

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Masyarakat sebagai makhluk sosial senantiasa dalam kehidupan sehari-hari akan saling melakukan interaksi sosial. Hubungan-hubungan yang terjadi dalam interaksi sosial tersebut tidak jarang merupakan suatu hubungan hukum, yang tentunya akan melahirkan suatu perbuatan hukum, yang mempunyai akibat-akibat hukum tertentu. Dalam konteks inilah, kepastian hukum menjadi dasar dalam pranata sistem hukum suatu negara.

Eksistensi Notaris muncul sebagai salah satu upaya negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Mengingat dalam wilayah hukum privat/perdata, negara menempatkan Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang dalam hal pembuatan akta autentik, untuk kepentingan pembuktian atau alat bukti.

Kebutuhan hukum dalam masyarakat dapat dilihat dengan semakin banyaknya bentuk perjanjian yang dituangkan dalam suatu akta Notaris, dimana Notaris merupakan salah satu pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.<sup>1</sup> Notaris dan produk aktanya dimaknai sebagai upaya negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Sebab akta autentik yang dibuat oleh Notaris memiliki kekuatan hukum sebagai alat bukti yang

---

<sup>1</sup> Santia Dewi dan R.M Fauwas Diradja, *Panduan Teori dan Praktek Notaris*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hlm 9.

sempurna.<sup>2</sup>

Lembaga Notaris telah lama dikenal di Indonesia bahkan sebelum Indonesia merdeka yaitu pada masa kolonial Belanda. Lembaga Notaris masuk ke Indonesia pada permulaan abad ke-17 dengan beradanya *Vereenigde Oost Ind. Compaigne* (VOC) antara tahun 1617-1629 untuk keperluan para penduduk dan pedagang di Jakarta menganggap perlu mengangkat seorang Notaris disebut *Notarium Publicum*.<sup>3</sup>

Pengaturan tentang Jabatan Notaris telah dimulai pada tahun 1860 yaitu sebagai pengganti *Instructie Voor De Notarissen Residerende In Nederlands Indie*, yang kemudian pada tanggal 1 Juli 1860 ditetapkan *Reglement Op Het Notaris Ambt In Nederlands Indie* (stbl.1860:3).<sup>4</sup> Pada tanggal 6 Oktober 2004 diundangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang jabatan Notaris. Pengaturan jabatan Notaris telah kembali disempurnakan dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) menyatakan bahwa :

“ Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.”

Dalam penjelasan UUJN diterangkan pentingnya profesi Notaris yakni terkait dengan pembuatan akta. Pembuatan akta ada yang diharuskan oleh

<sup>2</sup> Hartanti Sulihandari dan Nisya Rifiani, *Prinsip-Prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas, Jakarta, 2013, hlm. 3.

<sup>3</sup> G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983, hlm. 15.

<sup>4</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm 4.

peraturan perundang-undangan dalam rangka kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum. Selain akta yang dibuat dhadapan Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.<sup>5</sup>

Akta Notaris sebagai akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna memuat aspek lahiriah, formal dan materil sebagai wujud kesempurnaan dari akta Notaris. Kesempurnaan kekuatan pembuktian Akta autentik tidak bisa di ganggu gugat, selama tidak bisa dibuktikan oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Arti akta autentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dapat pula ditentukan bahwa siapapun yang terikat dengan akta tersebut, sepanjang tidak bisa dibuktikan bukti sebaliknya berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.<sup>6</sup>

Notaris, selaku pejabat umum dalam setiap pelaksanaan tugasnya, tidak boleh keluar dari “rambu-rambu” yang telah diatur oleh perangkat hukum yang berlaku. Notaris dituntut untuk senantiasa menjalankan tugas dan jabatannya, sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya, baik saat menjalankan tugas jabatannya maupun di luar tugas jabatannya. Ini berarti bahwa ia harus selalu menjaga agar perilakunya tidak merendahkan jabatannya, martabatnya, dan kewibawaannya sebagai Notaris.

---

<sup>5</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etik*, UII Press, Yogyakarta, 2013, hlm. 15.

<sup>6</sup> Habib Adjie, *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm. 6.

Notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) yang berwenang membuat akta otentik dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya sehubungan dengan pekerjaannya dalam membuat akta tersebut. Ruang lingkup pertanggung jawaban Notaris meliputi kebenaran materiil atas akta yang dibuatnya. Mengenai tanggung jawab Notaris selaku pejabat umum yang berhubungan dengan kebenaran materiil, dibedakan menjadi empat poin yakni :<sup>7</sup>

1. Tanggung jawab Notaris secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;
2. Tanggung jawab Notaris secara pidana terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
3. Tanggung jawab Notaris berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
4. Tanggung jawab Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kode etik Notaris.

Selain Undang-Undang tentang Jabatan Notaris atau UUJN, seorang Notaris juga berkewajiban untuk menjalankan tugasnya sesuai dengan Kode Etik Profesi Notaris, yang dibuat oleh Organisasi Profesi Notaris. Notaris berhimpun dalam suatu wadah Organisasi Notaris yang dikenal dengan nama Ikatan Notaris Indonesia (selanjutnya disebut INI). Organisasi ini diberi kewenangan untuk menetapkan dan menegakkan Kode Etik Notaris yang harus ditaati oleh para anggota perkumplan dan Notaris karena peraturan perundang-undangan telah memberi kewenangan kepada organisasi, sebagaimana diatur dalam Pasal 83 ayat (1) UUJN, yaitu:

---

<sup>7</sup> Nico, *Tanggungjawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, Center for Documentation and Studies of Business Law, Yogyakarta, 2003, hlm. 21.

“Organisasi Notaris menetapkan dan menegakkan Kode Etik Notaris.”

Ketentuan tersebut diatas ditindak lanjuti dengan ketentuan Pasal 13 ayat

(1) Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia yang menyebutkan :

“Untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan Notaris, Perkumpulan mempunyai Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh Kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota Perkumpulan.”<sup>8</sup>

Organisasi INI dalam Kongres Luar Biasa di Bandung pada tanggal 27 Januari 2005 telah menetapkan Kode Etik Notaris, dan kemudian pada Kongres Luar Biasa di Banten pada tanggal 30 Mei 2015 Organisasi INI menetapkan Perubahan Kode Etik Notaris. Bahwa Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut di atas, adapun yang dimaksud dengan Kode Etik Notaris dalam Pasal 1 ayat (2), adalah :

“Kode Etik Notaris dan untuk selanjutnya akan disebut Kode Etik adalah kaidah dan moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya akan disebut “Perkumpulan” berdasarkan keputusan Kongres Perkumpulan dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu dan yang berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota Perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk di dalamnya para Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti pada saat menjalankan jabatannya.”

Dari rumusan tersebut di atas dapat diketahui bahwa Kode Etik merupakan seluruh kaedah moral yang menjadi pedoman dalam menjalankan jabatan Notaris. Ruang lingkup Kode Etik berdasarkan Pasal 2 Kode Etik INI, berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain (selama yang bersangkutan menjalankan jabatan Notaris), baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari.

---

<sup>8</sup> Abdul Ghofur, *Op.cit*, hlm. 197.

Hubungan profesi Notaris dengan organisasi Notaris diatur Kode Etik, dimana keberadaan Kode Etik merupakan konsekuensi dari suatu pekerjaan terkait pelanggaran perilaku para Notaris yang hanya sampai pada sanksi moral. Kode Etik ini memuat unsur kewajiban, larangan, pengecualian dan sanksi yang akan dijatuhkan apabila terbukti Notaris melanggar Kode Etik yang di atur dalam Bab III dan Bab IV Kode Etik INI. Selain itu Kode Etik juga mengatur tata cara penegakkan Kode Etik dan pemecatan sementara sebagai anggota INI yang diatur dalam Bab V Kode Etik INI.

Berdasarkan Pasal 1 angka 8 Kode Etik menjelaskan bahwa dalam pelaksanaan penegakan Kode Etik, harkat dan martabat Notaris dalam Organisasi Notaris mempunyai institusi melalui Dewan Kehormatan INI, yaitu terdiri dari Dewan Kehormatan Daerah, Dewan Kehormatan Wilayah dan Dewan Kehormatan Pusat. Dewan Kehormatan Notaris berfungsi mengontrol terlaksananya Kode Etik di lapangan dan berkewajiban untuk memeriksa Notaris, menyelenggarakan sidang pemeriksaan atas pelanggaran tersebut bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan kepentingan dengan masyarakat secara langsung.

