

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Keberadaan profesi notaris yang secara fungsional berperan dalam kehidupan masyarakat, kedudukan notaris sebagai seorang pejabat umum merupakan suatu jabatan terhormat yang diberikan oleh Negara secara atributif melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut Undang-undang Jabatan Notaris), yang dimana pada Pasal 2 Undang-undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa “Notaris diangkat dan diberhentikan oleh menteri”.

Sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan khusus untuk membuat akta otentik<sup>1</sup>, notaris oleh undang-undang diberi wewenang untuk menuangkan semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang dikehendaki oleh pihak atau pihak-pihak yang sengaja datang dihadapan notaris untuk mengkonstatir keterangan itu dalam suatu akta otentik dan agar akta yang dibuatnya tersebut memiliki kekuatan bukti yang lengkap dan memiliki keabsahannya. Kekuatan akta autentik yang dibuat oleh notaris merupakan alat bukti yang sempurna bagi para pihak yang melaksanakan perbuatan hukum tertentu yang memuat hak dan kewajiban para pihak yang diuraikan secara jelas dalam akta autentik tersebut.

---

<sup>1</sup> Andi Muhammad Fahrawi, *et al.*, *Tanggung Jawab Notaris Yang Berstatus Sebagai Tersangka Dalam Membuat Akta Otentik*, PETITUM, Vol 10, No, 2, 2022, hlm. 194

Seorang notaris diperbolehkan untuk memilih kedudukan hanya di satu wilayah kabupaten/kota saja, namun terkait dengan wilayah jabatannya, kewenangan yang dimiliki adalah di seluruh wilayah provinsi dari wilayah kabupaten/kota kedudukannya. Bahwa penentuan formasi Jabatan Notaris pada daerah kabupaten/kota dilakukan oleh menteri dengan mempertimbangan usul dari organisasi notaris sebagaimana yang dimaksudkan pada Pasal 21 Undang-undang Jabatan Notaris.

Kewenangan menteri untuk mengangkat notaris pada wilayah/daerah tertentu dibatasi sesuai dengan formasi yang ada. Hal ini bertujuan untuk menata pelayanan yang merata kepada masyarakat Indonesia di seluruh Wilayah Nusantara yang merupakan satu kesatuan yang bulat secara utuh dalam negara kesatuan Republik Indonesia.

Formasi Jabatan Notaris merupakan salah satu unsur agar seseorang dapat diangkat sebagai notaris pada suatu wilayah kabupaten/kota, sehingga notaris yang telah memenuhi syarat pengangkatan notaris tidak serta merta dapat diangkat sebagai notaris tetapi harus memperhatikan formasi yang tersedia. Ketentuan mengenai formasi Jabatan Notaris berlaku baik untuk pengangkatan pertama kali maupun pindah wilayah jabatan notaris, dalam kaitannya dengan pengangkatan notaris maka sudah sangat penting untuk memperhatikan penempatan wilayah kerja notaris.

Formasi Jabatan Notaris ditetapkan berdasarkan pada 3 aspek yaitu: kegiatan dunia usaha; jumlah penduduk; dan/atau rata-rata jumlah

akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan notaris setiap bulan sebagaimana hal tersebut telah diatur dalam pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah (selanjutnya disebut permenkumham), hal tersebut selaras dengan ketentuan Pasal 22 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris. Selain itu dalam Pasal 22 Ayat (3) Undang-undang Jabatan Notaris, ketentuan lebih lanjut mengenai formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah diatur dengan Peraturan Menteri, artinya, selain memperhatikan aturan dalam Undang-undang Jabatan Notaris, calon notaris juga harus memperhatikan ketentuan mengenai formasi Jabatan Notaris yang diatur dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah.

Dalam perkembangannya, permohonan pengangkatan notaris atau perpindahan notaris terpusat ke daerah-daerah tertentu atau kota-kota besar meningkat setiap tahun, hal tersebut harus diimbangi dengan kebijakan formasi notaris, formasi notaris dalam hal ini didasarkan pada izin dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Lebih lanjut izin ini diimplementasikan dalam bentuk diterbitkannya suatu surat keterangan pengangkatan notaris yang dapat dijadikan dasar bagi para notaris untuk melaksanakan tugas dan jabatannya sebagaimana diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Seiring dengan perkembangan jumlah penduduk dan kesadaran hukum masyarakat menyebabkan profesi notaris ini menjadi penting. Jumlah orang yang menjalani profesi notaris dari waktu ke waktu semakin bertambah, apabila mengacu pada ketentuan Pasal 2 ayat 1 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah menyebutkan bahwa *“menteri menentukan formasi Jabatan Notaris dengan mempertimbangkan usul dari organisasi notaris”* lebih lanjut pada Pasal 3 Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah disebutkan bahwa *“formasi Jabatan Notaris sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) ditetapkan oleh menteri setiap tiga 3 (tahun)”*

Selain daripada usulan formasi notaris yang dilakukan oleh organisasi Notaris, dalam pasal 4 permenkumham juga disebutkan bahwa *“menteri dapat melakukan penambahan formasi Jabatan Notaris sesuai kebutuhan di luar formasi Jabatan Notaris yang telah ditetapkan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (2)”*.

Dengan demikian sebelum adanya pengangkatan notaris yang dilakukan oleh menteri hukum dan hak asasi manusia, maka notaris perlu memperhatikan jumlah formasi yang telah ditetapkan, hal tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 6 permenkumham yang menyebutkan bahwa *“Informasi formasi Jabatan Notaris sebagaimana yang*

*dimaksudkan dalam pasal 2 sampai dengan pasal 5 dimuat dalam laman resmi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia”.*

Pada prakteknya sering dijumpai adanya penambahan kuota formasi dari jumlah formasi notaris yang telah ditetapkan oleh kementerian hukum dan hak asasi manusia yang tidak termuat dalam laman resmi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia (selanjutnya disebut Ditjen AHU), dan kurangnya minat calon Notaris pada daerah-daerah tertentu sehingga kuota formasi yang dibuka tidak terpenuhi, maka dari itu hal ini dapat memicu timbulnya jumlah atau formasi Jabatan Notaris dalam suatu wilayah yang dinilai melebihi kemampuan wilayah dalam rangka memaksimalkan fungsi jabatan Notaris, sebagaimana yang dimaksudkan dalam pasal 6 permenkumham.

Bahwa tujuan dari penetapan formasi Jabatan Notaris ialah agar terjadi pemerataan pelayanan yang dilakukan oleh notaris diseluruh wilayah Republik Indonesia, namun disisi lain akibat adanya formasi Jabatan Notaris mengakibatkan munculnya pengelompokan daerah yang disebut dengan kategori daerah yakni pengelompokan tempat kedudukan Notaris berdasarkan kriteria formasi Jabatan Notaris yang terbagi menjadi 3 kategori yaitu daerah A, B, dan C sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 9 ayat (3) Permenkumham. Kategorisasi daerah ini menimbulkan beberapa permasalahan diantaranya: adanya notaris yang mendaftar

pada formasi kota kecil terlebih dahulu namun hanya sebagai batu loncatan saja. Hal ini dilakukan untuk memenuhi prasyarat perhitungan masa kerja jabatan yakni minimal praktek selama 3 (tiga) tahun agar bisa pindah wilayah jabatan. Notaris tersebut sangat jarang berada di kantornya untuk melakukan pelayanan terhadap masyarakat, sehingga papan nama dan kantor hanyalah formalitas belaka.

Sistem Formasi Jabatan Notaris yang ideal adalah sistem yang berhasil mewujudkan penyebaran dan pemerataan notaris di setiap kabupaten/kota yang baik dan benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan hukum secara maksimal khususnya masyarakat yang berada di kabupaten/kota terpencil. Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah didalam implementasinya belum berhasil mewujudkan formasi Jabatan Notaris yang ideal.

Sebagaimana perkembangan saat ini, jumlah notaris dari waktu ke waktu kian bertambah, bahkan beberapa daerah berdasarkan ketentuan Ditjen AHU telah ditutup untuk formasi notaris mengingat rasio perbandingan formasi notaris dirasa sangat padat. Pertumbuhan notaris yang pesat dapat menimbulkan permasalahan baru yang mengarah pada persaingan tidak sehat dan memicu terjadinya pelanggaran kode etik pada Notaris.

Formasi Jabatan Notaris diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, akan tetapi ketentuan terkait dengan formasi Jabatan Notaris diatur dalam pasal yang berbeda dengan pasal yang mengatur tentang syarat pengangkatan Notaris. Sementara banyak calon Notaris yang mengalami kesulitan pada saat hendak mengajukan permohonan pengangkatan sebagai Notaris dan telah memenuhi syarat-syarat yang diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Jabatan Notaris.

Dengan adanya penambahan jumlah formasi Jabatan Notaris tersebut yang tidak termuat dalam laman resmi Ditjen AHU dianggap bahwa tidak memberikan kepastian hukum bagi para calon notaris dalam pengisian Jabatan Notaris di setiap wilayah kabupaten/kota. Selain tidak memberikan kepastian hukum bagi calon notaris, kewenangan menteri dalam melakukan penambahan jumlah formasi Jabatan Notaris juga dianggap tidak mencerminkan nilai-nilai pemerintahan yang baik (*good governance*).

Adapun dari kuota formasi yang telah ditentukan oleh Kementerian di beberapa daerah-daerah tertentu juga kurang diminati oleh calon Notaris sehingga kurangnya permohonan dari jumlah formasi yang tersedia. Hal ini juga memberikan dampak bagi masyarakat yang membutuhkan jasa pelayanan notariat pada daerah-daerah tersebut.

