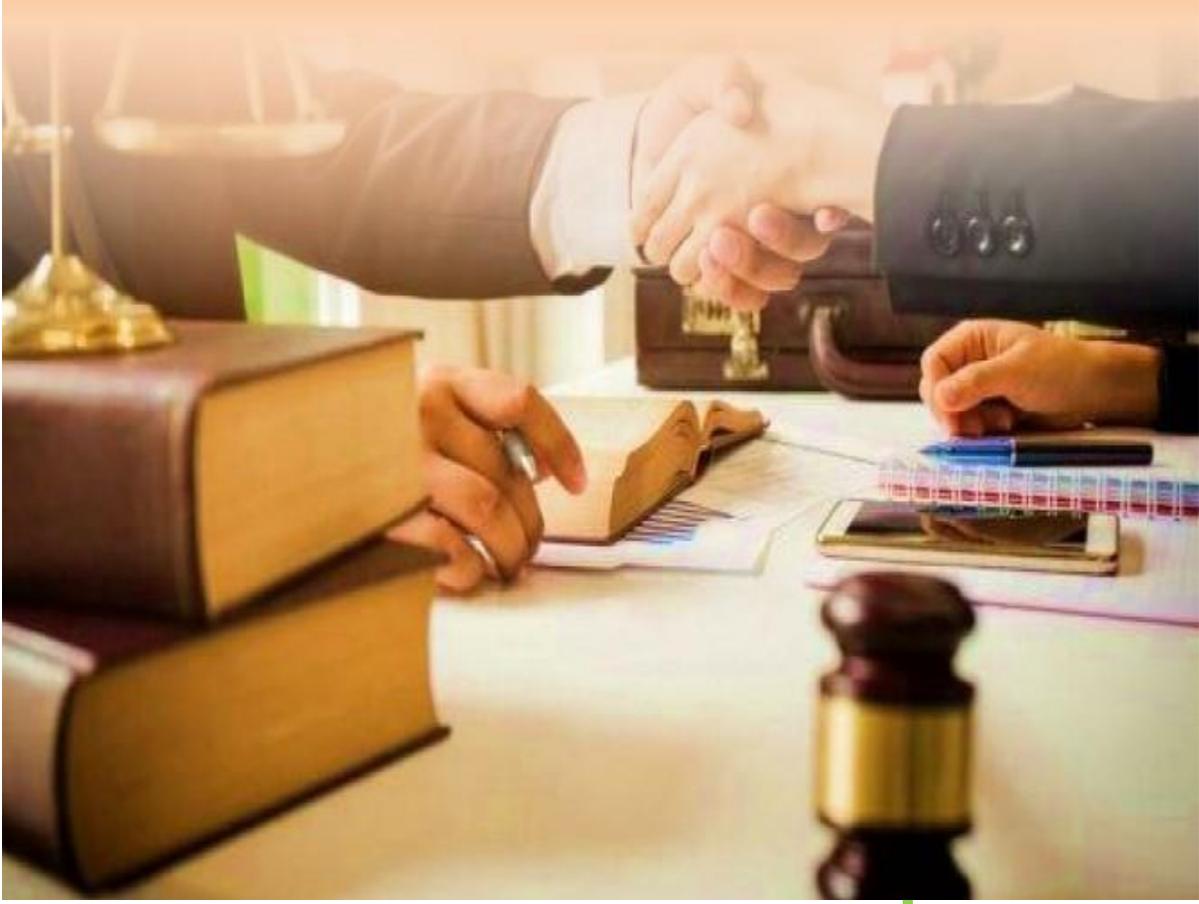


Dr. H. Dhoni Martien, S.H., M.H.

POLITIK HUKUM KENOTARIATAN



POLITIK HUKUM KENOTARIATAN

Dr. H. Dhoni Martien, S.H.,M.H.

**Mitra Ilmu
2023**

PERLINDUNGAN POLITIK HUKUM KENOTARIATAN

Penulis :

Dr. H. Dhoni Martien, S.H.,M.H.

ISBN: 978-623-145-385-3

Desain Sampul dan Tata Letak:

Sulaiman

Penerbit :

Mitra Ilmu

Ukuran :

23 x 15 cm (Standar UNESCO)

Kantor:

Jl. Kesatuan 3 No. 11 Kelurahan Maccini Parang

Kecamatan Makassar Kota Makassar

Hp. 081340021801/ 0852-9947-3675/ 0821-9649-6667

Email : mitrailmua@gmail.com

Website : www.mitrailmumakassar.com

Anggota IKAPI Nomor: 041/SSL/2022

Cetakan pertama: Desember 2023

Dilarang memperbanyak, menyalin, merekam sebagian atau seluruh bagian buku ini dalam bahasa atau bentuk apapun tanpa izin tertulis dari penerbit atau penulis.

DAFTAR ISI

Daftar Isi.....	iii
Kata Pengantar	iv
BAB I PENDAHULUAN	1
BAB II TEORI HUKUM KENOTARIATAN	8
BAB III KONSEP & TEORI PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM	38
BAB IV KONSEP POLITIK HUKUM.....	43
BAB VI POLITIK HUKUM JABATAN PEJABAT UMUM	49
BAB VII RANGKAP JABATAN BAGI NOTARIS	57
BAB VIII SEJARAH LEMBAGA NOTARIS	69
BAB IX SEJARAH PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH	78
BAB X RELEVANSI PEMISAHAN JABATAN PEJABAT UMUM DALAM KAI- TANNYA DENGAN PELAYANAN PUBLIK SAAT INI (MODERN)	83
BAB XI PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN TUGAS JABATAN PEJABAT UMUM	100
DAFTAR PUSTAKA	148

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yang Maha Kuasa, karena atas izin-Nya, penulis dapat menyelesaikan buku dengan judul “**Perlindungan Politik Hukum Kenotariatan**”.

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

kebenaran dan kepastian sebagai intisari dari kepastian hukum itu sendiri.

Penulis menyadari bahwa buku ini masih jauh dari sempurna. Karena itu, penulis berharap agar pembaca berkenan memberikan kritik dan saran yang membangun untuk perbaikan kedepannya. Akhir kata, penulis berharap agar buku ini dapat membawa manfaat kepada pembaca dan menjadi inspirasi untuk para generasi bangsa agar menjadi pribadi yang bermartabat, berpengetahuan luas, mandiri dan kreatif.

Desember 2023

Penyusun

SINOPSIS

Buku ini membahas tentang Notaris merupakan pejabatan umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta yang dibuat dihadapan Notaris merupakan bukti otentik, bukti paling sempurna, dengan segala akibatnya. Jabatan Notaris adalah jabatan umum atau publik, karena Notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah. Notaris menjalankan tugas negara, dan akta yang dibuat, yaitu minuta (asli akta) adalah merupakan dokumen negara.

BAB I

PENDAHULUAN

Manusia terlahir sebagai individu yang saling berhubungan dengan sesamanya, karena manusia disebut sebagai makhluk sosial. Setiap individu memiliki beraneka ragam kebutuhan yang harus dipenuhi dalam hidupnya. Untuk memenuhi kebutuhan tersebut manusia harus saling berinteraksi satu sama lain, saling bertukar keperluan, bahkan tidak hanya terbatas soal materi saja, melainkan juga jasa dan keahlian atau ketrampilan. Perkembangan kehidupan manusia merupakan kelangsungan hidup yang berkaitan dengan kebutuhan hidup yang layak. Melihat tuntutan untuk hidup yang layak tersebut manusia berupaya dan berdaya cipta untuk memenuhinya. Wujud nyata yang dapat dilihat adalah bahwa manusia akan bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidupnya.

Dengan bekerja tersebut manusia terikat maupun tidakterikat dengan pihak lainya maupun dengan lingkungan pekerjaannya. Bentuk kerja maupun pekerjaan yang ada yaitu dapat berupa bekerja secara individual maupun secara kolektif. Bekerja secara individual dalam artian bahwa dalam menjalankan pekerjaannya tidak terikat oleh kondisi diluar dirinya yang dapat mempengaruhi hak dan kewajibannya. Sedangkan

menjalankan pekerjaan secara kolektif berarti bahwa dalam dirinya terdapat ikatan yang dapat mempengaruhi hak dan kewajibannya.

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

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

Parameter mengenai suatu perbuatan atau perilaku yang dikualifikasi sebagai perbuatan/perilaku yang baik tentu dengan membandingkannya dari perbuatan/perilaku buruk atau jahat.

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

Marcus Tullius Cicero, seorang filsuf hukum dan politik menyampaikan sebuah adagium yang tidak terbantahkan berkaitan dengan hubungan antara masyarakat dan hukum, yakni *ubi societas ubi ius*, dimana

ada masyarakat disana ada hukum. Hal ini mengisyaratkan bahwa kehidupan manusia sebagai makhluk sosial yang tergabung dalam kehidupan bermasyarakat tidak akan pernah lepas dari perekat dan penjaga kehidupan masyarakat itu yang disebut sebagai hukum. Hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari masyarakat. Keberadaan hukum di dalam masyarakat bagaikan udara bagi kehidupan manusia.³ Pertentangan antara kepentingan manusia dapat menimbulkan kekacauan dalam masyarakat sehingga dibuat suatu petunjuk hidup agar ketertiban, kedamaian, dan kebahagiaan dalam masyarakat tetap ada. Petunjuk hidup, yang biasanya disebut kaidah atau norma, terdapat dalam hukum itu sendiri. Hakikat hukum ialah membawa aturan yang adil dalam masyarakat (*rapport du droit, inbreng van recht*) sehingga kehidupan masyarakat tersebut tetap ajeg.

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

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

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

Mengapa saya mengatakan bahwa keadilan merupakan kehendak umum tertinggi yang dicitakan oleh masyarakat? Setiap manusia memiliki aspek fisik dan aspek eksistensi. Aspek fisik berkaitan dengan ragawi manusia, bahkan bukan hanya manusia, binatang pun memiliki aspek ini. Dalam menunjang aspek fisik ini, manusia sebagaimana halnya binatang membutuhkan makan, minum, kawin, dan sebagainya yang sifatnya

dalam rangka memenuhi kebutuhan ragawi manusia. Sehingga, ada yang menyatakan bahwa manusia merupakan binatang yang berpikir. Ungkapan tersebut tidak sepenuhnya salah, karena binatang juga memerlukan penunjang untuk memenuhi aspek fisiknya seperti halnya manusia, namun binatang tidak diberikan daya pikir oleh Tuhan. Oleh karena itu, ungkapan “manusia adalah binatang yang berpikir” senafas dengan ungkapan Rene Descartes yang menyatakan *cogito ergo sum* yang berarti aku berpikir karena itu aku ada yang bermakna manusia ada karena manusia berpikir. Secara radikal, ungkapan Descartes tersebut dapat dimaknai bahwa pembeda antara manusia dengan binatang ialah karena pikiran.

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

Hati berkaitan dengan rasa dan keadilan itu merupakan rasa. Keadilan berkaitan dengan aspek eksistensi manusia. Aspek eksistensi manusia merupakan aspek pembeda antara manusia dengan makhluk hidup lainnya. Manusia ingin diperlakukan adil, manusia ingin bahagia, manusia ingin dihormati, dan manusia ingin dihargai, jadi semua itu merupakan rasa. Pemenuhan terhadap rasa bisa merupakan hal tertinggi yang diinginkan manusia, sebagai contoh misalnya ada manusia yang meskipun tidak makan dan minum, namun tetap tidak mengemis atau meminta-minta karena kehormatan dan harga diri lebih tinggi dibandingkan daripada sekedar pemenuhan kebutuhan fisik seperti makan dan minum. Dengan perkataan lain bahwa aspek fisik kedudukannya tidaklah setinggi aspek eksistensial, meskipun aspek fisik tetaplah penting. Sehingga, dapat disimpulkan bahwa keadilan merupakan kehendak bersama sekaligus kehendak individu yang tertinggi. Oleh karena itu, hukum diadakan untuk mewujudkan keadilan sebagai kehendak bersama dalam komunitas manusia yang disebut dengan masyarakat.