Notaris dalam melaksanakan tugasnya agar dijiwai Pancasila, sadar dan taat pada hukum, peraturan Jabatan Notaris, Sumpah Jabatan, Kode Etik INI dan Berbahasa Indonesia yang baik. Seorang Notaris harus tetap berkepribadian yang baik dan menjunjung tinggi martabat dan kehormatan Notaris, baik di dalam maupun diluar tugas jabatannya.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Abintoro Prakoso, *Etika Profesi Hukum Telaah Historis, Filosofi dan Teoritis Kode Etik Notaris, Advokat, Polisi, Jaksa dan Hakim*, LaksBang Justitia, Surabaya, 2015, hlm. 140.

Keberadaan Kode Etik bertujuan agar suatu profesi Notaris dapat dijalankan dengan profesional dengan motivasi dan orientasi pada keterampilan intelektual serta beargumentasi secara rasional dan kritis serta menjunjung tinggi nilai-nilai moral. INI sebagai perkumpulan organisasi bagi para Notaris mempunyai peranan yang sangat penting dalam penegakkan pelaksanaan Kode Etik profesi bagi Notaris, melalui Dewan Kehormatan yang mempunyai tugas utama untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan Kode Etik. Pengawasan terhadap para Notaris sangat diperlukan dalam hal Notaris mengabaikan keluhuran dan martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain di dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris.

Di Kota Jambi masih ditemukan adanya pelanggaran Kode Etik yang dilakukan oleh Notaris, beberapa dari pelanggaran tersebut berupa pemberian ucapan selamat ataupun belasungkawa yang mencantumkan namanya dan jabatannya sebagai Notaris. Hal ini mengindikasikan adanya tujuan mempromosikan diri, ucapan melalui karangan bunga ini hampir ditemukan dalam setiap perhelatan ataupun acara lainnya yang melibatkan Notaris. Berkaitan dengan hal tersebut, pemberian ucapan sebagai bentuk promosi ataupun publikasi menurut kode etik melanggar Pasal 4 ayat (3) Kode etik INI. Dalam pasal tersebut dicantumkan bahwa adanya larangan publikasi dan promosi bagi seorang Notaris.

Pengawasan terhadap para Notaris tidak hanya berlaku dalam hal Notaris mengabaikan keluhuran dan martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahn lain di dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris. Oleh karena itu sangatlah penting

bagi Notaris untuk dapat lebih memahami sejauh mana perbuatan itu dapat dikatakan sebagai pelanggaran Kode Etik INI. Bagaimana sanksinya dan bagaimana efektifitas organisasi profesi atau perkumpulan INI dalam memberikan pembinaan terhadap para Notaris agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan Notaris dan masyarakat yang dilayaninya.

Demi kepentingan pengawasan dan pelaksanaan dari Kode Etik INI, dibentuklah Dewan Kehormatan INI yang merupakan bagian dari INI. Salah satu tugas Dewan Kehormatan INI adalah memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan Kode Etik INI yang bersifat internal atau tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung.<sup>10</sup>

Sehingga dalam hal ini Pengurus INI melalui Dewan Kehormatannya mempunyai wewenang dalam menegakan aturan berkaitan dengan Kode Etik INI. Sebagaimana diamanatkan dalam UUJN. Akan tetapi di Kota Jambi terlihat tidak ada tindakan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran. Hal ini dapat terlihat makin semaraknya publikasi ataupun promosi Notaris melalui karangan bunga. Ini kemudian menjadi faktor yang mendorong penulis untuk melakukan kajian ataupun penelitian berkaitan dengan pengawasan dan penegakan Kode Etik Notaris di Kota Jambi. Sehingga penulis memberi judul penelitian tesis ini adalah **“PERAN ORGANISASI PROFESI NOTARIS DALAM MELAKUKAN PENGAWASAN TERHADAP NOTARIS DI KOTA JAMBI.”**

---

<sup>10</sup> Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, *Ke Notaris*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009, hlm. 53.

## B. Rumusan masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas maka rumusan masalah yang akan diteliti adalah:

1. Bagaimana peran Organisasi Profesi Notaris dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di Kota Jambi?
2. Bagaimana tindakan yang dilakukan oleh Organisasi Profesi Notaris jika terjadi pelanggaran Kode Etik Notaris di Kota Jambi?
3. Bagaimana koordinasi antara Organisasi Profesi Notaris dengan Majelis Pengawas Notaris dalam penegakan Kode Etik Notaris di Kota Jambi?