Berdasarkan data yang terdapat dalam web Ditjen AHU, terdapat beberapa daerah yang memiliki ketersediaan jumlah formasi notaris, namun tidak terdapat pengajuan permohonan pengangkatan notaris pada

wilayah tersebut, seperti di Provinsi Sulawesi Barat wilayah Kota Mamuju, Jumlah Formasi Jabatan Notaris pada tahun 2023 sebanyak 9 formasi, dan ketersediaan formasi saat ini yaitu 9 formasi, namun tidak ada permohonan pengangkatan di wilayah tersebut, hal serupa juga terjadi di daerah Kabupaten Mamuju Tengah, Provinsi Sulawesi Barat dimana tidak terdapat permohonan pengangkatan notaris di wilayah tersebut, selain itu dapat kita lihat di beberapa wilayah lainnya seperti Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tengah, di daerah Kabupaten Kepulauan Selayar Provinsi Sulawesi Selatan, pada tahun 2023 jumlah ketersediaan jabatan notaris sebanyak 14 formasi, dan jumlah ketersediaan saat ini adalah 14 formasi, namun jumlah permohonan pada wilayah tersebut adalah kosong (tidak ada pemohon), dan hal tersebut tidak hanya terjadi pada wilayah pulau Sulawesi, hal serupa juga terjadi di wilayah pulau jawa, seperti dapat kita jumpai di wilayah Jawa Barat, Kabupaten Bandung, dimana jumlah kebutuhan notaris di wilayah tersebut adalah 10 formasi, namun tidak terdapat pemohon untuk pengangkatan notaris di wilayah tersebut.<sup>2</sup>

Selain itu pengetahuan masyarakat akan peran Notaris masih sangat minim, profesi Notaris dianggap profesi yang masih asing ditelinga masyarakat terutama masyarakat di desa-desa pedalaman. Oleh karena itu para pembuat kebijakan (menteri) seyogyanya lebih memahami dalam menterjemahkan Peraturan Menteri terkait dengan aspek-aspek tersebut yaitu, dinamika ekonomi, jumlah akta dan sebagainya untuk parameter

---

<sup>2</sup> <https://www.ahu.go.id/notariatv3/PendaftaranUser/formasiNotaris>, diakses pada 19 Agustus 2024, pukul 12.58 Wita.

penempatan apakah sudah dicermati, agar penempatan untuk Notaris itu pas atau sesuai sehingga regulasinya dapat berjalan dengan baik.

Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang diangkat negara melalui kewenangan yang dilimpahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang tidak menerima gaji dan pensiun layaknya abdi negara lainnya. Seorang Notaris mengemban hak dan kewajiban sebagai pejabat umum yaitu wakil Negara dalam urusan perdata, secara lahiriah seorang individu Notaris juga manusia biasa yang kodratnya adalah ciptaan Allah SWT yang mempunyai hak dan kewajiban kodrati umat manusia, diantaranya hak untuk hidup layak, hak untuk memperoleh keadilan dan hak untuk memperoleh perlindungan hukum dan diperlakukan secara adil dengan memperhatikan jabatan yang diembannya.

Maka dari itu pada prinsipnya harus diterangkan dan dijabarkan secara jelas terkait bagaimana penerapan dan pengimplementasian Undang-undang Jabatan Notaris ini yang dikaitkan dengan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah terkait dengan mekanisme penentuan dan penambahan formasi jabatan Notaris, mengingat hal ini juga dapat di manfaatkan oleh oknum yang dimana mereka memikirkan kepentingan untuk dirinya sendiri, terkait dengan yang menjadi contoh prakteknya sering dijumpai adanya penambahan kuota formasi dari jumlah formasi notaris yang telah

ditetapkan oleh kementerian hukum dan hak asasi manusia yang tidak termuat dalam laman resmi Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap penerapan aturan terkait penetapan formasi jabatan notaris?
2. Bagaimanakah peran Ditjen AHU Kemenkumham dalam pemerataan penempatan Jabatan Notaris pada wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini ialah:

1. Untuk menjelaskan dan menganalisis implikasi hukum yang ditimbulkan pada penerapan aturan terkait penetapan formasi jabatan notaris.
2. Untuk menjelaskan dan menganalisis peran Ditjen AHU Kemenkumham dalam pemerataan penempatan Jabatan Notaris pada wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya.

### **D. Manfaat Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat yang berguna baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu:

## **1. Manfaat Teoritis**

Penulisan tesis ini diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan masukan kepada Kementerian Hukum dan HAM berkaitan dengan mekanisme penentuan dan penambahan formasi jabatan notaris.

## **2. Manfaat Praktis**

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan dasar kebijakan dan acuan Ditjen AHU Kemenkumham dalam mengatur formasi dan/atau penempatan notaris secara proporsional di wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya.

## **E. Orisinalitas Penelitian**

Bahwa setelah membaca dan mempelajari beberapa karya tulis ilmiah, maka terhadap tesis dari penulis sangat jelas perbedaannya. Penulis menitik beratkan pada implikasi penerapan Permenkumham No 19 Tahun 2021, serta peran Ditjen AHU dalam pemerataan penentuan kategori Formasi Jabatan Notaris.

Adapun judul penelitian yang berkaitan dengan pengaturan terhadap penentuan formasi Jabatan Notaris adalah sebagai berikut, yang dimuat dalam bentuk matrix:



|   |  |
|---|--|
| <p>perubahan UUJN awalnya dilatarbelakangi oleh faktor pertumbuhan penduduk serta peningkatan pertumbuhan ekonomi, hal tersebut yang melatar belakangi adanya Pengaturan Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris.</p> <p>2. Alur Pengaturan Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah Pasca Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris</p> | <p>kategori Formasi Jabatan Notaris.</p>   |
| <p>Desain<br/>Kebaruan :<br/>Tulisan/Kajian</p>   | <p>Dalam penelitian terdahulu tidak mendeskripsikan secara jelas mengenai implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap penerapan aturan terkait penetapan formasi jabatan notaris, dan peran Ditjen AHU Kemenkumham dalam pemerataan penempatan Jabatan Notaris pada wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya, sehingga hal tersebut menjadi fokus dalam penelitian penulis.</p> |



|            |   |  |
|------------|---|--|
| Pembahasan | <p>penelitian ini telah diperoleh hal-hal sebagai berikut :</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Bahwa peraturan serta prosedur mengenai system penentuan formasi jabatan notaris, memang ada dan diatur secara tegas dalam Undang-undang No. 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan untuk formasi sendiri diatur lebih khusus dalam PEREMKUMHAM No. 26 Tahun 2014 tentang Formasi Jabatan Notaris. Namun, peraturan-peraturan tersebut tidak dijalankan sebagaimana mestinya serta tidak sesuai dengan prosedur yang telah diatur dalam PERMENKUMHAM.</li> <li>2. Bahwa Kanwil KEMENKUMHAM D.I.Y dalam sistem penentuan formasi notaris tidak memiliki wewenang karena yang menentukan mutlak dari Pusat, namun secara otomatis KANWIL menjadi MPWN (Majelis Pengawas Wilayah Notaris) yang mempunyai tugas khusus yaitu sebagai pengawas notaris dimasing-masing daerah yang diatur dalam UU JNP Pasal 67 serta diatur</li> </ol> |  |
|------------|---|--|

|  |  |
|--|--|
| <p>lebih khusus dalam PERMENKUMHAM M.02.PR.08.10 Tahun 2004. Akan tetapi, pengawasan hanya mengenai kinerja notaris saja, tidak mencakup pengawasan banyaknya notaris disetiap daerah sehingga KANWIL tidak dapat menjalankan fungsi pengawasannya secara maksimal</p> |  |
| <p>Desain Kebaruan :<br/>Tulisan/Kajian :</p>  | <p>Dalam penelitian terdahulu tidak mendeskripsikan secara jelas mengenai implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap penerapan aturan terkait penetapan formasi jabatan notaris, dan peran Ditjen AHU Kemenkumham dalam pemerataan penempatan Jabatan Notaris pada wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya, sehingga hal tersebut menjadi fokus dalam penelitian penulis.</p> |

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **A. *State of the Art***

Berdasarkan hasil penelitian yang telah ada sebeumnya, yang berkenaan dengan Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah Pasca Perubahan, serta System Penentuan Formasi Jabatan Notaris Di Wilayah Kabupaten Sleman, dalam hal tersebut penelitian berfokus pada trajektori pengaturan formasi Jabatan Notaris dan kategori penentuan daerah dimulai dengan melakukan pembatasan jumlah notaris hingga mengubah kategori daerah, serta mengkaji mengenai ketidak sesuaian mekanisme penentuan Formasi Jabatan Notaris yang tertuang dalam Pasal 22 UUJN dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. 26 Tahun 2014 tentang Formasi Jabatan Notaris dengan kenyataan yang terjadi diwilayah Kabupaten Sleman serta peranan keterlibatan dari Pihak Kanwil Kementerian Hukum Dan HAM DIY dalam sistem penentuan Formasi Jabatan Notaris. Akan tetapi dalam penelitian terdahulu tidak mendeskripsikan secara jelas mengenai implikasi hukum yang ditimbulkan terhadap penerapan aturan terkait penetapan formasi jabatan notaris, dan peran Ditjen AHU Kemenkumham dalam pemerataan penempatan Jabatan Notaris pada wilayah-wilayah yang masih kurang dan/atau belum ada notarisnya, sehingga hal tersebut menjadi fokus dalam penelitian

penulis yaitu **“Penerapan Peraturan Menteri Hukum Dan Ham Terhadap Pemerataan Formasi Jabatan Notaris”**

## **B. Tinjauan Umum Tentang Notaris**

Notaris sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Jabatan 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.<sup>3</sup> Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Negara yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.<sup>4</sup>

Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang berhak membuat akta autentik sebagai alat pembuktian yang paling sempurna. Notaris juga merupakan kepanjangan tangan negara dimana ia menunaikan sebagian tugas Negara dibidang hukum perdata.

