

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Kesatuan Republik Indonesia adalah negara hukum yang berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan Pancasila, yang mana setiap elemen masyarakat Indonesia dituntut untuk menjunjung tinggi hukum guna terwujudnya keadilan dan kebenaran dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur yang diridhoi Allah SWT untuk mencapai tujuan tersebut mutlak diperlukan aparat negara yang bersifat pengabdian, pencipta dan taat agar memiliki tekad untuk menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran demi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur seperti yang dicita-citakan.

Pesatnya perkembangan globalisasi di Indonesia mengakibatkan laju perekonomian dan sosial menjadi begitu pesat, hal ini mengakibatkan masyarakat sangat membutuhkan Notaris dalam kehidupan perekonomian dan sosial tersebut. Sebagai fungsionaris dalam masyarakat, Notaris bertugas memberikan nasehat hukum yang dapat dipercaya. Di samping itu, Notaris juga menjadi pejabat bertugas membuat sebuah dokumen menjadi kuat, sehingga dapat dijadikan acuan alat bukti yang kuat dalam proses persidangan andai diperlukan nantinya.

Notaris sebagai pejabat umum merupakan salah satu unsur aparat pengabdian hukum yang berkewajiban untuk turut serta menegakkan hukum sesuai dengan profesinya dalam bentuk tenaga dan pikiran serta melakukan tugasnya dengan amanah, jujur, saksama, mandiri dan tidak berpihak pada

siapapun. Semakin tingginya tuntutan fungsi dan peranan Notaris, diperlukan Notaris yang berkualitas baik dalam keilmuan, moralitas, keimanan maupun ketaqwaan, serta menjunjung tinggi keluhuran martabat Notaris dalam memberikan pelayanan jasa hukum bagi masyarakat. Untuk itu, Notaris harus mampu memberikan pelayanan yang baik dan profesional, karena jasa Notaris dirasakan sangat penting bagi masyarakat. Apabila seorang Notaris tidak mampu memberikan pelayanan yang baik dan profesional, maka akan terdapat banyak pihak yang dirugikan sebagai akibat dari kesalahan atau kelalaian yang telah diperbuat oleh Notaris.

Akta otentik sebagai salah satu output tugas Notaris memiliki dua jenis, ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Tetapi ada pula akta otentik yang dibuat oleh Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki para 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.¹

Notaris merupakan pejabat umum yang legalitasnya diberikan langsung oleh Kementrian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Pejabat umum di sini berarti notaris secara tidak langsung turut serta melaksanakan tugas-tugas Pemerintah dan turut menjaga kewajiban Pemerintah melalui perannya dalam membuat akta otentik bagi masyarakat. Tugas dan kewenangan yang dimaksud kepada notaris adalah tugas dan kewenangan yang telah ditentukan

¹ Pragraf IV Penjelasan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)

oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Dengan demikian, adanya undang-undang tersebut, Jabatan Notaris di Negara Kesatuan Republik Indonesia diakui sebagai pejabat pembuat akta otentik secara yuridis.

Undang-undang memberikan pengertian bahwasanya Notaris merupakan pejabat yang memiliki kewenangan untuk membuat akta otentik dan kewenangan lain sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang berbunyi :

Pasal 1

Dalam Undang-Undang ini yang dimaksud dengan:

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

Dengan demikian, akta yang dikeluarkan oleh Notaris tergolong ke dalam akta otentik yang berkaitan langsung dengan eksistensi para pihak yang berjanji. Janji-janji yang telah dinyatakan dalam akta tersebut merupakan cerminan kehendak oleh para pihak.

Pengertian akta otentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat di mana akta dibuatnya. Terdapat tiga unsur yang harus dipenuhi dalam pasal 1868 KUHPerdata, yaitu dibuat dalam bentuk yang dikehendaki Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang

dan di tempat di mana akta itu dibuat. Jika tidak terpenuhi ketiga unsur tersebut, maka akta itu tidak tergolong sebagai akta otentik. Ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara dengan jelas dan tegas menyebutkan syarat terbentuknya akta otentik yang kemudian ditegaskan kembali dalam Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris bahwa Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.²

Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formil sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris. Maka dari itu, Notaris berkewajiban memasukkan apa yang menjadi konsensus para pihak. Notaris juga berkewajiban memastikan bahwa apa yang termuat dalam akta notaris tersebut sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yaitu dengan cara membacakannya. Sehingga menjadi jelas isi dari akta Notaris tersebut. Di samping itu, Notaris juga berkewajiban untuk memberikan akses informasi termasuk akses terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak yang menandatangani akta tersebut. Dengan demikian, para pihak dapat menentukan secara bebas untuk menyetujui atau tidak isi Akta Notaris yang akan ditandatanganinya.³

Selain membuat akta otentik, Notaris mempunyai tugas dan kewajiban untuk memberikan pelayanan dan konsultasi hukum kepada masyarakat yang membutuhkan. Bantuan hukum yang dapat diberikan Notaris antara lain dalam hal pembentukan akta otentik. Notaris merupakan jabatan tertentu yang

² Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Cet 313*, (jakarta: Pradnya Paramita, 2001), hlm 397

³ Pragraf V penjelasan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)

menjelaskan profesinya dalam pelayanan hukum kepada masyarakat.⁴ Dengan demikian Notaris sebagai pejabat umum yang dilantik oleh Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, dapat dikatakan juga mengemban tugas pengayoman sebagaimana slogan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia tersebut.

Organisasi Notaris merupakan perkumpulan profesi jabatan Notaris yang berbentuk badan hukum (*Recht Person*).⁵ Setiap organisasi profesi memiliki Kode Etik yang diperlukan untuk pedoman anggotanya dalam berperilaku. Kode Etik ini bertujuan untuk mengikat setiap anggotanya agar bertindak dan berperilaku profesional sesuai dengan kode etik tersebut dalam rangka menegakkan hukum, keadilan dan kebenaran demi tercapainya masyarakat yang adil dan makmur.

Etik berasal dari kata etika atau “*Ethos*” dalam bahasa Yunani yang berarti memiliki watak kesusilaan atau beradat. Etika adalah refleksi kritis, metodis, dan sistematis tentang tingkah laku manusia sejauh berkaitan dengan norma-norma atau tentang tingkah laku manusia dari sudut baik dan buruk.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia terbitan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan Tahun 1998, Etika diberikan dua arti yang cukup lengkap, yaitu;⁶

1. Ilmu tentang apa yang baik dan apa yang buruk, tentang hak dan kewajiban moral (akhlak);

⁴ Diktum Dalam Konsideran huruf c Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)

⁵ Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)

⁶ E.Y. Kanter, *Etika Profesi Hukum; Sebuah Pendekatan Religius*, (Jakarta : Storia Grafika, 2001) hlm. 12

2. Kumpulan asas atau nilai yang berkenaan dengan akhlak, nilai mengenai benar dan salah yang dianut oleh satu golongan atau masyarakat umum.