## C. Tujuan Penelitian

Yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui peran Organisasi Profesi Notaris dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di Kota Jambi.
2. Untuk mengetahui tindakan yang dilakukan oleh Organisasi Profesi Notaris jika terjadi pelanggaran Kode Etik Notaris di Kota Jambi.
3. Untuk mengetahui koordinasi antara Organisasi Profesi Notaris dengan Majelis Pengawas Notaris dalam penegakan Kode Etik Notaris di Kota Jambi.

## D. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis pada perpustakaan Program Studi Magister Kenotariatan, Universitas Andalas, Sumatera Barat mengenai masalah terhadap Peran Organisasi Profesi Notaris Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris di Kota Jambi. Jika ada tulisan yang sama dengan yang ditulis

oleh penulis sehingga diharapkan tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya yaitu:

1. Tesis atas nama Juli Murniaty Ginting, Program Pasca Sarjana Hukum Kenotariatan, Universitas Sumatera Utara, dengan judul “Analisis Yuridis Tentang Mal Administrasi Kantor Notaris Ditinjau Berdasarkan Pasal 16 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris” dengan kesimpulan pembahasan:

- a. Mekanisme bentuk mal administrasi diantaranya adalah mengupayakan agar penandatanganan dihadapan Notaris, melengkapi berkas-berkas yang dibutuhkan oleh Notaris, mengikuti prosedur yang sudah ditetapkan oleh undang-undang.
- b. Mekanisme mal administrasi kantor Notaris adalah seperti tidak hadirnya Notaris dalam penandatanganan akta oleh penghadap didalam suatu akta yang menyebabkan akan terjadinya pelanggaran Mal Administrasi itu sendiri.
- c. Akibat hukum atas tidak terselenggaranya perbuatan Notaris sesuai ketentuan Pasal 16 UUJN yang merupakan mal administrasi Notaris adalah dikenainya sanksi yang berupa peringatan pertama dilanjutkan dengan peringatan kedua yang pada akhirnya peringatan ketiga atau terakhir berupa pemberhentian secara tidak hormat.

2. Tesis atas nama Kurnia Abdi Leswara, Program Pasca Sarjana Hukum Kenotariatan, Universitas Andalas, dengan Judul “Penegakan Hukum Terhadap Pelanggaran Kode Etik Profesi Notaris Oleh Majelis Pengawas Notaris Di Kota Padang” dengan kesimpulan pembahasan:

- a. Penegakan hukum sebagaimana dimaksudkan lebih terarah pada pelaksanaan ketentuan yang terdapat dalam Kode Etik profesi Notaris, artinya ketentuan yang terdapat dalam Kode Etik merupakan aturan hukum yang harus dilaksanakan oleh penyandang profesi sebagai anggotanya. Penegakan hukum yang dilakukan merujuk pada indikator atau kriteria perilaku, sikap dan tindakan yang diatur di dalamnya, demikian juga atas sanksi yang ditetapkan dan diputuskan juga tidak lepas dari pengaturan mengenai sanksinya. Demikian juga proses atau prosedur yang akan digunakan oleh MPDN juga merujuk pada ketentuan yang terdapat dalam Kode Etik. Artinya penerapan penegakan hukum melalui prosedur yang ada, jenis kesalahan dan sanksi yang dijatuhkan juga sesuai dengan tingkat kesalahan dan penerapan sanksinya. Penegakan hukum yang dilakukan oleh MPDN Kota Padang, masih terbatas pelaksanaan kunjungan dan pemberian masukan agar pada masa mendatang Notaris melakukan perubahan atas kerja dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Sementara itu, Notaris yang melakukan pelanggaran hukum pada prinsipnya juga telah melakukan pelanggaran Kode Etik, namun karena proses peradilannya belum memiliki kekuatan hukum tetap, belum dapat dilakukan proses penegakan hukum atas Kode Etik tersebut, sehingga Notaris tetap melakukan kerjanya.
- b. Kendala dalam penegakan hukum terhadap Kode Etik Notaris terletak adanya perbedaannya pandangan tentang pelanggaran antara Kode Etik dengan pelanggaran hukum. Pelanggaran Kode Etik terjadinya,

karena anggota organisasi melakukan pelanggaran yang terdapat di dalamnya yang mengarah pada perilaku anggota yang melakukan pelayanan kepada masyarakat. Dalam penegakan hukumnya masih terdapat berbagai kendala, karena belum berfungsi maksimalnya Dewan Kehormatan Notaris, sehingga penegakan hukum dilakukan oleh MPDN yang seharusnya hanya terdapat melakukan pengawasan dan memberikan pertimbangan, namun pelaksanaannya MPDN mengambil putusan, baik melakukan teguran maupun pengusulan pemberhentian. Demikian juga mengenai kesadaran hukum anggota dalam pendanaan organisasi yang belum terformat secara rutinitas sehingga mengganggu aktifitas organisasi, baik dalam penyediaan sarana dan prasarana serta tidak adanya sosialisasi mengenai MPD kepada masyarakat. Demikian juga adanya hambatan dalam pengambilan putusan terhadap sesama teman seprofesi yang mempunyai ikatan emosional.