Bahwa salah satu wewenang yang dimiliki oleh seorang notaris ialah membuat akta otentik yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum kepada warga Negara dalam bidang perdata seperti pembuatan akta, perjanjian dan lain sebagainya, oleh sebab itu dalam menjalankan tugasnya Notaris

---

<sup>3</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris

<sup>4</sup> Budi Untung, 2015, *Karakter Pejabat Umum (Notaris dan PPAT) Kunci Sukses Melayani*. CV.Andi Offset, Yogyakarta, hlm. 25

wajib diposisikan sebagai Pejabat Umum yang mengemban tugas layaknya profesi dalam bidang hukum lainnya seperti hakim, advokat dan lain sebagainya. Perbedaan Notaris dengan pejabat Negara lainnya yaitu Notaris tidak mendapatkan gaji, namun Notaris hanya mendapatkan honorarium sebagai imbalan atas jasa atau pelayanannya kepada masyarakat, besarnya honorarium tersebut telah ditentukan di dalam perkumpulan atau organisasi Ikatan Notaris Indonesia (untuk selanjutnya disebut INI).<sup>5</sup>

Berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-undang Jabatan Notaris, memberikan definisi, bahwa: “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.”<sup>6</sup> Salah satu bentuk pelayanan Negara kepada rakyat yaitu untuk memperoleh tanda bukti atau dokumen hukum yang berkaitan dengan hukum perdata dan keperluan tersebut diserahkan kepada Notaris sebagai Pejabat Umum. Minuta atas akta yang dikeluarkan oleh seorang Notaris tersebut menjadi milik Negara yang wajib disimpan sampai batas waktu yang tidak ditentukan. Sebagai bentuk dalam menjalankan kekuasaan negara yang diterima oleh Notaris dalam kedudukan sebagai jabatan bukan sebagai profesi semata, karena hal tersebut maka

---

<sup>5</sup> Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia. hlm. 229-230

<sup>6</sup> Habib Adjie, 2004, *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris)*, hlm 40

Notaris diberikan hak untuk memakai lambang Negara yaitu Burung Garuda dalam menjalankan jabatannya.<sup>7</sup> Notaris juga merupakan pejabat umum bukan sebagai pegawai Negeri.<sup>8</sup> Notaris yang mengemban jabatan sebagai pejabat umum yang memegang kepercayaan masyarakat. Sumpah atau janji dan Kode Etik Notaris merupakan norma jati diri yang selalu dipegang oleh Notaris dalam bersikap dan berperilaku.<sup>9</sup>

## 1. Tugas dan Kewenangan Notaris

Kamus Besar Bahasa Indonesia (untuk selanjutnya disebut KBBI) memberikan pengertian mengenai kewenangan yang diartikan sama dengan wewenang yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Wewenang (*authority*) juga sebagai hak atau kekuasaan dapat memberikan perintah atau dapat bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain agar dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.<sup>10</sup>

Menurut H.D Stout wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan yang artinya seluruh aturan yang berkaitan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam

---

<sup>7</sup> *Ibid*, hlm. 42

<sup>8</sup> Harlien Budiono, 2015, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*. PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm.143.

<sup>9</sup> *Ibid*.hlm.149

<sup>10</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia, 1989, *Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa*, Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 1170

hubungan hukum publik.<sup>11</sup> W.J.S Poerwadarminta juga memberikan pendapat bahwa kata kewenangan berasal dari kata wenang yaitu hak dan kekuasaan (untuk melakukan sesuatu). Bagir Manan mengatakan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*).

Kekuasaan hanya dapat menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat, dalam hukum wewenang merupakan hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>12</sup> Kewenangan dapat dikatakan merupakan suatu tindakan hukum yang diatur serta diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan mengatur mengenai jabatannya, kemudian setiap wewenang tersebut terdapat batasan yang terdapat pada peraturan perundang-undangan yang mengaturnya tersebut.<sup>13</sup> Disimpulkan bahwa wewenang merupakan kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindakan yang berkaitan dengan hukum publik, contohnya wewenang dalam menandatangani atau menerbitkan surat izin seorang pejabat atas nama Menteri sedangkan kewenangannya tetap berada kepada Menteri tersebut (pendelegasian wewenang).<sup>14</sup>

---

<sup>11</sup> Nurmayani, 2009, *Hukum Administrasi Daerah*, Bandar Lampung: Universitas Lampung, hlm. 26

<sup>12</sup> M. Luthfan Hadi Darus, 2017, *Hukum Notariat dan Tanggung Jawab Notaris*, UII Press: Yogyakarta, hlm. 16

<sup>13</sup> Sulhan, et.al, 2018, *Profesi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Panduan Praktis dan Mudah Taat Hukum)*, Cetakan Pertama, Mitra Wacana Media, Jakarta, hlm. 6

<sup>14</sup> M. Luthfan Hadi Darus, *Ibid.*, hlm. 17

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Jabatan Notaris, Notaris sebagai pejabat umum mendapatkan wewenang secara atribusi, karena hal tersebut diciptakan dan diperolehnya berlandaskan Undang-undang Jabatan Notaris bukan dari lembaga lain seperti Departemen Hukum dan HAM.<sup>15</sup>

Kewenangan Umum Notaris ditegaskan didalam Pasal 15 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris, yaitu bahwa salah satu kewenangan Notaris membuat akta secara umum, dengan batasan sepanjang:

1. Tidak dikecualikan kepada pejabat lain yang telah ditetapkan Undang-Undang;
2. Berkaitan dengan akta yang wajib dibuat atau berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan hukum, perjanjian, dan ketetapan yang telah diwajibkan oleh aturan hukum atau dikehendaki oleh yang bersangkutan;
3. Berkaitan dengan subjek hukum (orang atau badan hukum) untuk kepentingan siapa akta tersebut dibuat atau dikehendaki oleh yang berkepentingan.<sup>16</sup>

Kemudian dijelaskan bahwa wewenang Notaris adalah membuat akta, bukan membuat surat, seperti contohnya Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), Surat Keterangan Waris (SKW) dan/atau membuat surat lainnya.

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hlm. 22

<sup>16</sup> *Ibid*, hlm. 78

Adapun beberapa akta Autentik yang dalam hal ini merupakan wewenang Notaris dan juga menjadi wewenang pejabat atau instansi lainnya, antara lain:

1. Akta pengakuan anak diluar kawin (Pasal 281 BW);
2. Akta berita acara tentang kelalaian pejabat penyimpan hipotik (Pasal 1227 BW);
3. Akta berita acara tentang penawaran pembayaran tunai (Pasal 1405 dan 1406 BW);
4. Akta protes wesel dan cek (Pasal 143 dan 218 BW);
5. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT);
6. Membuat akta risalah lelang.<sup>17</sup>

Oleh karena itu terdapat 2 (dua) kesimpulan dari penjelasan diatas, antara lain:

1. Tugas jabatan seorang Notaris adalah memformulasikan atau menuangkan keinginan/tindakan para pihak ke dalam bentuk akta autentik serta memperhatikan aturan hukum yang berlaku.
2. Akta Notaris atau akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, sehingga tidak diperlukan bukti tambahan lainnya, jika ada para pihak yang menyatakan pembuktian atau akta autentik tersebut tidak benar maka seseorang tersebut wajib membuktikan

---

<sup>17</sup> *Ibid.*, hlm. 79

pernyataannya dengan aturan hukum yang berlaku. Kekuatan pembuktian ini berkaitan dengan sifat publik dari jabatan Notaris.<sup>18</sup>

Kewenangan khusus dalam Jabatan Notaris dalam melakukan tindakan hukum tertentu, diatur dalam Pasal 15 ayat (2), yaitu:

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. Membukukan surat di bawah tangan dan mendaftar dalam buku khusus; (*waarmeking*);
- c. Membuat copy dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. Membuat akta risalah lelang.”<sup>19</sup>

Kewenangan Notaris yang akan ditentukan kemudian merupakan wewenang yang akan muncul dan ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh

---

<sup>18</sup> *Ibid*

<sup>19</sup> *Ibid.* hlm.81-82

lembaga Negara (Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat) atau pejabat Negara yang berwenang dan mengikat secara umum.<sup>20</sup>

## **2. Formasi Jabatan Notaris**

Berdasarkan Pasal 22 Undang-undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa :

- (1) Formasi Jabatan Notaris ditetapkan berdasarkan :
  - a. Kegiatan usaha;
  - b. Jumlah penduduk; dan / atau
  - c. Rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan / atau di hadapan notaris setiap bulan.
- (2) Formasi Jabatan Notaris sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan pedoman untuk menentukan kategori daerah.
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Berkaitan dengan penentuan kategori daerah notaris, pada Pasal 23 Undang-undang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa :

1. Notaris dapat mengajukan permohonan pindah wilayah Jabatan Notaris secara tertulis kepada Menteri.

---

<sup>20</sup> Habib Adjie. *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris)*, Op.Cit. hlm 83

2. Syarat pindah wilayah jabatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah setelah 3 (tiga) tahun berturut-turut melaksanakan tugas jabatan pada daerah kabupaten atau kota tertentu tempat kedudukan Notaris.
3. Permohonan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diajukan setelah mendapat rekomendasi dari Organisasi Notaris.
4. Waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak termasuk cuti yang telah dijalankan oleh Notaris yang bersangkutan.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara permohonan pindah wilayah Jabatan Notaris diatur dalam Peraturan Menteri.