BAB II

TEORI HUKUM KENOTARIATAN

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

Baiklah, kita kembali ke permasalahan “notaris diadakan hanya semata untuk menjamin kepastian hukum”... Dalam Konsiderans Menimbang huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) disebutkan bahwa *inti dari kepastian hukum, ketertiban hukum dan perlindungan hukum ialah kebenaran dan keadilan*. Itulah alasan utama kenapa negara mengadakan jabatan notaris, bukan hanya untuk menjamin kepastian hukum semata, namun lebih dari itu ialah untuk kebenaran dan keadilan. Dalam ilmu

perundang-undangan dikatakan bahwa jika ingin memahami suatu undang-undang maka harus memahami kehendak atau alasan pembentuk undang-undang tersebut yang dicantumkan dalam konsideran menimbang suatu undang-undang. Dengan perkataan lain bahwa ruh atau hakikat suatu undang-undang terdapat dalam bagian pertimbangan atau dasar pembentukan undang-undang itu, yakni dalam bagian konsiderans.

Pertanyaan selanjutnya, bagaimana mungkin seorang yang akan menjadi notaris bisa memahami kebenaran dan keadilan jika dalam proses pembelajaran atau pendidikannya tidak diajarkan mengenai apa itu benar dan apa itu adil serta bagaimana cara memperoleh dan mewujudkan kebenaran dan keadilan itu? Jawabannya sudah pasti, yakni dengan diadakannya matakuliah yang bisa memberikan pemahaman tentang kebenaran dan keadilan. Notaris bukanlah robot yang sekedar membuat akta, namun notaris adalah manusia. Manusia adalah makhluk yang penuh dengan subjektifitas dan kepentingan. Subjektifitas dan kepentingan inilah yang menyebabkan notaris bisa menghadapi permasalahan hukum di kemudian hari. Lalu, jika notaris menghadapi permasalahan hukum, apakah cukup dengan ilmu atau matakuliah tentang teknik pembuatan akta dapat membantu notaris menyelesaikan

masalah hukumnya? Tentu tidak. Oleh karena itu dalam pendidikan kenotariatan, tidak cukup skill tentang teknik pembuatan akta semata, namun skill ilmu hukumnya juga harus diberikan. Bukan hanya untukantisipasi jika ada masalah hukum, namun yang utama ialah untuk mewujudkan kebenaran dan kepastian sebagai intisari dari kepastian hukum itu sendiri.

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

Berdasarkan uraian di atas, maka dalam bab ini akan diuraikan beberapa konsep dan teori hukum yang relevan dalam hukum kenotariatan dan/atau jabatan notaris. Konsep dan teori-teori hukum ini nantinya diharapkan dapat membantu mahasiswa Magister

Kenotariatan dalam memahami hukum kenotariatan, khususnya dalam menyelesaikan tugas akhir (tesis) pada Program Studi Magister Kenotariatan.

A. Teori Jabatan dan Jabatan Notaris

Kita akan mencoba menelaah dahulu dari apa itu pejabat, bila diperhatikan dari segi bahasa, Pengertian “pejabat” menurut pengertian bahasa adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan). Dalam bahasa Belanda istilah “pejabat” disalin antara lain menjadi “*ambtdrager*”, yang diartikan sebagai orang yang diangkat dalam dinas pemerintah (negara, propinsi, kotapraja, dan sebagainya).

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

jabatan dapat melaksanakan kewajibannya.

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. 21 Jabatan muncul sebagai pribadi (*persoon*) atau subjek hukum, yang dibebani kewajiban dan dijadikan berwenang untuk melakukan perbuatan hukum, akan tetapi untuk melakukan tindakan harus melalui pejabat atau pemangku jabatan. Dalam hal ini harus ada pemisahan mutlak antara pribadi pemangku jabatan selaku pejabat dan selaku manusia sebagai *prive*.

Istilah "Jabatan" memiliki beberapa pengertian umum. Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan jabatan sebagai pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi. Sedangkan Ensiklopedia Kementerian Keuangan memberikan pengertian Jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai dalam rangka suatu satuan organisasi. Arti jabatan seperti ini dalam arti yang umum, untuk setiap bidang pekerjaan (tugas) yang sengaja dibuat untuk keperluan yang bersangkutan baik

dan pemerintahan maupun organisasi yang dapat diubah sesuai dengan keperluan. Menurut Logemann, apa yang disebut dengan 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. Jabatan dijalankan oleh pribadi sebagai wakil dalam kedudukan demikian dan berbuat atas nama jabatan, yang disebut pemangku jabatan. Jadi jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.

Pendapat lain mengenai jabatan dikemukakan oleh Utrecht: "Jabatan adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Sedangkan menurut Bagir Manan:

"Jabatan merupakan lingkungan kerja tetap yang berisi fungsi-fungsi tertentu yang secara keseluruhan akan mencerminkan tujuan dan tata kerja suatu organisasi.

Kumpulan atau keseluruhan jabatan inilah yang mewujudkan suatu organisasi. Dengan perkataan lain organisasi merupakan kumpulan jabatan atau lingkungan kerja tetap dengan berbagai fungsi. Keseluruhan fungsi dari semua jabatan tersebutlah yang mencerminkan tujuan organisasi.

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

Sejarah mencatat awal lahirnya profesi jabatan Notaris adalah profesi kaum terpelajar dan kaum yang dekat dengan sumber kekuasaan. Para Notaris ketika itu mendokumentasikan sejarah dan titah raja. Para Notaris juga menjadi orang dekat Paus yang memberikan bantuan dalam hubungan keperdataan. Bahkan pada abad kegelapan (*Dark Age* 500 - 1000 setelah Masehi) di mana penguasa tidak bisa memberikan jaminan kepastian hukum, para Notaris menjadi rujukan bagi masyarakat yang bersengketa untuk meminta kepastian hukum atas sebuah kasus.

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan bahwa sejak awal lahirnya profesi jabatan Notaris, termasuk jabatan yang prestisius, mulia, bernilai keluhuran dan bermartabat tinggi. Notaris merupakan pejabatan umum yang berwenang untuk membuat akta otentik

sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta yang dibuat dihadapan Notaris merupakan bukti otentik, bukti paling sempurna, dengan segala akibatnya.

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

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

Namun Notaris bukanlah juga pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut TUN), sehingga Notaris tidak bisa dikenakan tindak pidana korupsi, sesuai dengan Pasal 11 huruf a Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2002 tentang Komisi Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (selanjutnya disebut UU KPK).

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

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

1. Akta harus dibuat "oleh" (*door*) atau "di hadapan" (*ten ovestaan*) seorang pejabat umum.
2. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang.

3. Pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Istilah Notaris pada dasarnya berasal dari kata “notarius” (Latin), yakni nama yang diberikan pada orang-orang Romawi dimana tugasnya menjalankan pekerjaan menulis pada masa itu. Ada juga pendapat yang mengatakan, bahwa nama Notaris itu berkata dari kata “*nota literaria*”, yang berarti tanda (letter merk atau karakter) yang menyatakan sesuatu perkataan. Seorang Notaris, menurut pendapat Tan Thong Kie “Notaris adalah seorang fungsionaris dalam masyarakat, hingga sekarang jabatan seorang Notaris masih disegani. Seorang Notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang boleh diandalkan”. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkan adalah benar, ia adalah pembuatan dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.

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

sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak ditentukan atau tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya ”.

Menurut Herlien Budiono, kewenangan Notaris yang utama adalah membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan *grosse*, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain, atau orang lain yang ditetapkan oleh UUJN.

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

B. Teori Kewenangan

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

Menurut Phillipus M. Hadjon: "Jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

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

Penjabaran mengenai konsep wewenang, dapat ditelusuri melalui sumber wewenang dan konsep pembenaran dari tindakan kekuasaan yang didapat dalam pemerintahan. Sumber wewenang sendiri meliputi atribusi, delegasi dan mandat. Berkaitan dengan sumber wewenang, Indroharto mengemukakan:

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

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan bahwa kewenangan yang diperoleh secara atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang baru dibentuk untuk itu. Masih menurut Indroharto ⁴⁴ “Pengertian wewenang

adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum”.

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

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

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

1. Wewenang yang sifatnya terikat yakni terjadi apabila telah dirumuskan secara jelas kapan,

keadaan bagaimana wewenang tersebut harus dilaksanakan serta telah ditentukan bagaimana keputusan seharusnya diambil.

2. Wewenang fakultatif yakni wewenang tersebut tidak wajib dilaksanakan karena masih ada pilihan sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan pada keadaan-keadaan tertentu sebagaimana yang dijelaskan pada peraturan dasarnya.
3. Wewenang bebas yakni wewenang yang dapat dilakukan ketika peraturan dasarnya memberikan kebebasan sendiri kepada pejabat tata usaha negara untuk bertidak dan menentukan keputusan yang akan diambilnya.

C. Teori Tanggung Jawab

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

bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.

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

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

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

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

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:

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

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

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari:

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

Teori pertanggung jawaban hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan hubungan antara tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan kewenangan Notaris berdasarkan UUJN yang berada dalam bidang hukum perdata. Kewenangan ini salah satunya adalah menciptakan

alat bukti yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak, kemudian menjadi suatu delik atau perbuatan yang harus dipertanggung jawabkan secara pribadi atau individu.

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

D. Teori Perlindungan Hukum

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

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

- a) Menurut pendapat Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat terhadap suatu tindakan pemerintah dapat bersifat preventif dan represif, yaitu sebagai berikut: Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah untuk bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan kewenangan. Dalam hal ini Notaris sebagai pejabat umum harus berhati-hati dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kewenangan yang diberikan Negara

kepadanya untuk membuat suatu akta otentik guna menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

- b) Perlindungan hukum yang bersifat represif bertujuan untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan. Dalam hal ini, dengan begitu banyaknya akta otentik yang dibuat oleh Notaris, tidak jarang Notaris tersebut dipermasalahkan oleh salah satu pihak atau pihaklainnya karena dianggap telah merugikan kepentingannya, baik itu dengan pengingkaran akan isi akta, tanda tangan maupun kehadiran pihak dihadapan Notaris.

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

E. Prinsip Equality

Indonesia diidealkan dan dicita-citakan oleh *the founding fathers* sebagai suatu Negara Hukum (*Rechtsstaat/The Rule of Law*). Dalam negara hukum, negara mengakui dan melindungi hak asasi manusia setiap individu tanpa membedakan latar belakangnya, sehingga semua orang

memiliki hak untuk diperlakukan sama di hadapan hukum (*equality before the law*).

A.V. Dicey mengemukakan adanya tiga aspek penting dari

rule of law:

“no man is punishable or can be lawfully made to suffer in body or goods for distinct breach of law established in the ordinary legal manner before the ordinary courts of the land in this sense, the rule of law is contrasted with every system of government based on the exercise by person in authority of wide, arbitrary, or discretionary power of constraint; no man is above the law; every man and woman, whatever be his or her rank or condition, is subject to the ordinary law of the realm and amenable to the jurisdiction of the ordinary tribunals; and the general principles of the condition (as, for example, the right to personal liberty; or the right of public meeting) are, with us, the result of judicial decisions determining the right of private persons in particular cases brought before the courts”.