Dari kedua judul tesis di atas, pada dasarnya dapat dikatakan tidak terdapat kesamaan dari segi judulnya, demikian juga jika dilihat dari permasalahan penelitian, teknik pembahasan, tujuan penelitiannya serta dengan objek dan tempat penelitian yang berbeda. Konsentrasi kajian dalam tesis ini adalah penelitian terhadap Peran Organisasi Profesi Notaris Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris Di Kota Jambi.

## E. Manfaat Penelitian

### 1. Manfaat Teoritis.

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan saran bagi perkembangan ilmu hukum dalam bidang kenotariatan, khususnya mengenai kajian terhadap pengawasan Notaris oleh Lembaga ataupun instansi yang ditunjuk berwenang untuk itu.

### 2. Manfaat Praktis.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan menjadi bagi kalangan praktisi dan mahasiswa yang bergerak dan mempunyai minat dalam bidang hukum yang khusus dan beraktivitas dalam bidang dunia profesi Kenotariatan.

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Teori Sistem Hukum

Hukum adalah suatu sistem yang terdiri atas sub-sub sistem. Lili Rasjidi menyatakan bahwa membicarakan hukum sebagai suatu sistem selalu menarik dan tidak pernah menemukan titik akhir karena sistem hukum (tertib hukum atau stelsel hukum) memang tidak mengenal bentuk final. Munculnya pemikiran-pemikiran baru sekalipun di luar disiplin hukum selalu dapat membawa pengaruh kepada sistem hukum.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Darji Darmodihardjo, *Penjabaran Nilai-nilai Pancasila Dalam Sistem Hukum Indonesia*, PT. Radjagrafindo Persada, Jakarta, 1996, hlm. 149.

Pandangan hukum sebagai sistem adalah pandangan yang cukup tua, meski arti sistem dalam berbagai teori yang berpandangan demikian itu tidak selalu jelas dan tidak juga seragam. Kebanyakan ahli hukum berkeyakinan bahwa teori hukum yang mereka kemukakan di dalamnya terdapat suatu sistem. Asumsi umum mengenai sistem mengartikan secara langsung bahwa jenis sistem hukum tersebut telah ditegaskan lebih dari ketegasan yang dibutuhkan oleh sistem jenis manapun juga.<sup>12</sup>

Menurut Lawrence M. Friedman, ada tiga unsur dalam sistem hukum, yaitu :<sup>13</sup>

Pertama-tama, sistem hukum mempunyai struktur. Sistem hukum terus berubah, namun bagian-bagian sistem itu berubah dalam kecepatan yang berbeda, dan setiap bagian berubah tidak secepat bagian tertentu lainnya. Ada pola jangka panjang yang berkesinambungan aspek sistem yang berada di sini kemarin (atau bahkan pada abad yang terakhir) akan berada di situ dalam jangka panjang. Inilah struktur sistem hukum kerangka atau rangkanya, bagian yang tetap bertahan, bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan. Struktur sistem hukum terdiri dari unsur berikut ini : jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksinya( yaitu, jenis perkara yang diperiksa, dan bagaimana serta mengapa), dan cara naik banding dari satu pengadilan ke

---

<sup>12</sup> H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, PT. Refika Aditama, 2004, hlm. 86.

<sup>13</sup> Lawrence M. Friedman, *American Law An Introduction Second Edition* (Hukum Amerika Sebuah Pengantar) Penerjemah Wishnu Basuki, PT. Tatanusa, Jakarta, 2001, hlm. 7 –9.

pengadilan lain. Jelasnya struktur adalah semacam sayatan sistem hukum – semacam foto diam yang menghentikan gerak.

Aspek lain sistem hukum adalah substansinya. Yaitu aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Substansi juga berarti “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum itu keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Penekannya di sini terletak pada hukum hukum yang hidup (*Living law*), bukan hanya pada aturan dalam kitab hukum (*law books*).