Bahwa ketika notaris yang hendak mengajukan permohonan pindah wilayah jabatan dapat dilakukan setelah notaris yang bersangkutan telah berada tiga tahun berturut-turut bertugas di kabupaten/kota tertentu tempat kedudukannya dan telah mendapat rekomendasi Organisasi Notaris. Terhadap adanya keadaan tertentu, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 24 Undang-undang Jabatan Notaris menyebutkan “dalam keadaan tertentu atas permohonan Notaris yang bersangkutan, Menteri dapat memindahkan seorang Notaris dari satu wilayah jabatan ke wilayah jabatan lain”

Ketentuan formasi Jabatan Notaris dan kategori penentuan daerah di atas dapat dikatakan sebagai suatu pedoman dengan menerapkan

parameter yang jelas.<sup>21</sup> Dengan kata lain, formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah menurut Undang-undang Jabatan Notaris bukanlah termasuk ketentuan syarat pengangkatan Notaris sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 3 Undang-undang Jabatan Notaris dan Pasal 2 Peraturan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2019 Tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris (Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2019 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris). Bahkan berdasarkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XII/2014, ketentuan formasi Jabatan Notaris dipandang sebagai “suatu kewajaran”.

Ketentuan lebih spesifik mengenai formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah kemudian diturunkan melalui peraturan menteri (Permen) berdasarkan amanat Undang-undang Jabatan Notaris. Terdapat empat regulasi yaitu Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 36 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 26 Tahun 2014 tentang Formasi Jabatan Notaris, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 27 Tahun 2016 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah dan saat ini yang berlaku adalah Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori

---

<sup>21</sup> Putu Bellania Ariawan, Oktober 2018, “Kepastian Hukum Wilayah Jabatan Notaris Sebagai Pemegang Protokol Notaris Yang Berakhir Masa Jabatannya”, *Jurnal Hukum Kenotariatan*, Vol.3 No.2, hlm. 331

Daerah. Kehadiran suatu produk hukum tentu tidak dapat dipisahkan dari landasan mengapa suatu peraturan perlu dibuat dan diberlakukan kepada masyarakat. Landasan tersebut pada dasarnya telah termuat dalam peraturan perundang-undangan dan terangkum pada bagian menimbang.<sup>22</sup> Senada dengan ini, pengaturan formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah pasca perubahan Undang-undang Jabatan Notaris, awalnya dilatarbelakangi oleh faktor penambahan penduduk serta peningkatan pertumbuhan ekonomi. Adapun dari sisi otonomi daerah, banyaknya fenomena pemerataan daerah ternyata juga mempengaruhi kedudukan jabatan notaris.<sup>23</sup> Dari internal notaris sendiri, kebutuhan diadakannya penambahan formasi Jabatan Notaris merangsang untuk dilakukannya perubahan formasi jabatan notaris.<sup>24</sup> Tidak hanya itu, kepekaan masyarakat terhadap esensi pelayanan jasa hukum notaris pada akhirnya mendorong memperluas jangkauan notaris di Indonesia.<sup>25</sup>

Pada tataran praktik saat tahun 2014 ditemukan kasus jika banyak notaris yang rela banting harga dengan menurunkan honorarium yang tidak sesuai dengan ketentuan Ikatan Notaris Indonesia. Peristiwa tersebut terjadi karena pertumbuhan notaris yang tidak sebanding dengan

---

<sup>22</sup> Maria Farida Indrati, 2020, *Ilmu Perundang-Undangan: Proses dan Teknik Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 96

<sup>23</sup> *Ibid*

<sup>24</sup> Permenkumham No.36/2015 jo Permenkumham No.26/2014

<sup>25</sup> *Ibid*

ketersediaan formasi jabatan notaris.<sup>26</sup> Faktor demikian pada akhirnya menjadi stimulus lahirnya Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 27 Tahun 2016 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah. Pasca 5 tahun berlaku, Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 27 Tahun 2016 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah pada akhirnya dicabut oleh Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah. Latar belakang kehadiran Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah, pada dasarnya tidak berbeda jauh dengan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 27 Tahun 2016 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah sebab bertujuan untuk melakukan penataan kembali formasi Jabatan Notaris dan penentuan kategori daerah.<sup>27</sup>

### **3. Sistem Penetapan Formasi Jabatan Notaris**

Keberadaan dan jumlah Notaris di suatu daerah harus ditetapkan jumlahnya sesuai dengan masyarakat yang membutuhkan jasa Notaris. Sekarang ini jumlah Notaris yang memberikan pelayanan atau jasa hukum kepada masyarakat sudah terlalu banyak atau melebihi kebutuhan yang

---

<sup>26</sup> Saingan Ketat, Banyak Notaris Banting Harga, <https://www.hukumonline.com/berita/a/saingan-ketat--banyak-notaris-banting-harga-1t53305b4de4491/>, diakses pada 23 Oktober 2023

<sup>27</sup> Bagian menimbang Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah

diperlukan, Formasi Jabatan Notaris saat ini diatur di dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah terkait dengan mekanisme penentuan dan penambahan formasi jabatan Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah memiliki latar belakang pemikiran bahwa dengan bertambahnya jumlah penduduk, meningkatnya pertumbuhan ekonomi, adanya pemekaran wilayah kabupaten/kota di Indonesia, dan untuk memperluas penyebaran pelayanan jasa hukum oleh Notaris di seluruh Indonesia serta meningkatkan pemahaman dan kesadaran masyarakat terhadap pelayanan jasa hukum di bidang kenotariatan, perlu dilakukan penataan kembali Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah.

Kedudukan Notaris sebagai pejabat umum, merupakan jabatan terhormat yang diberikan oleh negara, maka yang berwenang mengangkatnya adalah seorang Menteri sebagaimana yang tertuang dalam Pasal 2 Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris yakni "Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri", bahkan Surat Keputusan (SK) pengangkatannya ditandatangani oleh seorang Direktur Jenderal (Dirjen), sehingga kebebasan dan kemandirian seorang Notaris lebih terjamin, dan Notaris pun tidak perlu ragu dalam menjalankan jabatannya, sehingga diharapkan dapat bersikap secara tidak berpihak, sesuai dengan ketentuan Pasal 4 ayat (2) tentang sumpah Jabatan

Notaris dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah memiliki pengertian bahwa Formasi Jabatan Notaris adalah penentuan jumlah Notaris yang dibutuhkan pada suatu kabupaten/kota. Kategori Daerah adalah pengelompokan tempat kedudukan Notaris berdasarkan kriteria Formasi Jabatan Notaris.

Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah dalam pasal 1 ayat (4) juga menyebutkan tentang Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yaitu adalah jumlah keseluruhan nilai tambah barang dan jasa yang dihasilkan dari semua kegiatan perekonomian di seluruh wilayah dalam periode tahun tertentu yang pada umumnya dalam waktu 1 (satu) tahun.

Penentu Formasi Jabatan Notaris adalah Menteri dengan mempertimbangkan usul dari organisasi Notaris. Formasi Jabatan Notaris yang ditetapkan oleh Menteri berlaku selama 3 tahun dan berlaku untuk pengangkatan dan perpindahan wilayah Jabatan Notaris (Pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah). Menteri dapat melakukan penambahan Formasi Jabatan Notaris sesuai kebutuhan di luar Formasi Jabatan Notaris yang telah ditetapkan.

Bahwa lebih lanjut system penetapan Jabatan Notaris telah diatur dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah, yaitu :

1. Formasi Jabatan Notaris ditetapkan berdasarkan:
  - a. Kegiatan dunia usaha;
  - b. Jumlah penduduk; dan/atau
  - c. Rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan/atau di hadapan Notaris setiap bulan;
2. Penentuan kegiatan dunia usaha sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dilakukan dengan menggunakan data perbankan, jasa keuangan lainnya, dan/atau jumlah badan usaha;
3. Penentuan jumlah penduduk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, dilakukan dengan menggunakan data dari instansi atau lembaga pemerintah yang mengurus bidang kependudukan;
4. Penentuan rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan/atau di hadapan Notaris setiap bulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, dilakukan dengan menggunakan data dari Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM Nomor 19 Tahun 2021 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori

Daerah, Pasal 8 mengatur tentang Penghitungan Formasi Jabatan Notaris yang dilakukan dengan cara yaitu :

- a. Menetapkan jumlah Notaris pada setiap kabupaten/kota berdasarkan 3 (tiga) indikator sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) yang dirata-ratakan per kabupaten/kota;
- b. Penentuan jumlah Formasi Jabatan Notaris yang baru pada suatu daerah merupakan hasil penghitungan sebagaimana dimaksud dalam huruf a dikurangi dengan Notaris yang sudah ada pada suatu kabupaten/kota; dan
- c. Notaris yang sudah ada pada suatu kabupaten/kota sebagaimana dimaksud dalam huruf b, dihitung berdasarkan data Notaris pada pangkalan data Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia dikurangi jumlah Notaris yang telah memasuki usia pensiun dalam suatu kabupaten/kota.