Pernyataan Dicey mengenai tiga aspek penting *rule of law* memiliki pengertian bahwa aspek pertama dari *rule of law* yaitu tak seorangpun dapat dihukum atau secara hukum dapat dibuat menderita tubuh atau harta bendanya kecuali atas pelanggaran hukum tertentu yang tertuang dalam tata cara bukan biasa dihadapan pengadilan hukum Negara. Aspek kedua, yaitu tidak seorang pun berada di atas hukum, namun setiap orang apapun pangkat atau kondisinya tunduk pada hukum biasa yang merupakan lingkup dan berada di dalam

yuridiksi biasa. Aspek Ketiga, yaitu Konstitusi di jiwai oleh *rule of law* dengan alasan bahwa prinsip-prinsip umum konstitusi (misalnya terkait dengan hak kebebasan) merupakan hasil dan keputusan yudisial yang menentukan hak-hak individu pada kasus-kasus tertentu yang dibawa ke pengadilan.

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

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

F. Konsep Akta Otentik

Akta otentik adalah akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa menurut ketentuan yang telah ditetapkan, baik dengan atau tanpa bantuan dari pihak-pihak yang berkepentingan, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat di dalamnya oleh pihak-

pihak yang berkepentingan. Akta otentik tersebut memuat keterangan seorang pejabat yang menerangkan tentang apa yang dilakukannya atau dilihat di hadapannya.

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

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

Karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk

menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu, seorang pejabat atau pegawai umum juga tidak memiliki keberpihakan dalam pembuatan akta.

Bukti tulisan dalam perkara perdata adalah merupakan bukti yang utama, karena dalam lalu lintas keperdataan sering kali orang dengan sengaja menyediakan suatu bukti yang dapat dipakai kalau timbul suatu perselisihan, dan bukti tadi lazimnya atau biasanya berupa tulisan. Menurut Pasal 1867 KUHPerdata juga disebutkan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan - tulisan di bawah tangan, dari bukti berupa tulisan tersebut ada bagian yang sangat berharga untuk dilakukan pembuktian, yaitu pembuktian tentang akta.

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

Tulisan-tulisan dapat dibagi menjadi 2 (dua) golongan, yaitu akta dan tulisan-tulisan lainnya, yang

dipentingkan dari suatu akta adalah penandatungannya, karena dengan menandatangani suatu akta seseorang dianggap menanggung terhadap kebenaran apa-apa yang ditulis dalam akta itu. Di antara surat-surat atau tulisan-tulisan yang dinamakan akta tadi, ada suatu golongan lagi yang mempunyai suatu kekuatan pembuktian yang istimewa yaitu yang dinamakan sebagai akta otentik.

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

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

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

Ketidakpastian hukum dan kesewenang-wenangan akan timbul, apabila hakim dalam melaksanakan

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

G. Prinsip *Good Governance*

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

tuntutan yang lebih besar pada warga, antara lain untuk memonitor akuntabilitas pemerintahan itu sendiri.

Good goovernance sendiri bersifat etis normatif maksudnya Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik dapat digunakan sebagai petunjuk melengkapi suatu sifat penting yang mengandung berbagai pengertian hukum, seperti asas persamaan, asas kepastian hukum dan asas kepercayaan. Makna dari sifat normative ini yakni bahwa Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik mengatur kadar etis di dalam hukum administrasi penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan makna dari sifatnya yang menjelaskan adalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik tersebut memiliki sifat menjelaskan terhadap sejumlah peraturan hukum.

Sebagai asas hukum, Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik adalah asas hukum yang bahanya diturunkan dari susila (bahan hukum idiil) yang didasarkan pada moral. Moral berkaitan dengan etika, kesopanan, kepatutan, yang berdasarkan pada norma yang berlaku dalam kehidupan masyarakat yang baik dan sangat dipengaruhi oleh manusia. Karena Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik merupakan susila yang diturunkan dari moral, etika, kesopanan dan kepatutan yang berdasarkan pada norma yang berlakku dalam kehidupan masyarakat, maka Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik sebagai asas hukum juga

mempunyai kekuatan mengikat dan harus dipatuhi oleh pejabat administrasi sebagaimana halnya dengan norma atau aturan hukum.

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

dari komisi 5 *de Monchy*) dipergunakan dalam pertimbangan putusan-putusan *Raad van State* dalam perkara administrasi.

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

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

BAB III

KONSEP & TEORI PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggungjawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan/berlawanan hukum. Sanksi dikenakan, karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subjek *responsibility* dan subjek kewajiban hukum adalah sama.

Konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep hak dan kewajiban. Konsep hak merupakan suatu konsep yang menekankan pada pengertian hak yang berpasangan dengan pengertian kewajiban. Pendapat yang umum mengatakan bahwa hak pada seseorang senantiasa berkorelasi dengan kewajiban pada orang lain.

Sebuah konsep yang berkaitan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (pertanggung jawaban) hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, artinya

dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.

Menurut Peter Cane, bahwa:

like "right", "duty" and "property", "responsibility" is a fundamental legal concept, a basic building block of legal thought and reasoning. It is even more abstract than these other concepts, and it tends to appear at a later point in chains of legal reasoning than its more concrete companions.

seperti halnya "hak", "kewajiban" dan "kekayaan", maka "tanggung jawab" adalah sebuah konsep hukum yang fundamental, sebuah blok pemikiran dan penalaran hukum. Bahkan hal tersebut lebih abstrak lagi dari konsep-konsep lain, dan cenderung tampil pada mata rantai kemudian dari penalaran hukum lebih dari sekadar pasangan yang lebih mengkonkretkan.

Mengenai pemakaian istilah *responsibility* dan *liability* yang diartikan sebagai tanggungjawab, Larisa Kralj memberikan argumen:

...the terms *state responsibility* and *state liability* are sometimes used as synonyms, it is important to make a difference because they present two different legal concepts.

Istilah *state responsibility* dan *state liability* kadang-kadang digunakan sebagai sinonim. Padahal penting membuat pembedaan karena menghadirkan dua konsep hukum yang berbeda.

Menurut Pinto, *liability* dan *responsibility* mengandung pengertian yang berbeda: Istilah *responsibility* ditujukan bagi adanya indikator penentu atas lahirnya suatu tanggung jawab, yakni suatu standar yang telah ditentukan terlebih dahulu dalam suatu kewajiban yang harus ditaati serta saat lahirnya tanggung jawab itu. Sedangkan istilah *liability* lebih menunjuk kepada akibat yang ditimbul dari akibat kegagalan untuk memenuhi standar tersebut, bentuk tanggung jawab diwujudkan dalam bentuk ganti rugi kerugian dan pemulihan sebagai akibat dari terjadinya kerusakan atau kerugian.

Tanggungjawab (*responsibility*) merupakan suatu refleksi tingkah laku manusia. Penampilan tingkah laku manusia terkait dengan kontrol jiwanya, merupakan bagian dari bentuk pertimbangan intelektualnya atau mentalnya. Bilamana suatu keputusan telah diambil atau ditolak, sudah merupakan bagian dari tanggungjawab dan akibat pilihannya. Tidak ada alasan lain mengapa hal itu dilakukan atau ditinggalkan. Keputusan tersebut dianggap

telah dipimpin oleh kesadaran intelektualnya. Tanggungjawab dalam arti hukum adalah tanggungjawab yang benar-benar terkait dengan hak dan kewajibannya, bukan dalam arti tanggung jawab yang dikaitkan dengan gejala jiwa sesaat atau yang tidak disadari akibatnya.

Menurut hukum tanggung jawab adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan. Selanjutnya menurut Titik Triwulan pertanggungjawaban harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggungjawabannya.

Menurut hukum perdata dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yaitu kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat

harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.

- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*)
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

BAB IV KONSEP POLITIK HUKUM

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

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

Sebagaimana telah dikemukakan dalam bab sebelumnya, bahwa hukum bukan hanya sekedar peraturan yang dibuat untuk dijadikan “alat untuk menakut-nakuti” manusia, namun hukum merupakan refleksi dari kehidupan masyarakat yang mencita-citakan

ketertiban, kedamaian, kebahagiaan, dan keadilan. Meskipun terkadang diperlukan alat pengancam agar manusia tidak jadi melaksanakan niat untuk melakukan perbuatan jahatnya, namun kedudukan hukum dalam masyarakat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari kelangsungan hidup masyarakat itu sendiri.

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

Pada Program Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Narotama, juga menggunakan istilah Politik Perundang-Undangan sebagaimana yang digunakan di Fakultas Hukum Universitas Airlangga, sedangkan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama menggunakan istilah Politik Hukum Kenotariatan. Pada mata kuliah Politik Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama

diajarkan materi mengenai (i) pengantar dan ruang lingkup politik hukum, (ii) peristilahan politik hukum, (iii) dasar pijakan politik hukum dan politik hukum dalam berbagai teori, (iv) keterkaitan politik hukum dengan aspek-aspek kebijakan di bidang ekonomi, (v) sekilas singkat politik hukum di Indonesia, (vi) dimensi politik hukum, (vii) UUJN sebagai grand design/arsitektur, (viii) karakter yuridis akta notaris, (ix) ketentuan penyandang jabatan notaris menurut UUJN, (x) pengaturan pengawasan terhadap notaris, (xi) kapita selekta politik hukum kenotariatan.

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

Arah pengembangan atau pembentukan hukum dan penegakan hukum, tidak dapat dipisahkan dari tujuan hukum itu sendiri. Seiring menurut pendapat Roco Pound, bahwa tujuan hukum sendiri lebih

banyak diperdebatkan di ilmu politik dari pada di lapangan ilmu hukum sendiri,⁷ Menurut Mahfud MD. Sistem hukum nasional merupakan kesatuan hukum dan perundang - undangan yang terdiri dari banyak komponen yang saling bergantung, yang dibangun untuk mencapai tujuan negara dengan berpijak pada dasar dan cita hukum negara yang terkandung di dalam Pembukaan dan Pasal-pasal UUD 1945. Selain itu Mahfud MD. juga mengatakan politik hukum nasional sebagai "*legal policy*" atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan membuat hukum baru, maupun penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara.

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

Sunaryati Hartono menjelaskan bahwa politik hukum tidak terlepas dari realitas sosial dan tradisional yang ada dalam negara kita, di sisi lain sebagai anggota masyarakat internasional, politik hukum Indonesia juga terkait dengan

realita dan politik hukum internasional. Dalam perspektif berbeda dikemukakan oleh F. Sugeng Istanto, politik hukum merupakan bagian dari ilmu hukum dan dapat dibagi menjadi tiga kelompok yaitu politik hukum sebagai terjemahan dari *Rechts* Politik, politik hukum bukan terjemahan dari *Rechts* politik dan politik hukum yang membahas tentang *public policy*.

Politik hukum memerlukan sebuah mekanisme yang melibatkan banyak faktor. Kita mengenal mekanisme ini sebagai sebuah proses politik hukum. Dari pengertian ini, politik hukum mempunyai dua ruang lingkup yang saling terkait, yaitu dimensi filosofis - teoritis dan dimensi normatif - operasional. Sebagai dimensi filosofis - teoritis, politik hukum merupakan parameter nilai bagi implementasi pembangunan dan pembinaan hukum di lapangan. Sebagai dimensi normatif - operasional, politik hukum lebih terfokus pada pencerminan kehendak penguasa terhadap tatanan masyarakat yang diinginkan.

Menurut Bagir Manan dalam Leo Agustino, Politik Hukum tidak dari politik ekonomi, politik budaya, politik pertahanan, keamanan dan politik dari politik itu sendiri. Jadi politik hukum mencakup politik pembentukan hukum, politik penentuan hukum dan politik penerapan serta penegakan hukum. Maka dari uraian diatas jika pendapat - pendapat tersebut perhatikan maka

sebenarnya konsep politik hukum mengandung 2 hal yaitu pertama mengenai hukum yang sedang berlaku baik mengenai bentuk maupun isinya, dan yang kedua mengenai arah kebijakan atau perkembangan hukum yang dibangun kedepan. Dilihat dari segi sifat politik hukum itu adayang bersifat makro, messo dan mikro.