Komponen ketiga dari sistem hukum adalah budaya hukum. Yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Dengan kata lain budaya hukum adalah suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari atau disalah gunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum itu sendiri tidak akan berdaya seperti ikan yang mati terkapar di keranjang, bukan seperti ikan hidup yang berenang di lautnya.

Friedman mengibaratkan sistem hukum itu seperti “struktur” hukum seperti mesin. Substansi adalah apa yang dihasilkan atau dikerjakan oleh mesin itu. Budaya hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Sistem mempunyai aturan-aturan hukum atau norma-norma untuk elemen-elemen tersebut, kesemuanya berhubungan pada sumber dan keabsahan aturan-aturan yang lebih tinggi. Hubungan-hubungan ini membentuk kelas-kelas struktur piramid dan hirarkhi dengan aturan norma dasar diposisi puncaknya. Hubungannya merupakan hubungan

pembenaran, pembenaran seperti apa yang dapat ditemukan dalam teori yurisprudental untuk memandang hukum sebagai suatu sistem hukum.<sup>14</sup>

## b. Teori Kewenangan

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan.

Kewenangan itu, meliputi:<sup>15</sup>

1. Atribusi;
2. Delegasi; dan
3. Mandat.

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

1. Yang berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;

<sup>14</sup> H.R. Otje Salman dan Anton F. Susanto, *Op. Cit.*, hlm. 89.

<sup>15</sup> Ridwan HR. *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2008, hlm.104.

2. Yang bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:<sup>16</sup>

1. atribusi; dan
2. delegasi.

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

---

<sup>16</sup> *Ibid*, him. 105.

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangnya.

## 2. Kerangka Konseptual

### a. Peran

Dalam hal ini istilah “Peran” sebagaimana yang dijelaskan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah seperangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan di masyarakat.<sup>17</sup>

Pengertian peran menurut Soerjono Soekanto, yaitu peran merupakan aspek dinamis kedudukan (status), apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka ia menjalankan suatu peranan.<sup>18</sup>

Jika ditujukan pada hal yang bersifat kolektif di dalam masyarakat, seperti himpunan, gerombolan, atau organisasi, maka peranan berarti “perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh organisasi yang berkedudukan di dalam sebuah masyarakat”. Peranan (role) memiliki aspek dinamis dalam kedudukan (status) seseorang. Peranan lebih banyak menunjuk satu fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, 1989, hlm 667.

<sup>18</sup> <https://adidevi69.wordpress.com/2013/06/08/konsep-peran-menurut-beberapa-ahli/>

<sup>19</sup> <http://www.landasanteori.com/2015/10/pengertian-peranan-definisi-menurut.html>

## b. Organisasi Profesi

Salah satu unsur pendukung suatu profesi adalah keberadaan Organisasi Profesi. Organisasi profesi merupakan wadah pengembangan profesi, tempat para penyandang profesi melakukan tukar-menukar informasi, menyelesaikan permasalahan profesi dan membela hak-haknya.<sup>20</sup>

Dalam tulisan ini kata Organisasi Profesi mengarah kepada Organisasi Profesi Notaris. Pasal 1 angka 5 UUJN memberi pengertian bahwa Organisasi Notaris adalah organisasi profesi jabatan Notaris yang berbentuk perkumpulan berbadan hukum.

Organisasi profesi yang solid biasanya mempunyai wibawa yang tinggi di mata para anggotanya. Di Indonesia sebaiknya setiap profesi mempunyai wadah tunggal dengan standar kualifikasi yang sama untuk anggotanya. Apabila terjadi pelanggaran etika profesi oleh seorang anggota, hanya ada satu standar kualifikasi yang dijadikan indikator untuk menilai kesalahannya. Apabila mendapat sanksi, anggota yang bersangkutan juga tidak mudah beralih dari satu wadah organisasi ke wadah yang lain. Namun wujud wadah tunggal itu tidak boleh dipaksakan oleh kekuatan dari luar profesi yang bersangkutan.<sup>21</sup>

## c. Notaris

Pasal 1 angka 1 UUJN memberikan pengertian bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan

---

<sup>20</sup> Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, PT. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm 280.

