

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Notaris merupakan pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah untuk membantu masyarakat dalam hal membuat akta otentik dan kewenangan lainnya diatur oleh Undang-Undang yang ada atau timbul dalam kehidupan sehari-hari. Notaris dalam menjalankan profesinya memberikan pelayanan kepada masyarakat sepatutnya bersikap sesuai aturan yang berlaku. Ini penting karena Notaris melaksanakan tugas jabatannya tidaklah semata-mata untuk kepentingan pribadi, melainkan juga untuk kepentingan masyarakat, serta mempunyai kewajiban untuk menjamin kebenaran dari akta-akta yang dibuatnya, karena itu seorang Notaris dituntut lebih peka, jujur, adil dan transparan dalam pembuatan suatu akta agar menjamin semua pihak yang terkait langsung dalam pembuatan sebuah akta otentik. Dalam melaksanakan tugas jabatannya seorang Notaris harus berpegang teguh kepada kode etik jabatan Notaris, karena tanpa itu, harkat dan martabat profesionalisme akan hilang dan tidak lagi mendapat kepercayaan dari masyarakat.

Notaris oleh undang-undang diberi wewenang untuk menuangkan semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang dikehendaki oleh pihak atau pihak-pihak yang sengaja datang dihadapan Notaris untuk mengkonstatir keterangan itu dalam suatu akta otentik, dan agar akta yang dibuatnya itu memiliki kekuatan bukti yang lengkap dan memiliki keabsahannya. Hal

tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya ditulis UUNJN), yang menyatakan bahwa, “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya”. Dalam menjalankan tugas abadinya, Notaris wajib memenuhi semua ketentuan-ketentuan Jabatan Notaris dan peraturan-peraturan lainnya. Notaris bukan juru tulis semata-mata, namun Notaris perlu mengkaji apakah yang diinginkan penghadap untuk dinyatakan dalam akta otentik tidak bertentangan dengan UUNJN, dan aturan 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.¹

Dalam profesi jabatan notaris berlaku kaidah – kaidah etika yang khusus bagi suatu profesi tersebut. Kaidah – kaidah pokok yang berlaku bagi suatu profesi adalah sebagai berikut :²

- a. Profesi merupakan suatu pelayanan, karena itu mereka harus bekerja tanpa pamrih, terutama bagi klien yang tidak mampu. Profesi harus

¹ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm. 121.

² C.S.T. Kansil, *Pokok – Pokok Etika Profesi Hukum*, Jakarta: Pradya Pramita, hal 5.

dipandang (dan dihayati) sebagai suatu pelayanan karena itu, maka sifat tanpa pamrih (*disinterestedness*) menjadi ciri khas dalam mengembangkan profesi. Tanpa pamrih berarti pertimbangan yang menentukan dalam pengambilan keputusan adalah kepentingan pasien atau klien dan kepentingan umum, dan bukan kepentingan sendiri (pengembangan profesi). Jika sifat tanpa pamrih itu diabaikan, maka pengembangan profesi akan mengarah pada pemanfaatan (yang dapat menjurus kepada penyalahgunaan) sesama manusia yang sedang mengalami kesulitan atau kesusahan.

- b. Pelayanan profesional dalam mendahulukan kepentingan pasien atau klien mengacu kepada kepentingan atau nilai – nilai luhur sebagai norma kritik yang memotivasi sikap dan tindakan.
- c. Pengembangan profesi harus selalu berorientasi kepada masyarakat secara keseluruhan.
- d. Agar persaingan dalam pelayanan berlangsung secara sehat sehingga dapat menjamin mutu dan peningkatan mutu pengembangan profesi, maka pengembangan profesi harus bersemangat solidaritas anatar sesama rekan seprofesi.

Dalam memahami notaris sebagai suatu profesi, Liliana Tedjosaputro mengetengahkan falsafah, hakikat dari profesi dan profesionalisme secara integral. Menurutnya persyaratan keseimbangan, keselarasan, dan keserasian sesuai dengan pancasila merupakan hal yang harus diperhatikan. Ketiga hal tersebut harus dioperasionalkan dalam memahami gradasi berbagai

kepentingan dalam kehidupan masyarakat, yang mencakup kepentingan individu, kepentingan masyarakat (umum), kepentingan negara dan kepentingan organisasi profesi³.

Secara singkat dapat dikatakan bahwa eksistensi Notaris bukanlah untuk dirinya sendiri melainkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Kalimat inilah yang menjadi dasar mengapa seorang Notaris harus menambah pengetahuan dan ketrampilannya dalam melayani masyarakat sebagai misi utama dalam hidupnya.

Notaris berperan hanya sebagai media untuk lahirnya suatu akta otentik, dan Notaris bukan pihak dalam akta yang dibuatnya. Hak dan kewajiban hukum yang lahir dari perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta Notaris hanya mengikat para pihak dalam akta tersebut, dan Notaris tidak terlibat dalam pelaksanaan hak dan kewajiban, oleh karena itu Notaris perlu mengkaji terlebih dahulu mengenai keinginan para pihak yang akan dituangkan dalam suatu akta otentik tidak bertentangan dengan UUJN dan aturan yang berlaku. Notaris berkewajiban untuk memahami dan mengetahui mengenai otentisitas, keabsahan dan sebab kebatalan akta, karena hal ini sangat penting untuk menghindari adanya cacat hukum akta Notaris yang dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dalam akta tersebut⁴.

