

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Ikatan Notaris Indonesia merupakan perkumpulan yang tujuannya sebagai ajang pertemuan dan bersilaturahmi antara para Notaris yang menjadi anggotanya (perkumpulan satu-satunya bagi notaris Indonesia) dan berdasarkan *Broederschap van Candidaat-Notarissen in Nederlanden zijne Kolonien'* dan *Broederschap der Notarissen* di Negeri Belanda, Ikatan Notaris Indonesia diakui sebagai badan hukum (*rechtspersoon*) dengan *Gouvernements Besluit* (Penetapan Pemerintah) tanggal 5 September 1908 No. 9. *De-Nederlandsch Indische Notarieele Vereeniging-Batavia* (sekarang Jakarta) Tanggal 1 Juli 1908. Pada masa itu Pengurus notaris berkebangsaan Belanda yaitu LM.Van Sluijters, E.H. Carpentir Alting, H.G. Denis, H.W. Roebey, W. an Der Meer dan Anggota Perkumpulan terdiri dari Notaris dan Calon Notaris Indonesia (pada waktu itu *Nederlandsch Indie*).<sup>1</sup>

Berdasarkan uraian diatas, maka Notaris Indonesia berkumpul dalam satu organisasi yaitu Ikatan Notaris Indonesia (selanjutnya disebut I.N.I) yang merupakan wadah perkumpulan/organisasi bagi Notaris, yang didirikan pada tanggal 1 Juli 1908, diakui sebagai badan hukum (*Rechtspersoon*) berdasarkan Petetapan Pemerintah (*Gouvernements Besluit*) tanggal 5 September 1908 Nomor 9, yang mana merupakan satu-satunya wadah pemersatu bagi semua dan setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatannya sebagai Pejabat Umum. Sebagaimana hal itu telah diakui dan mendapat pengesahan dari Pemerintah berdasarkan Anggaran Dasar Perkumpulan Notaris yang telah mendapatkan Penetapan Menteri Kehakiman tertanggal 4 Desember 1958 Nomor J.A.5/117/6 dan diumumkan dalam Berita

---

<sup>1</sup> [www.ini.co.id](http://www.ini.co.id). Diakses tanggal 16 Januari 2019 Pukul 17:28 WIB.

Negara Republik Indonesia tanggal 6 Maret 1959 Nomor 19, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 6, dan perubahan anggaran dasar yang terakhir telah mendapat persetujuan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia berdasarkan Surat Keputusan 12 Januari 2009 Nomor AHU-03.AH.01.07.Tahun 2009. Oleh karena itu sebagai dan merupakan Organisasi Notaris sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang diundangkan berdasarkan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432 serta mulai berlaku pada tanggal 6 Oktober 2004, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang telah diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Nomor 5491.<sup>2</sup>

Berdasarkan Pasal 82 dan 83 Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) sebagai bentuk pembaharuan hukum jabatan Notaris dan sebagai produk hukum nasional, Notaris harus berhimpun dalam satu wadah Organisasi Notaris, wadah organisasi itu adalah Ikatan Notaris Indonesia. Organisasi ini menjadi satu satunya wadah profesi Notaris yang bebas dan mandiri yang dibentuk dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan kualitas profesi notaris. Ketentuan mengenai tujuan, tugas, wewenang, tata kerja, dan susunan organisasi ditetapkan dalam Anggaran Dasar Rumah Tangga Organisasi Notaris. Ketentuan mengenai penetapan, pembinaan, dan pengawasan Organisasi Notaris diatur dengan Peraturan Menteri.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Pasal 1 ayat 1 Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia, Banten, 29-30 Mei 2015

<sup>3</sup> Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo Nomor 2 tahun 2014 tentang *Jabatan Notaris*, Psl 82 dan 83.

Sesuai Pasal 38 UUJN, akta Notaris sebagai alat bukti tertulis dan dibuat sesuai ketentuan yang terdapat didalamnya, adalah sebagai standar Notaris untuk membuat akta-aktanya. Dalam menjalankan tugas dan jabatannya, notaris wajib memenuhi semua ketentuan-ketentuan jabatan notaris dan peraturan-peraturan lainnya. Notaris bukan juru tulis semata, namun Notaris perlu mengkaji semua hal yang berkaitan dengan penghadap, apakah yang diinginkan penghadap tidak bertentangan dengan Undang-Undang Jabatan Notaris, dan peraturan hukum yang berlaku. Kewajiban untuk mengetahui dan memahami syarat-syarat otentisitas, keabsahan dan sebab-sebab kebatalan suatu akta notaris, sangat penting untuk menghindari secara preventif adanya cacat hukum akta Notaris yang dapat mengakibatkan hilangnya otentisitas dan batalnya akta Notaris, yang dapat merugikan kepentingan masyarakat, terutama pihak-pihak yang berkepentingan.<sup>4</sup>

Pentingnya agar tidak terjadi pelanggaran dalam menjalankan Jabatan Notaris, terutama dalam jumlah akta yang dibuatnya, dalam satu hari kerja melebihi 20 akta, yang memungkinkan terjadinya pelanggaran terhadap akta tersebut, sehingga diperlukan Peraturan yang mengaturnya. Salah satu yang telah disepakati dalam Kongres Ikatan Notaris Indonesia adalah mengenai batas kewajaran pembuatan akta perhari. Hal ini tercantum dalam Pasal 4 angka 16 Perubahan Kode Etik Notaris Tahun 2015, yang menentukan “Notaris maupun orang lain (selama yang bersangkutan menjalankan jabatan Notaris) dilarang : “Membuat akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya ditentukan oleh Dewan Kehormatan;”<sup>5</sup> Dengan ditetapkannya ketentuan tersebut, maka sangat jelas bahwa Batasan kewajaran pembuatan akta adalah

---

<sup>4</sup> Sjaifurachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 121.

<sup>5</sup> Perubahan Kode Etik Notaris, *Hasil Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Banten*, 29-30 Mei 2015

norma yang masuk dalam Kode Etik Notaris, yang wajib dipatuhi oleh semua Notaris atau semua orang yang menjalankan Jabatan Notaris.

Hal ini dilakukan supaya Jabatan Notaris dan masyarakat yang menggunakan jasa Notaris terlindungi terkait dengan kepastian Hukum dari akta yang dibuat oleh Notaris. Pada tanggal 28 Februari 2017, Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia mengeluarkan Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari. (selanjutnya disebut Per.DKP.INI 1/2017), peraturan yang ditentukan oleh Dewan Kehormatan Pusat bahwa kewajaran dalam pembuatan akta dalam sehari adalah 20 (dua puluh) akta, yang mana peraturan ini menimbulkan pro dan kontra dikalangan notaris itu sendiri.

Menyikapi Peraturan DKP No.1/2017 tentang pembatasan akta ini erat kaitannya dengan etika profesi Notaris yang mengacu kepada Undang-Undang Jabatan Notaris. Jika seorang notaris bisa membuat lebih dari 100 akta dalam sehari, bagaimana mungkin terpenuhi prosedur pembuatan akta otentik yang tertuang dalam UUN. Organisasi Ikatan Notaris Indonesia memiliki kode etik, yaitu kode etik notaris. Fungsi kode etik bersifat ganda, yaitu :

1. Mengontrol Perilaku anggota Ikatan Notaris Indonesia agar tidak terjadi penyalahgunaan pengetahuan/keunggulan yang dimiliki profesi Notaris;
2. Kode etik berfungsi untuk menjaga martabat profesi.<sup>6</sup>

Tuntutan terhadap perlindungan hukum dalam kehidupan masyarakat salah satunya tercemrin dalam lalu lintas hukum pembuktian, yaitu perlunya akta otentik. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak dikhususkan kepada Pejabat umum lainnya. Notaris sebagai pejabat umum adalah orang yang menjalankan sebagian fungsi

---

<sup>6</sup> Yovita A. Mangesti dan Bernard L. Tanya, 2014, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hal.104.

publik dari Negara, khususnya dibidang hukum perdata. Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh Peraturan Perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum.<sup>7</sup>

Telah dipahami bersama bahwa peran dan tanggung jawab Notaris sangat besar dalam kehidupan masyarakat. Notaris dan produk aktanya dapat dimaknai sebagai upaya Negara dalam menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat, demikian sebagaimana ternyata dalam Pasal 1 Undang-Undang Jabatan Notaris dan Perubahan yang berbunyi: “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini”.<sup>8</sup>

Mengingat peranan dan kewenangan notaris sangat penting bagi kehidupan masyarakat, maka perilaku dan perbuatan notaris dalam menjalankan jabatan profesinya rentan terhadap penyalahgunaan yang dapat merugikan masyarakat, sehingga lembaga pembinaan notaris dan pengawasan kode etik notaris perlu diefektifkan agar notaris diharapkan dapat menjalankan profesi jabatannya dengan selalu meningkatkan kualitas profesionalisme dan perlindungan hukum kepada masyarakat. Dalam melaksanakan jabatannya, notaris perlu mendapat pengawasan dan pembinaan, pengawasan yang dilakukan meliputi perilaku notaris dan pelaksanaan jabatan notaris. Pengawasan terhadap notaris merupakan pelaksanaan fungsi pembinaan sesuai dengan Kode Etik Notaris.<sup>9</sup>

Tugas pokok pengawasan adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan perundangan yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di

---

<sup>7</sup> R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, PT. Grafindo, Jakarta, 1993, hlm. 13.

<sup>8</sup> Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo Undang-Undang nomor 2 tahun 2014, *tentang Jabatan Notaris*, Pasal 1.

<sup>9</sup> Kode Etik Notaris, *Ikatan Notaris Indonesia*, Psl 2,3,4.

atas jalur yang telah ditentukan bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat. Penerapan kode etik dan undang-undang jabatan notaris memiliki hubungan yang saling berkaitan dan saling mengisi satu dengan yang lainnya. Berkaitan dengan kode etik yang mengatur tentang etika dan moral notaris dalam menjalankan tugas jabatannya, salah satunya yang menjadi pokok pembahasan dalam tesis ini adalah menyangkut pembatasan jumlah akta perhari yang dibuat oleh notaris, mengacu kepada Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia. Didalam Perubahan Kode Etik Notaris pada Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten tanggal 29-30 mei 2015 ditegaskan dalam Bab III kewajiban, larangan dan pengecualian Pasal 3 Angka 18 mengatakan:

“Membuat akta dalam jumlah batas kewajaran untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik”.

Sedangkan pada Pasal 4 Angka 16 tentang Larangan, mengatakan bahwa: “Membuat Akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya ditentukan oleh Dewan Kehormatan”. Selanjutnya, melalui peraturan Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 melahirkan Peraturan dengan berlandas pada ketentuan Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Notaris (KEN) Ikatan Notaris Indonesia selanjutnya dapat disingkat Peraturan DKP INI. Secara garis besar isi dari Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 mencakup 3 (tiga) bab yakni bab I mengenai Ketentuan Umum yang terdiri dari 1 (satu) Pasal; bab II mengenai Batas Jumlah Kewajaran Pembuatan Akta yang terdiri

dari 1 (satu) Pasal; dan bab III mengenai Ketentuan Penutup yang terdiri dari 1 (satu) Pasal.<sup>10</sup>

Adapun maksud dibuatnya ketentuan pembatasan jumlah akta per hari memang tidak ada dijelaskan didalam Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 akan tetapi mengingat Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 lahir dari ketentuan Kode Etik Notaris yang menyangkut kaidah moral dan Jabatan Notaris merupakan jabatan dengan menjunjung tinggi nilai profesionalitas dan berwibawa maka sudah sewajarnya seorang Notaris dalam bertindak harus menjunjung tinggi sikap profesionalitas kerja dalam melayani masyarakat khususnya pada pembuatan akta dalam jumlah batas kewajaran yakni 20 (dua puluh) akta per hari.

Disamping itu apabila memperhatikan jam kerja Notaris yang lazim digunakan oleh Notaris maka penggunaan waktu tersebut adalah antara pukul 8 (delapan) pagi sampai dengan pukul 17 (tujuh belas), dan jam istirahat pada pukul 12 (dua belas) sampai dengan pukul 13 (tiga belas), maka jumlah jam yang dipergunakan adalah 8 (delapan) jam sehari, artinya apabila tanpa jeda keluar masuk atau berganti orang yang membuat akta, jumlah waktu yang dibutuhkan dengan jumlah pembatasan akta 20 (dua puluh) akta satu hari adalah 8 (delapan) dikali 60 (enam puluh) menit dan dibagi 20 (dua puluh) akta maka didapat hasil 24 (dua puluh empat) menit waktu yang dibutuhkan. Lazimnya waktu 24 menit dalam membuat 1 (satu) akta sudah termasuk didalamnya pembacaan dan penandatanganan akta, yang apabila dikalkulasikan adalah 10 (sepuluh) menit, dengan demikian pembuatan akta memakan waktu 14 (empat belas) menit. Namun pada praktiknya 1 (satu) akta dari mulai konseling, pembuatan dan pembacaan hingga penandatanganan aktanya bisa memakan waktu hingga 30 (tiga

---

<sup>10</sup> Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia (DKP INI) Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari.

puluh) menit paling cepat. Maka dari itu Per.DKP INI 1/2017 ini pada dasarnya menjaga para anggotanya agar membuat akta Notaris sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pasal 7 Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia menentukan bahwa tujuan perkumpulan adalah tegaknya kebenaran dan keadilan serta terpeliharanya keluhuran martabat jabatan Notaris sebagai pejabat umum yang bermutu dalam rangka pengabdian kepada Tuhan Yang Maha Esa, Bangsa dan Negara agar terwujudnya kepastian hukum dan terbinanya persatuan dan kesatuan serta kesejahteraan anggotanya.

Pasal 13 ayat 1 Anggaran Dasar Perkumpulan menentukan bahwa untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan Notaris tersebut Perkumpulan mempunyai Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh Kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota Perkumpulan.

Keputusan kongres adalah merupakan kesepakatan bersama para anggota perkumpulan yang sah. Apa yang telah disepakati di dalam Kongres wajib dipatuhi oleh semua anggota perkumpulan. Salah satu yang telah disepakati di dalam Kongres Ikatan Notaris Indonesia adalah mengenai batas kewajaran pembuatan akta. Hal ini tercantum di dalam Pasal 4 angka 16 Kode Etik Notaris, yang menentukan “ Notaris maupun orang lain (selama yang bersangkutan menjalankan jabatan Notaris) dilarang: “Membuat akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya ditentukan oleh Dewan Kehormatan;” Dengan ditetapkannya ketentuan tersebut, maka sangat jelas bahwa batasan kewajaran pembuatan akta adalah merupakan norma yang masuk dalam Kode Etik Notaris, yang wajib dipatuhi oleh semua notaris atau semua orang yang menjalankan jabatan Notaris.



Maka, berdasarkan uraian diatas penulis tertarik untuk melakukan penelitian tesis dengan judul: “Pembatasan Jumlah Akta Notaris Berdasarkan Batas Kewajaran Pembuatan Akta Perhari di Kota Padang”.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan kajian penulis adalah sebagai berikut:

1. Mengapa Notaris tidak boleh membuat akta diluar batas kewajaran?
2. Bagaimana kecenderungan kwanntitas pembuatan akta notaris di Kota Padang?
3. Bagaimana akibat hukum terhadap akta yang melebihi batas kewajaran?

## **C. Tujuan Penelitian**

Sesuai permasalahan yang diungkapkan tersebut diatas, maka tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan memahami mengapa notaris tidak boleh membuat akta diluar batas wajar pembuatan akta perhari bagi Notaris.
2. Untuk Mengetahui alasan apa yang digunakan oleh Notaris yang membuat akta melebihi batas kewajaran dan akibat hukum dari akta yang melebihi batas kewajaran terhadap keotentisitasan akta Notaris.

## **D. Manfaat Penelitian**

Adapun manfaat yang diharapkan dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis
  - a. Diharapkan dapat berguna dalam pengembangan ilmu hukum perdata khususnya kewajiban dan tanggung jawab Notaris terhadap akta yang dibuatnya.

- b. Diharapkan dapat melatih kemampuan pembaca untuk melakukan penelitian lebih lanjut secara ilmiah dan merumuskan hasil-hasil penelitian tersebut dalam bentuk tulisan.
- c. Diharapkan dapat memperkaya wawasan ilmu pengetahuan hukum pembaca terutama dibidang Hukum Perdata khususnya mengenai kewajiban dan tanggung jawab notaris terhadap akta yang dibuatnya.

## 2. Manfaat Praktis

Diharapkan dapat berguna sebagai bahan masukan kepada praktisi hukum seperti hakim-hakim, advokat/ pengacara serta masyarakat pencari keadilan dalam proses pembuktian keotentisitasan akta yang dibuat oleh Notaris.

## E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan pengamatan dan studi kepustakaan yang penulis lakukan di Perpustakaan Pascasarjana Universitas Andalas, terdapat karya ilmiah yang penulis jadikan acuan dalam pembuatan tesis ini, yaitu:

1. “Peranan Ikatan Notaris Indonesia Dalam Pembinaan Notaris Dan Pengawasan Kode Etik di Wilayah Sumatera Utara”. yang ditulis oleh **Herlina Ernawati Napitupulu, SH.** Sebagai Tesis Program Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, dengan kesimpulan yaitu : Peranan Ikatan Notaris Indonesia dalam pembinaan notaris dan pengawasan kode etik notaris di Wilayah Sumatera Utara merupakan pembinaan notaris dan pengawasan secara internal dengan mengindahkan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Kode Etik Notaris. Kewenangan pengawasan, pelaksanaan dan penindakan kode etik notaris dilaksanakan oleh Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia yang berjenjang mulai dari Dewan Kehormatan tingkat Daerah, Dewan Kehormatan tingkat Wilayah dan Dewan Kehormatan tingkat Pusat, diatur dalam Kode Etik Ikatan Notaris

Indonesia Tahun 2015 Pasal 1 angka 8; Pasal 7-13. Hambatan-hambatan dalam pembinaan notaris dan pengawasan kode etik notaris oleh Ikatan Notaris Indonesia di wilayah Sumatera Utara antara lain adalah: *Pertama*: Populasi notaris yang bertumbuh sangat pesat; *Kedua*: Masalah dalam integritas notaris; *Ketiga*: Ketidakpedulian anggota terhadap organisasi, serta kurangnya keterbukaan para anggota atas permasalahannya kepada para pengurus organisasi.

2. “Larangan Membuat Akta Melebihi Batas Kewajaran yang Ditentukan oleh Dewan Kehormatan Pusat (Studi Pasal 4 Angka 16 Kode Etik jabatan Notaris)”, yang ditulis oleh **Ayu Alwiandari, SH**. Sebagai Tesis Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia . Dengan Rumusan Masalah yaitu:
  - a. Bagaimana penerapan Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris tentang Larangan membuat Akta Melebihi Batas Kewajaran yang ditentukan oleh Dewan Kehormatan Pusat (DKP)?
  - b. Bagaimanakah Peran Majelis Pengawas Daerah dalam mengawasi pelaksanaan ketentuan tersebut?
3. “Tanggung Jawab Notaris dalam Hal Terjadi Pelanggaran Kode Etik” yang ditulis oleh **Evie Murniaty, SH**. Sebagai Tesis program Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro. Dengan kesimpulan : tanggung jawab Notaris disaat terjadinya pelanggaran kode etik adalah disaat notaris melakukan pelanggaran kode etik profesi sebagai pedoman yang telah dibuat oleh organisasi profesi yang berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan organisasi Ikatan Notaris Indonesia maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari. Dengan akibat hukum yang dilihat dari 3 (tiga) aspek yaitu *Pertama* dari segi kepatutan, moral, nurani dan keagamaan, yaitu menimbulkan rasa tidak tenang karena merasa bersalah. *Kedua* dari segi peraturan yang telah dibuat

organisasi dengan akibat sanksi pelanggaran kode etik menurut peraturan organisasi. *Ketiga* dari Undang-Undang Jabatan Notaris yang mana kepastian hukum menurut perundang-undangan itu sendiri.

## F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Soerjono Soekanto, wujud dari kepastian hukum adalah peraturan-peraturan dari pemerintah pusat yang berlaku umum diseluruh wilayah negara. Kemungkinan lain adalah peraturan tersebut berlaku umum, tetapi bagi golongan tertentu dapat pula peraturan setempat, yaitu peraturan yang dibuat oleh penguasa setempat yang hanya berlaku didaerahnya saja.<sup>11</sup>

Teori kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah yang kongkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang kongkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam penyelesaian sengketa tersebut. Kemudian kepastian hukum berarti perlindungan hukum.<sup>12</sup> Teori kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu:<sup>13</sup>

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan;
- 2) Berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat

---

<sup>11</sup> Soerjono Soekanto, 2006, *Beberapa Masalah Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia*, UI Press, Jakarta, hlm. 155

<sup>12</sup> Van Apeldoorn dalam Peter Mahmud Marzuki, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Pranada Media Grup, Jakarta, hlm. 60

<sup>13</sup> *Ibid*, hlm. 158

mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim, antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.

b. Teori Kewenangan

Kata wewenang berasal dari kata dasar wewenang yang berarti atau diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang dibuat oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin<sup>14</sup> ada perbedaan dalam pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya wewenang meliputi membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang, serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

---

<sup>14</sup> Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, hlm.22.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.<sup>15</sup> Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D Stout adalah “*Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijk bevoegdheid door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer*” bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.<sup>16</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 11, kewenangan dapat diperoleh melalui:

1) Atribusi

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Kewenangan Pemerintah pada Pasal 1 angka 22, Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang. Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini atau diciptakan suatu wewenang lain.<sup>17</sup>

2) Delegasi

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Kewenangan Pemerintah pada Pasal 1 angka 23, Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan

---

<sup>15</sup> Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1994, hlm.65.

<sup>16</sup> Stout HD, *de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi Terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

<sup>17</sup> Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, hlm.91

dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Prof. Moh. Machfud MD juga memberikan pengertian bahwa Kewenangan atau delegasi berarti kewenangan untuk membuat peraturan perundang-undangan yang derajatnya dibawah Undang-Undang yang berisi masalah untuk mengatur suatu ketentuan Undang-Undang.<sup>18</sup> Apabila dalam hal pemindahan/pengalihan suatu kewenangan yang ada itu kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum.<sup>19</sup> Jadi ketetapan dengan kelihatan tidak berwenang membuatnya, maka ketetapan itu dapat menjadi batal mutlak.

### 3) Mandat

Menurut Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Kewenangan Pemerintah pada Pasal 1 angka 24, mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Pada mandat tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang.

Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama

---

<sup>18</sup> Moh. Mahfud MD dan SF. Marbun, 1987, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 55

<sup>19</sup> Philipus M. Hadjon dkk, 2001, *Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Introduction To The Indonesian Administrative Law*, Cetakan ke-7, Gadjah Mada Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 121

Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara factual, Menteri secara yuridis. Dalam hal mandat, tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan. Disini menyangkut janji-janji kerja intern antara penguasa dan pegawai. Dalam hal ini tentu seorang pegawai memperoleh kewenangan untuk atas nama si penguasa, misalnya seorang Menteri, mengambil keputusan-keputusan tertentu dan atau menandatangani keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum Menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang.

Dari berbagai pengertian kewenangan tersebut diatas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan dalam hal ini memiliki arti kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah spesifikasi dari kewenangan itu sendiri, yang berarti barang siapa yang diberikan kewenangan oleh pemerintah melalui undang-undang akan memiliki wewenang sebatas dengan kewenangan yang diberikan kepadanya.

### c. Teori Perundang-Undangan

Menurut Bagir Manan yang mengutip pendapat P.J.P tentang *wet in materiele zin* melukiskan pengertian perundang-undangan dalam arti materiil yang esensinya antara lain sebagai berikut:<sup>20</sup>

- 1) Peraturan perundang-undangan berbentuk keputusan tertulis. Karena merupakan keputusan tertulis, peraturan perundang-undangan sebagai kaidah hukum tertulis (*geschrevenrecht, written law*);

---

<sup>20</sup> Mahendra Kurniawan, dkk. *Pedoman Naskah Akademik PERDA Partisipatif*, Yogyakarta: Kreasi Total Media, 2007, Cet. Ke.1 h.5



- 2) Peraturan perundang-undangan dibentuk oleh pejabat atau lingkungan jabatan (badan, organ) yang mempunyai wewenang membuat “peraturan” yang berlaku atau mengikat umum (*algemeen*);
- 3) Peraturan perundang-undangan bersifat mengikat umum, tidak dimaksudkan harus selalu mengikat semua orang. Mengikat umum hanya menunjukkan bahwa Peraturan perundang-undangan tidak berlaku terhadap peristiwa konkret atau individu tertentu.

Dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 dinyatakan bahwa jenis dan hierarki perundang-undangan sebagai berikut:<sup>21</sup>

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang/peraturan pemerintah pengganti undang-undang;
- 3) Peraturan Pemerintah;
- 4) Peraturan Presiden;
- 5) Peraturan Daerah.

## 2. Kerangka Konseptual

Penulisan tesis ini juga didukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan definisi-definisi tertentu yang berhubungan dengan judul tulisan.

- a. Pembatasan adalah proses cara membatasi.<sup>22</sup> Sedangkan menurut istilah linguistiknya adalah syarat yang menentukan atau membatasi penerapan kaidah.
- b. Dewan Kehormatan Notaris<sup>23</sup> adalah Badan yang dibentuk Ikatan Notaris Indonesia yang berwenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan pelanggaran kode etik yang tidak berkaitan langsung dengan masyarakat atau

---

<sup>21</sup> Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Pasal 7.

<sup>22</sup> <https://kbbi.kata.web.id/pembatasan/> diakses tanggal 4 November 2019, Pukul 18:32 WIB.

<sup>23</sup> *Kode Etik Notaris*, Pasal 1 Angka 8

hanya bersifat internal organisasi saja. Mekanisme pengawasan terhadap profesinotaris diatur dalam perundang-undangan dan menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari realitas sosial masyarakat hukum yang berhubungan langsung dengan profesi ini. Pengawasan yang dilakukan Dewan Kehormatan Notaris yaitu berkaitan dengan Kode Etik Notaris yang bertugas untuk melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi nilai kode etik, memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau tidak mempunyai kaitan dengan masyarakat secara langsung, memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas Notaris atas dugaan pelanggaran kode etik dan jabatan notaris.

- c. Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh dan atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan UUJN.
- d. Batas Kewajaran Pembuatan Akta Perhari adalah membuat akta dalam jumlah batas kewajaran untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik.<sup>24</sup>

## **G. Metode Penelitian**

Dalam penulisan tesis ini, penulis menggunakan jenis metode penelitian yuridis empiris yang terdiri dari penelitian terhadap identifikasi hukum dan penelitian terhadap efektifitas hukum.<sup>25</sup>

Untuk memudahkan pelaksanaan penelitian ini agar mendapatkan hasil yang memuaskan, diperlukan suatu metode dan bentuk atau jenis penelitian, yaitu:

### **1. Metode Pendekatan Masalah**

---

<sup>24</sup> Perubahan Kode Etik Notaris, *Hasil Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia*, Banten 29-30 Mei 2015, Pasal 3 angka 18

<sup>25</sup> Soerjono Soekanto, 2007, *Pengantar Penelitian Hukum*, Cet.3, Jakarta, UI Press, hal. 3.

Metode pendekatan masalah yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu permasalahan yang dikaji atas materi hukum atau peraturan-peraturan yang ada dikaitkan dengan materi penelitian kepustakaan untuk memperoleh data sekunder dan penelitian lapangan untuk memperoleh data primer.<sup>26</sup> Tipe penelitian dalam penulisan tesis ini bersifat penelitian deskriptif analisis yaitu menganalisa data yang dipergunakan baik data primer dan data sekunder, meliputi isi dan struktur hukum positif yang akan ditentukan penulis untuk menentukan isi atau makna aturan hukum yang dijadikan rujukan dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang menjadi objek kajian.<sup>27</sup>

## 2. Jenis dan Sumber Data

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam penelitian hukum ini adalah penelitian lapangan, yaitu mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa yang terjadi dalam kenyataannya di masyarakat.<sup>28</sup> Atau dengan kata lain yaitu suatu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah.

Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah diambil dari data primer dan data sekunder yaitu sebagai berikut:

- a. Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber pertama yang terkait dengan permasalahan yang akan dibahas. Sumber data diperoleh dari lapangan secara langsung kepada Majelis Pengawas Notaris dan Notaris.

---

<sup>26</sup> Ade Saptomo, 2007, *Pokok-Pokok Metode Penelitian Hukum*, Unnes Universitas Press, Surabaya, hlm. 33

<sup>27</sup> Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 31

<sup>28</sup> Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 15

b. Data Sekunder adalah data-data yang diperoleh dari buku-buku sebagai pelengkap sumber data primer. Sumber data sekunder penelitian ini adalah data-data yang diperoleh dengan melakukan kajian kepustakaan seperti buku-buku ilmiah, peraturan hukum, jurnal, makalah-makalah, media massa, internet dan data-data lain yang berkaitan dengan judul penelitian, yakni sebagai berikut:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer);
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Acara Perdata (KUHAP);
- 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
- 4) Kode Etik Notaris;
- 5) Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Batas Kewajaran Pembuatan Akta Perhari.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Pada bagian ini peneliti mendapatkan data akurat karena dilakukan dengan mengumpulkan sumber data, baik data primer dan sekunder yang disesuaikan dengan pendekatan penelitian. Teknik pengumpulan data primer dan sekunder yang digunakan adalah:

#### a. Wawancara Langsung

Wawancara adalah situasi peran antara pribadi bertatap muka, ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden.<sup>29</sup> Wawancara langsung dalam pengumpulan fakta social sebagai bahan kajian hukum empiris, dilakukan dengan cara tanya jawab secara langsung

---

<sup>29</sup> Amiruddin, H. Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo, Jakarta, hlm. 82

dimana semua pertanyaan disusun secara sistematis, jelas dan terarah sesuai dengan isu hukum yang diangkat dalam penelitian.

**b. Studi Dokumentasi**

Teknik dokumentasi adalah Teknik pengumpulan data yang berwujud sumber data tertulis atau gambar. Sumber tertulis atau gambar berbentuk dokumen resmi, buku, majalah, arsip, dokumen pribadi, dan foto yang terkait dengan permasalahan penelitian.<sup>30</sup>

**4. Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum**

**a. Pengolahan Data**

Pengolahan data yang dilakukan adalah dengan proses editing yaitu dengan merapikan dan memeriksa data yang sudah terkumpul terhadap penelitian yang penulis lakukan sehingga dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.<sup>31</sup>

**b. Analisis Data**

Setelah data primer dan sekunder diperoleh selanjutnya dilakukan analisis data yang didapat dengan mengungkapkan kenyataan-kenyataan dalam bentuk kalimat, terhadap data yang diperoleh dari hasil penelitian tersebut, penulis menggunakan metode analisis secara kualitatif yaitu analisis berdasarkan peraturan yang ada dan bahan kepustakaan serta diuraikan dengan kalimat-kalimat sehingga dapat memberikan gambaran secara detil.<sup>32</sup>

**H. Sistematika Penulisan**

Adapun sistematika penulisan dalam karya tulis tesis ini adalah:

Bab I memuat tentang Latar Belakang, Rumusan Masalah, Manfaat Penelitian, Tujuan Penelitian, Keaslian Penulisan, Kerangka Teoritis dan Konseptual, Metode

---

<sup>30</sup> Sudarto, 2002, *Metodologi Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 71

<sup>31</sup> Bambang Sunggono, 1997, *Metode Penelitian HUKUM*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.

<sup>32</sup> Soejono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm.

Penelitian, dan Sistematika Penulisan. Bab II memuat tentang Tinjauan Kepustakaan tentang Jabatan Notaris, tugas dan Wewenang Notaris, Larangan dan Kewajiban Notaris, Dewan Kehormatan Notaris dan Sanksi terhadap pelanggaran Kode Etik Notaris. Bab III memuat tentang pembahasan hasil penelitian tentang permasalahan yang menjadi persoalan pokok pada tesis ini., kemudian Bab IV tentang Penutup yaitu Kesimpulan dan Saran dan terakhir adalah daftar pustaka.