<sup>21</sup> *Ibid.*

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

#### d. Pengawasan

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, Pengawasan diartikan sebagai (1) penilikan dan penjagaan, (2) penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.<sup>22</sup> Konsep pengawasan dalam pengertian ini difokuskan pada penilikan. Penilikan diartikan sebagai proses, cara atau perbuatan menilik, pengontrolan atau pemeriksaan.<sup>23</sup> Menilik dikonsepsikan sebagai (1) melihat dengan sungguh-sungguh, mengamati, (2) mengawasi, memeriksa, mengontrol.<sup>24</sup>

#### e. Kota Jambi

Kota Jambi adalah sebuah kota sekaligus merupakan ibu kota dari provinsi Jambi, Indonesia. Dahulu dikenal dengan Djambi (1946-1972). Kota Jambi dibelah oleh sungai yang bernama Batanghari, kedua kawasan tersebut terhubung oleh jembatan yang bernama jembatan Aur Duri.<sup>25</sup>

Kota Jambi juga merupakan salah satu dari sepuluh daerah kabupaten/kota yang ada dalam Provinsi Jambi. Secara historis, Kota Jambi dibentuk sebagai pemerintah daerah otonom kotamadya berdasarkan ketetapan Gubernur Sumatera nomor 103/1946, tanggal 17

<sup>22</sup> Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit*, hlm 58.

<sup>23</sup> *Ibid*, hlm. 945.

<sup>24</sup> *Ibid*.

<sup>25</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Jambi](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Jambi)

Mei 1946. Kemudian ditingkatkan menjadi kota besar berdasarkan Undang-undang nomor 9 tahun 1956 tentang pembentukan daerah otonom kota besar dalam lingkungan daerah provinsi Sumatera Tengah.<sup>[1]</sup> Kemudian kota Jambi resmi menjadi ibukota provinsi Jambi pada tanggal 6 Januari 1957 berdasarkan Undang-undang nomor 61 tahun 1958.<sup>26</sup>

Dengan dibentuknya Provinsi Jambi tanggal 6 Januari 1948, maka sejak itu pula Kota Jambi resmi menjadi Ibukota Provinsi, dengan demikian Kota Jambi sebagai Daerah Tingkat II pernah menjadi bagian dari tiga Provinsi yakni Provinsi Sumatera, Provinsi Sumatera Tengah dan Provinsi Jambi sekarang.<sup>27</sup>

## G. Metode Penelitian

Untuk dapat dilaksanakannya penelitian yang baik diperlukan metode pelaksanaan agar didapatkan hasil atau jawaban yang objektif, tepat dan dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini metode yang digunakan adalah :

### 1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

#### a. Pendekatan Masalah

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian, metode yang digunakan adalah pendekatan *yuridis empiris*, yaitu suatu pendekatan masalah melalui penelitian hukum dengan melihat peraturan hukum yang berlaku yang akan menghasilkan teori-teori tentang eksistensi dan fungsi hukum dalam masyarakat. Penelitian ini

<sup>26</sup> [https://id.wikipedia.org/wiki/Kota\\_Jambi](https://id.wikipedia.org/wiki/Kota_Jambi)

<sup>27</sup> *Ibid.*

juga menekankan pada praktek dilapangan dikaitkan dengan aspek hukum atau perundang-undangan yang berlaku berkenaan dengan objek penelitian yang dibahas dan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan kenyataan atau fakta-fakta yang terdapat dalam masyarakat.

b. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis yaitu penelitian yang menggambarkan apa yang terjadi di lapangan serta mengkaitkan dan menganalisa semua gejala dan gejala tersebut dengan permasalahan yang ada dalam penelitian dan kemudian disesuaikan dengan keadaan yang terjadi di lapangan,<sup>28</sup> mengenai Pengawasan terhadap Notaris. Penelitian ini bertujuan untuk memahami permasalahan dengan menggunakan landasan hukum berupa peraturan yang ada dan sumber hukum yang lainnya sehubungan dengan Kode Etik Notaris, sekaligus melihat kenyataan hukum yang diterapkan dalam Jabatan Notaris.

Penelitian ini dilakukan terhadap pelaksanaan jabatan Notaris di Kota Jambi sebagai landasan keakuratan dari penelitian tersebut.

## 2. Sumber dan Jenis Data

Untuk menjawab permasalahan yang ada dalam penelitian ini, diperlukan data yaitu kumpulan dari data yang dapat membuat permasalahan menjadi terang dan jelas. Data yang diperlukan dalam penelitian ini terdiri dari :

---

<sup>28</sup> Winarno Surakhmad, *Dasar dan teknik Research*, Penerbit Tarsito, Bandung, 1978, hlm. 132

Sumber data dalam penelitian ini bersumber dari:

- a. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) yaitu penelitian yang dilakukan di Perpustakaan. Tempat penelitian kepustakaan ini adalah :
  - 1) Perpustakaan Pusat Universitas Andalas.
  - 2) Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  - 3) Buku hukum dari koleksi pribadi.
  - 4) Situs-situs hukum dari internet.