#### **4. Prosedur Pengangkatan Profesi Jabatan Notaris**

Notaris yang merupakan pejabat umum yang memiliki wewenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris. Pengangkatan Notaris sebagaimana yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang

Jabatan Notaris pasal 2 menyebutkan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri,

Syarat untuk dapat diangkat menjadi Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Undang-undang Jabatan Notaris adalah sebagai berikut :

- a. Warga negara Indonesia;
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
- d. Sehat jasmani dan rohani yang dinyatakan dengan surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater;
- e. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan;
- f. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan;
- g. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memangku jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris; dan
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena

melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

## **5. Kedudukan Jabatan Notaris dan Pelayanan Hukumnya**

Jabatan Notaris di Indonesia, pertama kali diatur dengan *Instruktie voor de Nottarissen Residerende in Nederlands Indie* dengan Stbl. Nomor 11, tanggal 7 Maret 1822.<sup>28</sup> Kemudian Pemerintah Hindia Belanda pada tanggal 1 Juli tahun 1860 untuk mengatur Notaris di Hindia Belanda, mengeluarkan *Reglement op het Notaris Ambt in Nederlands Indie* (Stbl. 1860:3), *Ordonantie* tanggal 16 September 1931 tentang Honorarium Notaris, Setelah Indonesia merdeka, Pemeintah Republik Indonesia mengeluarkan aturan hukum:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949;
2. Surat Edaran Menteri Kehakiman Republik Indonesia Serikat Nomor JZ/171/4.BN50-53, tanggal 22 Mei 1950 tentang Sumpah/janji untuk Notaris yang diangkat di wilayah Jakarta dapat dilakukan di hadapan Ketua Pengadilan Jakarta;
3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954;
4. Surat Edaran Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 1984 tentang Tata Cara Pengawasan Terhadap Notaris;
5. Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung Republik Indonesia dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor

---

<sup>28</sup> R. Sugondo Notodisoerjo, 1993, *Hukum Notariat di Indonesia*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm.24

KMA/006/SKB/VII/1987, Nomor M.04-PR.08.05 Tahun 1987 tentang Tata Cara Pengawasan, Penindakan, dan Pembelaan Diri Notaris;

6. Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor M.13-HT.03.10 Tahun 1993, tanggal 24 Februari 1993, tentang Pembinaan Notaris;
7. Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M-01.HT.03.01 Tahun 2003, tanggal 17 Januari 2003 tentang Kenotarisan;
8. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004;
9. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris<sup>29</sup>

Beberapa substansi yang tersebut dalam aturan hukum di atas kemudian dimasukkan ke dalam satu aturan hukum, yaitu Undang-undang Jabatan Notaris, dengan lahirnya undang-undang tersebut maka telah terjadi unifikasi hukum dalam pengaturan Notaris di Indonesia dan Undang-undang Jabatan Notaris merupakan hukum tertulis sebagai alat ukur bagi keabsahan Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya. Ketentuan pada Pasal 2 Undang-undang Jabatan Notaris menentukan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, pemerintah dalam hal ini adalah Menteri yang membidangi kenotariatan, yakni Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Secara administratif Notaris diangkat dan

---

<sup>29</sup> Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 37.

diberhentikan oleh pemerintah, namun tidak berarti bahwa Notaris menjadi subordinasi (bawahan) dari yang mengangkatnya, yaitu pemerintah.

Dengan demikian, Notaris dalam menjalankan jabatannya harus menerapkan prinsip-prinsip sebagai berikut:

1. Bersifat mandiri (*autonomous*);
2. Tidak memihak siapa pun (*impartial*);
3. Tidak tergantung kepada siapa pun (*independent*), yang berarti dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya atau oleh pihak lain;

Notaris merupakan pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh suatu kekuasaan umum (yang dalam hal ini diwakili oleh pemerintah) yang diberikan kewenangan dan kewajiban untuk melayani masyarakat atau publik dalam hal tertentu. Hal yang membedakan Notaris dengan pejabat lainnya adalah walaupun pejabat lain itu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, namun sifat pengangkatannya itu hanya merupakan pemberian izin untuk menjalankan suatu jabatan negara.

Pengertian Jabatan harus berlangsung terus menerus (berkesinambungan) dapat diberlakukan pada Notaris, meskipun seseorang sudah pensiun sebagai Jabatannya sebagai Notaris, atau dengan berhentinya seseorang sebagai Notaris, maka berhenti pula kedudukannya sebagai Notaris. Notaris sebagai Jabatan akan tetap ada dan akta-akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris yang sudah

pensiun tersebut akan tetap diakui dan akan disimpan sebagai suatu kesinambungan oleh Notaris pemegang protokolnya.<sup>30</sup>

Terkait dengan Jabatan Notaris sebagai suatu jabatan yang sifatnya berkesinambungan, maka terdapat suatu larangan Notaris untuk merangkap jabatan sebagai pegawai negeri, sebagai pejabat negara, sebagai advokat, sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, atau pemimpin badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta, hal ini sebagaimana ditegaskan dalam ketentuan Pasal 17 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris.

Larangan untuk merangkap jabatan sebagai mana tersebut diatas tentu mempunyai maksud agar dalam jabatannya dapat bekerja secara maksimal dan secara terus menerus sebagai pejabat umum yang melayani masyarakat melalui pembuatan akta otentik, karena dengan merangkap jabatan sebagaimana tersebut diatas, maka akan mengganggu pelaksanaan tugas jabatan Notaris, karena harus membagi waktu dan tidak dapat bekerja secara maksimal, karena harus terbagi tugas dan tanggung jawabnya sebagai pejabat lain.

Setiap dasar tindakan kewenangan pemerintah atau pejabat harus bertumpu pada kewenangan yang sah yang dapat diperoleh dari 3 (tiga) sumber, yaitu mandat, delegasi dan atribusi (seharusnya). Atribusi merupakan pembentukan atau pemberian wewenang pemerintahan yang didasarkan aturan hukum yang dapat dibedakan dari asalnya, yakni yang

---

<sup>30</sup> Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 40.

asalnya dari pemerintah di tingkat pusat bersumber dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang Dasar (UUD) atau Undang-Undang, dan yang asalnya dari pemerintah daerah yang bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), atau Peraturan Daerah (Perda).

Atribusi wewenang dibentuk atau dibuat atau diciptakan oleh aturan hukum yang bersangkutan atau atribusi ditentukan aturan hukum yang menyebutkan di dalamnya.<sup>31</sup> Adapun yang dimaksud dengan delegasi ialah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau pejabat TUN lainnya, sedangkan mandat sebenarnya bukan pengalihan atau pemindahan wewenang, tapi karena yang berkompeten sedang berhalangan. Notaris dalam hal ini sebagai pejabat memperoleh wewenang secara atribusi, karena wewenang tersebut diciptakan dan diberikan langsung oleh Undang-undang Jabatan Notaris.<sup>32</sup>

Dalam hal ini kepastian kedudukan Notaris sebagai pejabat menjadi begitu penting, karena berkaitan dengan produk hukum yang dihasilkan oleh Notaris itu sendiri yakni berupa suatu akta otentik, selain itu hal ini juga demi mewujudkan adanya suatu kepastian hukum terkait kedudukan Notaris sebagai seorang pejabat, karena kepastian hukum itu sendiri

---

<sup>31</sup> Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Op.Cit., hlm. 37

<sup>32</sup> Siska Natalia, 2016, *Hak Ingkar Notaris Pengganti Setelah Berakhir Masa Jabatannya Pada Proses Peradilan Pidana dan Perdata*, Jurnal Hukum Universitas Sriwijaya.

menuntut setiap peraturan yang ada dibuat dan diundangkan harus pasti serta mengatur secara jelas dan logis. Berdasarkan teori kepastian hukum, yang dimaksud dengan jelas ialah apabila suatu aturan tersebut tidak menimbulkan multitafsir atau memiliki arti lebih dari satu sehingga menimbulkan kebingungan apa yang sebenarnya dikehendaki oleh aturan tersebut.

Jabatan Notaris merupakan jabatan yang keberadaannya dikehendaki oleh negara sehubungan dengan cita mewujudkan kepastian hukum dalam lalu lintas interaksi-interaksi keperdataan. Konsepsi kepastian hukum harus tercermin dalam praktek kehidupan bernegara dan bermasyarakat. Suatu tata interaksi baik yang bersifat publik maupun prifat haruslah merefleksikan nilai-nilai kepastian hukum dan keadilan.<sup>33</sup>

## **6. Pembinaan dan Pengawasan Notaris**

Istilah Notaris berawal pada zaman Romawi, yaitu dari kata "Notarius" yang berarti orang yang menjalankan pekerjaan menulis. Pada abad kedua Masehi, arti Notarius berkembang menjadi orang-orang yang mengadakan pencatatan dengan tulisan cepat. Menurut sejarahnya, Notaris adalah seorang pejabat negara/pejabat umum yang diangkat negara untuk melakukan tugas-tugas negara dalam pelayanan hukum

---

<sup>33</sup> Tomy Michael, Teori Hukum dan Implementasinya, 2015, <https://www.academia.edu/30253382> / *TEORI HUKUM DAN IMPLEMENTASINYA* , diakses pada 24 Oktober 2023.

kepada masyarakat demi tercapainya kepastian hukum sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik dalam hal keperdataan.<sup>34</sup>

Notaris merupakan profesi yang menjalankan sebagian kekuasaan negara di bidang hukum privat dan mempunyai peran penting dalam membuat Akta Otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna dan oleh karena Jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan, maka seorang Notaris harus mempunyai perilaku yang baik.<sup>35</sup> Sebagai pejabat umum seorang Notaris bertindak semata-mata untuk kepentingan masyarakat hukum yang akan dilayani.<sup>36</sup> Secara pribadi Notaris bertanggungjawab atas mutu pelayanan jasa yang diberikannya. Oleh karena pentingnya peran dan jasa Notaris di bidang lalu lintas hukum, terutama untuk perbuatan hukum di bidang hukum perdata di dalam kehidupan masyarakat, maka diperlukan adanya pembinaan dan pengawasan secara terus menerus terhadap Notaris yang menjalankan tugas jabatannya agar institusi Notaris berjalan sesuai dengan nilai etika dan hukum yang berlaku dan terhindar dari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan

---

<sup>34</sup> N.G. Yudara, 2006, *Notaris dan Permasalahannya (Pokok-Pokok Pemikiran Di Seputar Kedudukan Dan Fungsi Notaris Serta Akta Notaris Menurut Sistem Hukum Indonesia)*, (Makalah disampaikan dalam rangka Kongres INI di Jakarta), Majalah Renvoi Nomor 10.34.III, Edisi 3 Maret 2006, hlm. 72

<sup>35</sup> Liliانا Tedjosaputro, 1994, *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, hlm.5.