BAB VI

POLITIK HUKUM JABATAN PEJABAT UMUM

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

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

Dari sini lah istilah pejabat umum itu akan kita bahas, di Indonesia pejabat umum kewenangannya hanya dibatasi pada wilayah hukum privat saja. Beberapa wilayah hukum

privat itu dapat kita jumpai pada hukum perdata, ketika orang berhubungan atau melakukan perbuatan hukum berlawanan dengan orang, seperti jual beli, tukar menukar, sewa menyewa, dan lain sebagainya.

Di Indonesia pejabat umum secara penyandang jabatannya dapat dibagi menjadi 2, yang dijabat oleh Non PNS yaitu Notaris, PPAT, dan Pejabat lelang kelas II, namun ada pula pejabat umum yang disandang pula oleh PNS, seperti contohnya catatan sipil yang mana tugas catatan sipil juga menerbitkan akta namun tidak lebih dari

1 (satu) atau 2 (dua) pihak di dalamnya, seperti akta kelahiran, pernikahan, perceraian, dan akta kematian. Dan juga pejabat lelang kelas 1, yang mana jabatan ini juga disandang oleh Pegawai Negeri Sipil yakni oleh pejabat direktorat keuangan negara.

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

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

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

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

Pejabat Umum lainnya yang ada di Indonesia adalah

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

Bila dilihat dari uraian di atas maka sebenarnya Notaris adalah sebagai jabatan awal saja, dan bukan satu satunya Pejabat Umum. Padahal semestinya dalam menjalankan wewenangnya sebagaimana diatur pada Pasal 15 UUJN, dalam ayat ke (3) diatur bahwa “selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan Perundang-Undangan”. Pasal 15 UUJN inilah sebenarnya cukup untuk mewakili kewenangan dan tugas seorang pejabat umum, tanpa ada lagi pemisahan jabatan dan pertanggung jawaban ke berbagai pihak. Menurut Philipus M. Hadjon, pejabat umum itu seharusnya diangkat dan diberhentikan oleh kepala negara dan bukan lah oleh menteri.

Menurut Lawrence M. Friedmann, setiap hukum selalu

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

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

dalam masyarakat banyak ditentukan oleh sikap, pandangan serta nilai yang dihayati oleh anggota masyarakat ini.

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

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

parapenegak hukum dan masyarakat sebagai objek hukum.

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

Hal yang sama, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2014 tentang Pungutan oleh Otoritas Jasa Keuangan (OJK), (yang selanjutnya disebut PP Pungutan OJK) terdapat pungutan bagi profesi penunjang secara individu maupun lembaga atau kantor. Pungutan OJK terdapat dua jenis. Pertama, jenis pungutan biaya untuk perizinan dan pendaftaran. Untuk jenis pungutan ini, tiap profesi penunjang pasar modal seperti akuntan, konsultan

hukum, penilai dan notaris wajib menyetor uang ke OJK sebesar Rp. 5.000.000,- (lima juta rupiah) per orang.

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

BAB VII

RANGKAP JABATAN BAGI NOTARIS

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

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

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

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

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

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

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

Kode Etik Notaris tersebut memuat kewajiban, larangan dan pengecualian bagi Notaris dalam Pelaksanaan Jabatannya.

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

Pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris berdasarkan UUJN, dapat dikatakan bersifat preventif dan represif, karena telah memiliki aturan yang jelas, yang juga bertujuan untuk menjaga agar para Notaris dalam menjalankan profesinya, tidak mengabaikan keluhuran martabat atau tugas jabatannya, tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, tidak melanggar sumpah jabatan, dan tidak melanggar Norma Kode Etik Profesi. Kegiatan pengawasan tidak hanya bersifat preventif, tetapi juga bersifat represif, dengan memberikan penindakan atas pelanggaran-pelanggaran yang telah dilakukan oleh Notaris.

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

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

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

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

mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

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

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

membuktikan sebaliknya dan ia memberikan suatu penambahan pembuktian lain.

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

Notaris dalam jabatannya sesungguhnya merupakan instansi yang dengan akta-aktanya menimbulkan alat-alat pembuktian tertulis dengan mempunyai sifat otentik bahkan jauh sebelum UUJN lahir kedudukan Notaris sebagai lembaga yang berwenang membuat akta otentik juga telah dinyatakan dalam peraturan peninggalan kolonial antara lain BW dan Peraturan Jabatan Notaris (selanjutnya ditulis PjN).

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

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

“De Notarissen zijn openbare ambtenaren, ulsluitend

bevoegd om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening geschrift blijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voor zover het opmaken dier akten ene algemene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is." Pasal 1 tersebut di atas diterjemahkan oleh G.H.S. Lumban

Tobing sebagai berikut:

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

Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum. Pembuatan akta otentik di hadapan notaris bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan demi kepastian hak dan kewajiban para pihak yang berkepentingan sekaligus

bagi masyarakat secara keseluruhan. Dalam menjalankan jabatannya sebagai seorang pejabat umum yang diberikan wewenang oleh Negara untuk membuat akta otentik, maka Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya haruslah sesuai dengan koridor tugas dan tanggung jawab seperti yang telah dinyatakan dalam UUJN.

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

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

Dalam istilah sehari-hari istilah Independen ini sering disama-artikan dengan Mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah Mandiri berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa bergantung kepada atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun institusional tidak tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya. Independen ini mempersoalkan kemerdekaan Pejabat Umum dari intervensi atau pengaruh pihak lain ataupun diberi tugas oleh instansi lain.

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

Kedudukan Notaris sebagai suatu jabatan yang terhormat dan memiliki peran sangat penting dalam masyarakat tentunya mengharuskan siapa yang memangku jabatan tersebut memiliki kualitas yang mumpuni baik secara keilmuan maupun kepemimpinan. Ilmu pengetahuan khususnya di bidang hukum harus benar-benar dipahami oleh Notaris secara mendalam. Hal tersebut tercermin dari salah satu syarat pengangkatan Notaris yang disebutkan dalam

Pasal 3 huruf e UUJN adalah “Berijazah Sarjana Hukum dan lulus jenjang strata dua Kenotariatan”.

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

Disamping itu, perlunya pendidikan khusus dan kemampuan yang memadai sebelum diangkat sebagai Notaris adalah disebabkan karena pelaksanaan tugas jabatan Notaris merupakan pelaksanaan tugas jabatan yang esoterik, yang berarti bahwa hal tersebut harus dipelajari atau dimengerti secara khusus. Sifat esoterik dalam dunia kenotariatan tersebut membuat pendidikan tentang Ilmu Kenotariatan tidak bisa diajarkan oleh orang yang tidak memahami seluk beluk dunia kenotariatan, sehingga dalam pendidikan Magister Kenotariatan diupayakan sebisa mungkin yang menjadi Dosen atau Pengajar adalah dari kalangan praktisi Notaris yang telah memenuhi kualifikasi akademik minimal lulusan program Magister sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 46 ayat (2) huruf a Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 Tentang Guru dan Dosen (selanjutnya ditulis UU Guru

dan Dosen).Disebutkan dalam undang- undang nomor 12 tahun 2012 tentang pendidikan tinggi disebutkan dalam pasal 10 ayat (2) huruf f bahwa ilmu hukum termasuk dalam rumpun ilmu terapan artinya bahwa ilmu hukum merupakan rumpun ilmu pengetahuan dan teknologi yang mengkaji dan mendalami aplikasi ilmu bagi kehidupan manusia sehingga setara dengan ilmu lain seperti kesehatan, lingkungan, teknik, media masa, komunikasi, arsitektur, dan perencanaan bisnis.

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

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

BAB VIII

SEJARAH LEMBAGA NOTARIS

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

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

- 1) Diangkat oleh penguasa umum;
- 2) Untuk kepentingan masyarakat umum dan;
- 3) Menerima uang jasanya (honorarium) dari masyarakat umum. Pertama kalinya nama "Notarii" diberikan kepada orang-
- 4) orang yang mencatat atau menuliskan pidato yang diucapkan Cato dalam senaat Romawi. Kemudian

pada abad ke-5 yang diartikan Notarii adalah pejabat-pejabat istana yang melakukan berbagai pekerjaan konselarij kaisar yang semata-mata merupakan pekerjaan administratif.

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

Pengaturan lembaga Notariat sempat mengalami beberapa perubahan, Melalui Dekrit Kaisar tertanggal 1 Maret 1811 berlakulah undang-undang kenotariatan Perancis di Belanda. Peraturan buatan Perancis ini (25 Ventose an XI (16 Maret 1803)) sekaligus menjadi peraturan umum pertama yang mengatur kenotariatan di Belanda. Setelah Belanda lepas dari kekuasaan Perancis pada tahun 1813, peraturan buatan Perancis ini tetap dipakai sampai tahun 1842 yakni pada saat Belanda mengeluarkan Undang-Undang tanggal 19 Juli 1842 (Ned. Stb no 20) tentang Jabatan Notaris. Undang-Undang Jabatan Notaris atau "Wet op het Notarisambt" (Notariswet) pada dasarnya tetap mengacu pada undang - undang buatan Perancis sebelumnya (Ventosewet) dengan penyempurnaan pada beberapa pasal, misalnya tentang penggolongan Notaris, dewan pengawas, masa magang dan proses teknis pembuatan akta.

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

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

1650 Notaris benar - benar diberikan kebebasan dalam menjalankan tugasnya dan melarang para prokureur mencampuri pekerjaan kenotariatan.

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

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

Setelah Indonesia merdeka, 17 Agustus 1945 pemerintah

tidak segera mengembangkan konsep peraturan baru terkait keberadaan Notaris di Indonesia. Keberadaan Notaris di Indonesia tetap diakui berdasarkan ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang - Undang Dasar 1945, yaitu “segala peraturan perundang- undangan yang masih ada tetap berlaku selama belum diadakan yang baru menurut Undang - Undang Dasar ini”. Berdasarkan ketentuan dalam ketentuan Pasal 2 Aturan Peralihan (AP) Undang-Undang Dasar 1945 tersebut, Reglement op Het Notaris Arnbt in Nederlands Indie (Stbl. 1860: 3) tetap diberlakukan, sehingga Peraturan Jabatan Notaris yang berlaku sejak tahun 1860 terus dipakai sebagai satu-satunya undang - undang yang mengatur kenotariatan di Indonesia sampai tahun 2004, sedangkan dari berbagai segi Peraturan Jabatan Notaris sudah tidak sesuai dengan perkembangan jaman. Bila dibandingkan dengan peraturan induknya yakni Notariswet sendiri telah beberapa kali mengalami perubahan untuk menyesuaikan dengan perkembangan hukum dan bisnis di negeri Belanda, sehingga perubahan terhadap Peraturan Jabatan Notaris adalah sebuah hal yang sudah tidak bisa dihindarkan.

Sejak tahun 1948 kewenangan pengangkatan Notaris dilakukan oleh Menteri Kehakiman (sekarang Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia), berdasarkan Peraturan Pemerintah Tahun 1948 Nomor 60, tanggal 30 Oktober 1948 Tentang Lapangan Pekerjaan, Susunan, Pimpinan, dan Tugas Kewajiban Kementrian Kehakiman. Kemudian pada tanggal

13 November 1954 Pemerintah Republik Indonesia mengeluarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara. Dalam pasal 2 ayat (1) Undang Undang tersebut menyatakan bahwa:

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

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

Pada tahun 1860 pemerintah Belanda pada saat itu menganggap telah tiba waktunya untuk sedapat mungkin menyesuaikan peraturan-peraturan mengenai jabatan Notaris di Indonesia dengan yang berlaku di negeri Belanda dan karenanya sebagai pengganti dari peraturan-peraturan yang lama diundangkanlah Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement) yang dikenal sekarang ini, pada tanggal 26 Januari

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

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

ketenangan, serta tegas dan adil.