Berdasarkan pengertian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia dapat dirumuskan pengertian etika, yaitu :⁷

- a. Nilai-nilai dan norma-norma moral yang dipegang oleh seseorang atau sekelompok orang dalam masyarakat untuk mengatur tingkah lakunya;
- b. Etika juga berarti kumpulan asas atau nilai moral;
- c. Etika bisa pula dipahami sebagai ilmu tentang yang baik dan yang buruk.

Liliana Tedjasaputro, mengatakan bahwa, sebagai pelaku profesi harus memiliki unsur-unsur sebagai antara lain :⁸

1. Memiliki integritas moral yang tinggi;
2. Harus jujur terhadap klien maupun terhadap diri sendiri;
3. Sadar akan batas-batas kewenangan; dan
4. Tidak semata-mata berdasarkan pertimbangan uang.

Setiap kelompok profesi memiliki norma-norma yang menjadi penuntun perilaku anggotanya dalam melaksanakan tugas profesi. Norma-norma tersebut dirumuskan dalam bentuk tertulis yang disebut Kode Etik profesi. Kode Etik profesi hukum merupakan bentuk realisasi etika profesi hukum yang wajib ditaati oleh setiap profesional hukum yang bersangkutan.

Notohamidjojo menyatakan, dalam melaksanakan kewajibannya, profesional hukum perlu memiliki :

- a. Sikap manusiawi, artinya tidak menanggapi hukum secara moral belaka, melainkan kebenaran yang sesuai dengan hati nurani;

⁷ K. Bertens, *Etika*, (Jakarta : Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 5-6.

⁸ Liliana Tedjasaputro, *Etika Profesi Notaris Dalam Peneggakn Hukum Pidana*, (Yogyakarta: Bigraf Publishing 1995), hlm 86

- b. Sikap adil, artinya mencari kelayakan yang sesuai dengan perasaan masyarakat;
- c. Sikap patut, artinya pertimbangan untuk menentukan keadilan dalam suatu perkara konkret;
- d. Sikap jujur, artinya menyatakan sesuatu itu benar menurut apa adanya, dan menjauhi yang tidak benar dan tidak patut.

Pada Pasal 1 angka 2 Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten pada tanggal 29-30 Mei 2015, yang dimaksud Kode Etik Notaris adalah kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan keputusan Kongres Ikatan Notaris Indonesia 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 Ikatan Notaris Indonesia dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai notaris, termasuk di dalamnya pejabat sementara notaris, notaris pengganti dan notaris pengganti khusus.

Dengan demikian, diperlukan adanya suatu mekanisme pengawasan yang terus-menerus terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya, baik yang bersifat preventif dan kuratif, terhadap pelaksanaan tugas Notaris tersebut. Mekanisme itu dijalankan atas dasar Undang-Undang Jabatan Notaris dan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas. Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi

Manusia Republik Indonesia Nomor : M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Jabatan Notaris, tugas pengawasan terhadap Notaris merupakan tugas dari Pengadilan yang dilakukan bersama-sama oleh Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, sedangkan aparat pelaksanaan pengawasan tersebut adalah Pengadilan Negeri. Pengadilan Negeri sebagai aparat pelaksana pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya, tentunya mempunyai dampak yang positif dalam menciptakan Notaris yang memiliki kredibilitas yang tinggi.

Dalam kegiatan sehari-hari, Notaris diawasi oleh suatu lembaga pengawasan yang dalam hal ini adalah Pengadilan Negeri, yang dilakukan oleh Hakim di mana wilayah kerja Notaris yang bersangkutan berada. Namun mengingat tantangan di bidang pengawasan cukup berat dan didukung pula dengan jumlah Notaris yang sudah sedemikian banyak, maka sudah waktunya untuk memikirkan mengenai pemberdayaan pengawasan Notaris saat ini.

Sejak disahkannya Pasal 67 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, maka yang menjadi pengawas untuk mengawasi segala tugas dan jabatan Notaris adalah Menteri dan adapun susunan anggota Majelis Pengawas Notaris tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 67 ayat (3) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris adalah sebagai berikut :

1. Birokasi Pemerintah sebanyak 3 (tiga) orang;
2. Organisasi Notaris sebanyak 3 (tiga) orang;
3. Akademisi sebanyak 3 (tiga) orang ;

Ketentuan tersebut ditindak lanjuti dengan Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengakatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas. Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengakatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas.

Susunan Majelis Pengawas diatur dalam BAB II Susunan Organisasi Majelis Pengawas Notaris dalam pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengakatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas. Tentang perubahan atas Peraturan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor : M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Susunan Organisasi, Tata Cara Pengakatan Anggota, Pemberhentian Anggota, dan Tata Kerja Majelis Pengawas, yaitu :

- a. Majelis Pengawas Daerah;
- b. Majelis Pengawas Wilayah; dan
- c. Majelis Pengawas Pusat.

Berdasarkan Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten, tanggal 29-30 Mei 2015, yang dimaksud Kode Etik Notaris adalah kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan keputusan Kongres Ikatan Notaris Indonesia 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 Ikatan Notaris Indonesia dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk di dalamnya Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti pada saat menjalankan Jabatan.

Ruang lingkup Kode Etik Notaris berdasarkan Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten, tanggal 29-30 Mei 2015, berlaku bagi seluruh anggota perkumpulan maupun orang lain (selama yang bersangkutan menjalankan Jabatan Notaris), baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari. Sehingga Kode Etik Notaris ini mengikat kepada pihak-pihak yang tersebut di atas.

Pelanggaran dalam jabatan notaris, dapat dikualifikasikan atas; Pelanggaran terhadap Kode Etik Profesi dan pelanggaran terhadap Undang-Undang dan pertanggungjawaban tersebut biasanya dilakukan secara perdata berupa ganti rugi, secara pidana berupa penjara dan denda, dan secara administrasi dalam bentuk pemberhentian dari jabatannya. Setiap perbuatan melawan hukum yang merugikan orang lain, haruslah dipertanggungjawabkan orang yang merugikan tersebut. Dalam teori kesalahan, hukum pidana mengenal dua bagian dari kesalahan, yaitu sengaja dan lalai (*Dolus* dan *Culpa*), selain itu perbuatan yang merugikan orang lain

secara tidak patut, dan melawan Undang-Undang merupakan perbuatan yang tergolong kepada perbuatan melawan hukum.

Keberadaan Notaris sangat penting dan strategis bagi lalu lintas hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat, maka pemahaman peran dan kewenangan notaris dapat dipahami oleh dan antara sub sistem peradilan pidana. Notaris sebelum menjalankan jabatannya harus mengucapkan sumpah (Pasal 4 Ayat (1) Undang Undang Jabatan Notaris). Selain pejabat umum, juga dikenal pejabat negara. Notaris, sebagai pejabat umum, diberi kewenangan untuk membuat akta otentik dari semua perbuatan, perjanjian dan penetapan, dimana peraturan umum menghendaknya atau atas kemauan para pihak. Dalam rangka penegakan hukum, kewenangan Notaris diatur dan dibatasi oleh peraturan perundang-undangan.