- b. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dimaksudkan adalah penelitian langsung dilapangan yakni di Pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia di Wilayah Provinsi Jambi dan Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia Daerah Kota Jambi.

Sedangkan jenis data yang digunakan dalam penelitian ini berasal dari:

- 1) Data Primer

Data primer merupakan data yang diperoleh langsung dari lapangan melalui wawancara, yaitu dengan terlebih dahulu mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan (*guide interview*) sebagai pedoman dan variasi-variasi dengan situasi ketika wawancara. Wawancara merupakan suatu metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data

(responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung maupun tidak langsung.<sup>29</sup>

## 2) Data Sekunder

Sumber data sekunder adalah bahan-bahan yang memberikan penjelasan mengenai sumber data primer yang berkaitan dengan Kewenangan Organisasi Profesi Kenotariatan dalam melakukan pengawasan terhadap Notaris di Kota Jambi, data yang didapatkan melalui penelitian kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum berupa:

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat<sup>30</sup>, yaitu berupa peraturan perundang-undangan dan peraturan-peaturan lain yang berkaitan :

- a) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- b) Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I)
- c) Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I)
- d) Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I)

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan-bahan hukum primer yaitu karya ilmiah, buku referensi yang berkaitan dengan yang diteliti, pendapat para ahli hukum, seminar-seminar dan karya ilmiah

<sup>29</sup> Riato, 2004, *Metodologi Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, hlm. 72.

<sup>30</sup> Amiruddin, Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004, hlm. 31.

lainnya.<sup>31</sup>

Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang terdiri atas kamus hukum, kamus hukum Bahasa Indonesia.<sup>32</sup>

### 3. Alat Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai dalam proses penelitian ini adalah didapat dengan cara:

#### a. Studi dokumen

Studi kepustakaan merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun yang sosiologis), karena penelitian hukum selalu bertolak dari premis normatif.

“Studi kepustakaan bagi penelitian hukum meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier”.<sup>33</sup>

#### b. Wawancara

Data ini diperoleh melalui wawancara atau interview. “Wawancara atau interview adalah studi peran antar pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika seseorang pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang direncanakan untuk memperoleh jawaban-jawaban

<sup>31</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>32</sup> *Ibid*, hlm. 32.

<sup>33</sup> *Ibid*, hlm. 67.

yang relevan dengan masalah penelitian kepada seorang responden”.<sup>34</sup>

Dalam wawancara ini penulis menggunakan wawancara bebas yaitu melakukan tanya jawab secara langsung kepada responden tanpa membuat daftar pertanyaan secara terstruktur untuk mendapatkan keterangan-keterangan yang diperlukan.

Wawancara dilakukan terutama dengan Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia Daerah Kota Jambi dan pihak-pihak lain yang dapat memberikan data berdasarkan pengetahuannya. Wawancara dilakukan beberapa kali sesuai dengan keperluan penelitian.

#### **4. Teknik Analisis Data**

Dalam suatu penelitian sangat diperlukan suatu analisis data yang dapat digunakan untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti. Analisis data dalam penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Penelitian dengan menggunakan metode kualitatif bertolak dari asumsi tentang realitas dan fenomena sosial yang bersifat unik dan kompleks. Padanya terdapat regularitas atau pola tertentu, namun penuh dengan variasi (keragaman).

Setelah semua data yang diperoleh terkumpul, baik data primer maupun data sekunder, maka tahap berikutnya terlebih dahulu dilakukan editing di lapangan untuk menguji kebenaran data. Setelah diperoleh data yang benar, data tersebut diolah dan disusun dengan kepastian dan fungsi masing-masing. Selanjutnya data tersebut dikelompok-

---

<sup>34</sup> *Ibid*, hlm. 82.

kelompokkan sesuai dengan masalah penelitian, lalu di interpretasi dan dikaitkan dengan bahan-bahan hukum serta dianalisis.

Uraian dan kesimpulan dalam menginterpretasi data hasil penelitian akan dihubungkan dengan teori-teori, pendapat-pendapat dan aturan formal yang telah ditemukan pada bagian sebelumnya.

