

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berkembangnya kehidupan perekonomian dan sosial budaya masyarakat, maka kebutuhan Notaris makin dirasakan perlu dalam kehidupan masyarakat, oleh karena itu kedudukan Notaris dianggap sesuai sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat, pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasehat yang boleh diandalkan, pejabat yang dapat membuat suatu dokumen menjadi kuat sehingga dapat dijadikan sebagai suatu alat bukti dalam proses hukum.

Lembaga notariat di Indonesia berasal dari negeri Belanda dan dikenal sejak Belanda menjajah Indonesia. Pada mulanya lembaga notariat ini terutama diperuntukkan bagi bangsa Belanda dan golongan Eropa lainnya serta golongan Bumi Putera yang karena undang-undang maupun karena sesuatu ketentuan dinyatakan tunduk kepada hukum yang berlaku untuk golongan Eropa dalam bidang hukum perdata atau menundukkan diri pada *Burgelijk Wetboek* (B.W) atau umumnya disebut Kitab Undang-undang Hukum Perdata.¹

Fungsi dan peran Notaris dalam gerak pembangunan nasional yang semakin kompleks dewasa ini semakin luas dan berkembang, hal ini disebabkan karena kepastian hukum dari pelayanan dan produk-produk hukum

¹ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, Suatu Penjelasan, Cetakan Kedua, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hlm. 1.

yang dihasilkan oleh Notaris semakin dirasakan oleh masyarakat, oleh karena itu pemerintah dan masyarakat khususnya sangat mempunyai harapan kepada Notaris agar jasa yang diberikan oleh Notaris benar-benar memiliki citra nilai yang tinggi serta bobot yang benar-benar dapat diandalkan dalam peningkatan perkembangan hukum nasional.

Hukum berfungsi sebagai sarana pembaharuan masyarakat dan pengayom masyarakat sehingga hukum perlu dibangun secara terencana agar hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat dapat berjalan secara serasi, seimbang, selaras dan pada gilirannya kehidupan hukum mencerminkan keadilan, kemanfaatan sosial dan kepastian hukum.²

Adanya tuntutan fungsi dan peranan Notaris maka diperlukan Notaris yang berkualitas baik kualitas ilmu, amal, iman, maupun taqwa serta menjunjung tinggi keluhuran martabat Notaris dalam memberikan pelayanan jasa hukum bagi masyarakat. Untuk itu Notaris harus mampu memberikan pelayanan yang baik atau profesional karena jasa Notaris dirasakan sangat penting bagi masyarakat. Apabila seorang Notaris tidak mampu untuk memberikan pelayanan yang baik atau tidak professional, maka akan terdapat banyak pihak yang dirugikan sebagai akibat hukum dari kesalahan atau kelalaian yang telah diperbuat oleh Notaris.

Selain itu Notaris juga harus mampu untuk memberikan informasi yang jelas bagi masyarakat, agar Notaris dapat menghindarkan klaim atas informasi yang menyesatkan (*misrepresentation*) dari awal berkontrak yang

² Liliana Tedjosaputro. *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Biagraf Publishing, Yogyakarta, 1994, hlm. 4.

merupakan kewajiban dan tanggung jawab Notaris supaya jangan terjadi *mislei'ding*. Notaris bertanggung jawab memastikan info yang didapat satu pihak bukan merupakan sesuatu deskripsi yang *misrepresentation* supaya jangan terjadi kontrak dalam perjanjian yang *mislei'ding* (menyesatkan).

Seiring dengan pentingnya Notaris dalam kehidupan masyarakat khususnya dalam pembuatan akta otentik yang digunakan sebagai alat bukti, maka Notaris mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum yang satu-satunya berwenang membuat akta otentik dan sekaligus Notaris merupakan perpanjangan tangan pemerintah.

Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (untuk selanjutnya disebut Undang-undang Jabatan Notaris), menyebutkan bahwa :

“Notaris adalah pejabat umum satu-satunya yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini.”

Apabila didandingkan dengan ketentuan dalam Peraturan Jabatan Notaris (untuk selanjutnya disebut PJJN) menyebutkan bahwa Notaris adalah Pejabat Umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang

pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.³

Notaris dikatakan pejabat Umum, dalam hal ini dapat dihubungkan dalam Pasal 1868 K.U.H Perdata yang menyatakan bahwa Suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan dalam undang-undang dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu.

Pasal ini tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan Pejabat Umum itu, oleh karena itu di dalam Pasal 1 UUJN diatur lebih lanjut tentang hal ini, bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik adalah Notaris, sepanjang tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain.

Menurut ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata unsur-unsur yang menjadi akta otentik adalah :

1. Bentuk akta yang ditentukan oleh Undang-Undang;
2. Dibuat oleh atau dihadapan Pejabat yang berkuasa untuk itu;
3. Tempat di mana ditentukan

Di antara hal-hal yang disebut sebagai bukti, peraturan perundang-undangan menentukan tulisan menjadi salah satu yang penting, karena dengan tulisan dapat kembali diingat, atau dipahami suatu peristiwa hukum yang sudah berlalu dan yang sedang dan yang akan datang.

Menurut peraturan perundang-undangan bukti tulisan terdiri dari 2 jenis yaitu tulisan di bawah tangan dan tulisan otentik. Tulisan di bawah tangan

³ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1992, hlm. 31.

adalah tulisan yang dibuat oleh seseorang atau para pihak tanpa dicampuri oleh negara, sedangkan tulisan otentik adalah tulisan yang dibuat oleh atau para pihak atau seseorang di mana dalam hal pembuatannya negara ikut campur, yang mengatur syarat-syarat suatu tulisan menjadi otentik.

Untuk tulisan otentik dijamin kepastian hukumnya oleh ketentuan peraturan perundang-undangan. Atas hal ini di dalam setiap hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial dan lain-lain kebutuhan akan pembuktian tertulis yang otentik semakin meningkat seiring dengan berkembangnya tuntutan masyarakat dan kepastian hukum baik tingkat lokal, nasional, regional dan internasional. Dengan tulisan otentik dapat dipastikan hak dan kewajibannya serta akibat-akibat hukumnya yang sekaligus diharapkan dapat mengurangi sengketa di kemudian hari.

Peraturan yang berlaku bagi Notaris yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris memberikan jaminan kepada masyarakat bahwasanya seorang Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya benar-benar untuk kepentingan masyarakat dan sebagai pejabat umum yang harus bertanggung jawab terhadap pembuatan akta yang dibuat oleh para pihak di hadapan Notaris.

Salah satu latar belakang yang melandasi diberikannya kewenangan besar kepada profesi Notaris ini adalah dikarenakan Negara Indonesia sebagai Negara hukum yang berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 bertujuan menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum, yang berintikan kebenaran dan keadilan. Untuk kepentingan tersebut, dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik

mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum yang diselenggarakan melalui jabatan tertentu. Kebijakan pemerintah di atas, merupakan politik hukum terhadap peningkatan tugas, wewenang, dan tanggung jawab seorang notaris, di dalam pembuatan alat bukti tertulis, yang bersifat otentik mengenai sesuatu peristiwa, atau perbuatan hukum, yang berguna bagi penyelenggaraan negara, maupun kegiatan masyarakat.⁴ Atas pemikiran tersebut juga diberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat dan menjamin kebenaran sebuah akta yang menjadi alat bukti tertulis yang mempunyai kekuatan yang sempurna.

Kesempurnaan tersebut dapat diyakini oleh Pengadilan karena dibuat oleh Notaris sebagai pejabat umum yang dipercayai oleh Negara. Begitu besarnya kewenangan yang diberikan Negara kepada profesi Notaris, dengan itu pemerintah membuat suatu Undang-undang untuk mengatur segala perilaku Notaris, dari kewenangan, kewajiban hingga larangan yang mempunyai sanksi dari tindakan tersebut. Undang-undang tersebut dibuat untuk memberikan batasan dan memerinci segala kewajiban-kewajiban yang pemerintah berikan kepada profesi ini agar tujuan terbentuknya suatu profesi yang *independent* dan melayani masyarakat tercapai.

Pelaksanaan tugas dan jabatan Notaris harus selalu dilandasi pada suatu integritas dan kejujuran yang tinggi dari pihak Notaris sendiri karena hasil pekerjaanya yang berupa akta-akta maupun pemeliharaan protokol-protokol sangat penting dalam penerapan hukum pembuktian, yaitu sebagai

⁴ Sonny Tobelo, "Mengefektifkan Pengawasan oleh Majelis Pengawas Untuk Mencegah Terjadinya Penyalahgunaan Jabatan Notaris"
<http://sonnytobelo.blogspot.com/2009/02/mengefektifkan-pengawasan-oleh-majelis.html>.

alat bukti otentik yang dapat menyangkut kepentingan bagi pencari keadilan baik untuk kepentingan pribadi maupun kepentingan suatu usaha, maka pelaksanaan tugas dan jabatan Notaris harus didukung oleh suatu itikad moral yang dapat dipertanggungjawabkan.

Tanggung jawab hukum menurut pendapat Hans Kelsen adalah satu konsep yang berhubungan dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum. Bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.⁵

Teori tanggung jawab hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan antara tanggung jawab Notaris yang berkaitan dengan kewenangan Notaris berdasarkan Undang-Undang Jabatan Notaris yang berada dalam bidang hukum perdata. Kewenangan ini salah satunya adalah menciptakan alat bukti yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak, kemudian menjadi suatu delik atau perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan secara pidana. Pertanggungjawaban secara pidana berarti berkaitan dengan delik. Dari sudut pandang ilmu hukum murni, delik dikarakterisasi sebagai kondisi dari sanksi. Menurut pengertian ilmu hukum delik adalah perbuatan seseorang terhadap siapa sanksi sebagai konsekuensi dari perbuatannya itu diancamkan.⁶

⁵ Hans Kelsen (Alih Bahasa oleh Soemardi). *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Desriptif Empirik*, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, hlm. 81.

⁶ *Ibid.* hlm. 66

Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formil sesuai dengan apa yang diinginkan para pihak datang menghadap kepada notaris.⁷ Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris. Namun, Notaris mempunyai kewajiban untuk memasukkan bahwa apa yang termuat dalam Akta Notaris sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yaitu dengan cara membacakannya, sehingga menjadi jelas isi Akta Notaris, serta memberikan akses terhadap informasi, termasuk akses terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak penanda tangan akta. Dengan demikian, para pihak dapat menentukan dengan bebas untuk menyetujui atau tidak menyetujui isi Akta Notaris yang akan ditandatangani.

Kohar juga sependapat mengatakan notaris mempunyai kewajiban untuk mengaktakannya sesuai dengan kehendak para pihak tersebut, membacakannya agar menjadi jelas isi akta tersebut agar dimengerti oleh para pihak serta memberikan akses informasi kepada kedua belah pihak dengan tidak memihak dan bebas.⁸ Dengan demikian sebenarnya tindakan pemalsuan tanda tangan dalam kasus ini bukan menjadi urusan notaris untuk membuktikannya, notaris hanya membuat akta sesuai dengan yang dikehendaki para penghadap.

Otentik tidaknya suatu akta (otensitas) tidaklah cukup jika akta tersebut dibuat oleh atau di hadapan pejabat (notaris) saja, namun cara

⁷ Herlien Budiono, *Tulisan Hukum Perdata Di Bidang Kenotariatan*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2007), hal. 22.

⁸ A. Kohar, *Op. cit*, hal. 65.

membuat akta otentik tersebut haruslah menurut ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.⁹

Walaupun ada atau tidaknya hal lain yang tidak dibolehkan oleh undang-undang menurut Pasal 16 ayat (1) huruf e Undang-Undang Jabatan Notaris, perlu dibuktikan terlebih dahulu secara hukum pidana. Jika sudah ada putusan yang berkekuatan hukum tetap terhadap tindakan pemalsuan tanda tangan yang dilakukan oleh anak penggugat tersebut, agar semakin menguatkan alasan hakim dalam putusan.

Tindakan pemalsuan jelas ditentukan larangannya dalam KUH Pidana dan undang-undang lainnya, namun apakah notaris mengetahui atau tidak tindakan pemalsuan itu, perlu dibuktikan pula pelanggaran pidana berdasarkan hukum pidana. Berdasarkan Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris dan Pasal 4 ayat (6) Kode Etik Notaris, notaris sudah nyata-nyata memenuhi unsur kesalahan karena mengirimkan minut akta untuk ditanda tangani penghadap dan tidak dibacakan di hadapan para penghadap. Ketentuan pidana tidak diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris jika notaris dalam melanggar ketentuan pidana, melainkan ketentuan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris hanya mengatur pelanggaran kewajiban jabatan.

Begitu pentingnya peranan Notaris yang diberikan oleh Negara, dimana Notaris sebagai pejabat umum dituntut bertanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya. Seorang Notaris haruslah tunduk kepada peraturan yang berlaku yaitu Undang-undang Jabatan Notaris dan taat kepada kode etik

⁹ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, (Yogyakarta: Liberty, 1998), hal. 142.

profesi hukum, yaitu Kode Etik Notaris. Apabila akta yang dibuat ternyata dibelakang hari mengandung sengketa, maka hal ini perlu dipertanyakan, apakah akta ini merupakan kesalahan notaris dengan sengaja untuk menguntungkan salah satu pihak penghadap atau kesalahan para pihak yang tidak memberikan dokumen yang sebenarnya. Apabila akta yang dibuat/diterbitkan notaris mengandung cacat hukum karena kesalahan notaris baik karena kelalaian maupun karena kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris harus memberikan pertanggungjawaban secara moral dan secara hukum, dan tentunya hal ini harus terlebih dahulu dapat dibuktikan.¹⁰

Arus modernisasi dan globalisasi yang melanda Negara Indonesia akan membawa serta lembaga-lembaga hukum baru dibidang perekonomian dan perdagangan, sehingga para notaris diharapkan dapat mengantisipasi situasi tersebut dan mampu membuat akta-akta yang memenuhi atau mengikuti kebutuhan dan perkembangan zaman. Diharapkan dalam menjalankan tugasnya para notaris selalu berpegang teguh dan menjunjung tinggi martabat profesinya sebagai jabatan kepercayaan dan terhormat. Sebagai pejabat umum yang terpercaya, akta-aktanya harus menjadi alat bukti yang kuat apabila terjadi sengketa hukum di pengadilan. Sangatlah disayangkan bilamana terdapat akta-akta notaris yang isinya dipermasalahkan, diragukan kebenarannya, dianggap bertentangan dengan hukum dan keadilan dan dirasakan merugikan kliennya, akibat ulah oknum-oknum notaris yang kurang bertanggungjawab dan di

¹⁰ Andi Ahmad Suhar Mansyur, *Analisis Yuridis Normatif Terhadap Pemalsuan Akta Otentik yang Dilakukan oleh Notaris*. Jurnal Karya Ilmiah, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, 2013, hlm. 3.

dalam melaksanakan tugasnya bertentangan dengan etika profesi notaris dimana hal itu dapat menjurus kepada tindakan mal administrasi yang dilakukan oleh notaris.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan pokok permasalahan penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggungjawab notaris dalam hal terjadinya mal administrasi akta notaris ?
2. Faktor-faktor apakah yang dapat mempengaruhi seorang Notaris untuk melakukan mal administrasi akta notaris?
3. Bagaimana rekonstruksi pengawasan yang ideal terhadap notaris untuk hal meminimalisir terjadinya mal administrasi akta notaris di kalangan profesi notaris ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui tanggungjawab notaris dalam hal terjadinya mal administrasi akta notaris.
2. Untuk mengetahui Faktor-faktor yang dapat mempengaruhi seorang Notaris untuk melakukan mal administrasi akta notaris;

3. Untuk mengetahui rekonstruksi pengawasan yang ideal terhadap notaris untuk hal meminimalisir terjadinya mal administrasi akta notaris di kalangan profesi notaris.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan hasilnya dapat memberikan manfaat teoritis dan praktis, yaitu :

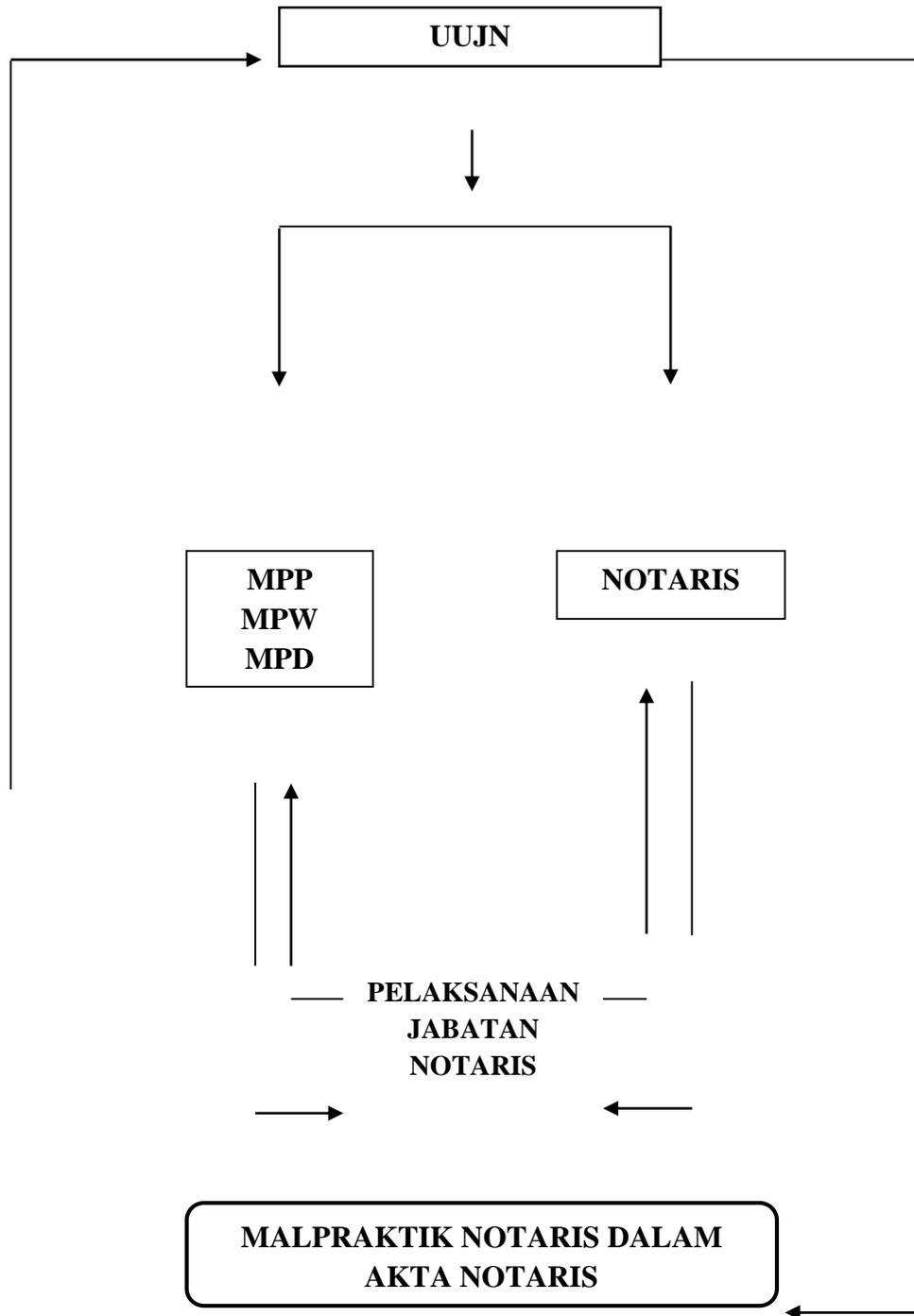
- a. Secara teoritis

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum kenotariatan khususnya pengawasan Notaris dalam menjalankan profesinya serta menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik sesuai UU Jabatan Notaris.

- b. Secara praktis

Dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan khususnya dalam kajian hukum keperdataan tentang tanggung jawab seorang notaris dalam hal menjalankan jabatannya serta menjadi bahan masukan bagi instansi pemerintah dan pihak-pihak terkait lainnya agar dapat mengontrol notaris, khususnya bagi notaris yang bersangkutan di dalam menjalankan jabatannya

E. Kerangka Pemikiran



1. Kerangka Konseptual

a. Notaris

Berdasarkan sejarah, Notaris adalah seorang pejabat Negara / pejabat umum yang dapat diangkat oleh Negara untuk melakukan tugas-tugas Negara dalam pelayanan hukum kepada masyarakat demi tercapainya kepastian hukum sebagai pejabat pembuat akta otentik dalam hal keperdataan. Pengertian Notaris dapat dilihat dalam peraturan perundang-undangan tersendiri, yakni dalam Pasal 1 Undang-Undang Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa "Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang ini."

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.¹¹

b. Kode Etik

Suatu profesi umumnya mempunyai Kode Etik Profesi guna mengawasi anggotanya dalam melaksanakan profesinya. Etika berguna bagi manusia yang hidup dalam lingkungan masyarakat. Etika bukan hukum, dan hukum juga bukan etika walaupun tidak sedikit eksistensi hukum berdasarkan etika. Etika diperlukan karena jiwa raga yang

¹¹ Tan Thong Kie, *Op. Cit.* hlm. 159

dimiliki/dipunyai oleh manusia di dalam hidup, kehidupan dan penghidupan dalam sesuatu kelompok masyarakat perlu ada keserasian.

Menurut pendapat Liliana Tedjosaputra Etika profesi adalah:¹²

Keseluruhan tuntutan moral yang terkena pada pelaksanaan suatu profesi, sehingga etika profesi memperhatikan masalah ideal dan praktek-praktek yang berkembang karena adanya tanggung jawab dan hak-hak istimewa yang melekat pada profesi tersebut, yang merupakan ekspresi dari usaha untuk menjelaskan keadaan yang belum jelas dan masih samar-samar dan merupakan penerapan nilai-nilai moral yang umum dalam bidang khusus yang lebih dikonkretkan lagi dalam Kode Etik.

Ada dua konsep etika profesi hukum yang saat ini cukup mendominasi dalam menghadapi modernisasi atau proses pergeseran dari hukum 'klasik' menuju hukum 'modern' seperti telah penulis ungkapkan di atas tadi. Kebetulan, dua konsep tersebut lahir dari ahli-ahli teori hukum di Amerika. Meski begitu, bukan berarti dua konsep ini memiliki pandangan yang sejalan. Justru sebaliknya, masing-masing konsep dimaksud justru telah memilih dua kutub berseberangan dalam menghadapi modernisasi.¹³

¹² Liliana Tedjosaputra, *Etika Profesi Notaris Dalam Penegakan Hukum Pidana*, Bayu Grafika, Yogyakarta, 1995, hlm. 9.

¹³ www.hukumonline.com. *Etika Profesi Hukum di Era Perubahan*, Imam Nasima, Mahasiswa pascasarjana hukum perusahaan Universitas Utrecht, aktif di dalam *Indonesian Law Society Utrecht*.

Konsep yang pertama adalah konsep yang diutarakan oleh Anthony Kronman dalam bukunya *The Lost Lawyer* (1993). Kronman menggambarkan seorang profesional hukum yang ideal sebagai seorang *lawyer statesman*. Profesional hukum tersebut harus memiliki tiga elemen pokok berikut ini: kecakapan teknis yuridis, sifat yang terpuji, serta kebijaksanaan yang membumi (*phronesis*). Dilihat dari karakter-karakter tersebut, profesional hukum yang ideal di mata Kronman, tak lain dari profesional hukum yang lahir di tengah budaya hukum ‘klasik’. Memang itu yang dimaksudkan Kronman, yaitu nostalgia pada figur *phronimos* atau ‘sang bijak’ ala Aristoteles.¹⁴

Selanjutnya konsep kedua menurut Posner, profesi hukum tak lain dari sebuah kartel atau sindikat yang berusaha melindungi anggotanya dari pengaruh eksternal, yaitu pengaruh pasar dan regulasi pemerintah, serta pengaruh internal, yaitu persaingan antar sesama mereka. Seorang profesional hukum yang ideal adalah seorang *social engineer*.¹⁵ Dia harus lebih terorientasi pada penelitian empiris, sebagaimana ilmuwan-ilmuwan pada umumnya, serta harus lepas dari kemampuan yuridis ‘klasik’ yang menitikberatkan pada interpretasi teks dan argumentasi praktis.

¹⁴ A.M. Hol dan M.A. Loth dalam “*Iudex mediator; naar een herwardering van de juridische professie*”, *Nederlands Tijdschrift voor Rechtsfilosofie & Rechtstheorie* 2001/1, hlm. 9-57. Alih bahasa Imam Nasima, Mahasiswa pascasarjana hukum perusahaan Universitas Utrecht, aktif di dalam *Indonesian Law Society* Utrecht.

¹⁵ www.hukumonline.com. *Etika Profesi Hukum di Era Perubahan*, Imam Nasima, Mahasiswa pascasarjana hukum perusahaan Universitas Utrecht, aktif di dalam *Indonesian Law Society* Utrecht.

c. Kode Etik Notaris

Secara definisi formal, Ikatan Notaris Indonesia (INI) menyatakan kode etik adalah seluruh kaidah moral yang ditentukan oleh Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia yang berlaku bagi seluruh anggota Perkumpulan maupun orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan Notaris baik dalam pelaksanaan jabatan maupun dalam kehidupan sehari-hari.

Menurut ketentuan Pasal 1 Ketentuan Umum Kode Etik Notaris Ikatan Notaris Indonesia, yang dimaksud dengan 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 bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota Perkumpulan dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, termasuk didalamnya para Pejabat Sementara Notaris, Notaris Pengganti dan Notaris Pengganti Khusus”.

Kode Etik Notaris memuat unsur material tentang kewajiban, larangan, pengecualian dan sanksi yang akan dijatuhkan apabila terbukti seorang notaris melanggar kode etik. Selain itu, di dalam Kode Etik Notaris juga diatur mengenai tata cara penegakan kode etik

pemecatan sebagai anggota INI.

2. Kerangka Teori

a. *Teori Negara Hukum*

Negara hukum adalah suatu doktrin dalam ilmu hukum yang mulai muncul pada abad ke-19 di Eropa, bersamaan dengan kelahiran negara konstitusi dan demokrasi. Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rule of Law* atau *Rechtsstaat*. Secara sederhana pengertian negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Di negara yang berdasarkan hukum, negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Negara hukum menurut Friedman, dibedakan antara pengertian formal (*in the formal sense*), dan pengertian hakiki (*ideological sense*). Dalam pengertian formal Negara hukum tidak lain adalah "*organized public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisasikan. Oleh karena itu, setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang namanya negara) mempunyai konsep negara hukum, termasuk negara-negara otoriter sekalipun. Negara hukum dalam pengertian hakiki (materiil), sangat erat hubungannya dengan menegakkan konsep negara hukum secara hakiki, karena dalam

pengertian hakiki telah menyangkui ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Cara menentukan ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk dalam suatu konsep negara hukum sangat sulit, karena setiap masyarakat yang melahirkan konsep tersebut berbeda satu sama lain dan karenanya "rasa keadilan" di setiap masyarakat berbeda pula. Dengan demikian, ide negara hukum terkait erat dengan konsep "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*", meskipun terjemahannya ke dalam bahasa Indonesia sama-sama negara hukum, namun sebenarnya terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*.

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula

sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai ‘*the guardian*’ dan sekaligus ‘*the ultimate interpreter of the constitution*’.

Gagasan negara hukum sudah lama adanya namun tenggelam dalam waktu yang sangat lama, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant.

Freidrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:¹⁶

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Munculnya “unsur peradilan administrasi” pada konsep *rechtsstaat* menunjukkan adanya hubungan historis antara negara hukum Eropa Kontinental dengan Hukum Romawi.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada idiologi dan sistem politik suatu negara, karena itu Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada

¹⁶ Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, hal. 24.

kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang disebut *rechtstaat*, konsep *rule of law*, konsep *socialist legality* serta konsep negara hukum Pancasila.¹⁷

Bertitik tolak dari salah satu inti ajaran al-Qur'an yang menggariskan adanya hubungan manusia secara vertikal dan horizontal, maka dapat diketahui bahwa Islam merupakan suatu totalitas yang bersifat komprehensif dan luwes. Islam sebagai al-din mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk didalamnya aspek kenegaraan dan hukum.

Syariah dan hukum Islam memiliki karakteristik sendiri yang tidak dijumpai dalam sistem hukum lainnya, misalnya sistem hukum barat. Syariah bersifat transendental, sedangkan hukum barat pada umumnya telah menetralkan pengaruh nilai-nilai transendental dan bersifat sekuler. Hukum Islam bersifat komprehensif dan luwes. Ia mencakup seluruh lini kehidupan manusia.

Dalam Konsep Negara Hukum (Nomokrasi Islam) kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah. Artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi apabila kekuasaan itu diimplementasikan

¹⁷ Tahir Azhary, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 83

menurut petunjuk al-Qur'an dan tradisi nabi Muhammad. Sebaliknya kalau kekuasaan itu diterapkan dengan cara yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam al-Qur'an dan tradisi Nabi, maka akan hilanglah makna hakiki kekuasaan itu. Dalam keadaan seperti ini, kekuasaan bukan lagi merupakan karunia atau nikmat Allah, melainkan kekuasaan yang semacam ini akan menjadi bencana dan laknat Allah.

Dalam demokrasi Islam kekuasaan adalah amanah dan setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, maka kekuasaan wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi Islam yang digariskan dalam al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi nabi.

Oemar Seno Adji menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji antara *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.¹⁸ Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtstaats*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda, dimana *rechtstaat* dan *rule of law* berkembang di negara Inggris, Eropa kontinental dan Amerika Serikat sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-

¹⁸ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 25

negara komunis dan sosialis. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam konsep negara hukum tersebut di atas, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law* adalah, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁹ Pemberian perlindungan dan penghormatan yang besar, yang disebabkan oleh adanya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia oleh kekuasaan negara yakni raja atau negara yang absolut. Adanya pemisahan pembagian kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintah dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum, terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan hukum, sedangkan perbedaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* adalah adanya unsur peradilan administrasi.²⁰

¹⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 10

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11

Di dalam *the rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) di negara-negara *Anglo-Saxon* lebih diutamakan, sehingga tidak diperlukan peradilan administrasi. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi, harus juga tercermin dalam penyelenggaraan peradilan, pejabat administrasi dan rakyat sama-sama taat kepada hukum dan mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum.

Konsep negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Apabila titik sentral dalam *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka dalam negara hukum Pancasila titik sentralnya adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan.

Guna melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep "*the rule of law*" mengedepankan prinsip "*equality before the law*" dan dalam konsep "*rechtsstaat*" mengedepankan prinsip "*wetmatigheid*" kemudian menjadi "*rechtmatigheid*",²¹ sedangkan untuk negara hukum Pancasila yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepankan adalah asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

²¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm.80.

Konsep negara hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Selaras dengan semangat UUDNRI 1945, negara hukum dimaksud bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formil, yaitu negara yang hanya bertujuan untuk menjamin keserasian dan ketertiban sehingga tercipta stabilitas keamanan dalam masyarakat, negara baru bertindak apabila stabilitas keamanan terganggu.

Pengertian negara hukum menurut UUDNRI 1945 adalah negara hukum dalam arti materiil, yaitu negara bukan saja menjaga stabilitas keamanan semata-mata melainkan juga secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyatnya.

Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDNRI 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Pada sisi lain konsep demokrasi Islam dan konsep negara hukum Pancasila menempatkan nilai-nilai yang sudah terumuskan

sebagai nilai standar atau ukuran nilai. Konsep nomokrasi Islam mendasarkan pada nilai-nilai yang terkandung pada Al Qur'an dan Sunnah sedangkan negara hukum Pancasila menjadikan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila sebagai standar atau ukuran nilai sehingga kedua konsep ini memiliki similiaritas yang berpadu pada pengakuan adanya nilai standar yang sudah terumuskan dalam naskah tertulis. Disamping itu kedua konsep ini menempatkan manusia, Tuhan, agama dan negara dalam hubungan yang tidak dapat dipisahkan, sedangkan dari sisi waktu ternyata konsep negara hukum berkembang dinamis dan tidak statis.

Muhammad Tahir Azhary,²² dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

- a. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- b. Prinsip musyawarah;
- c. Prinsip keadilan;
- d. Prinsip persamaan;
- e. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- f. Prinsip peradilan yang bebas;
- g. Prinsip perdamaian;

²² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64

- h. Prinsip kesejahteraan;
- i. Prinsip ketaatan rakyat.

Menurut Azhary, bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar-belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.²³

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam penjelasan menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan ketentuan ini sangat jelas bahwa seluruh produk hukum di negara ini harus mencamtumkan nilai-nilai pancasila sebagai falsafah negara.

²³ *Ibid*, hlm 36

b. Teori Bekerjanya Hukum

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, maka hukum akan dipengaruhi oleh faktor-faktor atau kekuatan sosial mulai dari tahap pembuatan sampai dengan pemberlakuan. Kekuatan sosial akan berusaha masuk dalam setiap proses legislasi secara efektif dan efisien. Peraturan dikeluarkan diharapkan sesuai dengan keinginan, tetapi efek dari peraturan tersebut tergantung dari kekuatan sosial seperti budaya hukumnya baik, maka hukum akan bekerja dengan baik pula, tetapi sebaliknya apabila kekuatannya berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan, karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.

Bekerjanya hukum dimulai dengan pembuatan hukum, pembuatan hukum merupakan pencerminan model masyarakatnya. Menurut Chambliss dan Seidman, model masyarakat dapat dibedakan dalam 2 model, yaitu :

1. Model Kesepakatan Nilai-nilai (*value consensus*), bahwa pembuatan Hukum adalah menetapkan nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat. Pembuatan hukum merupakan pencerminan nilai-nilai yang disepakati oleh warga masyarakat.
2. Model Masyarakat konflik, bahwa pembuatan Hukum dilihat sebagai proses adu kekuatan, negara merupakan senjata di tangan lapisan masyarakat yang berkuasa. Sekalipun terdapat pertentangan nilai-

nilai, Negara tetap dapat berdiri sebagai badan tidak memihak (*value-neutral*).

Teori yang digunakan untuk melakukan analisis teoritis tentang pembentukan hukum dan implementasinya (tentang bekerjanya hukum) didayagunakan untuk melakukan analisis tentang pembentukan hukum sekaligus juga untuk melakukan analisis terhadap implementasi hukum. Menurut teori ini, pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh atau asupan kekuatan-kekuatan sosial dan personal,²⁴ terutama pengaruh atau asupan kekuatan sosial politik. Itulah sebabnya kualitas dan karakter hukum juga tidak lepas dari pengaruh bekerjanya kekuatan-kekuatan dan personal tersebut, terutama kekuatan-kekuatan politik pada saat hukum itu dibentuk.

Berdasarkan model bekerjanya hukum tersebut, oleh Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoretis sebagai berikut:

1. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak;
2. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas lembaga pelaksanaannya, serta dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya;

²⁴ Robert B. Seidman & William J. Chambls, *Law, Order, and Power*, Printed in United States of America, Pubhlised Stimulant Costly in Canada Library of Congress Catalog Card No. 78-111948

3. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respons terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi;²⁵

Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pembuat undang-undang sebagai respons terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-saksinya, dan dari seluruh kompleks kekuatan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas mereka, serta dari umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

Hukum dan politik yang berpengaruh dan tak dapat dipisahkan dari hukum yang bekerja di dalam masyarakat. Bahwa hukum itu untuk masyarakat, sebagaimana teori *living law*. Fungsi-fungsi hukum hanya mungkin dilaksanakan secara optimal, jika hukum memiliki kekuasaan dan ditunjang oleh kekuasaan politik. Meskipun kekuasaan politik memiliki karakteristik tidak ingin dibatasi, sebaliknya hukum memiliki karakteristik untuk membatasi segala sesuatu melalui aturan-aturannya. Yang demikian agar tidak timbul penyalahgunaan kekuasaan dan kesewenang-wenangan, sebaliknya kekuasaan politik menunjang

²⁵ *Ibid*, 1972.

terwujudnya fungsi hukum dengan “menyuntikan’ kekuasaan pada hukum, yaitu dalam wujud sanksi hukum.

Legitimasi hukum melalui kekuasaan politik, salah satunya terwujud dalam pemberian sanksi bagi pelanggar hukum. Meskipun demikian, jika sudah menjadi hukum, maka politik harus tunduk kepada hukum, bukan sebaliknya.²⁶ Demikian konsekuensi dari Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 bahwa “Negara Indonesia adalah Negara Hukum”. Demikian hukum dan politik saling bergantung dan berhubungan satu sama lainnya, dan saling mendukung ketika hukum bekerja dalam masyarakat, sebagaimana teori Chambliss dan Seidman.

Kehidupan dalam masyarakat yang sedikit banyak berjalan dengan tertib dan teratur ini didukung oleh adanya suatu tatanan dan ketertiban masyarakat yang tampak dari luar itu, dari dalam didukung oleh lebih dari satu macam tatanan, dari bagan tersebut dapat dijelaskan :

- Setiap peraturan hukum memberitahu tentang bagaimana seorang **pemegang peranan (*role occupant*)** itu diharapkan bertindak. Bagaimana seorang itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi-peraturan-peraturan yang ditujukan kepadanya, sanksi-sanksinya, aktivitas dari lembaga-

²⁶ Eko Sugiarto, *Hubungan Hukum dan Politik*, isjd.pdii.lipi.go.id/admin/jurnal/0207231240.pdf.

lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.

- Bagaimana **lembaga-lembaga pelaksana** itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-peraturan hukum yang ditujukan kepada mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peranan.
- Bagaimana para **pembuat undang-undang** itu akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksinya, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lainnya yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Salah satu faktor yang mempengaruhi usaha memanfaatkan hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa masyarakat adalah kegiatan pejabat penerap sanksi (pemerintah). Tindakan-tindakan pejabat penerap sanksi merupakan landasan bagi setiap usaha untuk mewujudkan perubahan yang efektif di dalam masyarakat dengan menggunakan hukum sebagai sarana.

Di dalam bekerjan hukum, maka tidak terlepas dari sistem politik yang ada. Melalui pendekatan sistem politik, suatu masyarakat tidak dilihat hanya terdiri atas satu sistem (misalnya sistem politik saja),

melainkan terdiri atas multisistem. Perbedaan dari sistem-sistem ini adalah dari kegiatan-kegiatan yang mendukung proses-proses masing-masing sistem. Sistem politik menyangkut proses-proses dan kegiatan politik, sementara sistem ekonomi adalah proses-proses yang melibatkan kegiatan-kegiatan ekonomi, yaitu kegiatan yang diarahkan untuk memenuhi kebutuhan manusia.

Pendekatan sistem berpegangan pada prinsip bahwa tidak mungkin untuk memahami suatu bagian masyarakat secara terpisah dari bagian-bagian lain yang mempengaruhi operasinya. Gagasan inilah yang menjadi pusat utama kerangka teori sistem politik yang dikembangkan David Easton. Peran partai politik, atau budaya politik dalam pemerintahan. Dalam konteks ini, Easton mengemukakan, bahwa ketika kita mulai berbicara tentang kehidupan politik sebagai sistem kegiatan, maka akan muncul konsekuensi terhadap cara yang dapat kita ambil dalam melakukan analisis kerja suatu sistem.

Pengertian sistem politik menurut David Easton masih memegang posisi kunci dalam studi politik negara. Sistem adalah kesatuan seperangkat struktur yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan tertentu. Sistem politik adalah kesatuan (kolektivitas) seperangkat struktur politik yang memiliki fungsi masing-masing yang bekerja untuk mencapai tujuan suatu negara. Pendekatan sistem politik ditujukan untuk memberi penjelasan yang bersifat ilmiah terhadap fenomena politik. Pendekatan sistem

politik dimaksudkan juga untuk menggantikan pendekatan klasik ilmu politik yang hanya mengandalkan analisis pada negara dan kekuasaan. Pendekatan sistem politik diinspirasi oleh sistem yang berjalan pada makhluk hidup (dari disiplin biologi).²⁷

Di dalam pendekatan sistem politik, masyarakat adalah konsep induk oleh sebab sistem politik hanya merupakan salah satu dari struktur yang membangun masyarakat seperti sistem ekonomi, sistem sosial dan budaya, sistem kepercayaan dan lain sebagainya. Sistem politik sendiri merupakan abstraksi (realitas yang diangkat ke alam konsep) seputar pendistribusian nilai di tengah masyarakat.

Secara realitas sosial, keberadaan sistem hukum yang terdapat dalam masyarakat mengalami perubahan-perubahan sebagai akibat pengaruh, apa yang disebut dengan modernisasi atau globalisasi baik itu secara evolusi maupun revolusi.

Pendekatan model Seidman bertumpu pada fungsinya hukum, berada dalam keadaan seimbang. Artinya hukum akan dapat bekerja dengan baik dan efektif dalam masyarakat yang diaturnya. Diharapkan ketiga elemen tersebut harus berfungsi optimal. Memandang efektifitas hukum dan bekerjanya hukum dalam masyarakat perlu memperhatikan hal-hal sebagai berikut.

Pertama, lembaga pembuat peraturan; apakah lembaga ini merupakan kewenangan maupun legitimasi dalam membuat aturan atau

²⁷ <http://setabasri01.blogspot.co.id/2009/02/kerangka-kerja-sistem-politik-david.html>,

undang-undang. Berkaitan dengan kualitas materi normatifnya, apakah sudah memenuhi syarat dan jelas perumusannya. *Kedua*, pentingnya penerap peraturan; pelaksana harus tegas melaksanakan perintah undang-undang tanpa diskriminasi atau equal justice under law. *Ketiga*, pemangku peran; diharapkan mentaati hukum, idealnya dengan kualitas internalization. Perilaku dan reaksi pemangku peran merupakan umpan balik kepada lembaga pembuat peraturan maupun pelaksanaan peraturan. Apakah kedua elemen tersebut telah melakukan fungsinya dengan optimal.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

Pembuatan hukum di sini hanya merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang disepakati dan dipertahankan oleh warga masyarakat. Langkah pembuatan hukum dimungkinkan adanya konflik-konflik atau tegangan secara internal. Dimana nilai-nilai dan kepentingan-kepentingan yang bertentangan dapat tanpa mengganggu kehidupan

masyarakat. Padahal pembuatan hukum memiliki arti yang sangat penting dalam merubah perilaku warga masyarakat. Hukum baru memiliki makna setelah ditegakkan karena tanpa penegakan hukum bukan apa-apa. Namun ketika bertentangan dengan keadaan dimasyarakat maka akan sia-sia juga kelahiran hukum tersebut.

Dalam penegakan hukum, faktor hukum (*substance*), aparat penegak hukum, sarana atau fasilitas pendukung penegakan hukum, masyarakat, dan budaya memberikan pengaruh implementasinya dilapangan. Proses penegakan hukum (tahapan pembuatan hukumnya, pemberlakuan dan penegakannya) harus dijalankan dengan baik tanpa pengaruh kepentingan individu dan kelompok. Hukum kemudian diberlakukan dan ditegakkan sebagai sarana untuk merealisasikan kepentingan dan tujuan serta untuk melindungi kepentingan individu, masyarakat, serta bangsa dan negara.

Secara juridis dan ideologis, instansi penegak hukum dan aparat penegak hukum di Indonesia merupakan suatu kesatuan sistem yang terintegrasi dalam membangun satu misi penegakan hukum. Meskipun penegakan hukum secara prinsip adalah satu, namun secara substantif penegakan hukum, penyelesaian perkara akan melibatkan seluruh integritas kepribadian para aparat penegak hukum yang terlibat di dalamnya. Keberhasilan atau kegagalan para penegak hukum dalam melaksanakan tugasnya sebetulnya sudah dimulai sejak peraturan hukum dijalankan itu dibuat.

Norma hukum dikatakan berlaku secara filosofis apabila norma hukum itu memang bersesuaian dengan nilai-nilai filosofis yang dianut oleh suatu negara. Nilai filosofis negara Republik Indonesia terkandung dalam Pancasila sebagai "*staatsfundamentalnorm*". Dalam rumusan kelima sila Pancasila terkandung nilai-nilai religiusitas Ketuhanan Yang Maha Esa, humanitas kemanusiaan yang adil dan beradab, nasionalitas kebangsaan dalam ikatan berbhineka-tunggal-ikaan, soberenitas kerakyatan, dan sosialitas keadilan bagi segenap rakyat Indonesia. Dari kelima nilai-nilai filosofis tersebut tidak satupun yang boleh diabaikan atau malah ditentang oleh norma hukum yang terdapat dalam berbagai kemungkinan bentuk peraturan perundang-undangan dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Norma hukum dengan daya ikatnya untuk umum dari pertimbangan bersifat teknis juridis berlaku apabila norma hukum sendiri memang ditetapkan sebagai norma hukum berdasarkan norma hukum yang lebih tinggi. Mengikat atau berlaku karena menunjukkan hubungan keharusan antara suatu kondisi dengan akibatnya. Ditetapkan sebagai norma hukum menurut prosedur pembentukan hukum yang berlaku dan ditetapkan sebagai norma hukum oleh lembaga yang memang berwenang untuk itu, maka norma hukum yang bersangkutan dapat dikatakan memang berlaku secara juridis.

Norma hukum berlaku secara politis apabila pemberlakuannya itu memang didukung oleh faktor-faktor kekuatan politik yang nyata.

Keberlakuan politik ini berkaitan dengan teori kekuasaan (*power theory*) yang memberikan legitimasi pada keberlakuan suatu norma hukum semata-mata dari sudut pandang kekuasaan. Apapun wujudnya dan bagaimanapun proses pengambilan keputusan politik tersebut dicapainya sudah cukup untuk menjadi dasar legitimasi bagi keberlakuan norma hukum yang bersangkutan dari segi politik.

Tanggung jawab profesi Notaris menitikberatkan pada pekerjaan yang dilakukan membutuhkan ketrampilan teknik dan keahlian khusus di bidang pembuatan akta otentik secara profesional. Memiliki kualitas ilmu yang tidak diragukan dalam melayani klien. Mampu bekerja secara mandiri. Tanggung jawab hukum, Notaris dalam menjalankan tugas profesinya terikat oleh aturan hukum yang mengaturnya, dituntut harus mampu menguasai segala aturan hukum yang berlaku.

Apabila aturan hukum dipatuhi, maka risiko bagi Notaris untuk menghadapi gugatan atau tuntutan hukum sangat kecil. Bentuk tanggung jawab hukum Notaris adalah tanggung jawab hukum perdata bilamana Notaris melakukan kesalahan karena ingkar janji sebagaimana yang telah ditentukan dalam ketentuan Pasal 1243 KUH Perdata atau perbuatan melanggar hukum sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata. Terhadap kesalahan tersebut telah menimbulkan kerugian pihak klien atau pihak lain. Sedangkan tanggung jawab hukum pidana bilamana Notaris telah melakukan perbuatan hukum yang dilarang oleh undang - undang atau melakukan kesalahan / perbuatan melawan hukum baik

karena sengaja atau lalai yang menimbulkan kerugian pihak lain. Dengan adanya perubahan zaman yang semakin kompleks, banyak peraturan yang sudah tidak bisa diterapkan karena tidak dapat menampung persoalan yang timbul atau karena sudah tidak ada relevansinya dengan keadaan yang sudah berkembang.

B. 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-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²⁸

1. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang dititik beratkan pada langkah-langkah pengamatan dan analisis yang bersifat empiris. Pendekatan penelitian akan dilakukan pada Kantor Notaris di Propinsi Jawa Tengah dan Majelis Pengawas Wilayah Jawa Tengah, Majelis Pengawas Daerah dan unsur akademis dari Fakultas Hukum Universitas yang menyelenggarakan Program Magister Kenotariatan, di mana hal ini sebagai bahan penelitian. Sedangkan dari segi yuridis/legal ditekankan pada doktrinal hukum, melalui peraturan-peraturan yang berlaku.

²⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1986), Hal. 6.

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal²⁹ dengan pendekatan *socio legal research*. Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti "norm" peraturan perundang-undangan dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis³⁰. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.³¹

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi yang digunakan dalam penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yaitu dimaksudkan untuk memberi data yang seteliti mungkin tentang suatu keadaan atau gejala-gejala lainnya,³² karena penelitian ini diharapkan memberi gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh

²⁹ Penelitian hukum non doktrinal adalah metode penelitian empiris. Soetandyo, *Ibid*, hlm. 148.

³⁰ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

³¹ Soerjono Soekanto (II), *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 9.

³² Soerjono Soekanto & Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 43.

mengenai peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktik pelaksanaan hukum positif. Di samping itu bertujuan memberikan gambaran dan menganalisa permasalahan yang ada, di mana penelitian ini akan memaparkan segala hal yang berhubungan dengan tanggungjawab notaris dalam hal terjadinya mal administrasi akta notaris.

3. Sumber dan Jenis Data Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis sumber data sekunder, yaitu : data yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis, yang terdiri dari:

a. Data Primer.

Penelitian yang dilakukan dengan cara mengamati langsung terhadap para pihak yang berkompeten melalui :

- 1) Wawancara / *Interview*, untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.³³ *Interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung.

Wawancara akan dilakukan dengan anggota MPW Notaris Jateng, MPD Notaris Kabupaten/Kota di Wilayah Jateng, Ikatan Notaris

³³ *Ibid*, hlm. 57.

Indonesia Kabupaten/Kota di Wilayah Jateng dan Notaris serta ahli hukum kenotariatan dan pejabat yang berwenang di lingkungan Wilayah Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia.

- 2) Kuisisioner adalah daftar pertanyaan yang disusun secara tertulis bebas terpimpin berdasarkan proposal penelitian. Dalam hal data yang diperoleh dari wawancara dirasakan kurang, maka dengan kuisisioner yang dipergunakan, diharapkan pertanyaannya harus dijawab dengan memberikan keterangan yang sejelas mungkin.

Dari wawancara dan temuan observasi, selanjutnya didiskusikan secara mendalam baik dengan para informan/responden maupun dengan para informan kunci yang dianggap mengetahui masalah penelitian.

- b. Adapun data sekunder, diperoleh melalui studi kepustakaan yang meliputi studi perundang-undangan dan studi dokumenter yang tersedia di lokasi penelitian. Setelah data diperoleh, selanjutnya dilakukan kegiatan pengolahan data dan analisis data secara kualitatif. Data tidak akan dioperasi dengan menggunakan test-test statistik kecuali penggunaan tabel-tabel frekuensi yang diperlukan untuk menunjukkan tingkat perubahan berbagai variabel yang diteliti.

Studi Kepustakaan artinya pengumpulan data-data yang diperoleh melalui bahan pustaka yang berisikan informasi tentang bahan primer.

Studi Kepustakaan diperoleh dengan mempelajari literatur-literatur yang berhubungan dengan objek dan permasalahan yang diteliti. Studi Kepustakaan tersebut untuk selanjutnya merupakan landasan teori

dalam mengadakan penelitian lapangan serta pembahasan dan analisa data.

Studi Kepustakaan dalam penelitian ini meliputi :

- 1) Bahan Hukum Primer yang berupa ketentuan perundang-undangan, antara lain :
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c) Peraturan Jabatan Notaris (*Reglement-Stbl.* 1860-3);
 - d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 - e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
 - f) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas;
 - g) Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris;
 - h) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI) No. Pol.

B/1056/V/2006, Nomor : 01/MoU/PP-INY/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.

- 2) Bahan Hukum Sekunder berupa tulisan-tulisan para ahli di bidang hukum dan bidang-bidang yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- 3) Bahan Hukum Tersier meliputi kamus hukum.

4. Teknik Analisis Data

Dalam melakukan analisisnya, akan digunakan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.³⁴

Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisis dengan metode analisis data kualitatif yaitu:

a. Analisis Deskriptif :

Metode analisis dengan memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan, analisis menggunakan cara berpikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal-hal yang sifatnya umum.

b. Analisis Kualitatif :

³⁴ Sanapiyah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, Rajawali Pers, Jakarta, 1995, hlm. 25.

Metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis dan menyeluruh untuk menjawab masalah yang diteliti.

C. Sistematika Penelitian

Untuk dapat memberikan gambaran yang komprehensif, maka penyusunan hasil penelitian perlu dilakukan secara runtut dan sistematis sebagai berikut :

- Bab I : PENDAHULUAN, merupakan bab pendahuluan yang berisikan antara lain latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka pemikiran dan metode penelitian serta sistematika penulisan.
- Bab II : TINJAUAN PUSTAKA, merupakan bab yang berisi atas teori umum yang merupakan dasar-dasar pemikiran, yang akan penulis gunakan dalam menjawab permasalahan, antara lain tentang Kajian Teoritis Tentang Notaris, Tugas, Kode Etik Notaris dan Pelanggarannya Oleh Notaris Saat Ini, Pengawasan Notaris.
- Bab III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN, membahas mengenai hasil penelitian mengenai tanggungjawab notaris dalam hal terjadinya mal administrasi akta notaris dan Faktor–

faktor yang dapat mempengaruhi seorang Notaris untuk melakukan mal administrasi akta notaris serta rekonstruksi pengawasan yang ideal terhadap notaris untuk hal meminimalisir terjadinya mal administrasi akta notaris di kalangan profesi notaris.

Bab IV : PENUTUP, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan pembahasan terhadap permasalahan yang telah diuraikan, serta saran dari penulis berkaitan dengan terjadinya mal administrasi akta notaris.