Peraturan Jabatan Notaris masih bersifat kolonial dan tidak terkodifikasi dengan baik, hingga pengaturan tentang Notaris dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kebutuhan hukum masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, perlu diadakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh dalam satu undang undang yang mengatur tentang jabatan notaris sehingga dapat tercipta suatu unifikasi hukum yang berlaku untuk semua penduduk di seluruh wilayah negara Republik Indonesia. Dalam rangka mewujudkan unifikasi hukum di bidang kenotariatan tersebut, dibentuk undang- undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Undang- Undang Jabatan Notaris (UUJN) terdiri dari 13 Bab dan 92 Pasal, yang diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004 dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan. Dalam Undang-undang ini diatur secara rinci tentang jabatan umum yang dijabat oleh Notaris, sehingga diharapkan bahwa akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris mampu menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum.

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

1. Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesie (Stb 1860:3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam

- Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 101;
2. Ordonantie 16 September 1931 Tentang Honorarium Notaris;
 3. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954 Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara (Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 700);
 4. Pasal 54 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 Tentang Peradilan Umum (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 34, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4379); dan
 5. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 1949 Tentang Sumpah/Janji Jabatan Notaris.

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

BAB IX

SEJARAH PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

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

Pejabat Balik Nama (*Overschrijving Ambtenaren*) bersumber pada *Ordonnantie 1834* itu hingga tahun 1947

dijalankan oleh Rechter Commisaris yaitu para Hakim pada Raad van Justitie, karena itu aktanya disebut "gerechterlijke acte". Kemudian diikuti dengan pendaftaran di Kantor Pendaftaran Tanah, yang menjadi kewenangan dan tugas- kewajiban serta tanggung-jawab Kepala Pendaftaran Tanah waktu itu dijabat oleh Kepala Kadaster dan Kepala Kadaster tidak boleh menolak pendaftaran hipotik. Bahkan di dalam pasal 1227 BW, penolakan oleh Kepala Pendaftaran Tanah, harus dibuat akta "Berita Acara" dihadapan Notaris dan/atau Juru Sita.

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

- a. Kepala Kadaster menjabat/menduduki tugas kewajiban termasuk kewenangannya berfungsi ganda atau dwi fungsi sebagai Pejabat Balik Nama, dan Kepala Pendaftaran Tanah
- b. Kewenangan Rechter Commisaris maupun Residen sebagai Pejabat Balik Nama, semenjak berlakunya Ordonnantie tersebut, berakhir sudah.

Sejak Indonesia Merdeka sampai diterbitkannya UUPA objek Pertanahan dibawah Pengaturan dan

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

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

Pada awal kemerdekaan pendaftaran tanah masih dilaksanakan terhadap tanah-tanah Eropa oleh Jawatan

Pendaftaran Tanah. Pada masa ini seseorang warga Negara Belanda, Eropah, orang Timur Asing, dan Bumiputra yang akan mengajukan hak 'eigendom' terlebih dahulu harus memperoleh:

- a. surat keputusan penetapan (beschikken) Hakim Pengadilan Negeri tentang status hak kebendaan atas bidang tanah termohon yang disebut 'gerechtrlijk acte van zakelijk recht' dan
- b. surat penetapan (beschiken) Hakim Pengadilan Negeri tentang pemberian hak milik 'eigendom privaaf' kepada pemohon yang disebut 'gerechtrlijk acte van eigendoms recht'

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

Jawatan Pendaftaran Tanah dengan Keputusan Presiden Nomor 190 tanggal 1 Juni Tahun 1957 tidak lagi di bawah Kementerian Kehakiman tetapi masuk ke Kementerian Agraria dengan tugas melaksanakan

pengukuran, pemetaan dan pembukuan semua tanah di seluruh wilayah Indonesia serta pembukuan hak-hak atas tanah dan pencatatan pemindahan hak-hak tersebut. Jawatan Agraria yang selama ini berada di bawah Kementerian Dalam Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1958 tentang Peralihan Tugas dan Wewenang Agraria yang diundangkan pada tanggal 27 Pebruari 1958 dialihkan menjadi di bawah Kementerian Agraria.

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

BAB X

RELEVANSI PEMISAHAN JABATAN PEJABAT UMUM DALAM KAITANNYA DENGAN PELAYANAN PUBLIK SAAT INI (MODERN)

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

Akta yang dibuat oleh pejabat umum, yang diberi kewenangan oleh negara, dikenal dengan akta otentik, Kewenangan merupakan tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan. Arti akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, dapat pula ditentukan bahwa siapa pun terikat dengan akta tersebut, sepanjang tidak bisa dibuktikan bukti sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap. Dengan demikian setiap wewenang ada batasannya sebagaimana yang tercantum dalam peraturan perundang-undangan. Wewenang Notaris terbatas sebagaimana peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan pejabat yang bersangkutan. Suatu akta otentik dibutuhkan oleh para pihak adalah untuk memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum terhadap perbuatan hukum yang mereka lakukan serta untuk memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna¹³² sebagai alat bukti. Dalam hukum acara perdata, alat bukti yang sah atau yang diakui oleh hukum terdiri dari: Bukti tulisan; Bukti dengan saksi-saksi; Persangkaan-persangkaan; Pengakuan; Sumpah.

Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan di bawah tangan. Tulisan-tulisan otentik berupa akta otentik, yang

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

Salah satu pejabat umum, yang diberi kewenangan oleh negara untuk membuat akta otentik adalah Notaris. Wewenang yang diperoleh suatu jabatan mempunyai sumber pasalnya. Dalam hukum administrasi wewenang bisa diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat. Wewenang secara atribusi adalah pemberian wewenang yang baru kepada suatu jabatan berdasarkan suatu

peraturan perundang-undangan atau aturan hukum. Wewenang secara delegasi merupakan pemindahan/pengalihan wewenang yang ada berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum. Dan mandat sebenarnya bukan pengalihan atau pemindahan wewenang, tapi karena yang berkompeten berhalangan. Berdasarkan UUJN tersebut, Notaris sebagai pejabat umum memperoleh wewenang secara atribusi, karena wewenang tersebut diciptakan dan diberikan oleh UUJN sendiri. Jadi wewenang yang diperoleh Notaris bukan berasal dari lembaga lain, misalnya Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Akta otentik yang dibuat oleh Notaris disebut juga dengan nama akta notariil. Akta notariil dibuat dengan tujuan agar dapat digunakan sebagai alat bukti, yang memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, jika terjadi sengketa antara para pihak. Notaris menurut Pasal 1 angka 1 UUJN adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Sedangkan kewenangan Notaris dijabarkan dalam Pasal 15 UUJN, yaitu sebagai berikut:

Pertama, Menurut Lubber, bahwa Notaris tidak hanya mencatat saja (ke dalam bentuk akta), tapi juga mencatat dan menjaga, artinya mencatat saja tidak cukup,

harus dipikirkan juga bahwa akta itu harus berguna di kemudian hari jika terjadi keadaan khas. Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang;

Kedua, Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat

(1) Notaris berwenang pula: a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; b. Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; c. Membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat bersangkutan; d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya; e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; f. Membuat

akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau g. Membuat akta risalah lelang.

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

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

Pelayanan Publik menjadi sorotan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelayanan memiliki tiga makna, (1) perihal atau cara melayani; (2) usaha melayani kebutuhan orang lain dengan memperoleh imbalan atau uang; (3) kemudahan yang diberikan sehubungan dengan jual beli barang atau jasa.

Menurut Ratminto dan Atik Septi Winarsih pengertian pelayanan publik atau pelayanan umum

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

hak dasar bagi setiap warga negara dan penduduk untuk mendapatkan pelayanan atas barang, jasa dan administratif yang disediakan oleh penyelenggara pelayanan publik dengan maksimal.

Pengertian lain menurut Hardiyansyah, 138 pengertian pelayanan publik adalah melayani keperluan orang atau masyarakat atau organisasi yang memiliki kepentingan pada organisasi, sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang ditentukan dan ditujukan untuk memberikan kepuasan kepada penerima layanan. Dari pengertian pelayanan publik di atas dapat disimpulkan bahwa pelayanan publik merupakan segala bentuk pelayanan yang diberikan oleh pemerintah baik yang diselenggarakan oleh lembaga pemerintah itu sendiri ataupun oleh lembaga non-pemerintah untuk memenuhi kebutuhan masyarakat maupun pelaksanaan ketentuan yang telah ditetapkan dengan segala sarana, dan perlengkapannya melalui prosedur kerja tertentu guna memberikan jasa pelayanan dalam bentuk barang dan jasa.

Pelayanan publik yang dimaksud dalam penelitian ini termasuk dalam segala bentuk pelayanan pada masyarakat yang dilakukan oleh Pejabat Umum dalam memenuhi kebutuhan masyarakat wilayah kerja masing - masing yang dilakukan berdasarkan asas, prinsip dan standar pelayanan publik agar mewujudkan pemerintahan yang demokratis.

Meskipun demikian, antara pelayanan barang dan jasa sering bersifat komplementer atau saling melengkapi sehingga sulit dipisahkan suatu produk yang berupa pelayanan barang seringkali disertai dengan pelayanan jasa.

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

Pelayanan jasa juga merupakan sesuatu yang tidak dapat disimpan. Artinya, suatu aktivitas pelayanan yang telah ditawarkan pada kurun waktu tertentu tidak dapat disimpan untuk ditawarkan pada kurun waktu berikutnya. Dalam hal ini segala macam produk hukum yang

dikeluarkan oleh Notaris, PPAT atau Pejabat Lelang tidak dapat diperjual belikan, hanya saja produk-produk hukum dalam hal ini akta otentik, risalah lelang, atau yang lain digunakan sebagai alat bukti otentik.

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

Dasar teoritis pelayanan publik yang ideal menurut paradigma New public service sebagaimana yang didiskusikan di atas yaitu pelayanan publik harus responsif terhadap berbagai kepentingan dan nilai-nilai publik. Tugas pemerintah adalah melakukan negosiasi dan mengelaborasi berbagai kepentingan warga negara dan kelompok komunitas. Dengan demikian, karakter dan nilai yang terkandung di dalam pelayanan publik tersebut harus

berisi preferensi nilai-nilai yang ada di masyarakat. Karena masyarakat bersifat dinamis, maka karakter pelayanan publik juga harus selalu berubah mengikuti perkembangan masyarakat. Prinsip inilah yang dapat melandasi pemisahan jabatan pejabat umum, dengan adanya perkembangan kebutuhan masyarakat dan sistem pemerintahan di Indonesia membuat aturan mengenai Pejabat umum juga mengalami perubahan.

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

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

Kualitas produk dan proses penyelenggaraan layanan publik dapat diamati, dirasakan, dan dinilai secara langsung oleh warga. Karena pelayanan publik merupakan tanggung jawab pemerintah maka kualitas pelayanan

publik yang diselenggarakan oleh pemerintah ini menjadi salah satu indikator dari kualitas suatu pemerintahan.

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

1. Responsivines atau responsivitas adalah daya tanggap penyedia layanan terhadap harapan, keinginan, aspirasi maupun tuntutan pengguna layanan.
2. Responsibility atau tanggungjawab adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa jauh proses pemberian pelayanan publik itu dilakukan sesuai dengan prinsip-prinsip atau ketentuan-ketentuan administrasi dan organisasi yang benar dan telah ditetapkan.
3. Accountability atau akuntabilitas adalah suatu ukuran yang menunjukkan seberapa besar proses penyelenggaraan pelayanan sesuai dengan kepentingan stakeholders dan norma-norma yang berkembang dalam masyarakat.

Sementara itu, Gibson, Ivancevich dan Donnelly memasukkan dimensi waktu, yaitu menggunakan ukuran

jangka pendek, jangka menengah, dan jangka panjang dalam melihat kinerja organisasi publik. Dalam hal ini, kinerja pelayanan publik terdiri dari produksi, mutu, efisiensi, fleksibilitas, dan kepuasan untuk ukuran jangka pendek; persaingan dan pengembangan untuk jangka jangka menengah; serta kelangsungan hidup.

