

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. Tinjauan Teoritis**

##### **1. Majelis Pengawas Daerah (MPD)**

Berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014, memberikan pengaturan bahwa tugas pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris yang dilakukan oleh Pengadilan Negeri setempat di wilayah Notaris, kini berada di bawah wewenang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia, yaitu dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris (MPN).

Majelis Pengawas Notaris sebagai satu-satunya instansi yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan menjatuhkan sanksi terhadap Notaris, dan setiap jenjang Majelis Pengawas (MPD, MPW dan MPP) mempunyai wewenang masing-masing. Majelis Pengawas Daerah (MPD) adalah ujung tombak dari MPN yang melaksanakan pengawasan langsung terhadap Notaris.

Dewan Kehormatan Daerah yaitu Dewan Kehormatan tingkat Daerah, yaitu pada tingkat Kota atau Kabupaten yang bertugas untuk: melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik, memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik Kode Etik dan/atau disiplin organisasi, yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung, pada tingkat pertama, memberikan saran dan pendapat kepada Majelis

Pengawas Daerah (MPD) atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan Jabatan Notaris.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia, ditetapkan di Bandung, pada tanggal 28 Januari 2005.

Wewenang Majelis Pengawas Daerah diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris Pasal 70,<sup>2</sup> yaitu:

- a. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan Jabatan Notaris;
- b. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu;
- c. Memberikan izin cuti untuk waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
- d. Menetapkan Notaris Pengganti dengan memperhatikan usul Notaris yang bersangkutan;
- e. Menentukan tempat penyimpanan Protokol Notaris yang pada saat serah terima Protokol Notaris telah berumur 25 (duapuluh lima) tahun atau lebih;
- f. Menunjuk Notaris yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol Notaris yang diangkat sebagai pejabat negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4);
- g. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Notaris atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini; dan
- h. Membuat dan menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f, huruf g kepada Majelis Pengawas Wilayah.

## **2. Pengawasan MPD Terhadap Notaris**

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan

---

<sup>2</sup> Habib Adjie, 2011, Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris dan PPAT, Bandung:PT. Citra Aditya. Hlm. 35.

berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.<sup>3</sup>

Pengawasan menurut Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Jabatan Notaris dilakukan oleh Menteri namun dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris yang dibentuk oleh Menteri.

Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap notaris adalah menteri hukum dan hak asasi manusia yang dalam pelaksanaannya menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris. Menteri sebagai Kepala Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia mempunyai tugas membantu presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan pemerintah dibidang hukum dan hak asasi manusia. Dengan demikian kewenangan pengawas terhadap Notaris ada pada pemerintah, sehingga berkaitan dengan cara pemerintah memperoleh wewenang pengawasan tersebut

Bentuk Pengawasan dapat ditinjau dari beberapa segi, diantaranya:<sup>4</sup>

- a. Ditinjau dari segi kedudukan badan/organ yang melaksanakan pengawasan, terdiri dari:
  - 1) Pengawasan Interen yang merupakan pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, yang terdiri atas:
    - a) Pengawasan dilakukan oleh pimpinan dan atasan langsung di tingkat pusat dan daerah sebagai unit organisasi pemerintahan, termasuk proyek pembangunan di lingkungan departemen dan lembaga instansi lain untuk

---

<sup>3</sup> Sujamto, 1987, *Aspek-Aspek Pengawasan di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika. Hlm. 53.

<sup>4</sup> Diana Hakim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*, Tangerang: Ghalia Indonesia. Hlm. 70.

meningkatkan kualitas lingkungan tugas.

b) Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawasan terhadap keuangan negara, meliputi:

(1) Pengawasan Formal, misalnya dalam prosedur keberatan, hakpetisi, banding administratif, yang digolongkan menjadi pengawasan preventif, yaitu keharusan adanya persetujuan dari atasan sebelum keputusan diambil, dan pengawasan represif seperti penangguhan pelaksanaan secara spontan dan kemungkinan pembatalan.

(2) Pengawasan Informal seperti langkah-langkah evaluasi dan penangguhan.

2) Pengawasan Ekstern adalah pengawasan yang dilakukan organ/lembaga secara organisatoris/struktural yang berada diluar pemerintah (eksekutif), misalnya dalam pengawasan yang dilakukan DPR (Dewan Perwakilan Rakyat) kepada Presiden dan kabinetnya, atau pengawasan yang dilakukan oleh BPK (Badan Pemeriksa Keuangan) terhadap Presiden dan kabinetnya dalam hal penggunaan keuangan negara, dimana kedudukan DPR dan BPK terdapat diluar Pemerintah (eksekutif).

b. Pengawasan Preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah (pengawasan apriori). Pengawasan Represif, yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkannya keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru (pengawasan aposteriori).

c. Pengawasan dari segi hukum merupakan suatu penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum

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 dan jabatan Notaris, demi untuk pengamanan kepentingan masyarakat, karena Notaris diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri Notaris itu sendiri melainkan untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya.