<sup>36</sup> Henricus Subekti, 2006, *Tugas Notaris (Perlu) Diawasi*, Majalah Renvoi Nomor 11.35.III, Edisi 3 April 2006, hlm. 40

## **C. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia**

### **1. Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia**

Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia untuk selanjutnya disebut sebagai Kemenkumham RI adalah kementrian dalam Pemerintahan Indonesia yang membidangi urusan hukum dan hak asasi Manusia.

Kementrian hukum dan hak asasi manusia di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden. Kementrian ini dipimpin oleh seorang Menteri yang sejak 27 Oktober 2014 dijabat oleh Yasonna Laoly. Kemenkumham beberapa kali mengalami pergantian nama yakni: “Departemen Kehakiman” 1945 - 1999, “Departemen hukum dan Perundang-undangan 1999 - 2001, “Departemen kehakiman dan Hak asasi manusia” 2001 - 2004, “Departemen Hukum dan Hak asasi manusia” 2004 – 2009, dan “Kementrian Hukum Dan Hak Asasi Manusia” 2009 hingga sekarang.

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia telah dijelaskan mengenai tugas Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, yaitu: “Kemenkumham mempunyai tugas untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia untuk membantu presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.”

Berdasarkan pada Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 44 Tahun 2015 Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dijelaskan mengenai :<sup>37</sup>

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan dibidang peraturan perundang-undangan, administrasi hukum umum, pemasyarakatan, keimigrasian, kekayaan intelektual, dan hak asasi manusia;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur orrganisasi di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervise atas pelaksanaan urusan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia di daerah
- f. Pelaksanaan pembinaan hukum nasional
- g. Pelaksanaan penulisan dan pengembangan dibiddang hukum dan hak asasi manusia
- h. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia dibidang hukum dan hak asasi manusia
- i. Pelaksanaan kegiatan teknis yang berskala nasional

---

<sup>37</sup> Peraturan Presiden, Nomor 44 Tahun 2015, Tentang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

- j. Pelaksanaan tugas pokok sampai ke daerah
- k. Pelaksanaan dukungan yang bersifat Substantif kepada seluruh unsur organisasi dilingkungan kementerian hukum dan hak asasi manusia.

## **2. Visi dan Misi**

Dalam suatu instansi tentu memiliki Visi dan Misi guna menjadi acuan untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsi dari instansinya sendiri, hal inipun diperlukan untuk menjadi parameter sesuai atau tidaknya suatu instansi dalam menjalankan kinerjanya terkhususnya yang berkaitan dan bersentuhan langsung dengan Masyarakat.

Kemenkumham Republik Indonesia memiliki Visi “Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia yang Andal, Profesional, Inovatif dan Berintegritas dalam pelayanan kepada Presiden dan Wakil Presiden untuk mewujudkan Visi dan Misi Presiden dan Wakil Presiden Indonesia Maju yang Berdaulat, Mandiri dan Berkepribadian berlandaskan Gotong Royong”<sup>38</sup>.

Kemenkumham Republik Indonesia memiliki Misi sebagai berikut<sup>39</sup> :

- a. Membentuk peraturan Perundang-undangan yang berkualitas dan melindungi kepentingan nasional;

---

<sup>38</sup> <https://www.kemenkumham.go.id/profil/tentang-kemenkumham-ri/visi-misi-dan-tata-nilai>, diakses pada tanggal 11 Desember 2023

<sup>39</sup> <https://www.kemenkumham.go.id/profil/tentang-kemenkumham-ri/visi-misi-dan-tata-nilai>, diakses pada tanggal 11 Desember 2023.

- b. Menyelenggarakan pelayanan publik di bidang hukum yang berkualitas;
- c. Mendukung penegakan Hukum di Bidang Kekayaan Intelektual, Keimigrasian, Administrasi Hukum Umum dan Pemasarakatan yang bebas dari korupsi, bermartabat dan terpercaya;
- d. Melaksanakan penghormatan, perlindungan dan pemenuhan Hak Asasi Manusia yang berkelanjutan;
- e. Melaksanakan peningkatan Kesadaran Hukum Masyarakat;
- f. Ikut serta menjaga stabilitas keamanan melalui peran Keimigrasian dan Pemasarakatan;
- g. Melaksanakan tata laksana pemerintahan yang baik melalui Reformasi Birokrasi dan Kelembagaan;

### **3. Sejarah Kanwil Kemenkumham**

Kantor Wilayah Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia merupakan pelaksana tugas pokok Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang berkedudukan setiap Provinsi, berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia<sup>40</sup>.

Awal Kantor Wilayah Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia dibentuk pada tahun 1982 diberi nama Kantor Wilayah

---

<sup>40</sup><https://www.kemenkumham.go.id/tentang-kemenkumham-ri/sejarah-kemenkumham-ri>, diakses pada tanggal 11 Desember 2023

Departemen Kehakiman. Keberadaannya diatur berdasarkan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M.01.03.PR07.10 Tahun 1982 yang kemudian diperbarui dengan Surat Keputusan Menteri Kehakiman Nomor M-03.PR-07.10 Tahun 1992 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Departemen Kehakiman.<sup>41</sup>

Kantor Wilayah Kemenkumham terdiri atas beberapa divisi serta sejumlah Unit Pelaksana Teknis (UPT) termasuk Kantor Imigrasi, Lembaga Pemasyarakatan (Lapas), Lapas Terbuka-Lapas Narkotika, Rumah Tahanan Negara (Rutan), Cabang Rutan, Rumah Penyimoanan Benda Sitaan Negara (Rupbasan), Balai Pemasyarakatan (Bapas), Balai Harta Peninggalan (BHP) serta Rumah Detensi Imigrasi (Rudenim).

#### **D. Kerangka Teori dan Konsep**

Kerangka teoritis dalam suatu penulisan karya ilmiah mempunyai kegunaan untuk mempertajam atau lebih menghususkan fakta yang hendak dikasih atau diuji kebenarannya. Penggunaan teori juga sangat berguna dalam mengembangkan klasifikasi fakta, struktur konsep serta mengembangkan definisi-definisi dan memberikan kemungkinan pada prediksi fakta mendatang.

---

<sup>41</sup> <https://banten.kemenkumham.go.id/profil/sekilas-kantor-wilayah>, diakses pada 28 Oktober 2023.

## 1. Teori Jabatan

Secara etimologi, kata jabatan berasal dari kata dasar “jabat” yang ditambah imbuhan –an, yang berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai “pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi yang berkenaan dengan pangkat dan kedudukan”<sup>42</sup>.

Menurut Logemann dalam bukunya yang diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo<sup>43</sup>, jabatan adalah : ”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.<sup>44</sup> Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan. Logemann menunjukkan pentingnya perhubungan antara negara sebagai organisasi dengan pengisian jabatan, oleh

---

<sup>42</sup> Poerwasunata, W.J.S, Kamus Bahasa Indonesia edisi ketiga, (Jakarta : Balai Pustaka,2003)

<sup>43</sup> Logemann, diterjemahkan oleh Makkatutu dan Pangkreggo dari judul asli *Over de Theori Van Een Stelling Staatsrecht*, Universitaire Pers Leiden, 1948, Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ikhtiar Baru-Van Hoeve, Jakarta, 1975, hlm. 124.

<sup>44</sup> Ibid, hlm.121

karena itu teorinya disebut Teori Jabatan.<sup>45</sup> Sedangkan pengertian jabatan dirumuskan dalam frasa jabatan negeri, yang diartikan sebagai jabatan dalam bidang eksekutif yang ditetapkan berdasarkan peraturan perundang-undangan, termasuk di dalamnya jabatan dalam kesekretariatan lembaga tertinggi negara, dan kepaniteraan pengadilan.<sup>46</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.

Bagir Manan dalam bukunya Teori dan Politik Konstitusi mengatakan bahwa 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

---

<sup>45</sup> Pudja Pramana KA, Ilmu Negara, Graha Ilmu, Jakarta 2009, hlm.285

<sup>46</sup> Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 43 Tahun 1999 Tentang Pokok-Pokok Kepegawaian

fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi<sup>47</sup>

## 2. Teori Sosiologi Hukum

Sosiologi hukum adalah suatu cabang ilmu pengetahuan yang secara empiris dan analitis mempelajari hubungan timbal balik antara hukum sebagai gejala sosial dengan gejala – gejala sosial lain.<sup>48</sup> Sosiologi hukum terutama berminat pada keberlakuan empirik atau faktual dari hukum. Hal itu menunjukkan bahwa sosiologi hukum tidak secara langsung diarahkan pada hukum sebagai sistem konseptual, melainkan pada kenyataan masyarakat yang di dalamnya hukum memainkan peranan.<sup>49</sup>

Yesmil Anwar dalam bukunya menjelaskan bahwa sosiologi hukum adalah sebuah bagian dari yang disebut sosiologi jiwa manusia yang menelaah penuh sebuah realitas kehidupan sosial hukum, yang dimulai dari sebuah hal-hal yang nyata dan observasi perwujudan lahiriah, dalam sebuah kebiasaan kolektif yang efektif. Sebuah pemikiran sosiologi hukum yang berfokus pada sebuah keberlakuan empirik atau faktual dari hukum. Bahwa dari sini dapat dilihat sosiologi hukum tidak secara

---

<sup>47</sup> Bagir Manan, Teori dan Politik Konstitusi, Cet.kedua, Yogyakarta : FH Ull Press,2004.hlm.133-134

<sup>48</sup> Munawir, Sosiologi Hukum (Ponorogo: STAIN Po Press, 2010), 1

<sup>49</sup> 3 JJ. H. Bruggink, Refleksi Tentang Hukum: Pengertian-Pengertian Dasar Dalam Teori Hukum (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2011), 163.

langsung diarahkan pada hukum sebagai sistem konseptual, melainkan pada sebuah kenyataan sistem kemasyarakatan yang didalamnya hukum hadir sebagai pemeran utama. Tapi pada sosiologi hukum objek utamanya adalah masyarakat dan kedua adalah kaidah hukum itu sendiri.<sup>50</sup>

### 3. Teori Kewenangan

Pembahasan mengenai teori kewenangan pada hakikatnya tidak dapat dilepaskan dari pembahasan tentang kekuasaan, kewenangan dan wewenang, terkait dengan pelaksanaan tugas dan fungsi aparatur negara, dalam literatur ilmu hukum, ilmu politik, dan ilmu pemerintahan, sering ditemukam istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya, selain itu kewenangan juga sering kali disamakan juga dengan wewenang.