1. Produksi adalah ukuran yang menunjukkan kemampuan organisasi untuk menghasilkan keluaran yang dibutuhkan oleh lingkungannya.
2. Mutu adalah kemampuan organisasi untuk memenuhi harapan pelanggan dan clients.
3. Efisiensi adalah perbandingan terbaik antara keluaran (output dan masukan input).
4. Fleksibilitas adalah ukuran yang menunjukkan daya tanggap organisasi terhadap tuntutan perubahan internal dan eksternal mengalihkan dengan organisasi untuk yang lain sumberdaya dari aktivitas yang satu ke aktivitas yang lain guna menghasilkan produk dan pelayanan baru yang berbeda dalam rangka menanggapi permintaan pelanggan.
5. Kepuasan menunjuk pada perasaan karyawan terhadap pekerjaan dan peran mereka di dalam organisasi.

6. Persaingan menggambarkan posisi organisasi di dalam berkompetisi dengan organisasi lain yang sejenis.
7. Pengembangan adalah ukuran yang mencerminkan kemampuan dan tanggungjawab organisasi dalam memperbesar kapasitas dan potensinya untuk berkembang melalui investasi.
8. Kelangsungan hidup adalah kemampuan organisasi untuk tetap eksis di dalam menghadapi segala perubahan.

Sedangkan Zeithaml, Parasuraman dan Berry menggunakan ukuran tangibles, reliability, reponsiveness, assurance, empathy:

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

penyedia layanan dalam memberikan kepercayaan kepada pengguna layanan.

5. Empathy adalah kemampuan memberikan perhatian kepada pengguna layanan secara individual.

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

serta perlakuan yang sama dihadapan hukum. Kewenangan Notaris membuat akta otentik atas dasar permintaan atau kehendak para pihak yang berkepentingan, hal mana berarti Notaris tidak berwenang membuat akta otentik secara jabatan atau *ambtshalve* atas keinginan

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

BAB XI

PRINSIP GOOD GOVERNANCE DALAM PELAKSANAAN TUGAS JABATAN PEJABAT UMUM

A. Prinsip Good Governance Yang Melandasi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum

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

kepentingan-kepentingan masyarakat dan intervensi pemerintah atas tersebut.

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

Istilah governance sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu governance hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korporat dan lembaga pendidikan tinggi. Wacana tentang governance yang baru muncul sekitar beberapa tahun belakangan ini, terutama setelah berbagai lembaga pembiayaan internasional mempersyaratkan good governance dalam berbagai program bantuannya. Oleh para teoritis dan praktisi administrasi Negara Indonesia,

good governance diterjemahkan menjadi penyelenggaraan pemerintahan yang amanah, tata pemerintahan yang baik, pengelolaan pemerintahan yang baik dan bertanggungjawab, ada juga yang mengartikan secara sempit sebagai pemerintahan yang bersih.

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

Governance pada dasarnya pertama kali digunakan adalah di dunia usaha atau korporat. Manajemen professional yang diperkenalkan pasca perang dunia II dengan prinsip dasar “memisahkan kepemilikan dengan pengelolaan” benar-benar menjadikan setiap korporat menjadi usaha-usaha yang besar, sehat dan menguntungkan. Gerakan ini dimulai secara besar-besaran

di Amerika, khususnya setelah para titians entrepreneur mengalami kegagalan besar mempertahankan kebesaran untuk mempertahankan bisnisnya.

United Nations Development Program (UNDP) dalam dokumen kebijakannya yang berjudul “Governance for sustainable human development”, mendefinisikan pemerintahan (governance) sebagai berikut: “Governance is the exercise of economic, political, and administrative authority to manage a country's affairs at all levels and means by which states promote social cohesion, integration, and ensure the well being of their population.” (“Kepemerintahan adalah pelaksanaan kewenangan/kekuasaan dibidang ekonomi, politik dan administratif untuk mengelola berbagai urusan negara pada setiap tingkatannya dan merupakan instrumen kebijakan negara untuk mendorong terciptanya kondisi masyarakat”).

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

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

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

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

Nilai yang menjunjung tinggi keinginan/kehendak rakyat, dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional)

kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial

1. Aspek fungsional dari pemerintah yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapai tujuan tersebut.

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

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

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

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

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

Lembaga Administrasi Negara menyimpulkan bahwa wujud good governance adalah penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggungjawab serta efisien dan efektif, dengan menjaga “kesinergisan” interaksi yang konstruktif, diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat. Selain itu Peraturan

Pemerintah Nomor 101 tahun 2000 Tentang Pendidikan Dan Jabatan Pegawai Negeri, merumuskan arti good governance sebagai berikut: Kepemerintahan yang mengemban akan dan menerapkan prinsip prinsip profesionalitas, akuntabilitas, transparansi, pelayanan prima, demokrasi efisiensi, efektivitas, supremasi hukum dan dapat diterima oleh seluruh masyarakat.”

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

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

Konseptualisasi good governance lebih menekankan pada terwujudnya demokrasi, karena itu penyelenggaraan negara yang demokratis menjadi syarat mutlak bagi terwujudnya good governance, yang berdasarkan pada adanya tanggungjawab, transparansi, dan partisipasi masyarakat. Idealnya, ketiga hal itu akan ada pada diri setiap aktor institusional dimaksud dengan memperhatikan nilai-nilai kemanusiaan dan nilai moral yang menjiwai setiap langkah governance. Good governance menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, tetapi menekankan pada pelaksanaan fungsi pemerintahan secara bersama-sama oleh pemerintah, masyarakat madani, dan pihak swasta. Good governance juga berarti implementasi kebijakan sosial politik untuk kemaslahatan rakyat banyak, bukan hanya untuk kemakmuran orang per orang atau kelompok tertentu.

Sebagaimana telah disebutkan diatas, ada tiga pilar pokok yang mendukung kemampuan suatu bangsa dalam melaksanakan good governance, yakni pemerintah, masyarakat adab, masyarakat madani, masyarakat sipil, dan pasar atau dunia usaha. Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab baru tercapai bila dalam penerapan otoritas politik, ekonomi dan administrasi ketiga unsur tersebut memiliki jaringan

dan interaksi yang setara dan sinerjik. Interaksi dan kemitraan seperti itu biasanya baru dapat berkembang subur bila ada kepercayaan, transparansi, partisipasi, serta tata aturan yang jelas dan pasti, Good governance yang sehat juga akan berkembang sehat dibawah kepemimpinan yang berwibawa dan memiliki visi yang jelas.

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

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

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

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

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

- a. Derajat tertentu dalam sikap saling mempercayai atau saling memahami
- b. Kesiapan untuk memikul tanggung jawab bersama
- c. Derajat tertentu terlibat politik dan dukungan sosial masyarakat. Dalam masyarakat modern yang dinamis dan kompleks serta beraneka ragam dewasa ini, pemerintah dan masyarakat umum memiliki berbagai tugas baru antara lain sebagai berikut:
- d. Pemberdayaan interaksi sosial politik, hal ini mengandung arti penarikan diri dalam berbagai kesempatan namun seringkali hal ini berarti

mengambil tanggung jawab untuk mengorganisasikan interaksi sosial politik yang memberikan dorongan bagi pertumbuhan sistem interaksi sosial politik untuk mengaturnya sendiri.

- e. Pembentukan dan pemeliharaan kelangsungan berbagai jenis dan bentuk “Co-arrangements” dimana permasalahan tanggung jawab dan tindakan kolektif ditanggung bersama.

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

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

mencoba berbagai unsur pelaku sosial dan pada saat yang bersamaan mendorong mereka untuk mengambil dan menerima tanggung jawab tersebut;

- d. Peranan pemerintah pada akhirnya perlu dibekali dengan kemampuan diri dan kompetensi untuk menjembatani konflik diantara berbagai kelompok kepentingan dan berbagai hambatan lainnya dalam kerangka sosial politik.

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

- a. Dalam kolaborasi yang dibangun, negara/pemerintah tetap bermain sebagai figur kunci namun tidak mendominasi, serta memiliki kapasitas mengkoordinasi (bukan memobilisasi) aktor aktor institusi-institusi semi dan non-pemerintah untuk mencapai tujuan-tujuan public.
- b. Kekuasaan yang dimiliki negara harus ditransformasikan, dari yang semula dipahami sebagai "kekuasaan atas" menjadi "kekuasaan untuk" menyelenggarakan kepentingan, memenuhi kebutuhan, dan menyelesaikan masalah publik.

- c. Negara, NGO, swasta, dan masyarakat lokal merupakan aktor-aktor yang memiliki posisi dan peran yang saling menyeimbangkan (tidak menyebut setara).
- d. Negara harus mampu mendesain ulang struktur dan kultur organisasinya agar siap dan mampu menjadi katalisator bagi institusi lainnya untuk menjalin sebuah kemitraan yang kokoh, otonom, dinamis.
- e. Negara harus melibatkan semua pilar masyarakat dalam proses kebijakan mulai dari formulasi, implementasi, dan evaluasi kebijakan, serta penyelenggaraan layanan public.

Negara harus mampu meningkatkan kualitas responsivitas, adaptasi dan akuntabilitas publik dalam penyelenggaraan kepentingan, pemenuhan kebutuhan, dan penyelesaian masalah publik.

Dalam mewujudkan suatu pemerintahan yang baik (Good Governance), menuntut setiap pejabat publik baik politisi maupun birokrasi, wajib bertanggung jawab dan mempertanggungjawabkan kepada publik segala sikap, perilaku dan kebijakannya dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi dan kewenangan yang diamanahkan kepadanya. Pemerintahan pada hakekatnya adalah pelayanan kepada masyarakat. pemerintahan tidak

dimaksudkan untuk melayani dirinya sendiri, kelompoknya, keluarganya, tetapi untuk melayani masyarakat serta menciptakan kondisi yang memungkinkan setiap anggota masyarakat mengembangkan kemampuan dan kretivitasnya demi mencapai tujuan bersama.

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

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

Selain itu, Gambir Atta mengungkapkan pula bahwa "unsur utama governance", yaitu akuntabilitas,

transparansi, keterbukaan dan aturan hukum ditambah kompetensi manajemen dan hak-hak azasi manusia.

Berikutnya United Nation Development Program (UNDP) pada tahun 1997 mengemukakan bahwa karakteristik atau prinsip yang harus dianut dan dikembangkan dalam praktek penyelenggaraan pemerintahan yang baik, meliputi:

1. Partisipasi: Setiap orang atau warga masyarakat, baik laki-laki maupun suara yang sama dalam proses pengambilan keputusan, baik secara langsung, maupun melalui lembaga perwakilan, sesuai dengan kepentingan dan aspirasi masing-masing.
2. Aturan Hukum: kerangka aturan hukum dan perundang-undangan harus berkeadilan, ditegakkan dan dipatuhi secara utuh terutama aturan hukum tentang hak azasi manusia.
3. Transparansi: Transparansi harus dibangun dalam rangka kebebasan aliran informasi.
4. Daya Tanggap: Setiap institusi dan prosesnya harus diarahkan pada upaya untuk melayani berbagai pihak yang berkepentingan.
5. Berorientasi Konsensus: Pemerintahan yang baik akan bertindak sebagai penengah bagi berbagai kepentingan yang berbeda untuk

mencapai konsensus atau kesempatan yang terbaik bagi kepentingan masing-masing pihak, dan jika dimungkinkan juga dapat diberlakukan terhadap berbagai kebijakan dan prosedur yang akan ditetapkan pemerintah.