Sebagai pejabat umum yang menjalankan pelayanan umum di bidang pelayanan jasa, terhadap kesalahan Notaris perlu dibedakan antara kesalahan yang bersifat pribadi dan kesalahan dalam menjalankan tugas.⁹ Terhadap kesalahan yang bersifat pribadi, maka Notaris adalah sama seperti warga masyarakat biasa (*equality before the law*). Akan tetapi terhadap kesalahan yang berkaitan dengan tugas pekerjaannya atau hasil pekerjaannya, maka otentisitas akta tetap dijamin demi kepastian hukum.

Berdasarkan pasal 6 Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten, tanggal 29-30 Mei 2015, sanksi yang dikenakan terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik Notaris dapat berupa:

⁹ Paulus Effendi Lotulung, *Perlindungan Hukum Bagi Notaris Selaku Pejabat Umum Dalam Menjalankan Tugasnya*, Majalah triwulan, hlm, 42

- a. Teguran;
- b. Peringatan;
- c. Pemberhentian sementara dari keanggotaan perkumpulan;
- d. Pemberhentian dengan hormat dari keanggotaan perkumpulan;
- e. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan.

Penjatuhan sanksi sebagaimana terurai di atas terhadap anggota yang melanggar Kode Etik Notaris disesuaikan dengan kuantitas dan kualitas pelanggaran yang dilakukan anggota tersebut. Salah satu unsur dalam susunan dan alat perlengkapan organisasi Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) sebagaimana tersebut di dalam Bab III Pasal 11 angka 3 Perubahan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia (INI) Hasil Rapat Pleno Pengurus Pusat yang di Perluas, Banten, 30 Mei 2015 adalah Dewan Kehormatan yang terdiri atas :

1. Dewan Kehormatan Pusat
2. Dewan Kehormatan Wilayah
3. Dewan Kehormatan Daerah.

Kemudian pada Pasal 58 Perubahan Anggaran Dasar Rumah Tangga Notaris Indonesia (INI) hasil rapat Pleno Pengurus Pusat yang di Perluas, Banten, 30 Mei 2015, tentang Dewan Kehormatan Wilayah. Pada angka 1 (satu), dijelaskan bahwa Perkumpulan mempunyai Dewan Kehormatan Wilayah pada setiap kepengurusan Pengurus Wilayah. Kemudian pada angka 6 (enam) dijelaskan terkait tugas dan kewajiban Dewan Kehormatan Wilayah yaitu untuk memberikan bimbingan dan melakukan pengawasan dalam pelaksanaan serta pentaatan Kode Etik Notaris oleh para anggota

perkumpulan di daerah masing-masing. Kemudian pada angka 7 (tujuh) dijelaskan terkait tanggungjawab Dewan Kehormatan Wilayah yaitu memberikan laporan Pertanggungjawaban kepada Konferensi Daerah atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya.

Dewan Kehormatan merupakan alat kelengkapan perkumpulan yang berwenang melakukan pemeriksaan atas segala pelanggaran terhadap Kode Etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggarannya sesuai dengan kewenangannya. Notaris yang diberikan sanksi atas pelanggaran Kode Etik dapat melakukan upaya pembelaan diri dan dapat mengajukan banding secara bertingkat terhadap putusan Dewan Kehormatan Daerah, kepada Dewan Kehormatan Wilayah dan Dewan Kehormatan Pusat sebagai pemeriksaan tingkat akhir. Oleh karena itu, sangatlah penting bagi para Notaris untuk dapat lebih memahami sejauh mana perbuatan itu dapat dikatakan sebagai pelanggaran Kode Etik Jabatan Notaris, bagaimana efektivitas organisasi/perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI) dalam memberikan pembinaan terhadap para Notaris agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan Notaris dan masyarakat yang dilayaninya.

Keberadaan Kode Etik Notaris bertujuan agar suatu profesi Notaris dapat dijalankan dengan profesional dengan motivasi dan orientasi pada keterampilan intelektual serta berargumentasi secara rasional dan kritis serta menjunjung tinggi nilai-nilai moral. Ikatan Notaris Indonesia (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.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan ketua Dewan Kehormatan Wilayah Provinsi Sumatera Barat dengan Notaris Adrian,. S.H., di kantornya berlokasi Jalan Proklamasi nomor 57, VI Suku, Kota Solok, beliau menyampaikan di tahun pertama menjabat dari 2019-2020 Dewan Kehormatan Wilayah Provinsi Sumatera Barat belum melakukan sidang Kode Etik di karenakan belum adanya temuan dan aduan terkait pelanggaran Kode Etik Notaris yang di lakukan oleh Notaris yang ada di Provinsi Sumatera Barat.

Pengawasan dan penegakan Kode Etik terhadap para Notaris sangat diperlukan dalam hal Notaris yang mengabaikan nilai luhur dan martabat Notaris atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain di dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris. Untuk itu penulis tertarik untuk melakukan penulisan tesis dengan fokus kajian tentang **“PENERAPAN TUGAS DAN WEWENANG DEWAN KEHORMATAN WILAYAH DALAM MENYIKAPI PERMASALAHAN KODE ETIK TERHADAP NOTARIS YANG MELANGGAR KODE ETIK DALAM MELAKSANAKAN TUGAS JABATAN”**

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana sikap Dewan Kehormatan Wilayah Ikatan Notaris Indonesia dalam pengawasan Kode Etik Notaris ?
2. Bagaimana upaya Dewan Kehormatan Wilayah Ikatan Notaris Indonesia dalam penegakan Kode Etik Notaris ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui sikap Dewan Kehormatan Wilayah dalam melakukan pengawasan anggota dalam menjunjung tinggi Kode Etik notaris.
2. Untuk mengetahui bentuk upaya penegakkan Kode Etik oleh Dewan Kehormatan Wilayah dalam menjunjung tinggi Kode Etik notaris.