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan,

³ Liliana Tedjosaputro, 1995, *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Yogyakarta: BIGRAF Publising.

⁴ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, Op.cit. 2011: 121

kegiatan sosial, dan lain-lain, kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional, regional, maupun global. Berdasarkan Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUH Perdata) dan Pasal 1871 KUH Perdata,“ akta otentik itu adalah alat pembuktian yang sempurna bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya serta sekalian orang yang mendapat hak darinya tentang apa yang dimuat dalam akta tersebut”.

Akhir-akhir ini banyak Notaris yang membuat akta dengan jumlah di luar kewajaran. Rapat koordinasi Majelis Pengawas yang dihadiri Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung dan Polri, di dalamnya membahas mengenai akta yang dibuat dalam jumlah tidak wajar dianggap mempunyai/ada indikasi kuat merupakan pelanggaran jabatan dan dapat pula menjadi indikasi adanya pelanggaran pidana. Selain itu Notaris mendapatkan kemudahan dan “perlakuan terhormat” dari Pemerintah dalam masalah pelayanan publik. Salah satu contoh kemudahan dan perlakuan terhormat adalah dalam hal pembuatan akta Jaminan Fidusia dan akta-akta terkait dengan Kredit Pemilikan rumah (KPR). Adanya kemudahan dan perlakuan terhormat yang diperoleh sebagaimana tersebut di atas, seorang Notaris di hadapannya dimungkinkan dapat membuat ratusan sampai ribuan akta dalam satu harinya. Hal ini menimbulkan suatu dugaan bahwa akta tersebut tidak memenuhi syarat-syarat yang ditentukan sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris, yaitu bahwa akta wajib dibacakan.

Berdasarkan UUJN Pasal 16 ayat (1) huruf m “membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris”. Ketentuan tersebut telah menyebutkan dengan jelas bahwa didalam proses pembuatan satu akta harus dihadiri oleh para penghadap, dihadiri oleh paling sedikit dua saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dibacakan saat itu juga oleh Notaris di depan para penghadap dan saksi, dan di tanda tangani saat itu juga oleh Notaris dan kedua penghadap serta kedua saksi tersebut.

Salah satu cara untuk melindungi jabatan Notaris dan terlebih untuk masyarakat yang menggunakan jasa Notaris terkait dengan kepastian hukum akta yang dibuat Notaris, maka Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia mengeluarkan suatu peraturan yang mengatur mengenai batas kewajaran jumlah pembuatan akta perhari yang dituangkan dalam Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 (selanjutnya disebut PDKP INI 1/2017). Terbitnya PDKP INI 1/2017 adalah bahwa peraturan tersebut membatasi notaris di dalam pembuatan akta. Batas kewajaran pembuatan akta diatur dalam Pasal 2 ayat 1 yang menyatakan: “Batas Kewajaran dalam pembuatan akta oleh Notaris sebagai anggota Perkumpulan adalah 20 (dua puluh) akta perhari.” Seorang Notaris dimungkinkan membuat akta lebih dari 20 (dua puluh) apabila akta yang dibuat tersebut merupakan satu rangkaian perbuatan hukum yang

memerlukan akta yang saling berkaitan, sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PDKP INI 1/2017. Kehadiran peraturan tersebut tidak serta merta diterima oleh langsung oleh para Notaris, banyak pro dan kontra yang muncul di kalangan Notaris. Berdasarkan latar belakang yang telah dipaparkan tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk meneliti, membahas dan mengkaji permasalahan tersebut di atas dalam bentuk sebuah tesis berjudul: IMPLIKASI YURIDIS PERATURAN DEWAN KEHORMATAN PUSAT IKATAN NOTARIS INDONESIA TENTANG BATAS KEWAJARAN JUMLAH PEMBUATAN AKTA DI KOTA SEMARANG.

B. Rumusan Masalah

1. Apakah Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia berwenang dalam membatasi jumlah pembuatan akta perhari kepada Notaris Khususnya?
2. Bagaimana Akibat Hukum atau Sanksi yang timbul bagi Notaris yang melanggar ketentuan peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia tentang batas kewajaran jumlah pembuatan akta?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui dan menganalisis wewenang Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia dengan Membatasi Notaris dalam pembuatan Akta Perhari.

2. Untuk mengetahui dan menganalisis akibat hukum yang timbul terhadap Notaris yang Melanggar ketentuan Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia tentang batas kewajaran pembuatan akta.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini memberikan sumbangan pemikiran bagi akademisi dan ahli hukum dalam khasanah ilmu hokum Khususnya di Bidang Kenotariatan dalam hal Pembatasan Pembuatan Akta dalam perhari

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi praktisi terutama Notaris/PPAT.