### **3. Pembinaan MPD Terhadap Notaris**

Pembinaan adalah proses, pembuatan, cara pembinaan, pembaharuan, usaha dan tindakan atau kegiatan yang dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna dengan baik. Pembinaan menurut Masdar Helmi adalah segala hal usaha, ikhtiar dan kegiatan yang berhubungan dengan perencanaan dan pengorganisasian serta pengendalian segala sesuatu secara teratur dan terarah. Pembinaan juga dapat diartikan sebagai bantuan dari seseorang atau sekelompok orang yang ditujukan kepada orang atau sekelompok orang lain melalui materi pembinaan dengan tujuan dapat mengembangkan kemampuan, sehingga tercapai apa yang diharapkan.<sup>5</sup>

Beberapa definisi di atas, dapat dipahami bahwa dalam pembinaan terdapat unsur tujuan, materi, proses, cara, pembaharuan, dan tindakan pembinaan. Pelaksanaan kegiatan pembinaan diperlukan adanya perencanaan, pengorganisasian (pelaksanaan), dan pengendalian (monitoring dan evaluasi). Pembinaan berkaitan dengan sebuah pengawasan. Pembinaan adalah langkah pertama untuk melatih atau membina dan rangka mewujudkan suatu sistem hukum yang adil dan sesuai aturan.

### **4. Notaris**

Notaris berasal dari kata natae, yang artinya tulisan rahasia, jadi pejabat itu

---

<sup>5</sup> Ahmad Tanzeh, 2009, *Pengantar Metode Penelitian*, Teras, Yogyakarta. Hlm 144.

semacam penulis stero.<sup>6</sup> Pengertian harian Notaris adalah orang yang diangkat oleh pemerintah untuk membuat akta otentik atau akta resmi. Notaris adalah pejabat umum, seorang menjadi pejabat umum apabila ia diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk melayani publik dalam hal-hal tertentu. Notaris adalah suatu profesi kepercayaan dan berlainan dengan profesi pengacara, dimana Notaris dalam menjalankan kewajibannya tidak memihak. Oleh karena itu dalam jabatannya kepada yang bersangkutan di percaya untuk membuat alat bukti yang mempunyai kekuatan otentik.

Pasal 1 angka 1 UUJN menjelaskan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.<sup>7</sup> Kode Etik Notaris Tahun 2015 pada pasal 1 angka 4 menjelaskan bahwa Notaris adalah setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatan sebagai pejabat umum, sebagaimana yang dimaksud dan dijelaskan didalam Undang-undang tentang Jabatan Notaris.<sup>8</sup>

Notaris adalah pejabat umum yang independent (mandiri), berhak mengatur, menentukan kantor, baik berupa letak maupun bentuk gedung dan karyawan dari jumlah maupun gaji, tidak tergantung kepada pejabat maupun lembaga lain. Bila ada istilah “Publik” dalam Jabatan Notaris, maka publik disini mempunyai arti pejabat ini melayani masyarakat umum dalam hal pembuatan beragam atau banyak macam dari akta otentik yang berhubungan dengan bidang hukum keperdataan dan kewenangan ini belum dilimpahkan kepada pejabat lain serta di minta oleh masyarakat umum yang membutuhkan atau berkepentingan agar perbuatan hukum mereka dinyatakan dalam

---

<sup>6</sup> Soetarjo Soemoatmodjo, 1986, *Apakah Notaris, PPAT, Pejabat Lelang*, Liberty, Yogyakarta. Hlm 4.

<sup>7</sup> Undang-Undang No 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Pasal 1.

<sup>8</sup> Kode Etik Notaris Tahun 2015 pada pasal 1 angka 4.

bentuk akta otentik dan undang-undang mengharuskan dalam bentuk akta otentik yang kewenangannya ada pada Notaris.<sup>9</sup>

Pasal 1868 KUHPdata tidak menjelaskan secara rinci penjelasan tentang Notaris, hanya dijelaskan apa yang dimaksud akta otentik saja, sehingga dengan fenomena ini pembuat Undang-Undang harus membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hal ini. Akhirnya Pemerintah mampu membuat Undang-Undang yang mengatur secara jelas Notaris sebagai pejabat umum yaitu PJN (pengaturan jabatan Notaris) dan UUJN (Undang-Undang Jabatan Notaris) dimana peraturan yang dibuat pemerintah ini untuk memenuhi peraturan pelaksanaan dari pasal 1868 KUHPdata.