D. Manfaat Penelitian

Setiap penelitian yang dilakukan pasti diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis bagi pengembangan Ilmu pengetahuan. Manfaat penelitian ini dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dibidang ilmu hukum, khususnya dibidang hukum kenotariatan yang berkaitan dengan pelanggaran Kode Etik Notaris sebagai Pejabat Umum.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik kepada pembaca, Notaris maupun penulis sendiri. Adapun manfaat yang dimaksudkan adalah sebagai berikut:

a. Manfaat bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan khususnya tentang pelanggaran Kode Etik Notaris sebagai pejabat umum.

b. Manfaat bagi notaris

Diharapkan dalam melaksanakan tugas jabatannya yaitu dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menjalankan tanggung jawab selaku pejabat umum dan agar notaris mengetahui akibat pelanggaran Kode Etik Notaris sebagai pejabat umum.

c. Manfaat bagi penulis

Di samping memenuhi salah satu syarat penyelesaian studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas, juga untuk menambah pengetahuan serta wawasan di bidang hukum kenotariatan, yaitu dalam ruang lingkup Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 177, Tambahan Berita Negara Republik Indonesia Nomor 4432), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491), Kode Etik Notaris dan peraturan perundang-undangan lain yang terkait dengan Analisis Pelanggaran Kode Etik Notaris sebagai Pejabat Umum.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran terhadap judul penelitian tesis yang ada pada Program Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Andalas penelitian dengan judul **“PENERAPAN TUGAS DAN WEWENANG DEWAN KEHORMATAN WILAYAH DALAM MENYIKAPI PERMASALAHAN KODE ETIK TERHADAP NOTARIS YANG**

MELANGGAR KODE ETIK DALAM MELAKSANAKAN TUGAS JABATAN” belum pernah dilakukan, penelitian yang pernah dilakukan di Fakultas Hukum Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Andalas sebelumnya adalah:

Penelitian Tesis yang berjudul **“PENGESAHAN TERHADAP NOTARIS YANG MELAKUKAN PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS OLEH PENGURUS IKATAN NOTARIS INDONESIA KOTA PADANG**”, oleh Nisaul Hasanah NIM 1620123080, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas dengan perumusan masalah sebagai berikut :

- a. Bagaimanakah pengawasan dan penegakan kode etik terhadap notaris yang melakukan pelanggaran kode etik oleh Pengurus Ikatan Notaris Indonesia Kota Padang?;
- b. Bagaimanakah hubungan koordinasi antara Pengurus Ikatan Notaris Indonesia Kota Padang dengan Majelis Pengawas Notaris terhadap pelanggaran kode etik notaris ? ;
- c. Apakah permasalahan yang timbul terkait pengawasan terhadap notaris yang melakukan pelanggaran kode etik oleh Pengurus Ikatan Notaris Indonesia Kota Padang?.

F. Kerangka Teori dan Konsepsi

1. Kerangka Teori

Dalam kerangka teori ini, teori berasal dari kata *“theoria”* dalam bahasa latin yang berarti *“perenungan”*. Sedangkan dalam bahasa Yunani, berasal dari kata *“thea”* dalam bahasa Yunani yang secara

hakiki berarti “realitas”. Di dalam suatu teori sedikitnya terdapat tiga unsur, yakni :¹⁰

1. *Pertama*, penjelasan mengenai hubungan antara berbagai unsur dalam suatu teori.
2. *Kedua*, teori menganut sistem deduktif, yaitu bertolak dari yang umum dan abstrak menuju suatu yang khusus dan nyata.
3. *Ketiga*, teori memberikan penjelasan atau gejala yang dikemukakannya.

Menurut Thomas Aquinas, manusia mengetahui sikap dan perilaku mana yang baik dan mana yang jahat dari hukum kodrat, yang dapat digali melalui akal budi. Dalam rangka teori hukum kodrat, orang bijaksana akan hidup dengan baik. Sikap demikian yang paling membahagiakan yang dikehendaki Tuhan Sang Pencipta. Tujuan etika hukum kodrat tidak lain adalah penyempurnaan diri manusia untuk mengembangkan diri sesuai dengan potensi dan kemampuan yang dimilikinya. Dalam hukum kodrat tersebut dibedakan hukum kodrat primer dan hukum kodrat sekunder. Hukum kodrat primer tidak dapat berubah seperti misalnya manusia sebagai makhluk sosial, sedangkan hukum kodrat sekunder dapat berubah dan bervariasi misalnya kehidupan manusia yang didasarkan pada budaya tertentu.¹¹

Menurut EY. Kanter menyebutkan :

Moralitas publik adalah moralitas yang terwujud dan didukung oleh wilayah publik artinya didukung oleh struktur kekuasaan

¹⁰ Asmady Sikumbang, *penerapan sanksi etika oleh dewan kehormatan daerah ikatan notaris indonesia cabang medan bagi notaris yang melakukan pelanggaran kode etik*, Tesis, hlm 26

¹¹ *Ibid* hlm 27

politik, ekonomi dan ideologi. Mutu moralitas publik banyak ditentukan oleh pelaksanaan kepemimpinan dalam suatu Negara, misalnya cara mengambil keputusan dibuat dengan etis ataukah tidak. Etika merefleksikan mengapa seseorang harus mengikuti moralitas tertentu atau bagaimana kita mengambil sikap yang bertanggung jawab ketika berhadapan dengan berbagai moralitas.¹²

Etika menuntun seseorang untuk dapat membedakan yang baik dan yang buruk, sehingga selalu mengutamakan kejujuran dan kebenaran dalam menjalankan jabatannya. Oleh karena itu menurut Ignatius Ridwan Widyadharma, “Profesionalisme adalah di dalam menjalankan karyanya wajib didukung oleh Etika Profesi sebagai dasar moralitas, sekaligus kedua hal tersebut. Profesionalisme dan Etika Profesi merupakan satu kesatuan yang manunggal.”¹³

Adapun yang menjadi tujuan pokok dari rumusan etika yang dituangkan dalam Kode Etik profesi adalah :¹⁴

- a. Standar-standar etika menjelaskan dan menetapkan tanggungjawab kepada klien, lembaga (intitusi) dan masyarakat pada umumnya.
- b. Standar-standar etika membantu para ahli profesi dalam menentukan apa yang harus mereka perbuat kalau menghadapi dilema yang demikian.

¹² E.Y Kanter Profesi Hukum, *Sebuah Pendekatan Sosio Religius*. Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm 25

¹³ Ignatius Ridwan Widyadharma, *Etika Profesi Hukum*, (semarang: Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 1996, hlm 15

¹⁴ *Ibid* hlm 28

- c. Standar-standar etika membiarkan profesi menjaga reputasi atau nama dan fungsi profesi dalam masyarakat melawan kelakuan-kelakuan yang jahat dari anggota-anggota tertentu.
- d. Standar-standar etika merupakan dasar untuk menjaga kelakuan dan integritas dan kejujuran dari tenaga ahli dan profesi.

Pasal 83 ayat (1) UUJN menyatakan: “Organisasi Notaris menetapkan dan menegakan Kode Etik Notaris”. Atas dasar ketentuan Pasal 83 ayat (1) UUJN tersebut Ikatan Notaris Indonesia pada Kongres Luar Biasa di Bandung pada tanggal 27 Januari 2005, telah menetapkan Kode Etik yang terdapat dalam Pasal 13 Anggaran Dasar:

- a. Untuk menjaga kehormatan dan keluhuran martabat jabatan Notaris, Perkumpulan mempunyai Kode Etik yang ditetapkan oleh Kongres dan merupakan kaidah moral yang wajib ditaati oleh setiap anggota perkumpulan.
- b. Dewan Kehormatan melakukan upaya-upaya untuk menegakkan Kode Etik.
- c. Pengurus perkumpulan dan/atau Dewan Kehormatan bekerjasama dan berkoordinasi dengan Majelis Pengawas untuk melakukan upaya Penegakkan Kode Etik.