E. Kerangka Konseptual

1. Pengertian Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah untuk membantu melakukan tugas-tugas negara dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat guna tercapainya kepastian hukum sebagai pejabat pembuat akta otentik dalam hal keperdataan.

Pengertian notaris dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa “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”. Artinya bahwa Notaris memiliki tugas sebagai pejabat umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta otentik serta kewenangan lain yang diatur oleh UUNJ.

Bahwa untuk membuat akta autentik, seseorang harus mempunyai kedudukan sebagai “pejabat umum”. Jadi dalam pengertian-pengertian Notaris diatas ada hal penting yang tersirat, yaitu ketentuan dalam permulaan pasal tersebut, bahwa Notaris adalah pejabat umum dimana kewenangannya atau kewajibannya yang utama ialah membuat akta-akta otentik, jadi Notaris merupakan pejabat umum sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 1868 KUHPerdara. Untuk pelaksanaan pasal 1868 KUHPerdara tersebut pembuat undang – undang harus membuat peraturan perundang - undangan untuk menunjuk para pejabat umum yang

berwenang untuk membuat akta otentik dan oleh karena itulah para notaris ditunjuk sebagai pejabat yang sedemikian berdasarkan UUJN.

Tugas Notaris adalah mengkonstantir hubungan hukum antara para pihak dalam bentuk tertulis dan format tertentu, sehingga merupakan suatu akta otentik. Ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.⁵

Syarat untuk dapat diangkat menjadi notaris diatur dalam Pasal 3 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, adalah :

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

⁵ Tan Thong Kie *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, Buku I (Jakarta :PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000),hal. 159.

- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Sebagai pejabat umum, notaris diangkat oleh negara dan bekerja juga untuk kepentingan negara. Namun notaris bukanlah pegawai negeri, sebab notaris tidak menerima gaji dari negara, melainkan hanya menerima honorarium atau fee dari klien. Notaris dapat dikatakan sebagai pegawai pemerintah yang tidak menerima gaji dari pemerintah, akan tetapi notaris dipensiunkan oleh pemerintah, akan tetapi tidak menerima pensiun dari pemerintah.

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

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 15 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Kewenangan Notaris adalah sebagai berikut :

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

Dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris tidak pernah lepas dari kewajiban yang harus dipenuhi serta untuk memaksimalkan kinerjanya, notaris pun harus dapat menghindari ketentuan-ketentuan tentang larangan dalam jabatannya.⁶

Notaris dalam menjalankan jabatannya memiliki kewajiban yang dapat dilihat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Jabatan Notaris, yaitu:

- a. bertindak amanah, jujur, seksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;

⁶ Muchsin, SH., *Makalah Kedudukan Notaris dan Akta Notaris di Hadapan Penegak Hukum*, Jakarta, 12 Februari 2011

- b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
- c. melekatkan surat dan dokumen seta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
- d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau Kutipan Akta berdasarkan Minuta Akta;
- e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;
- f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain;
- g. menjilid Akta yang dibuatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat dimuat dalam satu buku, Akta tersebut dapat dijilid menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- h. membuat daftar dari Akta protes terhadap tidak dibayar atau tidak diterimanya surat berharga;
- i. membuat daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
- j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana dimaksud dalam huruf i atau dari daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di

- bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
- k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
 - l. mempunya cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya dituliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
 - m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
 - n. menerima magang calon Notaris.

Dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai notaris, seorang notaris wajib mempunyai satu kantor dan yaitu sebagai tempat kedudukannya sesuai pasal 19 Undang – undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, yang berbunyi :

- 1) Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya.
- 2) Tempat kedudukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengikuti tempat kedudukan Notaris.
- 3) Notaris tidak berwenang secara berturut – turut dengan tetap menjalankan jabatan di luar tempat kedudukannya.

- 4) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenai sanksi berupa :
- a. Peringatan tertulis
 - b. Pemberhentian sementara
 - c. Pemberhentian dengan hormat, atau
 - d. Pemberhentian dengan tidak hormat.

2. Kode Etik Notaris

Notaris dalam menjalankan jabatannya selain mengacu pada undang-undang, juga harus bersikap sesuai dengan kode etik profesinya. Kode etik bagi profesi notaris sangat diperlukan guna menjaga kualitas pelayanan hukum yang diberikan kepada masyarakat.

Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai organisasi profesi yang diakui kebenarannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris Pasal 83 ayat (1) menyatakan bahwa, “Organisasi Notaris menetapkan dan menegakkan kode etik Notaris”.

Berdasarkan Pasal 1 huruf b Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I), Kode Etik Notaris dan untuk selanjutnya akan disebut Kode Etik adalah seluruh kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya akan disebut “Perkumpulan” berdasar keputusan Kongres Perkumpulan dan/atau yang ditentukan oleh dan diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang hal itu dan yang berlaku serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota Perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai

Notaris, termasuk di dalamnya para Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti dan Notaris Pengganti Khusus.

Menurut Pasal 1 angka (5) Undang-undang Jabatan Notaris, menyebutkan bahwa Organisasi Notaris adalah organisasi profesi jabatan Notaris yang terbentuk perkumpulan yang berbadan hukum. Notaris dengan organisasi profesi jabatannya menjabarkan etika profesi tersebut kedalam Kode Etik Notaris.