6. Berkeadilan: Pemerintahan yang baik akan memberi kesempatan yang baik terhadap laki-laki maupun perempuan dalam upaya mereka untuk meningkatkan dan memelihara kualitas hidupnya
7. Efektivitas dan Efisiensi: Setiap proses kegiatan dan kelembagaan diarahkan untuk menghasilkan sesuatu yang benar-benar sesuai dengan kebutuhan melalui pemanfaatan yang sebaik-baiknya berbagai sumber-sumber yang tersedia.
8. Akuntabilitas: Para pengambil keputusan dalam organisasi sektor publik, swasta, dan masyarakat madani memiliki pertanggungjawaban (akuntabilitas) kepada publik (masyarakat umum), sebagaimana halnya kepada para pemilik.
9. Visi strategis: Para pimpinan dan masyarakat memiliki perspektif yang luas panjang tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan pembangunan manusia, bersamaan dengan

dirasakannya kebutuhan untuk pembangunan tersebut.

Keseluruhan karakteristik atau prinsip good governance adalah saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri. Selanjutnya, dapat disimpulkan bahwa terdapat empat unsur atau prinsip utama yang dapat memberi gambaran administrasi publik yang berciri pemerintahan yang baik yaitu sebagai berikut:

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

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

1. Prinsip Demokrasi dan Pemberdayaan

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

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

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

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

2. Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

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

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

1. Prinsip Partisipasi

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

2. Prinsip Kemitraan

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

3. Prinsip Desentralisasi

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

1. Konsistensi Kebijakan dan Kepastian Hukum

Peningkatan pembangunan dan efisiensi nasional membutuhkan penyesuaian kebijakan dan perangkat

perundang-undangan, namun tidak berarti harus mengabaikan kepastian hukumnya.

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

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

1. Asas Kepastian Hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.
2. Asas Tertib Penyelenggaraan Negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasan, dan keseimbangan dalam pengendalian Penyelenggara Negara.
3. Asas Kepentingan Umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

Asas Keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

1. Asas Proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban Penyelenggara Negara.
2. Asas Profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Asas Akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan Penyelenggara Negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

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

pejabat lainnya yang telah diamanahkan oleh masyarakat dan negara ini.

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

Pejabat umum yang dimaksud diatas menjalankan sebagian kekuasaan negara untuk melayani kebutuhan masyarakat di bidang hukum privat sesuai dengan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing pejabat umum tersebut. Notaris dapat membuat seluruh akta selain yang telah ditugaskan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Lelang. Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, antara lain akta jual beli, akta tukar menukar, akta hibah, akta pembagian hak bersama, akta inbreng, akta pemberian hak guna bangunan atau hak pakai diatas hak milik, akta pemberian hak tanggungan dan surat kuasa membebaskan hak tanggungan. Sedangkan untuk Pejabat

Lelang diberikan kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan Lelang.

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

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

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

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

Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pelaksanaan tugas jabatannya memiliki kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugas jabatannya kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui kantor Pertanahan yang ada di tempat kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan Pejabat Lelang dalam pelaksanaan tugas jabatannya memiliki kewajiban untuk melaporkan pelaksanaan tugas jabatannya kepada Menteri Keuangan melalui Direktorat Jenderal Kekayaan Negara.

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

maupun Pejabat Lelang ada lembaga yang mengawasinya secara khusus dan sesuai dengan bidang masing- masing.

B. Preskripsi Pengaturan Pejabat Umum Yang Dilandasi Prinsip Good Governance

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

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

1. Akuntabilitas Spritual.

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

kepada pribadi Pejabat yang bersangkutan. Hanya Tuhan Yang Maha Esa dan dirinya yang tahu. Akuntabilitas Spiritual ini seharusnya mewarnai setiap tindakan/perbuatan Pejabat Umum ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang diperbuat oleh Pejabat Umum bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai Ke"Tuhan"an menyertai setiap perilaku, tindakan dan perbuatan Pejabat Umum.

2. Akuntabilitas Moral Kepada Publik.

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

3. Akuntabilitas Hukum.

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

4. Akuntabilitas Profesional.

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

5. Akuntabilitas Administratif.

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

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

6. Akuntabilitas Keuangan.

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

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

1. Pasal 7 UUJN: “Dalam waktu paling lambat 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilan sumpah/janji jabatan Notaris, yang bersangkutan wajib: b. menyampaikan berita acara sumpah/janji jabatan Notaris kepada Menteri, Organisasi Notaris, dan Majelis Pengawas Daerah...”

2. Pasal 16 ayat (1) huruf j UUJN: “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib: j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
3. Pasal 61 ayat (1) UUJN: “ Notaris, secara sendiri atau melalui kuasanya, menyampaikan secara tertulis salinan yang telah disahkannya dari daftar akta dan daftar lain yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lama 15 (lima belas) hari pada bulan berikutnya kepada Majelis Pengawas Daerah.”
4. Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UUJN: “(1) Pengawasan tas Notaris dilakukan oleh Menteri. (2) Dalam melaksanakan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Menteri membentuk Majelis Pengawas.” Pasal 68 UUJN: “Majelis Pengawas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 67 ayat (2) terdiri atas: a. Majelis Pengawas Daerah; b. Majelis Pengawas Wilayah; dan c. Majelis Pengawas Pusat.”
5. Pasal 70 UUJN: Majelis Pengawas Daerah berwenang: ... b. melakukan pemeriksaan; terhadap Protokol Notaris secara berkala 1 (satu) kali dalam 1

(satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu.”

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

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

1. Selanjutnya mengenai bentuk akuntabilitas PPAT dapat dilihat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta

Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya ditulis Peraturan Jabatan PPAT). Lahirnya lembaga PPAT didasari alasan dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan diadikandasar pendaftaran. Tentang Akuntabilitas PPAT diatur dalam beberapa Pasal Peraturan Jabatan PPAT, antara lain: Pasal 5 Peraturan Jabatan PPAT: "PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri." mengenai Menteri yang dimaksud dalam hal ini dijelaskan dalam Pasal 1 angka 9 Peraturan Jabatan PPAT: "Menteri adalah menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan."

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

5. Pasal 33 Peraturan Jabatan PPAT: “Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT.”

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

(1) PPAT wajib menyampaikan laporan bulanan mengenai semua akta yang dibuatnya paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya kepada Kepala Kantor Pertanahan dan Kepala Kantor Wilayah.

(2) PPAT wajib menyampaikan laporan bulanan mengenai Akta Jual-beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan, Akta Pembagian Hak Bersama, Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik, dan

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

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

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

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

Dari uraian diatas dapat dilihat bahwa pertanggungjawaban masing-masing Pejabat Umum dilaksanakan kepada lembaga yang berbeda-beda, sehingga dengan demikian meskipun jabatan Notaris, PPAT dan Pejabat Lelang Kelas II dijalankan oleh satu

orang saja namun untuk pertanggungjawaban terhadap masing-masing jabatan dilakukan secara terpisah kepada lembaga masing-masing. Hal tersebut terjadi karena masing-masing lembaga mempunyai bidang tersendiri. Notaris dalam bidang pelayanan akta secara umum, PPAT untuk akta yang khusus mengenai peralihan hak atas tanah dan Pejabat Lelang Kelas II dalam pelaksanaan lelang sukarela.

Dari uraian mengenai prinsip-prinsip good governance yang telah diuraikan dalam sub bab sebelumnya hanya prinsip akuntabilitas saja yang melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia. Apabila dikaitkan dengan karakteristik prinsip good governance dalam UNDP yang saling memperkuat dan saling terkait serta tidak bisa berdiri sendiri maka jelas bahwa pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia tidak merefleksikan prinsip good governance. Hal tersebut menjadi semakin jelas apabila kembali dikaitkan dengan prinsip efektifitas dan efisiensi yang telah diuraikan dalam bab sebelumnya. Efektivitas dan efisiensi dalam pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia hanya dapat berjalan satu arah, yaitu bagi masyarakat pengguna jasa Pejabat Umum namun tidak bagi Pejabat Umum yang melaksanakan jabatan tersebut. Pemisahan Pejabat Umum menjadi tidak efektif dan efisien karena dalam

pelaksanaannya memungkinkan untuk dirangkap jabatan oleh satu orang.

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

C. Relevansi Pemisahan Jabatan Pejabat Umum Dalam Konteks Pelayanan Publik Modern

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

Untuk itu, dalam pemberian motivasi pelayanan publik perlu adanya strategi-strategi khusus yang

menunjang merasuknya motivasi tersebut kedalam jiwa pelaksana penyelenggaraan pelayanan publik. Hal inilah yang menjadi penting untuk diketahui lebih jauh terutama oleh pelaksana pelayanan publik karena dapat membantu menciptakan motivasi baru selain dari motivasi utama pelayanan publik yaitu untuk melayani kepentingan publik.

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

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

maka instansi pemerintah yang bersangkutan berkewajiban memberikan peluang kepada masyarakat untuk ikut menyelenggarakannya sesuai dengan peraturan perundang undangan yang berlaku

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

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

Karakteristik universal pelayanan publik itu dapat dijelaskan sebagai berikut:

1. Pelayanan publik berorientasi kepentingan publik. Maksudnya, keputusan-keputusan yang diproduksi

otoritas publik yang terkait dengan pelayanan publik harus mendahulukan kepentingan publik dan nilai-nilai publik. Perbedaan yang terjadi antar hanyalah soal apa dan bagaimana mendefinisikan kepentingan dan nilai-nilai publik tersebut. Di negara-negara demokrasi, pelayanan publik memiliki peran dan tanggung jawab untuk menegakkan nilai-nilai demokratis dan memastikan pemenuhan hak-hak warga negara. Konsekuensi ciri pelayanan publik berorientasi kepentingan publik adalah para pelayan publik tidak boleh bebas nilai (*value free*). Ia harus berpihak, yakni berpihak kepada kepentingan publik. Sebab, para pelayan publik memiliki peran sebagai *the guardian of public interest*. Bagaimana konsepsi *the guardian of public interest* ini diterjemahkan sangat tergantung pada pilihan ideologi rezim, desain sistem politik, dan dinamika sosial, ekonomi, politik yang berkembang di suatu negara. Di negara-negara liberal, negara minimalis merupakan sosok *the guardian of public interest* yang diidam-idamkan. Di negara-negara yang memiliki akar sosialisme (misalnya, Jerman) negara kesejahteraan merupakan tafsir ideal atas fungsi negara sebagai *the guardian of public interest*.

2. Proses pelayanan publik itu harus partisipatif dan memberdayakan, fast, flexible, dan friendly, ekonomis (efisien, efektif, dan produktif), berkeadilan sosial dan ekologis serta akuntabel secara horizontal, vertikal, internal dan eksternal responsif dan transparan. Ciri ketiga ini merupakan konsekuensi logis karakter pelayanan publik yang berorientasi kepentingan publik, berlandaskan nilai-nilai publik, dan bersifat value free. Ciri ketiga ini menekankan arti penting pelayanan publik sebagai proses yang nonmekanis, tetapi relasi dinamis antara manusia dengan kelompoknya, manusia dengan alam sekitarnya, dan manusia dengan struktur-stuktur ekonomi-politik yang dibentuk dalam rangka pengaturan kehidupan bersama.
3. Tindakan para pelayan publik mempertimbangkan etika tertentu. Etika adalah seperangkat moral. Nilai-nilai moral tak bisa dihilangkan dari proses pelayanan publik karena aktivitas ini tetap menempatkan manusia sebagai pelaku utamanya. Meskipun peran manusia sebagai pelayan publik diatur dalam kerangka sistem tertentu mekanis, tetapi ia tetap tidak bisa menghilangkan keberadaan nilai-nilai moral yang akan menjadi lem perekat beragam komponen dalam sistem pelayanan publik.

