

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Peran dan aktivitas notaris dalam profesi hukum tidak dapat dilepaskan dari persoalan-persoalan mendasar yang berkaitan dengan fungsi serta peranan hukum itu sendiri. Hukum diartikan sebagai kaidah-kaidah yang mengatur segala perikehidupan masyarakat. Lebih luas lagi hukum berfungsi sebagai alat untuk pembaharuan masyarakat.

Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN 2014) menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Notaris dikatakan sebagai pejabat umum karena notaris diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah. Berkaitan dengan notaris sebagai pejabat umum, sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) UUJN 2014 dikatakan sebagai berikut:

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

Akta notaris, sebagaimana kewenangan yang diatur dalam pasal 15 ayat (2) dan (3) UUJN 2014 mengikat para pihak atau mereka yang membuatnya dan mempunyai kekuatan sebagai alat bukti yang sempurna. Kesempurnaan akta notaris sebagai alat bukti tidak perlu didukung atau ditunjang oleh alat bukti lain, tetapi akta notaris itu sendiri harus dilihat sebagaimana apa adanya yang tertulis didalamnya. Salah satu fungsi lain yang sedemikian penting adalah sebagai penasehat hukum dan pemberi informasi dalam rangka pembuatan akta otentik tersebut (Pasal 15 ayat (2) huruf e UUJN 2014).

Notaris dalam membuat alat bukti tertulis yang berupa akta otentik, yang dilakukan adalah merelativir<sup>1</sup> kehendak dari para pihak / penghadap untuk dinyatakan dalam akta yang dibuat oleh dan dihadapannya, agar tidak melanggar undang-undang, sekaligus agar kehendak para pihak terlaksana secara baik dan benar. Tanggung jawab notaris dalam kaitannya dengan profesi hukum di dalam melaksanakan jabatannya tidak dapat dilepaskan dari keagungan hukum itu sendiri, sehingga diharapkan notaris dapat bertindak untuk merefleksikan di dalam pelayanannya kepada masyarakat.

UUJN 2014 telah mengatur berbagai kebijakan yang terkait dengan kenotarisan, antara lain: kebijakan dalam pengangkatan notaris (Pasal 3),

---

<sup>1</sup> Dengan merelativir dan melakukan fungsi sebagai penasehat hukum (*legal advisor*) tersebut, dapat diartikan notaris tidak pasif atau berperan sebagai “*dictaphone*” yang hanya menerima begitu saja apa yang diminta oleh pihak-pihak untuk dituangkan ke dalam akta, tetapi juga harus berperan aktif dengan membuat penilaian terhadap isi dari akta yang dimintakan kepadanya dan tidak perlu ragu untuk menyatakan keberatan atau menolak jika kepentingan pihak yang memintanya tidak sesuai dengan kelayakan maupun undang-undang sebagaimana dinyatakan oleh A.A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis tentang Apa dan Siapa Notaris di Indonesia*, (Surabaya: Putra Media Nusantara, 2010), hlm. 3-4

kebijakan dalam kewenangan (Pasal 15), kewajiban (Pasal 16) dan larangan (Pasal 17), kebijakan dalam penggunaan saksi (Pasal 40) dan kebijakan-kebijakan lainnya. Arah kebijakan yang ditetapkan dalam UUJN 2014 diharapkan agar para notaris yang telah diangkat sumpah benar-benar mampu menjalankan tugas jabatan sesuai dengan yang diamanatkan dalam UUJN tersebut.