Kode Etik ini disusun dan dirancang oleh Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I) yang berdasarkan Kode Etik Notaris Pasal 1 huruf a memiliki arti bahwa Ikatan Notaris Indonesia disingkat I.N.I adalah Perkumpulan / organisasi bagi para Notaris, berdiri semenjak tanggal 1 Juli 1908, diakui sebagai Badan Hukum (*rechtspersoon*) berdasarkan *Gouvernements Besluit* (Penetapan Pemerintah) tanggal 5 September 1908 Nomor 9, merupakan satu-satunya wadah pemersatu bagi semua dan setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatan sebagai pejabat umum di Indonesia, sebagaimana hal itu telah diakui dan mendapat pengesahan dari Pemerintah berdasarkan Keputusan Menteri Kehakiman Republik Indonesia pada tanggal 23 Januari 1995 Nomor C2-1022.HT.01.06. Tahun 1995 dan telah diumumkan di dalam Berita Negara Republik Indonesia tanggal 7 April 1995 Nomor 28 Tambahan Nomor 1/P-1995, oleh karena itu sebagai dan merupakan Organisasi Notaris sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan

Notaris yang diundangkan dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117.

Kode etik adalah tuntunan, bimbingan, pedoman moral atau kesusilaan untuk suatu profesi tertentu atau merupakan daftar kewajiban dalam menjalankan suatu profesi yang disusun oleh anggota profesi itu sendiri dan mengikat mereka dalam mempraktekannya. Dengan demikian Kode etik Notaris adalah tuntunan, bimbingan, pedoman moral atau kesusilaan Notaris baik selaku pribadi maupun pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat umum khususnya dalam bidang pembuatan akta.⁷

3. Jabatan Notaris

Jabatan merupakan subjek hukum (*person*), yakni pendukung hak dan kewajiban. Oleh Hukum Tatanegara kekuasaan tidak diberikan kepada pejabat (orang) tetapi diberikan kepada jabatan (lingkungan pekerjaan). Sebagai subjek hukum yaitu badan hukum maka jabatan itu dapat menjamin kontinuitet hak dan kewajiban. Pejabat (yang menduduki jabatan) selalu berganti-ganti, sedangkan jabatan terus-menerus (*continue*).⁸

Jabatan Notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai

⁷ Liliana Tedjosaputro, *Etika Profesi Notaris Daam Penegakan Hukum Pidana*, Bigraf Publishing, Yogyakarta, 1995, hal.29.

⁸ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, (Bandung: CV Badar Maju, 2009), hal. 3.

keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum. Jabatan Notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh Negara.⁹

Jabatan Notaris sesungguhnya menjadi bagian penting dari negara Indonesia yang menganut prinsip Negara hukum (Pasal 1 ayat (3) UUD NRI 1945). Dengan prinsip ini, Negara menjamin adanya kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum, melalui alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Salah satu jaminan atas kepastian hukum yang memberikan perlindungan hukum adalah alat bukti yang terkuat dan terpenuh, dan mempunyai peranan penting berupa “akta otentik”.

Jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap. Jabatan merupakan suatu subjek hukum, yakni pendukung hak dan kewajiban. Agar suatu jabatan dapat berjalan maka jabatan tersebut disandang oleh subjek hukum lainnya yaitu orang. Orang yang diangkat untuk melaksanakan Jabatan disebut Pejabat. Suatu Jabatan tanpa ada Pejabatnya, maka jabatan tersebut tidak dapat berjalan.¹⁰

Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah guna memberikan pelayanan kepada masyarakat serta membantu permasalahan hukum masyarakat yang didasarkan pada Undang-undang Jabatan Notaris.

⁹ Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hal. 15.

¹⁰ <http://www.indonesianotarycommunity.com/karakter-yuridis-jabatan-notaris/>, 25 Februari 2017 12:56

Pejabat Umum merupakan suatu jabatan yang disandang atau diberikan kepada mereka yang diberi wewenang oleh aturan hukum dalam pembuatan akta otentik. Notaris sebagai Pejabat Umum kepadanya diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik. Oleh karena itu Notaris sudah pasti Pejabat Umum.¹¹

4. Dewan Kehormatan Pusat

Dewan kehormatan Notaris merupakan perlengkapan organisasi Ikatan, Tingkat Pusat, Wilayah (Propinsi) dan Daerah (Kota/Kabupaten).

Dewan Kehormatan terdiri dari beberapa orang anggota yang dipilih dari Anggota Biasa dan werda Notaris, yang berdedikasi tinggi dan loyal terhadap Perkumpulan, berkepribadian baik arif dan bijaksana, sehingga dapat menjadi panutan bagi anggota dan diangkat oleh Kongres untuk masa jabatan yang sama dengan masa jabatan kepengurusan.¹²

Adapun tugas dari dewan kehormatan sebagaimana tercantum dalam pasal 12 ayat (3) Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia adalah sebagai berikut:

1. Melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik;

¹¹ <http://www.jimlyschool.com/read/analisis/384/notaris-openbare-amtbtenaren-syafran-sofyan/>, diakses 25 Februari 2017 14:21

¹² Pasal 12 ayat (1), Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia, 2005, Hasil Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Bandung, 27 Januari 2005.

2. memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung
3. Memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan jabatan Notaris

5. Jabatan Notaris Dalam Sistem Etika Islam

Sistem Etika Islam tidak terfragmentasi namun juga tidak berdimensi tunggal. Sistem etika islam merupakan bagian dari pandangan hidup islami dan karenanya bersifat lengkap. Terdapat konsistensi internal atau 'adl atau keseimbangan dalam konsep nilai – nilai penuntun individu.¹³

Raffik Issa Beekun mencatat kunci – kunci dari sistem etika islam yang dapat dirangkum, yaitu sebagai berikut :

1. Berbagai tindakan atau keputusan disebut etis/tidak sangat bergantung pada niat individu yang melakukannya. Allah Maha Kuasa dan mengetahui segala apapun niat manusia sepenuhnya dan secara sempurna.
2. Niat baik yang diikuti tindakan yang baik akan dihitung sebagai ibadah. Niat yang halal tidak dapat mengubah tindakan yang haram menjadi halal.

¹³ Raffik Issa Beekun, 2004, *Etika Bisnis Islami, Penerjemah*, Muhammad, Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

3. Islam memberikan kebebasan kepada individu untuk percaya dan bertindak berdasarkan apapun keinginannya, namun tidak dalam hal tanggungjawab dan keadilan.
4. Percaya kepada Alloh memberi individu kebebasan sepenuhnya dari hal apapun atau siapapun kecuali Alloh.
5. Keputusan yang menguntungkan keolompok mayoritas ataupun minoritas tidak secara langsung berarti bersifat etis dalam dirinya. Etika bukanlah permainan mengenai jumlah.
6. Islam mempergunakan pendekatan terbuka terhadap etika, bukan sebagai sistem yang tertutup, dan berorientasi diri sendiri. Egoisme tidak mendapat tempat dalam islam.
7. Keputusan etis harus didasarkan pada pembacaan secara bersama – sama anatar Al-Qur'an dan alam semesta.

Tidak seperti sistem etika agama yang diyakini banyak agama lain, Islam mendorong umat manusia untuk melakukan *tazkiyah* melalui partisipasi aktif dalam kehidupan ini. Dengan berperilaku secara etis ditengah godaan ujian dunia, kaum muslimin harus mampu membuktikan ketaatannya kepada Alloh.

Selain hal tersebut keunikan notaris yakni si satu sisi sebagai praktisi dan disisi lain sebagai ilmuwan memiliki tempat yang tinggi di dalam ajaran islam.¹⁴ Akan tetapi posisi tinggi sebagai ilmuwan tersebut selayaknya disertai dengan keharusan penegakan keimanan, ketakwaan,

¹⁴ Al-Qur'an Surat Al-Mujadalah:11

dan penegakan moral, sebab ajaran Islam memandang orangberilmu sebagai komunitas yang memiliki ketaqwaan kepada Tuhan.¹⁵ Berdasarkan hal ini islam menempatkan penegakan moral diatas ilmu penegtahuan sebagaimana semboyan kalangan umat islam yang menyatakan bahwa *moralitas* berada di atas *ilmu*.

Notaris sebagai ilmuwan memiliki misi ganda, yakni pada satu sisi ia menjadi komunitas pencerah masyarakat dan pada saat yang sama ia menjadi penyoleh bagi masyarakat. Apabila keadaan ini tidak berjalan secara seimbang, maka ketinggalan nilai ilmu menjadi hilang maknanya. Ilmu yang dimiliki notaris yang dapat mencerahkan tetapi tidak dapat mensalahkan akan melahirkan manusi yang cerdas, tetapi jahat. Sebaliknya, manusia hanya bermoral tetapi tidak berilmu seringkali akan menjadi obyek dan komoditas yang selalu diperalat dan diombang – ambingkan pihak lain. Menempatkan moral diatas ilmu memfokuskan perhatiannya pada empat hal. *Pertama* mengupayakan agar para cendekiawan tetap berdiri dan betindak sebagai pengembang ilmu pengetahuan dan inovasi pengembang masyarakat. *Kedua*, penjagaan integritas sebagai pelopor pengembangan ilmu dan pencerahan. *Ketiga*, mengingatkan kembali pentingnya moral, memperluas koridornya dalam gerak langkah pengembangan kehidupan berbangsa dan bermasyarakat. *Keempat*, memberikan perhatian khusus pada cakupan pembicaraan moral,

¹⁵ Al-Qur'an Surat Fathir:28

bukan hanya berfikir horizontal antara ilmuan dengan manusia lain atau masyarakatnya, namun drngan Tuhan dan agamanya.¹⁶

F. Kerangka Teoritis

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketdidakbenaran, yang kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁷ Teori tidak saja digunakan dalam bahasa ilmu pengetahuan, melainkan juga dalam kehidupan sehari-hari. Tapi istilah teori selalu dikaitkan dengan sesuatu yang abstrak. Didalam kerangka ilmu pengetahuan, istilah teori cenderung pula digunakan secara simpang siur dengan istilah konsep, model, aliran, paradigma, doktrin, sistem dan sebagainya.