Menurut H. D. Stoud,<sup>51</sup> seperti dikutip Ridwan HD, menyajikan pengertian tentang kewenangan, kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

---

<sup>50</sup> Yesmil Anwar, Pengantar Sosiologi Hukum. (Jakarta: Grasindo, 2008), 18.

<sup>51</sup> Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 110

Kewenangan dan wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan tugas dan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Tindakan aparatur pemerintahan atau aparatur negara yang didasarkan pada wewenang yang dimiliki akan menghasilkan legitimasi yang kuat, sebaliknya tindakan aparatur pemerintahan yang tidak ada landasan wewenangnya, tidak mempunyai legitimasi sehingga tidak sah secara hukum.

H.D.Stout,<sup>52</sup> dengan mengutip pendapat Verhey, mengemukakan bahwa *het beginsel van wetmatigheid van bestuur* mengandung tiga aspek, yakni aspek negatif (*het negatieve aspect*), aspek formal positif (*het formeel-positieve aspect*), dan aspek materil positif (*het materieel positieve aspect*). Aspek negatif menentukan bahwa tindakan pemerintah tidak boleh bertentangan dengan undang-undang, tindakan pemerintahan adalah tidak sah jika bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, aspek formal positif menentukan bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan tertentu sepanjang diberikan atau berdasarkan undang-undang.

---

<sup>52</sup> H.D.Stoute, 1994, *De Betekenissen van de Wet*, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, hlm 28

Aspek materiil positif menentukan bahwa undang-undang memuat aturan umum yang mengikat tindakan pemerintahan. Hal ini berarti bahwa kewenangan itu harus memiliki dasar perundang-undangan dan juga bahwa kewenangan itu isinya ditentukan normanya oleh undang-undang.

Secara normatif, prinsip bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan peraturan perundang-undangan atau berdasarkan pada kewenangan ini memang dianut di setiap negara hukum, namun dalam praktiknya penerapan prinsip berbeda-beda antara negara yang satu dengan negara yang lain, ada negara yang begitu ketat menerapkannya. Artinya untuk hal-hal atau tindakantindakan pemerintah yang tidak begitu fundamental, penerapan prinsip tersebut dapat diabaikan.<sup>53</sup>

Kewenangan merupakan bagian dari kekuasaan, karena pada hakikatnya kewenangan adalah kekuasaan yang dilembagakan (*institutionalized power*) atau kekuasaan yang diabsahkan atau kekuasaan formal (*formal power*), kewenangan merupakan kekuasaan yang diperoleh secara konstitusional, karena kekuasaan juga bisa diperoleh secara inkonstitusional. Pengertian konstitusi dalam hal ini bisa diartikan secara luas dan dapat pula diartikan sempit, konstitusi dalam arti luas adalah hukum

---

<sup>53</sup> Ridwan HR, Op Cit, hlm 93.

tata negara, sedangkan dalam arti sempit adalah Undang-Undang Dasar.<sup>54</sup>

Menurut Miriam Budiardjo,<sup>55</sup> kekuasaan adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara. Menurut Ramlan Surbakti,<sup>56</sup> kekuasaan merupakan kemampuan menggunakan sumber-sumber pengaruh yang dimiliki untuk mempengaruhi perilaku pihak lain, sehingga pihak lain berperilaku sesuai dengan kehendak pihak yang mempengaruhi.

Menurut Ateng Syafrudin,<sup>57</sup> ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang, kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan

---

<sup>54</sup> Bambang Waluyo, 2016, *Penegakan Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm 212.

<sup>55</sup> Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm 35.

<sup>56</sup> Ramlan Surbakti, 1992, *Memahami Ilmu Politik*, Ganesha Ilmu, Jakarta 1992, hlm 58.

<sup>57</sup> Ateng Syafrudin, 2000, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm 22.

lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Menurut Prajudi Atmosudijjo<sup>58</sup>, Kewenangan adalah apa yang disebut dengan kekuasaan formal, yaitu kekuasaan yang berasal dari kekuasaan legislatif (diberi oleh undang-undang) atau dari kekuasaan eksekutif/administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang, wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu hukum public.

Max Weber,<sup>59</sup> membagi kewenangan menjadi empat macam, yang meliputi:

1. Wewenang kharismatis, tradisional, dan rasional (legal).

Wewenang kharismatis merupakan wewenang yang didasarkan pada kharisma yang merupakan suatu kemampuan khusus yang melekat pada diri seseorang, kemampuan mana yang diyakini sebagai pembawaan seseorang sejak lahir. Wewenang

---

<sup>58</sup> Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 29.

<sup>59</sup> Soerjono Soekanto, 2005, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 280-288.

tradisional merupakan wewenang yang dapat dipunyai oleh seseorang atau kelompok orang. Ciri-ciri wewenang tradisional, meliputi:

- a. Adanya ketentuan-ketentuan tradisional yang mengikat penguasa yang mempunyai wewenang, serta orang-orang lainnya dalam masyarakat;
- b. Adanya wewenang yang lebih tinggi daripada kedudukan seorang diri hadir secara pribadi;
- c. Selama tidak ada pertentangan dengan ketentuan-ketentuan tradisional, orang-orang dapat bertindak secara bebas

Wewenang rasional atau legal, yaitu wewenang yang disandarkan pada sistem hukum yang berlaku dalam masyarakat, sistem hukum mana dipahamkan sebagai kaidah-kaidah yang telah diakui serta ditaati oleh masyarakat, dan bahkan telah diperkuat oleh Negara;

2. Wewenang yang tidak resmi merupakan hubungan-hubungan yang timbul antar pribadi yang sifatnya rasional, dan sifatnya sangat ditentukan pihak-pihak yang saling berhubungan tadi. Wewenang resmi sifatnya sistematis, dapat diperhitungkan dan rasional. Biasanya wewenang ini dapat dijumpai pada kelompok-kelompok besar yang memerlukan aturan tata tertib yang tegas dan bersifat tetap;

3. Wewenang pribadi lebih didasarkan pada tradisi, dan/atau kharisma. Wewenang teritorial merupakan wewenang dilihat dari wilayah tempat tinggal;
4. Wewenang terbatas adalah wewenang yang sifatnya terbatas, dalam arti tidak mencakup semua sektor atau bidang kehidupan, akan tetapi hanya terbatas pada salah satu sektor atau bidang saja. Misalnya, seorang Jaksa di Indonesia mempunyai wewenang atas nama negara menuntut seseorang warga masyarakat yang melakukan tindak pidana, akan tetapi Jaksa tersebut tidak berwenang untuk mengadilinya. Wewenang menyeluruh merupakan wewenang yang tidak dibatasi oleh bidang-bidang kehidupan tertentu. Suatu contoh adalah misalnya bahwa setiap negara mempunyai wewenang yang menyeluruh atau mutlak untuk mempertahankan kedaulatan wilayahnya.

#### **4. Teori Kepastian Hukum**

Aturan hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam masyarakat dan menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu.

Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum. Jadi dapat disimpulkan

bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis, sehingga tidak menimbulkan keraguan (multi-tafsir), logis dan mempunyai daya prediktabilitas. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Asas kepastian hukum diperlukan dalam terciptanya peraturan perundang-undangan karena kepastian hukum merupakan prinsip utama dari berbagai macam prinsip-prinsip supremasi hukum yang menurut M. Kordela (2008) *“The legal certainty as the superior principle of the system of formal principles of the rule of law justifies the legal validity of a defined group of values”*<sup>60</sup>.

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara;
- b) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;

---

<sup>60</sup> Samudra Putra Indratanto, dkk, 2020, *Asas Kepastian Hukum Dalam Implementasi Putusan Mahkamah Konstitusi Berbentuk Peraturan Lembaga Negara Dan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang*, Jurnal Ilmu Hukum 16, no. 1 : 88–100.

- c) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut;
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum;
- e) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.<sup>61</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati<sup>62</sup>

## **5. Teori pengawasan**

Pengawasan dapat di definisikan sebagai proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai. Hal tersebut berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan-kegiatan sesuai yang direncanakan. Pengertian ini

---

<sup>61</sup> Soeroso, 2011. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta : PT. Sinar Grafika, hlm. 34.

<sup>62</sup> Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Jakarta : Rajawali Press, hlm. 56.

menunjukkan adanya hubungan yang sangat erat antara perencanaan dan pengawasan.<sup>63</sup>

Kontrol atau pengawasan adalah fungsi di dalam manajemen fungsional yang harus dilaksanakan oleh setiap pimpinan semua unit/satuan kerja terhadap pelaksanaan pekerjaan atau pegawai yang melaksanakan sesuai dengan tugas pokoknya masing-masing.