4. Sistem dan proses pelayanan publik dibangun atas dasar aturan, hukum, dan kesepakatan tertentu. Apakah dasar aturan, hukum dan kesepakatan ini dibuat atas prinsip-prinsip demokratis atau tidak akansangat ditentukan bentuk negara dan/atau bentuk pemerintahan yang berlaku di negara-negara tersebut. Negara-negara modern, apakah itu berbentuk republik, monarki absolut, atau monarki konstitusional ,membutuhkan sistem dan kelembagaan pelayanan publik. Dalam konteks negara, pelayanan publik harus berbasis hukum positif karena ia bagian dari penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan yang berlandaskan rule of the law. Keberadaan aturan hukum ini tidak hanya dimaksudkan untuk memenuhi aspek legalitas pelayanan publik yang dilakukan institusi negara, tetapi bagian tak terpisahkan dari pemenuhan prinsip legitimasi politik.

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

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

Pemisahan jabatan Pejabat Umum yang ada di Indonesia adalah salah bentuk peninggalan jaman kolonial yang saat ini sudah tidak lagi relevan dengan perkembangan jaman. Sebagaimana dijelaskan pada bab sebelumnya, secara historis sejak awal mula keberadaan Pejabat Umum di Indonesia memang sudah dilahirkan secara terpisah dan umumnya dijabat oleh orang yang berbeda pula. Namun demikian haruslah dilihat bagaimana keadaan masyarakat dan perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat pada masa itu.

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

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

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

Konsep efektifitas dan efisiensi yang melandasi pemisahan jabatan Pejabat Umum di Indonesia sebagaimana telah dijabarkan pada bab sebelumnya menjadi tidak relevan dengan pelayanan publik modern karena hanya berjalan satu arah. Bagi masyarakat yang membutuhkan jasa Pejabat Umum, atas adanya pemisahan tersebut dapat tercapai suatu kondisi yang efektif dan efisien karena masyarakat tahu harus kemana pada saat membutuhkan kepastian hukum atas perbuatan hukum yang dilakukannya. Namun pada sisi yang lain Pejabat Umum tidak mendapatkan rasa efektif dan efisien karena proses pelaporan pelaksanaan tugas jabatan yang terpisah-pisah. Hal ini jelas menggambarkan adanya ketidakseimbangan dalam hak yang seharusnya diperoleh Pejabat Umum.

Telah dijelaskan pula dalam bab sebelumnya bahwa prinsip-prinsip Good Governance berlaku secara kumulatif dan bukan secara alternatif sehingga keseluruhan poin-poin dalam prinsip Good Governance

tersebut haruslah dipenuhi tanpa terkecuali. Pada saat poin- poin tersebut tidak terpenuhi maka tidak dapat disebut telah terlaksana Good Governance. Berkaitan dengan pemisahan jabatan Pejabat Umum, dari prinsip Good Governance tersebut hanya prinsip akuntabilitas saja yang terpenuhi sehingga tidak dapat disebut bahwa dalam pemisahan jabatan Pejabat Umum telah merefleksikan prinsip Good Governance. Uraian tersebut menggambarkan bahwa pada saat ini perlu dilakukan unifikasi jabatan Pejabat Umum agar tercapai Good Governance.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Prastowo, *Metode Penelitian Kualitatif dalam Perspektif Rancangan Penelitian*, Ar-Ruzz Media, Yogyakarta, 2012.
- A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia? Sesuai UUJN Nomor 2 Tahun 2014*, Perwira Media Nusantara, Surabaya, 2015.
- , *Pengetahuan Praktis Tentang Apa Dan Siapa PPAT*, Selaras, Malang, 2013.
- Abdul Latif dan Hasbi Ali, *Politik Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta 2010.
- Agus Dwiyanto, *Reformasi Birokrasi Publik Di Indonesia*, Gadjahmada University Press, Yogyakarta, 2008.
- Algra, N.E., *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Terjemahan Saleh diwinata, A.Teloeki, Boerhanoeddin St. Batoeah, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- Anton M. Moeliono, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1995.
- A. Kohar, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, 1983.
- Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009.
- Agus Salim Andi Gadjong, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan Hukum)*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

- Bambang Yudoyono, Otonomi Daerah; Desentralisasi dan Pengembangan SDA Aparatur Pemda dan Anggota DPRD, Pustaka Sinar Harapan Jakarta, 2003.
- C.F.G. Sunaryati Hartono, Politik Hukum Menuju Satu System Hukum Nasional, Alumni, Bandung, 1991.
- Charles H. Levine, B. Guy Peters, Frank J. Thompson, Public Administration: Challenges, choices, consequences, Scott, Foresman/Little, Brown Higher Education, Indiana, 1999.
- Darwan Prinst, Strategi Menyusun dan Menangani Gugatan Perdata, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- Departemen Pendidikan Nasional, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta, 2007.
- E. Utrecht, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Penerbitan dan Balai Buku Ichtiar, Jakarta, 1963.
- , Pengantar Dalam Hukum Indonesia, Ichtiar Baru, Jakarta, 1983 Frans Hendra Winata, Persepsi Masyarakat Terhadap Profesi Hukum di Indonesia, Renvoi, Jakarta, 2005.
- G.H.S. Lumbun Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1996.
- Georgopoulos dan Tannenbaum dalam Richard M. Steers, Efektivitas Organisasi, Erlangga, Jakarta, 1985.
- Ghansham Anand, Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia, Zifatama Publisher, Sidoarjo, 2014.

- H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, 1988.
- H.A. Muin Fahmal, *Asas-asas Umum Pemerintahan yang layak dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, UII Press, Yogyakarta, 2006.
- Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- , *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*,
Mandar Maju, Bandung, 2009.
- , *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2009.
- , *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan Tentang Notaris dan PPAT)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- , *Bernas-bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT*, Mandar Maju, Bandung, 2012.
- Hardiansyah, *Kualitas Pelayanan Publik, Gaya Media* Yogyakarta, 2011. Harun Alrasid, *Pengisian Jabatan Presiden*, Pustaka Utama Grafiti, Jakarta, 1999.
- Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2013.

- Husni Thamrin, Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris, Edisi Revisi, LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, 2011.
- Imam Syaukani dkk, Dasar - Dasar Politik Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004.
- Iman Syaukani dan A Ahsin Thohari, Dasar-dasar Politik Hukum, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2010.
- Indroharto, Usaha Memahami Undang - Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara (I), Sinar Harapan, Jakarta, 1993.
- Ignatius Ridwan Widyadharma, Etika Profesi Hukum Dan Keperanannya, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2001.
- Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia, Ar- kola, Surabaya, 2003.
- J.G. Brouwer dan Schilder, A Survey of Dutch Administrative Law, Ars Aequilibrari, Nijmegen, 1998.
- J.J.H. Bruggink, Rechtsreflecties, terjemahan Arief Sidharta, Citra Aditya, Bandung, 1999.
- James L Gibson, Organizations: Behavior, Structure, Processes, Mc. Graw- Hill, Irwin, 2000.
- Johnny Ibrahim, Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif, Ba- yumedia, Malang, 2010.
- J.C.H. Melis, De Notaris Wet, Tjeenk Willink, Zwolle, 1993.
- K. Berten, Etika, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1997. Komar Andasasmita, Notaris I, Sumur, Bandung, 1981.

- Leo Agustino, *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Alfabeta, Bandung, 2006. Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris (Dalam Penegakan Hukum Pidana)*, Bigraf Publising Yogyakarta, 1995.
- Logemann, J.H.A., *Over de Theorie van een Stelling Staatsrecht*, Universite Pers, Leiden, 1948 Terjemahan Makkatutu dan J.C. Pangkerego, *Tentang Teori Suatu Hukum Tata Negara Positif, Ichtiar Baru - Van Hoeve*, Jakarta, 1975.
- Magnis Suseno, *Etika Sosial*, Buku Panduan Mahasiswa, APTIK Gra- media, Jakarta, 1991.
- Muhammad Abdulkadir, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006.
- Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2002.
- M. Yahya Harahap, *Ruang Lingkup Permasalahan Eksekusi Bidang Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007.
- Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum Menegakkan Konstitusi*, Raja- wali Pers, Jakarta, 2010.
- N.E. Algra, H.R.W. Gokkel, dkk, *Kamus Istilah Hukum Fockema An- dreae*, Belanda - Indonesia, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, Universitas Lampung Press, Bandar Lampung, 2009.
- Paulus Effendi Lotulung, *Beberapa Sistem Tentang Kontrol Segi Hukum Terhadap Pemerintah - Seri Ke 7: Perbandingan Hukum Admi- nistrasi dan Sistem Peradilan Administrasi*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993.

- , Perlindungan Hukum bagi Notaris Selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya, Makalah Up Grading Course pada Kongres XVII – INI, Jakarta, 1999.
- Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (INI), Editor : Anke Dwi Saputro, Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang, dan Dimasa Mendatang, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009.
- Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Prenada Media Group, Cetakan Ke-1, Jakarta, 2008
- , Penelitian Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010.
- Philipus M. Hadjon, Pemerintah Menurut Hukum (Wet-en Revhmatige Bestuur), Yuridika, Surabaya, 1993.
- , Eksistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Figur Hukum Akta PPAT, Makalah Ceramah Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 22 Pebruari 1996.
- , Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Adminstrative Law), Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2002.
- Prajudi Atmosudirdjo, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Ghalia Indonesia, 1988.
- Purnama T. Sianturi, Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Barang Jami- nan Tidak Bergerak Melalui Lelang, Mandar Maju, Bandung, 2013.
- R. Soegondo, Notodisoerjo, Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penje- lasan, Rajawali, Jakarta, 1982.

- R. Soesanto, *Tugas, Kewajiban dan Hak-Hak Notaris, Wakil Notaris*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1982.
- R. Soebekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita, Jakarta, 1983.
- R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008.
- R. Tresna, *Komentar HIR*, Pradnya Paramita, Jakarta, 2005.
- Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2013
- Richard L. Kirkham, *Theories of Truth: a Critical Introduction* diterjemahkan oleh M. Khozim, *Teori-Teori Kebenaran; Pengantar Kritis dan Komprehensif*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2013
- Rochmat Soemitro, *Peraturan dan Instruksi Lelang*, Eresco, Bandung, 2007.
- Roscoe Pound, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta, 1989. Sedarmayanti, *Good Governance: Pemerintahan Yang Baik (Bagian Ke-*
- dua): *Membangun Sistem Manajemen Kinerja Guna Meningkatkan Produktivitas Menuju Good Governance*, Mandar Maju, Bandung, 2012.

- Soewoto, Politik Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 1998.
Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum: Suatu Pengantar, Liberty, Yogyakarta, 1991.
- Sumarto Hetifa Sj, Inovasi Partisipasi dan Good Governance, Yayasan Obor Indonesia, Bandung, 2003.
- Sunaryati Haryono, Penelitian Hukum Di Indonesia Pada Akhir Abad Ke- 20, Alumni, Bandung, 1994.
- Tan Thong Kie, Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris, Buku I, Ichtar Baru, Jakarta, 2000, hal. 452.
- Teeuw, A., Kamus Indonesia–Belanda, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1999.
- Theo Huijbers, Filsafat Hukum, Kanisius, Yogyakarta, 2010
- Terry Hutchinson, Researching and Writing in law, Lawbook, Sydney, 2002.
- Tjahjanulin Domai, Dari Pemerintahan Ke Pemerintahan Yang Baik, Dep- dagri, Jakarta, 2005.
- Urip Santoso, Pejabat Pembuat Akta Tanah : Perspektif Regulasi, We- wenang dan Sifat Akta, Prenada Media Grup, Jakarta, 2017.
- Utrecht, E., Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia, Bali Buku Indonesia, Jakarta, 1957.
- Wolff, R.P., In Defense of Anarchism, University of California Press dalam Jurnal Internasional Stanford Encyclopedia of Philosophy, Stanford University, Berkeley, 1970.

Zakir Naik, The Qur'an and Modern Science: Compatible or
Incompatible,

Islamic Research Foundation, New Delhi, 2000.