Menurut Sudikno Mertokusumo, Teori Hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintetis saja. Dikatakan secara kritis karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara “otomatis” oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi atau penalaran.

¹⁶ Syahrin Harahap, 2005, *Penegakan Moral Akademik di dalam dan di luar Kampus*, Jakarta: Rajawali Press, hal 107.

¹⁷ Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Press, Jakarta, hal 21.

Sejalan dengan hal diatas, maka terdapat beberapa teori yang akan digunakan dalam tulisan ilmiah berupa tesis ini. Teori yang hendak digunakan adalah Teori Negara Hukum, Teori Penegakkan dan Teori Kewenangan.

1. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah”(the rule and the ruled)¹⁸.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “blote match”¹⁹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.

¹⁸ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hal. 35-36

¹⁹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Surabaya, 1990, hal. 30

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.²⁰

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara²¹.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu

²⁰ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta 1998, hal. 37-38

²¹ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hal. 35

dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah “*bevoegheid*”. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah “*bevoegheid*” digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat. Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang²². Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*),

²² Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hal. 22

tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum²³.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (*institusi*) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (*riil*), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (*institusi*) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari

²³ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung 1994), hal. 65

kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (*institusi*) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada

ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;

- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepagawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.²⁴

²⁴ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006, hal. 219

2. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.²⁵

Penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan didalam kaidah-kaidah/pandangan nilai yang mantap dan mengejewantah dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup. Penegakan hukum secara konkret adalah berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu, memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum in concreto dalam

²⁵ Dellyana, Shant.1988, *Konsep Penegakan Hukum*, Yogyakarta: Liberty hal 32

mempertahankan dan menjamin di taatinya hukum materiil dengan menggunakan cara procedural yang ditetapkan oleh hukum formal.

Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan penegakan ide-ide atau konsep-konsep tentang keadilan, kebenaran, kemamfaatan sosial, dan sebagainya. Jadi Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide dan konsep-konsep tadi menjadi kenyataan.

Hakikatnya penegakan hukum mewujudkan nilai-nilai atau kaedah-kaedah yang memuat keadilan dan kebenaran, penegakan hukum bukan hanya menjadi tugas dari para penegak hukum yang sudah di kenal secara konvensional, tetapi menjadi tugas dari setiap orang. Meskipun demikian, dalam kaitannya dengan hukum publik pemerintahlah yang bertanggung jawab.

Penegakan hukum dibedakan menjadi dua, yaitu:

a. Ditinjau dari sudut subyeknya:

Dalam arti luas, proses penegakkan hukum melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normative 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, penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum tertentu untuk menjamin

dan memastikan bahwa suatu aturan hukum berjalan sebagaimana seharusnya.

Ditinjau dari sudut obyeknya, yaitu dari segi hukumnya:

Dalam arti luas, penegakkan hukum yang mencakup pada nilai-nilai keadilan yang di dalamnya terkandung bunyi aturan formal maupun nilai-nilai keadilan yang ada dalam bermasyarakat.

Dalam arti sempit, penegakkan hukum itu hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis.

Penegakan hukum merupakan suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses perwujudan ide-ide.

Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Penegakan hukum merupakan usaha untuk mewujudkan ide-ide dan konsep-konsep hukum yang diharapkan rakyat menjadi kenyataan. Penegakan hukum merupakan suatu proses yang melibatkan banyak hal.

Joseph Goldstein membedakan penegakan hukum pidana menjadi 3 bagian yaitu:²⁶

²⁶ *Ibid*, hlm 39

- a. *Total enforcement*, yakni ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana yang dirumuskan oleh hukum pidana substantif (*substantive law of crime*). Penegakan hukum pidana secara total ini tidak mungkin dilakukan sebab para penegak hukum dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturanaturan penangkapan, penahanan, penggeledahan, penyitaan dan pemeriksaan pendahuluan. Disamping itu mungkin terjadi hukum pidana substantif sendiri memberikan batasan-batasan. Misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*). Ruang lingkup yang dibatasi ini disebut sebagai *area of no enforcement*.
- b. *Full enforcement*, setelah ruang lingkup penegakan hukum pidana yang bersifat total tersebut dikurangi *area of no enforcement* dalam penegakan hukum ini para penegak hukum diharapkan penegakan hukum secara maksimal.
- c. *Actual enforcement*, menurut Joseph Goldstein *full enforcement* ini dianggap *not a realistic expectation*, sebab adanya keterbatasan-keterbatasan dalam bentuk waktu, personil, alat-alat investigasi, dana dan sebagainya, yang kesemuanya mengakibatkan keharusan dilakukannya *discretion* dan sisanya inilah yang disebut dengan *actual enforcement*.