Menurut Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 02 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan Undang-undang lainnya”, selanjutnya dalam penjelasan Undang-Undang Jabatan Notaris dinyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat lainnya.<sup>10</sup>

## **B. Kerangka Teoritis**

Kerangka teori adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat teori, skripsi mengenai suatu permasalahan yang dapat dijadikan sebagai bahan pegangan teoritis bagi peneliti. Teori yang digunakan dalam penelitian ini adalah teori Lawrence Meir Friedman:<sup>11</sup>

### **1. Struktur Hukum (Legal Structure)**

Struktur Hukum/Pranata Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini

---

<sup>9</sup> Wiranti Ahmadi, dkk, 2016, *Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Bandung: Logoz Publishing, Hlm 34.

<sup>10</sup> Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Jo Undang -Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014, Tentang Jabatan Notaris.

<sup>11</sup> <http://repository.unissula.ac.id/17188/5/bab%20I.pdf>. Diakses 01/10/2022.

disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain.

## **2. Substansi Hukum (Legal Substance)**

Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

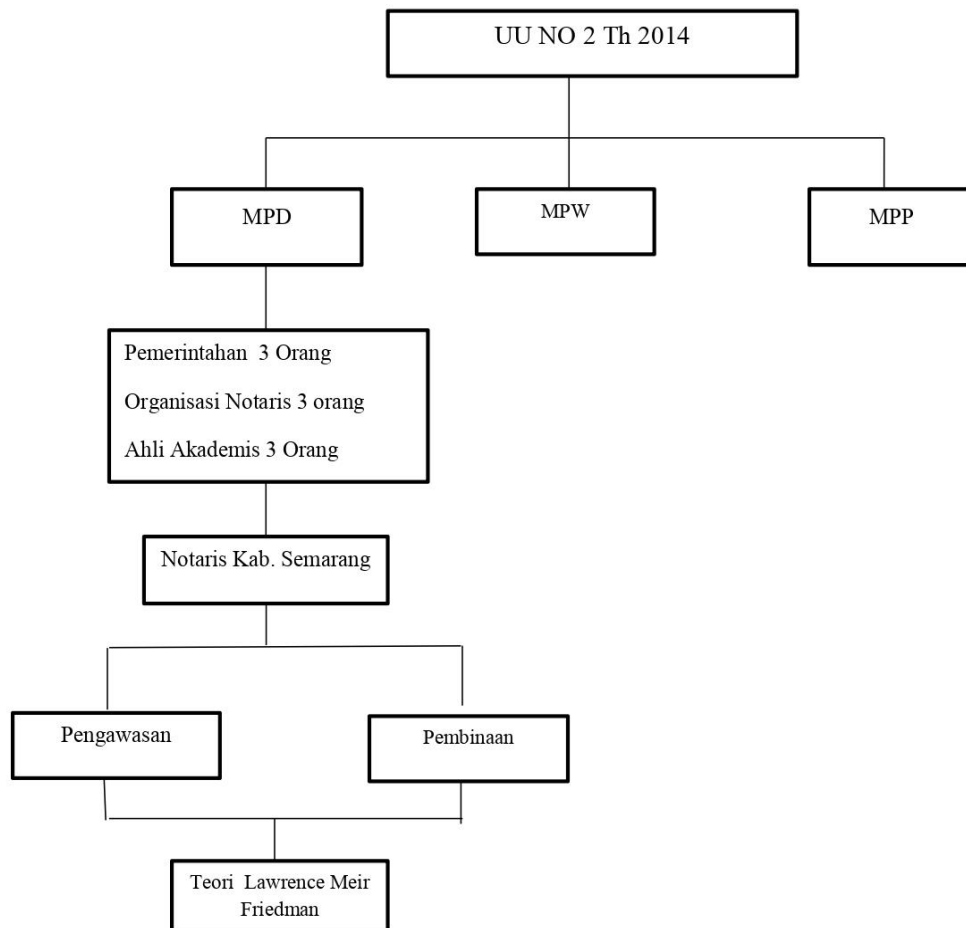
## **3. Budaya Hukum (Legal Culture).**

Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.



### C. Kerangka Berfikir

Kerangka berfikir dari penelitian ini adalah sebagai berikut:



## **Gambar 2.1 Kerangka Berfikir**

### **D. Hipotesis**

Berdasarkan ringkasan rumusan masalah yang telah dijabarkan dan kemudian dikemukakan. Selanjutnya mengenai hipotesis penelitian ini yakni adalah lembaga Majelis Pengawas Daerah Notaris Kabupaten Semarang memiliki peran dan implementasi pengawasan dan pembinaan Majelis Pengawas Daerah terhadap Notaris di Kabupaten Semarang dalam mencegah pelanggaran kode etik. Hipotesis tersebut didasarkan pada ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan sebelumnya.