Bahwa dalam konteks penentuan formasi Jabatan Notaris yang dilakukan oleh pemerintah melalui kementerian yang berwenang harus sesuai dengan mekanisme dan procedural yang telah ditetapkan oleh Undang-Undang dan / atau peraturan – peraturan yang berkaitan, sehingga pengawasan sangat diperlukan guna memastikan pejabat atau lembaga yang berwenang melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai dengan norma hukum yang berlaku.

Dengan demikian, pengawasan oleh pimpinan khususnya yang berupa pengawasan melekat (*built in control*), merupakan kegiatan manajerial yang dilakukan dengan maksud agar tidak terjadi penyimpangan dalam melaksanakan pekerjaan. Suatu penyimpangan atau kesalahan terjadi atau tidak selama dalam pelaksanaan pekerjaan tergantung pada tingkat kemampuan dan keterampilan pegawai. Para pegawai yang selalu mendapat

---

<sup>63</sup> Yohannes Yahya, 2006, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, hlm. 133

pengarahan atau bimbingan dari atasan, cenderung melakukan kesalahan atau penyimpangan yang lebih sedikit dibandingkan dengan pegawai yang tidak memperoleh bimbingan.<sup>64</sup>

Pengertian pengawasan cukup beragam, di bawah ini adalah contoh keberagaman pengertian tersebut:

1. Menurut Sondang P. Siagian pengawasan adalah proses pengamatan dari pada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan.
2. Robert J. Mockler berpendapat bahwa pengawasan manajemen adalah suatu usaha sistematis untuk menetapkan standart pelaksanaan dengan tujuan-tujuan perencanaan, merancang sistem informasi, umpan balik, membandingkan kegiatan nyata dengan standard yang telah ditetapkan sebelumnya, menentukan dan mengukur penyimpangan-penyimpangan serta mengambil tindakan koreksi yang diperlukan untuk menjamin bahwa semua sumber daya perusahaan dipergunakan dengan cara efektif dan efisien dalam pencapaian tujuan-tujuan perusahaan.<sup>65</sup>
3. Pengawasan menurut Fahmi yang dikutip oleh Erlis Milta Rin Sondole dkk, bahwa pengawasan secara umum didefinisikan sebagai cara suatu organisasi mewujudkan kinerja yang efektif

---

<sup>64</sup> M. Kadarisman, 2013, *Manajemen Pengembangan Sumber Daya Manusia*, Rajawali, Jakarta, hlm. 172

<sup>65</sup> Zamani, 1998, *Manajemen*, IPWI, Jakarta, hlm. 132

dan efisien, serta lebih jauh mendukung terwujudnya visi dan misi organisasi;<sup>66</sup>

4. Mc. Farland memberikan definisi pengawasan (*control*) sebagai berikut. “*Control is the process by which an executive gets the performance of his subordinate to correspond as closely as possible to chosen plans, orders objective, or policies*”. (Pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, tujuan, kebijakan yang telah ditentukan)

Jelasnya pengawasan harus berpedoman terhadap hal-hal berikut.<sup>67</sup>

- a. Rencana (*Planning*) yang telah ditentukan;
- b. Perintah (*Orders*) terhadap pelaksanaan pekerjaan (*Performance*);
- c. Tujuan;
- d. Kebijakan yang telah ditentukan sebelumnya.

---

<sup>66</sup> Erlis Milta Rin Sondole dkk, 2015, *Pengaruh Disiplin Kerja, Motivasi dan Pengawasan terhadap Kinerja Karyawan pada PT. Pertamina (Persero) Unit Pemasaran VII Pertamina BBM Bitung*, Jurnal EMBA, Vol. 3, hlm. 652.

<sup>67</sup> Maringan Masry Simbolon, 2004, *Dasar – Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia , Jakarta, hlm. 61.

## E. Kerangka Pikir

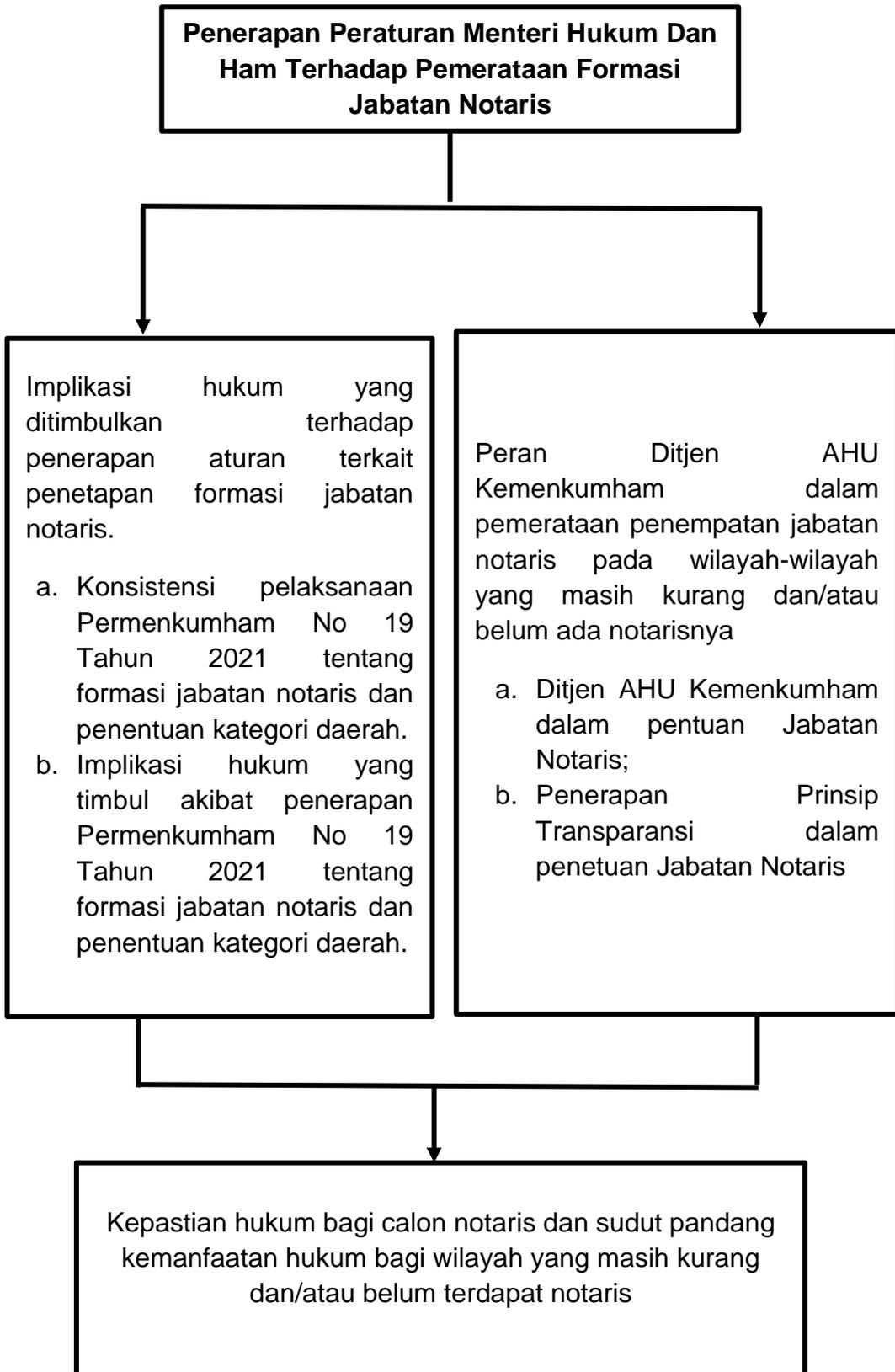
Kerangka pikir (*conceptual framework*) penulisan tesis ini berawal dari perkembangan jumlah notaris dalam setiap tahunnya yang hanya terpusat pada kabupaten/kota tertentu sehingga di beberapa kabupaten/kota lainnya tidak memenuhi jumlah formasi sebagaimana yang telah ditetapkan oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia melalui Ditjen AHU<sup>68</sup>. Mengenai formasi Jabatan Notaris sebagaimana yang telah diuraikan akan diurai dari beberapa sumber seperti aturan-aturan hukum terkait, petunjuk teknis atau petunjuk lanjutan oleh Kementerian terkait dalam menetapkan jumlah formasi Jabatan Notaris serta data-data lain yang relevan. Aspek-aspek yang menjadi tujuan penulisan ini untuk mengetahui mekanisme, kajian serta landasan yang menjadi dasar penetapan dan penentuan jumlah formasi jabatan notaris, serta peran dan faktor-faktor yang mempengaruhi penempatan jumlah notaris secara proporsional di wilayah yang masih kurang dan/atau belum terdapat notaris.

Secara singkat yang melatar belakangi kerangka pikir ini dan menjadi minat penulisan ini dapat diketahui melalui bagan sebagai berikut:

---

<sup>68</sup> Ardheana Sella Regita Mustofa, 2022, *Penataan Formasi Jabatan Notaris Di Daerah Istimewa Yogyakarta Pasca Berlakunya Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Nomor 19 Tahun 2021 Tentang Formasi Jabatan Notaris Dan Penentuan Kategori Daerah*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada.

## Bagan Kerangka Pikir



## **F. Definisi Operasional**

1. 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.
2. Formasi Jabatan Notaris adalah penentuan jumlah Notaris yang dibutuhkan pada suatu Kabupaten/Kota.
3. Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang Hukum dan Hak Asasi Manusia.
4. Kategori daerah adalah pengelompokan tempat kedudukan Notaris berdasarkan kriteria Formasi Jabatan Notaris.
5. Direktorat Jenderal Administrasi Hukum Umum (Dirjen AHU) adalah salah satu unsur pelaksana di Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Indonesia yang bertugas menyelenggarakan perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pelayanan administrasi hukum umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
6. Pemerataan adalah penempatan notaris sesuai dengan tingkat kebutuhan wilayah masing-masing.