Sebagai suatu proses yang bersifat sistemik, maka penegakan hukum pidana menampakkan diri sebagai penerapan hukum pidana

(criminal law application) yang melibatkan pelbagai sub sistem struktural berupa aparat kepolisian, kejaksaan, pengadilan dan masyarakat. Termasuk didalamnya tentu saja lembaga penasihat hukum. Dalam hal ini penerapan hukum haruslah dipandang dari 3 dimensi:

- a. penerapan hukum dipandang sebagai sistem normatif (*normative system*) yaitu penerapan keseluruhan aturan hukum yang menggambarkan nilai-nilai sosial yang didukung oleh sanksi pidana.
- b. Penerapan hukum dipandang sebagai sistem administratif (*administrative system*) yang mencakup interaksi antara pelbagai aparat penegak hukum yang merupakan sub sistem peradilan diatas.
- c. Penerapan hukum pidana merupakan sistem sosial (*social system*), dalam arti bahwa dalam mendefinisikan tindak pidana harus pula diperhitungkan pelbagai perspektif pemikiran yang ada dalam lapisan masyarakat.

3. Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁷

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.²⁸

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi tafsir*) dan logis. Jelas dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan

²⁷ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

²⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.158.

secara factual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.²⁹

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³⁰

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum.

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.³¹

²⁹ Cst Kansil, Christine , S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, Hlm. 385

³⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

³¹ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Penerbit Toko Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan.

G. Metode Penelitian

Metode, adalah proses prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³²

Metode penelitian dalam setiap penelitian hukum adalah menguraikan tentang tata cara bagaimana suatu penelitian itu harus dilakukan. Disini peneliti menentukan metode apa yang akan diterapkan, sumber dan jenis data yang digunakan, bagaimana pengumpulan data yang akan dilakukan serta analisis yang dipergunakan. Seorang peneliti sebelum melakukan penelitian

³² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), hal. 6.

dituntut untuk menguasai dan dapat menerapkan metode penelitian hukum yang baik.³³

Untuk memperoleh jawaban tentang kebenaran suatu permasalahan maka diperlukan kegiatan penelitian guna mencari data ilmiah sebagai bukti pencarian kebenaran data ilmiah.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah yuridis sosiologis. Penelitian dengan metode yuridis sosiologis adalah penelitian hukum yang menggunakan data primer atau data lapangan yang sebagai data awalnya, yang kemudian dilanjutkan dengan data sekunder, Meneliti efektivitas suatu Undang-Undang dan Penelitian yang ingin mencari hubungan (korelasi) antara berbagai gejala atau variabel sebagai alat pengumpul datanya terdiri dari studi dokumen, pengamatan (*observasi*), dan wawancara (*interview*).³⁴

2. Sumber dan Jenis Data

Jenis data dapat di lihat dari sumbernya, dapat dibedakan antara data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan data yang diperoleh dari bahan pustaka Jenis data dalam penelitian ini meliputi data primer dan data sekunder. Penelitian ini menitikberatkan pada data primer, sedangkan data sekunder lebih bersifat sebagai penunjang. Data yang dipergunakan dalam penelitian ini bersumber pada dua jenis, yaitu:

³³ Bambang Waluyo, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 17.

³⁴ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, 2001, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindu Persada, Jakarta, hal. 13.

a. Data Primer

Data Primer merupakan suatu data yang diperoleh secara langsung dari lapangan terutama dari orang-orang yang berkaitan dengan masalah yang akan diteliti dalam penulisan ini. Data Primer ini akan diambil dari observasi, wawancara dan tanya jawab kepada 3 (tiga) Responden Notaris dan Dewan Kehormatan tingkat Daerah di Kota Semarang.

b. Data Sekunder

Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan literatur kepustakaan dengan melakukan studi dokumen, arsip yang bersifat teoritis, konsep-konsep, doktrin dan asas-asas hukum yang berkaitan dengan pokok cara mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, teori-teori dari para ahli hukum, kamus hukum, serta artikel ilmiah. Menurut Soerjono Soekanto menjelaskan bahwa data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan dengan³⁵ cara membaca, mengutip dan menelaah peraturan perundang-undangan, buku-buku, dokumen, kamus, artikel dan literatur hukum lainnya yang berkenaan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Adapun data sekunder dalam penelitian ini terdiri dari:

- a. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat yang berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan topik penelitian, yaitu:

³⁵ Soerjono Soekanto, 1986. Op.Cit .hlm 41

1. UUD 1945
 2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
 3. Undang-undang RI No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 4. Undang-undang RI Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 5. Kode Etik Notaris
 6. Peraturan perundangan lainnya yang berkaitan dengan materi penulisan hukum ini
- b. Bahan hukum sekunder, merupakan bahan-bahan yang berhubungan dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer, berupa buku-buku, literatur, makalah-makalah, artikel ilmiah, hasil penelitian dan hasil karya ilmiah.
- c. Bahan hukum tersier, yaitu bahan yang dapat memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia, Kamus Bahasa Inggris ensiklopedi.

3. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan adalah deskriptif analitis yaitu melakukan deskripsi terhadap hasil penelitian dengan data yang selengkap dan sedetail mungkin. Deskripsi dimaksudkan adalah terhadap

data primer dan juga data sekunder yang berhubungan wewenang Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia dalam membatasi pembuatan akta Khususnya di Kota Semarang dan Pendapat Oleh Notaris dengan di buatnya peraturan tersebut. Selanjutnya dilakukan analisis terhadap hasil penelitian dengan menggunakan peraturan perundang-undangan dan teori yang relevan.

Spesifikasi penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian Deskriptif Analitis. Deskriptif penelitian ini, terbatas pada usaha mengungkapkan suatu masalah atau keadaan atau peristiwa sebagaimana adanya, sehingga bersifat sekedar untuk mengungkapkan fakta. Hasil penelitian ditekankan pada memberikan gambaran secara obyektif, tentang keadaan sebenarnya dari obyek yang diselidiki. Sedangkan istilah analitis mengandung makna mengelompokkan, menghubungkan, membandingkan data-data yang diperoleh dari segi teori maupun dari segi praktek.³⁶

Penelitian terhadap teori dan praktek adalah untuk memperoleh gambaran tentang penerapan suatu teori di dalam masyarakat. Spesifikasi penelitian yang bersifat analitis bertujuan melukiskan kenyataan-kenyataan yang ada dan menggambarkan obyek yang menjadi pokok permasalahan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data mengandung makna sebagai upaya pengumpulan data dengan menggunakan alat pengumpul data tertentu.

³⁶ Hadari Nawawi, 1996, *Metode Penelitian Bidang Sosial*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hal. 31.

Penentuan alat pengumpul data dalam penelitian ini berpedoman kepada jenis datanya.

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut :

- a. Studi Dokumen, yaitu melakukan penelitian terhadap dokumen-dokumen yang erat kaitannya dengan obyek penelitian guna mendapatkan landasan teoritis dan memperoleh informasi dalam bentuk ketentuan formal dan naskah resmi yang ada.
- b. Observasi

Observasi adalah pengamatan langsung terhadap objek kajian yang sedang berlangsung untuk memperoleh keterangan dan informasi sebagai data yang akurat tentang hal-hal yang diteliti serta untuk mengetahui relevansi antara jawaban responden dengan kenyataan yang ada, melalui pengamatan langsung yang erat kaitannya dengan objek penelitian.³⁷

Bila ditelaah mengenai definisi observasi diatas maka dapat disimpulkan bahwa pengamatan (observasi) dalam konteks penelitian ilmiah adalah studi yang disengaja dan dilakukan secara sistematis, terencana, terarah pada suatu tujuan dengan mengamati dan mencatat fenomena atau perilaku satu atau sekelompok orang dalam konteks kehidupan sehari-hari, dan

³⁷ Burhan Bungin. 2008. *Penelitian Kualitatif (Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, Dan Ilmu Sosial Lainnya)*, edisi 1, cet.2, : Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hal. 89

memperhatikan syarat-syarat penelitian ilmiah. Dengan demikian hasil pengamatan dapat dipertanggung jawabkan kebenarannya.

- c. Wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan peran kode etik notaris bagi para notaris. Sistem wawancara yang digunakan adalah wawancara bebas terpimpin, artinya terlebih dahulu dipersiapkan daftar pertanyaan sebagai pedoman tetapi masih dimungkinkan adanya variasi pertanyaan yang disesuaikan dengan situasi pada saat wawancara dilakukan.³⁸

5. Metode Analisis Data

Metode yang digunakan adalah analisis kualitatif, yaitu : data yang diperoleh melalui penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan kemudian disusun secara sistematis, dan selanjutnya dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang akan dibahas. Data tersebut kemudian dianalisa secara interpretatif menggunakan teori maupun hukum positif yang telah dituangkan kemudian secara deduktif ditarik kesimpulan untuk menjawab permasalahan yang ada.³⁹

³⁸ Soetrisno Hadi, 1985 , *Metodologi Research Jilid II*, Yayasan Penerbit Fakultas Psikologi UGM, Yogyakarta, hal. 26.

³⁹ Bambang Sugugono,2003, *Metode Penelitian hukum* ,PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal.119.

H. Sistematika Penulisan

Hasil penelitian yang diperoleh dianalisis, kemudian dibuat suatu laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan, pada bab ini akan diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka konseptual, kerangka Teoritis metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisi landasan teori yang merupakan hasil studi kepustakaan, meliputi : Tinjauan umum tentang Notaris, Tinjauan umum tentang Kode Etik Notaris, Tinjauan umum tentang Jabatan Notaris, Tinjauan Umum tentang Akta, Tinjauan umum tentang Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia. Tinjauan Umum tentang Notaris Menurut Perspektif Islam.

BAB III : Hasil Penelitian, dalam bab ini akan membahas mengenai perumusan masalah yang ada yaitu Wewenang Dewan Kehormatan Pusat Dalam Membatasi Pembuatan Akta Oleh Notaris dengan dibuatnya peraturan DKP-INI Nomor 1 tahun 2017 dan Sanksi Bagi Notaris Yang Melanggar ketentuan Peraturan tersebut.

BAB IV : Penutup, berisikan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran.