

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat 3 menyatakan bahwa Indonesia adalah Negara hukum. Pengertian tersebut terkandung bahwa salah satu tujuan utama di dalam konsep Negara hukum yaitu untuk terciptanya ketertiban hukum maupun ketertiban masyarakat dengan memberikan kepastian hukum. Kepastian hukum dimaksudkan untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat dalam mempertahankan haknya. Untuk menjamin perlindungan hukum tersebut memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam bermasyarakat. Sehingga pada praktiknya suatu peraturan yang dibuat, memerlukan badan atau institusi. Untuk menjamin kepastian hukum tersebut dalam wilayah hukum privat/perdata, Negara menempatkan Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang dalam hal pembuatan akta otentik untuk kepentingan pembuktian.¹

Notaris merupakan pejabat umum (publik) yang berwenang untuk membuat akta otentik, Penegasan Notaris sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik terdapat pada Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan

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

Notaris (untuk selanjutnya disebut UUJN) menyatakan 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.

Notaris sebagai pejabat publik berdasarkan pada Undang-undang harus memenuhi kriteria sebagai berikut :²

1. berjiwa Pancasila;
2. taat kepada hukum, sumpah jabatan, kode etik Notaris;
3. berbahasa Indonesia yang baik.

Sebagai seorang pejabat umum Notaris harus dan wajib memahami dan mematuhi semua ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Notaris harus memastikan bahwa akta yang dibuat tidak bertentangan dengan UUJN dan aturan hukum yang berlaku. Kewajiban untuk mengetahui serta memahami syarat-syarat otentisitas, keabsahan dan sebab kebatalan suatu akta yang dibuat oleh Notaris sangat penting untuk menghindari secara preventif adanya cacat hukum akta Notaris yang dapat mengakibatkan hilangnya otentisitas dan batalnya akta Notaris. Hal ini merupakan suatu hal yang mutlak mengingat jabatan Notaris merupakan jabatan kepercayaan dalam proses penegakan hukum. Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN mewajibkan setiap Notaris harus memiliki sifat amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait

² Abdul Kadir Muhammad, 2006, *Etika Profesi Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 89.

dalam pembuatan hukum. Ketentuan dalam Pasal 3 angka 4 Kode Etik Notaris juga menentukan kewajiban bagi Notaris dalam menjalankan jabatannya yaitu Notaris wajib berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris.

Notaris dalam melaksanakan tugasnya harus bertindak berdasarkan etika. Etika yang dimaksud adalah Kode Etik Notaris untuk menjalankan pekerjaannya secara professional, bermoral dengan motivasi dan berorientasi pada keterampilan intelektual dengan argumentasi rasional dan kritis.³ Kode Etik Notaris adalah kaidah moral yang ditentukan oleh Ikatan Notaris Indonesia yang selanjutnya akan disebut sebagai perkumpulan yang ditentukan dan diatur dalam peraturan Perundang-undangan. Kode Etik ini membatasi tindakan Notaris agar tidak sewenang-wenang dalam menjalankan tugasnya serta berfungsi sebagai “kaidah moral” bagi praktik kenotariatan di Indonesia. Kode Etik Notaris berisi tentang hal yang baik dan buruk serta sanksi-sanksi yang dikenakan jika ada yang melakukan pelanggaran.⁴ Pentingnya peran Notaris di dalam masyarakat serta timbulnya indikasi terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris maka diperlukan pengawasan terhadap Notaris yang menjalankan tugas dan jabatannya. Dalam pengawasan dan pelaksanaannya maka Ikatan Notaris Indonesia

³ Budi Untung, 2015, *Karakter Pejabat Umum (Notaris Dan Ppat) Kunci Sukses Melayani*, Andi Offset, Yogyakarta, hlm 39.

⁴ Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, 2009, *Ke Notaris*, Raih Asa Sukses, Jakarta, hlm 53.

membentuk dewan kehormatan yang salah satu tugasnya yaitu memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan jabatan dan kode etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung.

Salah satu yang telah disepakati di dalam Kongres Ikatan Notaris Indonesia mengenai larangan adalah mengenai batas kewajaran pembuatan akta. Hal ini tercantum di dalam Pasal 4 angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris mengenai larangan yang menyatakan bahwa “Notaris membuat akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya ditentukan oleh dewan kehormatan” Selain itu ketentuan tersebut diperkuat dengan adanya Peraturan DKP Nomor 1 Tahun 2017 tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari (Peraturan DKP 1/2017). Hal tersebut diatur dalam Pasal 2 yang menyatakan bahwa :

1. Batas Kewajaran dalam pembuatan akta oleh Notaris sebagai anggota Perkumpulan adalah 20 (dua puluh) akta per hari.
2. Apabila Notaris akan membuat akta melebihi 20 (dua puluh) akta per hari dalam satu rangkaian perbuatan hukum yang memerlukan akta yang saling berkaitan, dan/atau akta-akta lainnya, sepanjang dapat dipertanggungjawabkan yang dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN), tatacara pembuatan akta Notaris, Kode Etik Notaris, kepatutan dan kepantasan serta peraturan perundang-undangan lainnya.

3. Anggota Perkumpulan yang melanggar ketentuan yang tersebut dalam ayat (1) dan (2) Pasal ini merupakan objek pemeriksaan Dewan Kehormatan Notaris (DKN), Dewan Kehormatan Daerah (DKD), Dewan Kehormatan Wilayah (DKW), Dewan Kehormatan Pusat (DKP) yang dilakukan secara berjenjang.
4. Pembuatan akta sebagaimana yang dimaksud dalam ayat (1) dan ayat (2) Pasal ini berada dalam ruang lingkup perilaku Notaris berdasarkan Kode Etik Notaris.

Peraturan tersebut dibuat dengan berlandaskan Pasal 4 angka 16 Kode Etik Notaris Indonesia. Dengan ditetapkannya ketentuan tersebut maka wajib dipatuhi oleh semua orang yang menjalankan jabatan Notaris. Namun Notaris dalam praktek pembuatan akta sering dijumpai melanggar ketentuan mengenai batas kewajaran pembuatan akta dan membuat lebih dari 20 (dua puluh) akta dalam satu harinya.

Namun ada pengecualian terhadap batasan tersebut seperti yang dikemukakan oleh Habib Adjie yaitu:⁵

“.....Notaris tetap boleh membuat akta melebihi 20 akta perhari apabila akta-akta tersebut merupakan satu rangkaian perbuatan hukum yang saling berkaitan,

⁵Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Nomor 1/2017 Tidak Membatasi Kewenangan Notaris, kewenangan-Notaris/, diakses pada tanggal 28 Oktober 2018.

sepanjang dapat dipertanggungjawabkan dan dilakukan sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) “

Notaris dapat membuat akta tanpa ada pembatasan jumlah dengan syarat bahwa pembuatan akta tersebut memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat 2 Peraturan Peraturan DKP Nomor 1 Tahun 2017. Namun akta yang dibuat dalam jumlah yang tidak wajar dianggap mempunyai indikasi kuat merupakan pelanggaran jabatan dan dapat pula menjadi indikasi adanya pelanggaran pidana. Undang-Undang Jabatan Notaris telah mengatur prosedur pembuatan akta yang melibatkan Notaris, penghadap serta dua orang saksi yang hadir saat akta dibacakan oleh Notaris lalu ditandatangani. Prosedur ini melibatkan pembacaan bagian-bagian akta serta penandatanganan.. Berdasarkan UUJN Nomor 30 Tahun 2004 juncto UUJN No. 2 Tahun 2014 Pasal 1 ayat (7), akta Notaris yang selanjutnya disebut akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini. Pasal 1868 KUHPerdara juga mengatur bahwa suatu akta autentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undangundang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya. Pembuatan akta yang terbukti tidak sesuai dengan prosedur maka keotentikannya menjadi batal dan hanya bernilai sebagai akta di bawah tangan, hal ini diatur dalam Pasal 84 Undang-Undang Jabatan Notaris.

Topik mengenai penerapan Kode Etik Notaris Terhadap Larangan Pembuatan Akta Melebihi Batas Kewajaran menjadi penting untuk dibahas Pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terkait pembuatan akta melebihi batas kewajaran sebagaimana dalam Pasal 4 angka 16 tentang Kode Etik Jabatan Notaris menimbulkan pro dan kontra terutama bagi Notaris yang pembuatan akta – akta terkait Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dan akta jaminan fidusia yang bias melebihi 20 (dua puluh) akta per hari. Berdasarkan hal tersebut Dewan Kehormatan Notaris Pusat yang merupakan salah satu alat perlengkapan Ikatan Notaris Indonesia (I.N.I), mengeluarkan Peraturan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia Nomor 1 Tahun 2017 tentang Batas Jumlah Kewajaran Pembuatan Akta Perhari (selanjutnya dalam tulisan ini akan disebut Peraturan DKP Nomor 1 Tahun 2017). Aturan tersebut menentukan batas maksimal Notaris dalam membuat akta yaitu 20 akta per hari. Namun disisi lain hal tersebut melindungi Notaris itu sendiri dari akta-akta yang dibuatnya sehingga profesionalitas kinerja Notaris tetap dapat dipertahankan. Selain itu berapapun jumlah akta yang dibuat tidak akan menjadi masalah jika akta yang dibuat tidak ada indikasi melanggar peraturan yang diatur dalam UUJN, Kode Etik Notaris, dan Anggaran Dasar/Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) organisasi INI, karena tidak semua Notaris yang membuat akta melebihi batas kewajaran mengabaikan syarat atau ketentuan formil dan meteril dalam pembuatan akta.

Penerapan peraturan yang tidak efektif dan akan mempengaruhi keotentikan akta yang dibuat Notaris apabila terbukti pembuatan akta tersebut tidak sesuai dengan

aturan dalam Undang-Undang yang mengakibatkan tidak terdapat kepastian hukum bagi para pihak pengguna jasa Notaris. Berdasarkan uraian latar belakang masalah yang telah penulis uraikan di atas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian mengenai rahasia jabatan Notaris dengan mengangkatnya ke dalam sebuah Tesis dengan judul *"Penerapan Kode Etik Notaris Terhadap Larangan Pembuatan Akta Melebihi Batas Kewajaran (Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris) Di Kabupaten Karawang"*

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan diatas hal yang menjadi identifikasi masalah yaitu :

1. Bagaimana Penerapan Kode Etik Notaris Terhadap Larangan Pembuatan Akta Melebihi Batas Kewajaran di Kabupaten Karawang ?
2. Bagaimana Akibat Hukum Terhadap Pembuatan Akta Yang Melebihi Batas Kewajaran di Kabupaten Karawang ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk memperoleh jawaban dari permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian, yaitu sebagai berikut :

1. Mendeskripsikan dan menganalisis bagaimana penerepan Kode Etik Notaris terhadap larangan pembuatan akta melebihi batas kewajaran (Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris).

2. Mengkaji dan menganalisis Akibat Hukum Terhadap Pembuatan Akta Yang Melebihi Batas Kewajaran (Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris).

D. Kegunaan Penelitian

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

1. Kegunaan Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat dalam memberikan penambahan ilmu pengetahuan yang dapat digunakan oleh pihak yang membutuhkan sebagai bahan kajian pada umumnya, khususnya pengetahuan dalam perkembangan ilmu dibidang Kenotariatan. Memberikan Sumbangan pemikiran berkaitan dengan bahan kajian penulis yaitu mengenai penerapan Kode Etik Jabatan Notaris

2. Kegunaan Praktis

Memberikan pedoman dan dijadikan studi banding bagi para praktisi hukum terhadap penegakan penerapan Kode Etik Jabatan Notaris dikalangan Notaris di seluh Indonesia. Diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan dan perbaikan ilmu dibidang Kenotariatan.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

a. Pengertian Notaris

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini, atau berdasarkan Undang-Undang lainnya. Pasal 1868 KUHPerdara menyebutkan bahwa : “Akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu dimana akta dibuat”.

Syarat untuk diangkat menjadi Notaris sebagaimana dimaksud Pasal 3 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 tahun 2014 adalah :

- 1) Warga Negara Indonesia
- 2) Bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- 3) Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
- 4) Sehat jasmani dan rohani
- 5) Berijazah sarjana hukum dan lulusan strata dua kenotariatan
- 6) Telah menjalani magang atau nyata-nyata bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu 12 (dua belas) bulan berturut-turut pada kantor

Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan; dan

- 7) Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat Negara, advokat atau tidak sedang memegang jabatan lainnya yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap.

Notaris sebagai pejabat umum dalam menjalankan tugas jabatannya wajib mengangkat sumpah. Sumpah merupakan persyaratan formal yang harus dijalani sebelum memulai menjalankan jabatannya. Dalam Pasal 4 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Jabatan Notaris disebutkan bahwa, sebelum menjalankan jabatannya, Notaris wajib mengucapkan sumpah/janji menurut agamanya dihadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

b. Kode Etik Notaris

Secara etimologi kata “etika” berasal dari bahasa Yunani yang terdiri dari dua kata yaitu *Ethos* dan *ethikos*. *Ethos* berarti sifat, watak kebiasaan, tempat yang biasa. *Ethikos* berarti susila, keadaban, kelakuan dan perbuatan yang baik.⁶ Sedangkan dalam bahasa Arab kata etika dikenal dengan istilah *akhlak*, artinya budi pekerti. Sedangkan dalam bahasa Indonesia disebut tata susila.⁷

Kode Etik Notaris merupakan suatu kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan Keputusan Kongres

⁶ Lorens Bagus, 2000, *kamus filsafat*, Gramedia pustaka, Jakarta, hlm 217.

⁷ *Ibid*, Lorens bagus, hlm 672.

Perkumpulan dan/atau yang ditentukan 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 dan jabatan sebagai Notaris. Herlin Budiono berpendapat bahwa etika jabatan Notaris menyangkut masalah yang berhubungan dengan sikap para Notaris berdasarkan nilai dari moral terhadap rekan Notaris, Masyarakat dan Negara, dengan dijiwai pelayanan yang berintikan penghormatan terhadap martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris pada khususnya, maka ciri pengembangan Profesi Notaris adalah :⁸

1. Jujur, mandiri, tidak berpihak dan bertanggung jawab;
2. Mengutamakan pengabdian pada kepentingan masyarakat dan negara;
3. Tidak mengacu pamrih (*disinterestsdness*);
4. Rasional yang berarti mengacu kebenaran objektif;
5. Spesialis fungsional yaitu ahli di bidang Kenotariatan;

Selain itu Ikatan Notaris Indonesia memiliki badan yang bertugas untuk menegakkan kode etik, yaitu Dewan Kehormatan Notaris. Dewan Kehormatan mewakili Perkumpulan dalam hal pembinaan, pengawasan dan pemberian sanksi dalam penegakan Kode Etik Notaris. Sanksi yang

⁸ Herlin Budiono, 2010, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata Kenotariatan*, Aditya Bakti, Bandung, hlm 166.

dimaksud atas pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris berdasarkan Kode Etik Notaris berupa :⁹

1. Teguran;
2. Peringatan;
3. *Schorsing* (pemecatan sementara) dari keanggotaan perkumpulan;
4. *Onzetting* (pemecatan) dari keanggotaan;
5. Pemberhentian dengan tidak hormat dari anggota perkumpulan.

Undang-undang Jabatan Notaris, memberikan penjelasan bahwa terkait pengawasan kepada seluruh anggota Notaris dalam menjalankan jabatannya, dilakukan oleh Menteri, kemudian Menteri membentuk institusi yang disebut dengan Majelis Pengawas Notaris. Majelis pengawas Notaris berdasarkan Pasal 1 angka 6 UUJN diartikan “Majelis Pengawas Notaris adalah badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.” Pengawasan yang dimaksud adalah mengenai pelaksanaan jabatan serta penegakan terhadap kode etik Notaris. Berdasarkan Pasal 68 UUJN Majelis pengawas Notaris terdiri atas Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah, Majelis Pengawas Pusat.

⁹ Lihat Pasal 12 Perubahan Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Banten, 29-30 Mei 2015.

c. Akta Notaris

Pasal 1868 KUHPerdara menyebutkan bahwa : “Akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu dimana akta dibuat”. Pengertian lain dari akta yaitu surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan untuk pembuktian¹⁰

Pengertian akta otentik juga tercantum di dalam *Black's Law Dictionary*. Akta autentik atau *acte authentique* adalah :¹¹

“A deed executed with certain prescribed formalities, in the presence of notary, mayor, greffer, or functionary qualified to act in the place in the witch it is drawn up”

d. Batas Kewajaran (Pasal 4 angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris)

Kata Kewajaran mengandung arti sesuai dengan apa yang ada atau sebagaimana semestinya. Dalam konsep melebihi batas kewajaran berarti mengandung pengertian melebihi atau melampaui aturan yang telah ditentukan.

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, 2009, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm 151.

¹¹ Henry Campbell Black, 1979, *Black's Law Dictionary*, West Publishing Co., Amerika, hlm 24.

Hal ini berkaitan dengan konsep larangan Notaris menurut ketentuan Bab III Pasal 4 Perubahan Kode Etik Notaris hasil dari Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia yang dilaksanakan di Banten pada tanggal 29-30 Mei 2015 antara membuat akta melebihi batas kewajaran yang batas jumlahnya ditentukan oleh Dewan Kehormatan. Dewan Kehormatan Pusat (DKP) mengeluarkan Peraturan DKP No. 1 Tahun 2017 tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari. Dalam Pasal 2 ayat (1) peraturan tersebut mengatakan bahwa: Batas Kewajaran dalam pembuatan akta oleh Notaris sebagai anggota Perkumpulan adalah 20 (dua puluh) akta perhari. Sedangkan Pasal 1 huruf b Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia menyatakan bahwa :

“Dewan Kehormatan Pusat (DKP) adalah Dewan Kehormatan pada tingkat nasional dan yang bertugas untuk: melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik dan/atau disiplin organisasi, yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai kaitan dengan kepentingan masyarakat secara langsung, pada tingkat akhir dan bersifat final, memberikan saran dan pendapat kepada Majelis Pengawas atas dugaan pelanggaran Kode Etik dan Jabatan Notaris”.

Pembatasan terhadap jumlah akta tersebut bertujuan Notaris lebih teliti dan cermat dalam pembuatan akta sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Pasal 2 ayat (2) Peraturan DKP Nomor 1 Tahun 2017 tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari menyatakan bahwa:

“Apabila Notaris akan membuat akta melebihi 20 (dua puluh) akta perhari dalam satu rangkaian perbuatan hukum yang memerlukan akta yang saling berkaitan, dan/atau akta-akta lainnya, sepanjang dapat dipertanggungjawabkan yang dilakukan sesuai dengan Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN), tatacara pembuatan akta Notaris, Kode Etik Notaris kepatutan dan kepantasan serta peraturan perundang-undangan lainnya.”

Peraturan tersebut lahir untuk melaksanakan ketentuan Pasal 4 ayat (16) Kode Etik Notaris maka sanksi yang akan diberikan kepada Notaris yang melanggar ketentuan tersebut mengikuti sanksi dari Kode Etik dan Undang-Undang Jabatan Notaris.

2. Kerangka Teori

Teori adalah suatu penjelasan yang berupaya untuk menyederhanakan pemahaman mengenai suatu fenomena atau teori juga merupakan simpulan dari rangkaian berbagai fenomena menjadi penjelasan yang sifatnya umum.¹² Berikut ini diuraikan mengenai beberapa teori pokok yang digunakan untuk menganalisis permasalahan yang diajukan dalam tesis ini.

a. Teori Kewenangan

Istilah teori kewenangan berasal dari terjemahan bahas inggris, yaitu *authority of theory*, istilah yang digunakan dalam bahasa belanda yaitu *theorie van het gezeg*.¹³ Teori kewenangan berasal dari dua suku kata, yaitu teori dan kewenangan. Konsep teoritis tentang kewenangan H.D. Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyatakan bahwa kewenangan adalah sebagai berikut :

¹²Mukti Fajar Nurdewata, 2010, *Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 134.

¹³ H. Salim dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis Dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 183.

“Keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik”.¹⁴

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu :¹⁵

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksud untuk mengendalikan perilaku subjek hukum
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya..
- 3) Komponen konformitas mengandung makna bahwa standar wewenang itu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu)

Kajian dalam teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dalam melakukan perbuatan hukum yang berupa hukum publik maupun dengan hukum privat. Kewenangan terbagi menjadi tiga sumber dari peraturan perundang-undangan, yaitu meliputi :¹⁶

- a. Atribusi
- b. Delegasi

¹⁴ Ridwan H.R, 2008 , *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm 110.

¹⁵Nur Basuki Winarno, 2008, *penyalahgunaan wewenang dan tindak pidana korupsi*, leksbang mediatama, Yogyakarta, hlm 65.

¹⁶ *Op.Cit*, Ridwan HR, hlm 104.

c. Mandat.

F.A.M Stroink dan J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan penyerahan wewenang baru. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang pemerintahan. Delegasi bersangkutan dengan pelimpahan wewenang yang telah ada oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain, sedangkan mandat tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan maupun pelimpahan wewenang tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya. Kewenangan Notaris sebagai pejabat umum yang bertugas membuat akta otentik, termasuk kewenangan secara atribusi karena wewenang yang dimiliki Notaris merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Wewenang yang dimiliki Notaris merupakan akibat dari jabatan yang diembannya. Kewenangan Notaris yang secara jelas diberikan langsung oleh UU yaitu Pasal 15 ayat (1) UUJN yang menyatakan Notaris berwenang untuk membuat akta otentik.

Kewenangan khusus Notaris diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang mengatur mengenai Notaris untuk melakukan tindakan hukum tertentu, seperti :

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkannya di dalam suatu buku khusus;
2. Membukukan surat-surat dibawah tangan dengan mendaftarkannya di dalam suatu buku khusus;
3. Membuat kopi dari asli surat-surat dibawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana di tulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
4. Melakukan pengesahan kecocokan antara fotokopi dengan surat aslinya;
5. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
6. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
7. Membuat akta risalah lelang.

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundangundangan.

b. Teori Tanggung Jawab

Pertanggungjawaban berasal dari kata tanggungjawab yang mengandung pengertian suatu keadaan dimana seseorang atau kelompok wajib menanggung segala sesuatunya, jika ada sesuatu hal, yang dituntut dipersalahkan atau diperkarakan oleh pihak lain kepadanya.¹⁷ Teori tanggung jawab hukum, menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya).¹⁸

Selain itu teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya.¹⁹ Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”

Secara hukum seseorang bertanggung jawab untuk suatu perbuatan hukum tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus

¹⁷ Munir Fuady, 2007, *Pertanggungjawaban Hukum dalam Teori dan Praktik*, Armiko, Bandung, hlm 16.

¹⁸ *Op.Cit*, Ridwan HR, hlm 105-106.

¹⁹ *Op.Cit*, Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, hlm 7.

perbuatan yang berlawanan. Menurut teori tradisional, terdapat dua macam pertanggungjawaban yang dibedakan atas pertanggungjawaban atas kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*). Pada prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*based on fault*) merupakan prinsip yang berlaku umum. Dalam prinsip ini menyatakan bahwa seseorang baru dapat bertanggungjawab atas perbuatannya apabila terdapat unsur kesalahan yang dilakukan. Kesalahan yang dimaksud adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Prinsip Pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*) berbeda dengan prinsip sebelumnya yang menyatakan bahwa suatu tanggung jawab hukum yang dibebankan kepada pelaku perbuatan melawan hukum tanpa melihat apakah yang bersangkutan dalam melakukan perbuatannya itu mempunyai unsur kesalahan atau tidak, dalam hal ini pelakunya dapat dimintakan tanggung jawab secara hukum, meskipun dalam melakukan perbuatannya itu pelaku tidak melakukannya dengan sengaja dan tidak pula mengandung unsur kelalaian, kurang hati-hatian atau ketidakpatutan.

Penyelenggaraan suatu Negara yang didukung dengan pemerintahannya, pertanggungjawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam perspektif hukum publik, adanya kewenangan inilah yang

memunculkan adanya pertanggungjawaban.²⁰ Berkaitan dengan Notaris dalam menjalankan tugas mempunyai tanggung jawab moral terhadap profesinya. Menurut Paul F. Camanisch sebagaimana dikutip oleh K. Bertens menyatakan bahwa profesi adalah suatu masyarakat moral (*moral community*) yang memiliki cita-cita dan nilai-nilai bersama. Kelompok profesi memiliki kekuasaan sendiri dan tanggung jawab khusus. Sebagai profesi,²¹ kelompok ini mempunyai acuan yang disebut Kode Etik Profesi dalam hal ini Notaris beracun pada Kode Etik Jabatan Notaris. Sejalan dengan prinsip umum; “*geen bevegdedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility; la sulthota bila mas-uliyat*”(tidak ada kewenangan tanpa pertanggungjawaban).²²

Hubungan antara teori pertanggungjawaban ini dengan permasalahan yang di angkat adalah Notaris di dalam menjalankan kewenangannya sebagai pejabat umum telah yaitu membuat akta otentik dengan ketentuan-ketentuan peraturan Perundang-undangan yang berlaku. Namun dalam menjalankan tugasnya tersebut seorang Notaris bisa saja melakukan suatu kesalahan dalam pembuatan akta yang akan menimbulkan akibat hukum pada para pihaknya. Apabila Notaris melakukan kesalahan-kesalahan yang dapat merugikan para

²⁰Koesnadi Hardjasoemantri, 1988, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 334.

²¹ E. Sumaryono, 1995, *Etika Profesi Hukum : Norma-Norma Bagi Penegak Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, hlm 147.

²² Koesnadi Hardjasoemantri, 1988, *Hukum Tata Lingkungan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, hlm 334.

pihak, maka Notaris tersebut dapat dimintai pertanggungjawabannya atas kesalahannya tersebut.

c. Teori Kepastian Hukum

Tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum demi adanya ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat. Kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.²³ Kepastian adalah 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. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif.²⁴

Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah.²⁵

²³ Soerjono Soekanto, 1999, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 55.

²⁴ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm.59

²⁵ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm.23.

Teori kepastian hukum adalah tujuan utama dari hukum.²⁶ menurut utrech, teori tersebut mengandung dua pengertian yaitu :²⁷

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

Kepastian hukum dapat dicapai apabila situasi tertentu :²⁸

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*);
- 2) Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat tersebut;
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu-waktu mereka menyelesaikan sengketa;

²⁶ J.B. Daliyo, 2001, *Pengantar Ilmu Hukum, Buku Panduan Mahasiswa*, Prennahlindo, Jakarta, hlm 120.

²⁷ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 23.

²⁸ Jan Michael Otto, 2003, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang, Terjemahan Tristam Moeliono*, Komisi Hukum Nasional, Jakarta, hlm 25.

5) Keputusan peradilan secara kongkrit dilaksanakan.

Notaris dalam membuat akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna wajib dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh Undang-Undang. Akta Notaris yang telah memenuhi ketentuan yang ada maka akta Notaris tersebut memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada para pihak mengenai perjanjian yang dibuatnya.

d. Teori Keadilan

Keadilan dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi. Teori keadilan Hans Kelsen, dalam bukunya general *theory of law and state*, berpandangan bahwa hukum sebagai tatanan sosial yang dapat dinyatakan adil apabila dapat mengatur perbuatan manusia dengan cara yang memuaskan sehingga dapat menemukan kebahagiaan didalamnya.²⁹

Pengembang lain teori keadilan adalah John Rawls, menyajikan tentang konsep keadilan sosial. Keadilan sosial merupakan “Prinsip kebijaksanaan rasional yang diterapkan pada konsep kesejahteraan agregatif (hasil pengumpulan) kelompok”.³⁰ Pandangan Rawls memosisikan adanya situasi

²⁹ Hans Kelsen, 2011, *General Theory of Law and State*, diterjemahkan oleh Rasisul Muttaqien, Nusa Media, Bandung, hlm 7.

³⁰ *Op.Cit.*, Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, hlm 31.

yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang, itulah pandangan Rawls sebagai suatu “posisi asli” yang bertumpu pada pengertian ekulibrium reflektif dengan didasari oleh ciri rasionalitas (*rationality*), kebebasan (*freedom*), dan persamaan (*equality*) guna mengatur struktur dasar masyarakat (*basic structure of society*). Sementara konsep “selubung ketidaktahuan” diterjemahkan oleh John Rawls bahwa setiap orang dihadapkan pada tertutupnya seluruh fakta dan keadaan tentang dirinya sendiri, termasuk terhadap posisi sosial dan doktrin tertentu, sehingga membutuhkan adanya konsep atau pengetahuan tentang keadilan yang tengah berkembang. Dengan konsep itu Rawls menggiring masyarakat untuk memperoleh prinsip persamaan yang adil dengan teorinya disebut sebagai “*Justice as fairness*”.³¹ Berdasarkan teori keadilan dapat memberikan rasa adil dalam hal pertanggungjawaban notaris terhadap perbuatannya yang tidak sesuai dengan aturan dan menimbulkan kerugian terhadap pihak lain. Notaris dalam segala perbuatannya yang tidak sesuai dengan Kode Etik Jabatan Notaris dapat dipertanggungjawabkan dengan adil tanpa adanya pihak yang dikesampingkan.

³¹John Rawls, 2006, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, Teori Keadilan, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 90.

F. Metode Penelitian

Penelitian ini adalah jenis penelitian lapangan dengan fokus kajian pendekatan yuridis empiris. Yuridis empiris yaitu suatu cara yang digunakan dalam suatu penelitian yang mempergunakan asas-asas serta peraturan perundang-undangan guna meninjau, melihat, serta menganalisis permasalahan, sedangkan metode pendekatan empiris merupakan kerangka pembuktian atau pengujian untuk memastikan suatu kebenaran. Penelitian ini juga sering disebut sebagai penelitian bekerjanya hukum (*law in action*) yang mendasarkan pada doktrin para realis Amerika seperti Holmes, yaitu bahwa “*law is not just been logic but experience*” atau dari Roscou Pound tentang “*law is a tool of social engineering*”.³²

Sehingga yang dimaksud dengan Yuridis Empiris, adalah suatu penelitian yang tidak hanya menekankan pada kenyataan pelaksanaan hukum saja, tetapi juga menekankan pada kenyataan hukum dalam praktek yang dijalankan oleh Notaris.

1. Sumber Data

a. Data Primer

Data primer adalah yaitu data yang diperoleh dengan cara langsung dari sumber lapangan melalui penelitian.³³ Data yang diperoleh secara langsung dari objek yang diteliti melalui wawancara, secara langsung. dengan sejumlah

³² Mukti Fajar dan Achmad Yulianto, 2013, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm 47.

³³ Ronny Hanitijo, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm 52.

responden mengenai sekitar masalah yang diteliti. Pertanyaan- pertanyaan disesuaikan dengan situasi dan kondisi saat berlangsungnya wawancara.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah sumber data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang ada, yang mencakup literatur-literatur, tulisan ilmiah dari para ahli terkait dengan permasalahan yang akan dianalisis. Data sekunder dalam penelitian ini meliputi

1) Bahan hukum primer, yaitu bahan yang bersifat mengikat masalah-masalah yang akan diteliti. Dapat berupa peraturan Perundang-Undangan yang berkaitan dengan data sekunder, bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer. Terutama adalah buku teks, yang berisi mengenai prinsip dasar mengenai Kode Etik Notaris. Sumber bahan hukum primer yang akan digunakan adalah yang berupa sumber hukum positif berbentuk peraturan perundang-undangan, yaitu :

- a) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- c) Kode Etik Notaris
- d) Peraturan DKP Nomor 1 Tahun 2017 Tentang Batas Kewajaran Jumlah Pembuatan Akta Perhari (Peraturan DKP 1/2017).

- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang diperoleh dengan melakukan penelitian literatur, yaitu melakukan penelitian atas pendapat dan pemikiran para ahli hukum yang dituangkan dalam literatur hukum, karya tulis ilmiah bidang hukum serta bentuk bentuk tulisan lainnya yang berkaitan dengan masalah yang sedang diteliti.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

c. Data Tersier

Data tersier adalah sumber data yang diperoleh dari bahan-bahan pustaka yang bersifat sebagai tambahan dan atau melengkapi dalam menyelesaikan penelitian tentang penerapan Kode Etik Notaris Terhadap Larangan Pembuatan Akta Melebihi Batas Kewajaran (Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris)

2. Teknik Pengumpulan Data

Teknik yang digunakan untuk menghimpun data dalam penelitian ini adalah dengan metode penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*). Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu dengan cara menghimpun data yang berasal dari kepustakaan, berupa buku-buku atau literatur, jurnal ilmiah, majalah-majalah, peraturan perundang-undangan yang berhubungan dengan masalah yang diteliti dan penelitian lapangan (*field research*) adalah

dilakukannya wawancara dengan informan. Kedua teknik ini digunakan karena analisis yuridis dari larangan Notaris terkait dengan pembuatan akta melebihi batas kewajaran yang terdapat pada Pasal 4 angka 16 Kode Etik Notaris menggunakan studi dokumen atau studi kepustakaan yang mana sebagai data sekunder yang tertulis sebagai pedoman. Bentuk data sekunder tersebut terdiri atas buku ilmiah, sumber-sumbernya juga dilakukan dengan cara mengumpulkan data-data dari bahan referensi yang berasal dari undang-undang tentang jabatan notaris, kode etik notaris, pendapat para ahli, ensiklopedi, media masa.

3. Analisis Data

Analisis data dilakukan untuk menjawab permasalahan pada penelitian ini melalui kepustakaan yang didukung dengan wawancara selanjutnya dianalisis secara kualitatif, yaitu metode analisis yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teoriteori yang diperoleh dari kepustakaan, sehingga diperoleh jawaban atas permasalahan.

G. Sistematika Penulisan

Dalam penelitian ini sistematika penyajian yang disusun oleh penulis diuraikan sebagai berikut :

- Bab I Pendahuluan yang berisikan latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teori dan konseptual, metode penelitian, sistematika penulisan.
- Bab II Tinjauan Pustaka berisikan tentang Tinjauan Umum Tentang Notaris, Tinjauan Umum Tentang Akta, Tinjauan Umum Tentang Kode Etik, Tinjauan Tentang Lembaga Pengawasan dan Penindakan Notaris, Sanksi Pelanggaran Kode Etik dan Tinjauan Kode Etik Notaris Berdasarkan Perspektif Islam.
- Bab III Hasil penelitian dari pembahasan yang berisikan tentang penerapan Pasal Kode Etik Notaris Terhadap Larangan Pembuatan Akta Melebihi Batas Kewajaran (Pasal 4 Angka 16 Kode Etik Jabatan Notaris) serta Akibat Hukum Terhadap Pembuatan Akta Yang Melebihi Batas Kewajaran yang kemudian dikaitkan berdasarkan data-data dan sumber hukum yang ada yang telah diperoleh oleh penulis.
- Bab IV Berisikan kempulan dan saran terhadap permasalahan yang di analisis oleh penulis.