Sedangkan dalam Perubahan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten tanggal 29-30 Mei 2015 dalam Pasal 13 menjelaskan Kode Etik Notaris Dan Penegakan Kode Etik Notaris yaitu :

1. 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;
2. Dewan Kehormatan melakukan upaya-upaya untuk menegakan Kode Etik Notaris;
3. Dewan Kehormatan dapat bekerjasama dengan Pengurus Perkumpulan dan berkoordinasi dengan Majelis Pengawas dan/atau Majelis Kehormatan Notaris untuk melakukan upaya penegakan Kode Etik Notaris.

Kode Etik Notaris berisi kewajiban, larangan, serta sanksi-sanksi yang diterapkan terhadap Notaris yang melanggarnya. Sebagai contoh Pasal 3 Kode Etik Notaris mengatur mengenai kewajiban Notaris. Seorang Notaris mempunyai kewajiban memiliki moral, akhlak serta kepribadian yang baik, karena Notaris menjalankan sebagai kekuasaan Negara di bidang Hukum Privat, merupakan jabatan kepercayaan dan jabatan terhormat. Selanjutnya seorang Notaris wajib menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris. Notaris harus menyadari bahwa perilaku diri mempengaruhi jabatan yang diembannya. Harkat dan martabat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari jabatan.

Etika merupakan cabang filsafat yang membahas tentang nilai dan norma moral yang mengatur manusia baik sebagai individu maupun sebagai kelompok dan institusi di dalam masyarakat. Etika tidak

mempunyai ilmu dalam memberikan pedoman norma tentang bagaimana hidup manusia diatur secara harmonis, Akan tetapi, etika memiliki fungsi sebagai batasan-batasan dan ketentuan moral agar tercapai keselarasan dan keserasian dalam kehidupan baik antar sesama manusia maupun antar manusia dengan lingkungannya, juga mengatur tata hubungan antara institusi di dalam masyarakat dengan institusi lain dalam suatu sistem kemasyarakatan.

Secara garis besar etika profesi muncul karena dua alasan. *Pertama*, etika profesi berfungsi sebagai mekanisme yang dilakukan organisasi untuk mengontrol perbuatan para anggotanya dan kemudian untuk mengoreksinya apabila perbuatan anggota tersebut dipandang kurang etis. *Kedua*, etika profesi berfungsi sebagai penyelaras hubungan antara rekan seprofesi. Etika yang pertama disebut bergaya hukuman, dan etika kedua disebut bergaya konsolidasi.

Menurut *Liliana Tedjosputro* : Kode Etik adalah suatu tuntutan, bimbingan atau pedoman moral atau kesusilaan untuk suatu profesi tertentu atau merupakan daftar kewajiban dalam menjalankan suatu profesi yang disusun oleh para anggota profesi itu sendiri dan mengikat mereka dalam mempraktekannya. Sehingga dengan demikian, Kode Etik Notaris adalah tuntutan, bimbingan, atau pedoman moral atau kesusilaan notaris baik selaku pribadi maupun pejabat umum yang diangkat pemerintah dalam rangka pemberian pelayanan umum, khususnya dalam bidang pembuatan akta. Dalam hal ini dapat mencakup baik Kode Etik Notaris yang berlaku dalam organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI),

maupun Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia yang berasal dari *Reglement op het Notaris*.¹⁵

Organisasi Profesi yang mempunyai paradigma berfikir dengan gaya hukuman ini mudah sekali terlihat dari banyaknya pasar atau hal yang mengatur tentang larangan.

Ira Koesmawati dan Yunirman berpendapat: “Organisasi juga cenderung melihat segala masalah adalah bersumber dari kesalahan anggota. Anggota yang mana dinilai salah langsung akan diperlakukan sebagai pelanggar kaidah sehingga harus dijatuhi sanksi dan hukuman organisasi.”¹⁶

Sementara itu, etika yang bergaya konsolidasi akan memperlihatkan paradigma dan pendekatan yang berbeda. Etika dengan gaya konsolidasi adalah etika yang hendak menyerahkan dan mempercayakan segala perputaran kegiatan profesional kepada rekan seprofesi. Organisasi yang mengadopsi pendekatan ini cenderung menggunakan sistem horizontal dari pada vertikal. Maksudnya, mereka cenderung enggan menempatkan posisi pelapor-pelapor, dan posisi pengurus anggota sebagai posisi yang superior interior terhadap satu sama lain. Mereka lebih senang menggunakan pendekatan kooperatif antara rekan seprofesi.

Dampaknya, organisasi akan lebih memperjuangkan kepentingan rekan seprofesi terlebih dahulu dari pada semuanya untuk kepentingan umum. Konsekuensinya, setiap terjadi perselisihan atau masalah,

¹⁵ Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: Bayu Grafika, 1995, hlm 20

¹⁶ Ira Koesmawati & Yunirman. 2009. *Notaris Jakarta*. Penerbit Raih Asa Sukses, hlm 39

organisasi akan melihatnya sebagai masalah internal yang biasa diselesaikan secara musyawarah dengan para anggotanya.

Teori dapat menunjukkan arah yang harus ditempuh untuk mengungkapkan fakta baru. Fakta dapat memberikan gambaran untuk menyusun teori baru atau memperluas, menyempurnakan, bahkan untuk menolak teori yang sudah ada. Teori yang penulis gunakan pada penelitian ini adalah :

a) **Teori Penegakan Hukum**

Apabila kita berbicara masalah hukum, maka tidak akan terlepas dari hukum itu sendiri. Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan, pelaksanaan hukum dapat berlangsung secara normal, damai, tetapi dapat terjadi juga karena pelanggaran hukum yang telah dilanggar itu harus ditegakkan. Melalui penegakan hukum inilah hukum itu menjadi kenyataan. Penegakan hukum ada tiga unsur yang harus diperhatikan, yaitu : kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan keadilan (*Gerechtigkeit*).¹⁷

Hukum merupakan tumpuan harapan dan kenyataan masyarakat untuk mengatur pergaulan hidup bersama. Selain itu hukum juga merupakan perwujudan atau manifestasi dari nilai kepercayaan. Oleh karena itu, wajar apabila penegak hukum yang diharapkan adalah sebagai orang yang sepatutnya dipercaya, dan menegakkan wibawa

¹⁷ Soedikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm. 145.

hukum pada hakikatnya berarti menegakkan nilai kepercayaan di dalam masyarakat.¹⁸

Ditinjau dari sudut Subjeknya, penegakan hukum itu dapat dilakukan oleh Subjek yang luas dan dapat pula diartikan sebagai upaya penegakan hukum itu melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum yang berlaku, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit, dari segi Subjeknya itu, penegakan hukum itu hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegak hukum tertentu untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum itu, apabila diperlukan aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan daya paksa.¹⁹

Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat ditegakkannya hukum dalam hal terjadinya peristiwa yang kongkrit. Bagaimana hukumnya, itulah yang harus berlaku, pada dasarnya tidak boleh menyimpang. Sejalan dengan perkembangan masyarakat bertambah banyak pula peraturan-peraturan yang disusun untuk menata kehidupan modern. Sehingga persoalan penegakan hukum atau masalah *Rule Of Law* dan *Law Enforcement* menjadi penting.²⁰

¹⁸ Aziz Syamsudin, *Tindak Pidana Khusus*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 55.

¹⁹ <http://www.Solusihukum.com //Penegakan Hukum>, diakses Pada Tanggal 23 Februari 2020 Pukul 14:00 wib.

²⁰ Asri Muhammad Saleh, *Menegakkan Hukum atau Mendirikan Hukum*, Bina Mandiri Press, Pekanbaru : 2003, hlm. 29-30.

Menurut Wayne La-Favre, penegakan hukum sebagai suatu proses, yang pada hakekatnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut membuat keputusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum akan tetapi mempunyai penelitian pribadi. La-Favre telah mengutip pendapat Roscoe Pound, yang menyatakan bahwa pada hakikatnya diskresi berada di antara hukum dan moral (etika dalam arti sempit). Ketidakserasian antara nilai, kaidah dan pola tingkah laku akan mengakibatkan gangguan terhadap penegakan hukum. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa penegakan hukum bukanlah semata-mata berarti pelaksanaan Perundang-Undangan saja.²¹

Pengertian penegakan hukum itu dapat pula ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya. Dalam hal ini, pengertiannya juga mencakup makna yang luas dan sempit. Dalam arti luas, penegakan hukum itu mencakup pada nilai-nilai kehidupan yang hidup dalam masyarakat. Tetapi dalam arti sempit, penegakan hukum itu hanya menyangkut penegakan peraturan yang formal dan tertulis saja.

Secara obyektif, norma hukum yang hendak ditegakkan mencakup pengertian hukum formal dan hukum materil. Hukum formal hanya bersangkutan dengan peraturan perundang-undangan yang tertulis, sedangkan hukum materil mencakup pula pengertian nilai-nilai keadilan yang hidup dalam masyarakat.

²¹ Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1983, hlm. 7.

Masalah pokok penegakan hukum sebenarnya terletak pada faktor-faktor yang mungkin mempengaruhinya. Faktor-faktor tersebut mempunyai arti yang netral, sehingga dampak positif atau negatifnya terletak pada isi faktor-faktor tersebut. Faktor-faktor tersebut adalah sebagai berikut:

- a) Faktor Hukumnya Sendiri, Yang dimaksud dalam hal ini adalah segi peraturan Perundang-undangannya. Artinya peraturan Perundang-undangan yang tidak jelas, kurang lengkap, maka akan ada kesulitan dalam mencari pedoman dan dasar peraturan Perundang-undangan dalam penyelesaian masalah yang terdapat dalam masyarakat.
- b) Faktor Penegak Hukum. Faktor penegak hukum yang dimaksud di sini adalah pihak-pihak yang membentuk maupun menerapkan hukum. Dalam masalah pelanggaran rambu lalu lintas misalnya, pihak Kepolisian, Kejaksaan, Hakim, Advokat (Penasihat Hukum) dan pihak-pihak lainnya berperan penting dalam penyelesaian masalah pelanggaran rambu lalu lintas.
- c) Faktor Sarana atau Fasilitas Artinya, tanpa adanya sarana atau fasilitas tertentu, maka tidak mungkin penegakan hukum akan berlangsung dengan lancar.
- d) Faktor Masyarakat Yang dimaksud dengan masyarakat di sini adalah lingkungan dimana hukum tersebut berlaku atau diterapkan. Yaitu, mengenai partisipasi atau peran serta masyarakat.

e) Faktor Kebudayaan Yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia dalam pergaulan hidup. Artinya, kebudayaan hukum yang pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasar dari pada hukum yang berlaku, yaitu berupa apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk.

Amir Syamsuddin berpandangan bahwa jikalau proses penegakan hukum menjadi acuan utama dalam hal keadilan, maka kita tidak akan terlepas berbicara tentang kondisi bangsa dan negara secara keseluruhan. Ada empat fakta yang menandai gagalnya proses penegakan hukum, yaitu :

1. Ketidakmandirian hukum;
2. Integritas penegak hukum;
3. Kondisi masyarakat yang rapuh dan sedang mengalami masa transisi;
4. Pertumbuhan hukum yang mandek.

Secara konkretnya, kegagalan proses penegakan hukum bersumber pada substansi peraturan Perundang-Undangan yang tidak berkeadilan, aparat penegak hukum yang korup dan “tebang pilih”, dan budaya masyarakat yang buruk, serta lemahnya kelembagaan yang mandiri dan berwibawa.²²

Penulis akan menggunakan teori penegakan hukum sebagai pisau analisis untuk menganalisa pelaksanaan penegakan hukum terhadap pelanggaran Kode Etik notaris sebagai pejabat umum di

²² Amir Syamsuddin, *Integritas Penegak Hukum: Hakim, Jaksa, Polisi, dan Pengacara*, Kompas Media Nusantara, Jakarta, 2008, hlm. 2.

Propinsi Sumatera Barat. Dengan teori ini maka dapat diperoleh perbandingan antara proses penegakan hukum dan peraturan perundang-undangan yang mengatur Kode Etik Notaris sebagai Pejabat Umum.²³

b) **Teori Pertanggungjawaban Hukum**

Penulis memilih teori pertanggung jawaban hukum dalam kerangka teori sebagai landasan pertanggungjawaban notaris dalam pelanggaran Kode Etik notaris sebagai pejabat umum di Propinsi Sumatera Barat .

Teori tanggung jawab hukum sesuai dikemukakan oleh Hans kelsen :“Suatu konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa ia memikul tanggung jawab hukum, berarti bahwa ia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan hukum yang bertentangan. Biasanya dalam hal sanksi ditujukan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri.”²⁴

Lebih lanjut menurut Hans Kelsen, tiap-tiap manusia memiliki kebebasan, tetapi dalam hidup bersama ia memikul tanggung jawab menciptakan hidup bersama yang tertib, oleh karena itu dibutuhkan pedoman-pedoman yang objektif yang harus dipatuhi secara bersama pula. Pedoman inilah yang disebut hukum. Hukum telah menentukan

²³ *Ibid* hlm 2

²⁴ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni* dengan judul buku asli “*General Theory of Law and State*” alih bahasa Somardi, Rumidi Pers, Jakarta, 2001, hlm. 65.

pola perilaku tertentu, maka tiap orang seharusnya berperilaku sesuai pola yang ditentukan.²⁵

Tanggung jawab hukum terkait dengan konsep hak dan kewajiban hukum. Konsep kewajiban biasanya dilawankan dengan konsep hak, istilah hak yang dimaksud di sini adalah hak hukum (*legal right*). Penggunaan *linguistik* telah membuat dua perbedaan hak yaitu *jus in rem* dan *jus in personam*. *Jus in rem* adalah hak atas suatu benda, sedangkan *jus in personam* adalah hak yang menuntut orang lain atas suatu perbuatan atau hak atas perbuatan orang lain. Perbedaan ini sesungguhnya juga bersifat ideologis berdasarkan kepentingan melindungi kepemilikan privat dalam hukum perdata. *Jus in rem* tidak lain adalah hak atas perbuatan orang lain untuk tidak melakukan tindakan yang mengganggu kepemilikan.²⁶

Suatu hak hukum seseorang menimbulkan kewajiban hukum orang lain, Sebagaimana dimaksud oleh Hans Kelsen yang dikutip oleh Jimly Asshiddiqie bahwa “Pernyataan bahwa saya memiliki hak melakukan perbuatan tertentu, mungkin hanya memiliki makna negatif, yaitu bahwa saya tidak diwajibkan untuk melakukan suatu perbuatan. Namun demikian, saya secara hukum tidak bebas melakukan apa yang ingin saya lakukan jika orang lain tidak diwajibkan secara hukum membiarkan saya melakukan apa yang ingin saya lakukan. Kebebasan hukum saya selalu terkait dengan

²⁵ Bernard L. Tanya, Yoan N. Simanjuntak, dan Markus Y. Hage, *Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, hlm. 127.

²⁶ Jimly Asshiddiqie, dan M. Ali Safa'at, *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Konstitusi Perss cetakan kedua, Jakarta, 2012, h. 60-61.

urusan hukum orang lain. Hak hukum saya selalu merupakan kewajiban hukum orang lain.”²⁷

c) Teori Kewenangan

Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda, soal wewenang selalu menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena obyek administrasi adalah wewenang pemerintahan (*bestuurs- bevoegdheid*). Dalam konsep hukum publik, wewenang merupakan suatu konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi. Dalam hukum tata negara wewenang (*bevoegdheid*) dideskripsikan sebagai kekuasaan hukum (*rechtsmacht*). Jadi dalam konsep hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.²⁸

Nur Basuki Winarno menyebutkan dalam bukunya wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum.

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.

²⁷ *Ibid* hlm 62

²⁸ Philipus M. Hadjon, *dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta: Gadjah Mada University Pers, 2015. hlm. 5.

3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁹

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen atau wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan.³⁰

Adapun kewenangan Pemerintah menurut Pasal 8 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan sebagai berikut:

1. Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
2. Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan:
 3. peraturan perundang-undangan; dan
 4. AUPB;
 5. Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Dalam kepastakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang pemerintah yaitu: atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri

²⁹ Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Yogyakarta: Laksbang Mediatama, 2008. hlm. 66

³⁰ *Ibid.* hlm 6

untuk memperoleh wewenang.³¹ Namun apabila dikaitkan dengan gugatan TUN (gugatan ke pengadilan tata usaha negara), mandat tidak ditempatkan secara tersendiri, karena penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat di pengadilan tata usaha negara.³²

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribut, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:³³

1) Kewenangan atribut

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang - undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

³¹ *Ibid.* hlm. 70.

³² Philipus M. Hadjon, *dkk*, *Op. Cit.*, hlm. 7.

³³ Nur Basuki Winarno, *Op. Cit.*, hlm. 70.

Substansi atribusi adalah menciptakan suatu wewenang dimaksudkan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewengannya.³⁴

2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

Pelimpahan kewenangan dengan delegasi harus didasarkan pada ketentuan hukum, karena dalam keadaan tertentu pemberi kewenangan dapat menarik kembali wewenang yang didelegasikan. Karena pelimpahan kewenangan dengan cara delegasi bukan pembebasan sepenuhnya, tetapi untuk peringanan dari suatu beban kerja.³⁵

3) Kewenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.³⁶

³⁴ Agus Salim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah (Kajian Politik dan hukum)*, Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 101.

³⁵ *Ibid.* hlm. 105

³⁶ *Ibid.* hlm.106

Menurut HD van Wijk/Willem Konijnembelt mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya. Sejalan dengan pendapat HD van Wijk/ Willem Konijnembelt tersebut dalam Agus Salim Andi Gonjong mandat merupakan suruhan (opdarch) pada suatu organ untuk melaksanakan kompetensinya sendiri, maupun tindakan hukum oleh mandat memberikan kuasa penuh (I) kepada sesuatu subjek lain untuk melaksanakan kompetensi atas nama mandat. Jadi penerima mandat bertindak atas nama orang lain.³⁷

2. Konsepsi

Konsepsi adalah bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstrak simengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu. Oleh karena itu dalam penelitian ini menggunakan konsep-konsep sebagai berikut: Analisis adalah penyelidikan terhadap suatu peristiwa (karangan, perbuatan, dan sebagainya untuk mengetahui keadaan yang sebenarnya (sebab-musabab, duduk perkaranya, dan sebagainya).³⁸

³⁷ *Ibid.* hlm.108

³⁸ Departemen Pendidikan Nasional, 2012, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Pusat Bahasa (Edisi Keempat), Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 1470.

Pelanggaran hukum adalah tindakan seseorang atau sekelompok yang melanggar aturan dan tidak sesuai dengan hukum-hukum yang berlaku. Pelanggaran hukum adalah bentuk pembangkangan terhadap hukum yang berlaku. Pelanggaran hukum itu bisa terjadi karena dua hal, yaitu pelanggaran yang oleh si pelanggar sudah dianggap sebagai kebiasaan bahkan kebutuhan.

Tanggung Jawab hukum menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kewajiban menanggung segala sesuatunya bila terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, dan diperkarakan. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keseharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya Berdasarkan Pasal 1 angka 7 Tahun 2014 tentang Undang-Undang Jabatan Notaris, yang dimaksud Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Jabatan Notaris atau berdasarkan undang-undang lainnya. Sedangkan pengertian Kode Etik berdasarkan Pasal 1 angka 2 Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) adalah adalah kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan Keputusan Kongres Ikatan Notaris Indonesia 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 Ikatan Notaris Indonesia dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk didalamnya Para

Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pangganti, dan Notaris Pengganti Khusus.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan maupun teknologi. Hal ini disebabkan, oleh karena penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologi dan konsisten melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konsisten. Melalui proses penelitian tersebut diadakan analisa dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.³⁹ Oleh karena penelitian merupakan suatu sarana (ilmiah) bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, maka metodologi penelitian menjadi induknya dan hal ini tidaklah selalu berarti metodologi yang dipergunakan berbagai ilmu pengetahuan pasti akan berbeda secara utuh. Penelitian hukum juga merupakan suatu proses untuk menentukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁴⁰

Berdasarkan hal-hal tersebut diatas, metodologi penelitian hukum juga mempunyai ciri-ciri tertentu yang merupakan identitasnya, oleh karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya suatu penelitian hukum juga dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan lainnya. Secara khusus menurut jenis, sifat dan tujuannya suatu penelitian hukum dibedakan

³⁹ Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normative Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta:Raja Grafindo Persada,1985), hal.1.

⁴⁰ *Ibid.*

menjadi 2 (dua) yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum empiris.⁴¹

Jenis penelitian ini menggunakan jenis penelitian hukum normatif, penelitian hukum normatif adalah penelitian yang dilakukan untuk mengumpulkan dan menganalisis data sekunder. Dalam penelitian hukum yang normatif biasanya hanya dipergunakan sumber-sumber data sekunder saja, yaitu buku-buku, buku-buku harian, peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.⁴²

2. Sifat Penelitian

Ada tiga sifat penelitian yaitu bersifat deskriptif, evaluatif, dan perspektif. Sifat penelitian deskriptif adalah penelitian yang hanya memberikan gambaran (deskripsi) atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian, dengan tidak dilakukan justifikasi terhadap hasil penelitian. Sifat penelitian evaluatif adalah suatu penelitian yang memberikan justifikasi terhadap hasil Penelitian, memberikan penilaian terhadap hasil penelitian, menerima atau tidak menerima hipotesis dari teori hukum yang diajukan. Sifat penelitian perspektif adalah suatu penelitian yang menganalisis permasalahan dengan memberikan argumentasi-argumentasi di dalam penelitian dengan tujuan untuk memberikan perskripsi (penilaian) atau justifikasi benar atau salah atau bagaimanayang seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa hukum yang dikemukakan di dalam hasil penelitian.

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta : Kencana,2005), hal.25.

⁴² *Ibid.*

Ada juga sifat penelitian yang disebut dengan explanatif yaitu sifat penelitian yang berupaya menjelaskan (*Explanasi*) atas hasil penelitian berdasarkan kedudukan variable-variabel yang diteliti serta hubungan antara satu variabel dengan variabel yang lain. Pada prinsipnya sifat penelitian ekplanatif memiliki kesamaan pengertian dengan evaluatif, dimana kesamaannya adalah sama-sama menjelaskan dan menggambarkan tanpa melakukan justifikasi. Sifat penelitian ini adalah bersifat preskriptif. Penelitian yang bersifat preskriptif memberikan argumentasi-argumentasi terhadap hasil penelitian yang telah dilakukan, memberikan perspektif (penilaian) mengenai benar atau salah atau apa yang seharusnya dan semestinya atau bagaimana menurut hukum yang berlaku terhadap fakta atau peristiwa-peristiwa kongkrit yang diungkapkan di dalam penelitian.

Penelitian ini berupaya untuk memberikan justifikasi atau penilaian benar atau salah atau bagaimana seharusnya dan semestinya menurut ketentuan hukum yang berlaku terhadap peristiwa kongkrit di lapangan, misal peristiwa kongkrit tersebut dapat dideskripsikan dari penerapan sanksi kepada Notaris atas pelanggaran Kode Etik. Sifat penelitian ini selain berupaya menjelaskan hubungan antar variabel di dalam penelitian ini, juga menggambarkan (deskripsi) mengenai fakta-fakta hukum, sekaligus menganalisis dengan argumentasi-argumentasi normatif untuk memberikan justifikasi atau penilaian benar atau salah menurut hukum atau bagaimana seharusnya menurut hukum terhadap fakta atau peristiwa kongkrit tersebut.

3. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah data yang penulis dapatkan atau diperoleh secara langsung melalui responden di lapangan, yaitu Dewan Kehormatan Notaris Daerah Propinsi Sumatera Barat mengenai hal-hal yang bersangkutan dengan masalah yang diteliti.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang sudah ada sebelumnya atau merupakan data jadi atau baku. Data sekunder bersumber dari penelitian kepustakaan. Data Sekunder dibagi menjadi tiga jenis, yaitu :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan mempunyai otoritas yang dapat terdiri dari:
 - a) Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
 - b) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 - c) Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia di Banten, tanggal 29-30 Mei 2015.
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus hukum.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan

sekunder. Penulis menggunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia.⁴³

Penulis dalam hal ini menggunakan sumber data lain, yaitu bahan non hukum,⁴⁴ yaitu bahan yang merupakan bukan berasal dari hukum tetapi dipandang perlu untuk penulisan serta mempunyai kaitan dengan topik penelitian penulis.

4. Lokasi Penelitian

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini maka penelitian tersebut dilakukan di Propinsi Sumatera Barat, tepatnya di sekretariat Dewan Kehormatan Wilayah I.N.I Propinsi Sumatera Barat.

5. Teknik Pengumpulan Data

a. Wawancara (*Interview*)

Wawancara atau *interview* merupakan salah satu metode dalam mengumpulkan data dengan pola khusus yaitu dalam bentuk interaksi dimana pewawancara mengajukan pertanyaan seputar masalah penelitian kepada responden. Dalam melakukan wawancara ini, pewawancara menggunakan metode wawancara terstruktur yang merupakan suatu metode wawancara dimana si pewawancara telah menyiapkan terlebih dahulu daftar pertanyaan yang hendak disampaikan kepada responden.

b. Studi Kepustakaan

⁴³ Peter Mahmud, *Penelitian Hukum, Edisi Pertama Cetakan keenam*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 141. 34

⁴⁴ *Ibid*, hlm. 143.

Mengkaji, menelaah dan menganalisis berbagai literatur yang berhubungan dengan permasalahan yang sedang diteliti.

6. **Alat Pengumpul Data**

a. **Studi Dokumen**

Untuk memperoleh data sekunder perlu dilakukan studi dokumentasi yaitu dengan cara mempelajari peraturan-peraturan, teori-teori dan dokumen-dokumen lainnya yang berhubungan dengan analisis pelanggaran Kode Etik notaris sebagai pejabat umum di Propinsi Sumatera Barat.

b. **Pedoman Wawancara**

Pedoman Wawancara adalah panduan dalam melakukan kegiatan wawancara yang terstruktur dan telah ditetapkan oleh pewawancara dalam mengumpulkan data-data penelitian. Para informan yang dipilih untuk mendukung penelitian ini yaitu :

- 1) Ketua Dewan Kehormatan Wilayah Propinsi Sumatera Barat.
- 2) Sekretaris Dewan Kehormatan Wilayah Propinsi Sumatera Barat.
- 3) Anggota Dewan Kehormatan Wilayah Propinsi Sumatera Barat.

7. **Analisa Data**

Setelah penulis mengumpulkan data-data dan bahan hukum yang digunakan untuk penelitian yang sedang diteliti selanjutnya data tersebut dianalisis secara kualitatif artinya data yang berdasarkan uraian kalimat atau data tidak dianalisis dengan menggunakan statistik atau matematika ataupun sejenisnya, yaitu apa yang dinyatakan responden secara tertulis ataupun lisan dan perilaku nyata yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh.

Sedangkan metode berpikir yang digunakan penulis yaitu *deduktif*, yakni pengerucutan dari bagian umum yang merupakan permasalahan umum kepada permasalahan yang lebih khusus.