Setiap kebijakan yang tertuang dalam UUJN 2014 diharap akan mampu menyiapkan notaris yang handal setelah pelaksanaan sumpah. Akan tetapi pada kenyataannya, banyak notaris-notaris baru yang setelah dilakukan sumpah tidak mampu menjalankan kebijakan yang ditetapkan tersebut, misalnya:

- a. Kebijakan dalam membuka kantor. Masih banyak dijumpai notaris baru yang membuka kantor bersifat “ala kadarnya” atau seadanya.
- b. Kebijakan dalam penggunaan karyawan. Seringkali karyawan yang digunakan oleh notaris baru tidak memiliki ijazah yang mendukung.
- c. Kebijakan dalam penggunaan saksi. Saksi yang digunakan banyak yang tidak memahami akta-akta yang dibacakan, bahkan beberapa notaris menggunakan saksi “pocokan”.
- d. Kebijakan dalam magang notaris. Banyak notaris yang menganggap magang hanya sebagai salah satu syarat untuk menjadi notaris, akan tetapi tidak memahami esensi dari hasil magang itu sendiri.

Secara kasat mata, beberapa hal yang seharusnya menunjang kinerja notaris saja ternyata tidak terpenuhi, apalagi bila dilihat dari kemampuan

notaris dalam menuangkan kehendak para pihak dalam sebuah akta. Tidak jarang ditemukan permasalahan hukum yang berkaitan dengan notaris yaitu permasalahan dalam penerapan bahasa, kata-kata dan penafsiran sehingga akhirnya notaris menghasilkan produk akta yang merugikan salah satu pihak yang menghadap.

Berbagai permasalahan yang ada tersebut memunculkan sebuah pemikiran untuk perlu dilakukan rekonstruksi kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan pengangkatan notaris. Selama ini pengangkatan notaris hanya didasarkan syarat-syarat formal belaka, sesuai yang tertuang dalam Pasal 3 UUJN 2014 sebagai berikut:

- a. warga negara Indonesia;
- b. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
- c. berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
- d. sehat jasmani dan rohani yang dinyatakan dengan surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater;
- e. berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan;
- f. telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut pada kantor Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan;
- g. tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memegang jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris; dan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Fenomena yang terjadi menunjukkan bahwa syarat-syarat yang ditentukan dalam pengangkatan notaris kurang memadai, diantaranya: kurang memadainya ilmu kenotariatan yang menunjang calon notaris meskipun telah lulus pendidikan Magister Kenotariatan, praktik magang yang dilakukan selama 2 (dua) tahun oleh calon notaris tidak dijalankan dengan benar

sehingga surat keterangan magang terkesan hanya sebagai “syarat pelengkap” dan lulusnya calon notaris dalam ujian kode etik belum tentu menjamin terbentuknya seorang notaris yang menjunjung tinggi etika profesi notaris.

Adanya penyimpangan-penyimpangan seperti yang telah dikemukakan mengakibatkan munculnya sebuah kesenjangan, dimana calon notaris dengan latar belakang *financial* yang lebih kuat merasa lebih mampu dibandingkan dengan calon notaris lain, dengan membangun kantor yang megah, mampu membayar gaji besar kepada karyawan yang telah memiliki pengalaman di lapangan (merekruit karyawan yang pernah bekerja di kantor notaris lain).

Kelompok ini memandang jabatan notaris sebagai sebuah jabatan hedonisme<sup>2</sup> yang penuh kesenangan dan kenikmatan. Seorang notaris harus mempunyai tujuan yang mulia, menghayati jabatan profesinya, bukan untuk tujuan kepentingan pribadi atau memperkaya diri. Masyarakat sementara ini mempunyai anggapan bahwa profesi notaris menjanjikan kehidupan yang menjadikan dirinya “*binen*” atau “kaya”.

Profesi notaris diadakan oleh pemerintah untuk membantu di bidang penegakan hukum yang berlandaskan pengabdian dan jiwa sosial.

Akibatnya, timbul gap dimana ada kelompok notaris yang “kaya raya” dan kelompok notaris yang “biasa-biasa saja”. Bagi notaris yang masih memegang teguh terhadap jabatan notaris sebagai jabatan yang terhormat,

---

<sup>2</sup> Hedonisme adalah pandangan hidup yang menganggap bahwa kesenangan dan kenikmatan materi adalah tujuan utama hidup. Bagi para penganut paham ini, bersenang-senang, pesta-pora, dan pelesiran merupakan tujuan utama hidup, entah itu menyenangkan bagi orang lain atau tidak. Mereka beranggapan hidup ini hanya satu kali, sehingga mereka merasa ingin menikmati hidup senikmat-nikmatnya. Didalam lingkungan penganut paham ini, hidup dijalani dengan sebebas-bebasnya demi memenuhi hawa nafsu yang tanpa batas.

munculnya gap tidak akan mempengaruhi kinerjanya yang akan selalu berpegang teguh pada UUJN dan kode etik. Namun tidak demikian bagi notaris yang ingin mengejar kekurangannya dengan menghalalkan segala cara, menjalankan pekerjaan dengan cara melanggar undang-undang dan kode etik, misalnya:

1. Notaris menempatkan pegawainya di suatu tempat tertentu antara lain : di kantor perusahaan, kantor bank yang menjadi rekanan notaris tersebut untuk memproduksi akta-akta yang seolah-olah sama dengan dan seperti akta yang memenuhi syarat formal.
2. Notaris lebih banyak waktu melakukan kegiatan di luar kantornya sendiri, dibandingkan dengan apa yang dilakukan di kantor serta wilayah jabatannya.
3. Beberapa pejabat notaris untuk memperoleh kesempatan supaya dipakai jasanya oleh pihak yang berkepentingan antara lain instansi perbankan dan perusahaan *real estate*, berperilaku tidak etis atau melanggar harkat dan martabat jabatannya yaitu :
  - a. memberikan jasa imbalan berupa uang komisi kepada instansi yang bersangkutan, bahkan dengan permufakatan menyetujui untuk dipotong langsung secara prosentase dari jumlah honorarium. Besarnya cukup bahkan ada yang mencapai 60%. Atau mengajukan permohonan seperti dan semacam rekanan dan menandatangani suatu perjanjian dengan instansi yang sebetulnya adalah pengguna jasa notaris itu sendiri dengan syarat-syarat yang ditentukan oleh instansi tersebut.<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> “A”, *wawancara*, Notaris di Kabupaten Pati, tanggal 19 Mei 2018

- b. Taktik banting harga yang terjadi di kalangan notaris diakibatkan oleh penumpukkan penempatan notaris di suatu daerah tertentu, yang menjadikan persaingan tidak sehat diantara kalangan notaris. Akibat makin ketatnya persaingan pada profesi jabatan notaris, sejalan dengan banyaknya berdiri praktik-praktik notaris baru, oleh karena itu untuk menyasati kondisi yang sedemikian sebagian notaris menentukan biaya untuk jasanya dengan biaya dibawah standar.<sup>4</sup>

Notaris adalah sebuah profesi. Pasal 1 ayat (5) UUJN 2014 menyatakan organisasi notaris adalah organisasi profesi jabatan notaris yang berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum.

Di Indonesia pengertian profesi<sup>5</sup> itu sendiri dalam pelaksanaannya adalah menciptakan dilakukannya suatu kegiatan kerja tertentu dalam masyarakat yang berbekalkan keahlian yang tinggi serta berdasarkan rasa keterpanggilan. Dengan demikian hasil dengan kegiatan tersebut tidak dapat disamakan dengan kerja biasa, yang bertujuan mencari nafkah. Di dalam jabatan profesionalisme mensyaratkan adanya tiga watak kerja, yaitu:

1. kerja itu merefleksikan adanya itikad untuk merealisasi kebajikan yang dijunjung tinggi dalam masyarakat;

---

<sup>4</sup> “D”, wawancara, Notaris di Kabupaten Semarang, tanggal 28 September 2018

<sup>5</sup> Profesi berasal dari bahasa latin “*proffesio*” yang mempunyai dua pengertian yaitu janji/ikrar dan pekerjaan. Bila artinya dibuat dalam pengertian yang lebih luas menjadi kegiatan “apa saja” dan “siapa saja” untuk memperoleh nafkah yang dilakukan dengan suatu keahlian tertentu. Sedangkan dalam arti sempit profesi berarti kegiatan yang dijalankan berdasarkan keahlian tertentu dan sekaligus dituntut daripadanya pelaksanaan norma-norma sosial dengan baik. Profesi merupakan kelompok lapangan kerja yang khusus melaksanakan kegiatan yang memerlukan keterampilan dan keahlian tinggi guna memenuhi kebutuhan yang rumit dari manusia. Di dalamnya pemakaian dengan cara yang benar akan ketrampilan dan keahlian tinggi, hanya dapat dicapai dengan dimilikinya penguasaan pengetahuan dengan ruang lingkup yang luas, mencakup sifat manusia, kecenderungan sejarah dan lingkungan hidupnya serta adanya disiplin etika yang dikembangkan dan diterapkan oleh kelompok anggota yang menyandang profesi tersebut.

2. bahwa kerja itu dilaksanakan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi yang karena itu mensyaratkan adanya pendidikan dan pelatihan yang berlangsung bertahun-tahun secara eksklusif dan berat;
3. kualitas teknik dan kualitas moral yang disyaratkan dalam kerja-kerja pemberian jasa profesi dalam pelaksanaannya menundukkan diri pada kontrol sesama yang terorganisasi berdasarkan kode etik yang dikembangkan dan disepakati bersama di dalam organisasi.<sup>6</sup>

Kode Etik bagi profesi notaris sangat diperlukan untuk menjaga kualitas pelayanan hukum kepada masyarakat oleh karena hal tersebut, Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagai satu-satunya organisasi profesi yang diakui kebenarannya sesuai dengan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (untuk selanjutnya disebut UUJN 2004), menetapkan Kode Etik bagi para anggotanya. Kode etik<sup>7</sup> notaris sendiri sebagai suatu ketentuan yang mengatur tingkah laku notaris dalam melaksanakan jabatan, juga mengatur hubungan sesama rekan notaris. Pada hakekatnya kode etik notaris merupakan penjabaran lebih lanjut dari apa yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pembahasan mengenai kode etik tidak terlepas dari Undang-Undang Jabatan Notaris. Kode etik notaries yang di dalamnya terdiri dari kewajiban, larangan maupun sangsi serta penegakan hukum bertujuan agar dalam

---

<sup>6</sup> Soetandyo Wignyoebroto, *Pratek, Profesionalisme dan Etika Profesi*, Makalah pengantar untuk sebuah diskusi tentang profesionalisme khususnya notaris, *upgrading* INI.

<sup>7</sup> Kode etik profesi merupakan suatu tatanan etika yang telah disepakati oleh suatu kelompok masyarakat tertentu. Kode etik umumnya termasuk dalam norma sosial, namun bila ada kode etik yang memiliki sanksi yang agak berat, maka masuk dalam kategori norma hukum. Kode Etik juga dapat diartikan sebagai pola aturan, tata cara, tanda, pedoman etis dalam melakukan suatu kegiatan atau pekerjaan. Kode etik merupakan pola aturan atau tata cara sebagai pedoman berperilaku. Tujuan kode etik agar profesional memberikan jasa sebaik-baiknya kepada pemakai atau nasabahnya. Adanya kode etik akan melindungi perbuatan yang tidak profesional.

menjalankan jabatannya, notaries dapat berpedoman sesuai dengan kode etik maupun Undang-Undang Jabatan Notaris. Kode etik notaris ada 2 (dua) yaitu:

1. Kode etik yang diatur secara hukum dalam peraturan jabatan notaris.
2. Kode etik yang ditetapkan oleh Kongres Ikatan Notaris Indonesia (INI) 1974.

Kewajiban dan larangan notaris sebagaimana tercantum dalam Pasal 3, 4 dan 5 Kode Etik Notaris Hasil Kongres Luar Biasa INI pada tanggal 28 Januari 2005 di Bandung mengacu pada UUJN 2004. Kewajiban dan larangan terhadap profesi notaris secara tegas diatur dalam UUJN 2004 dan telah mengalami perubahan pada UUJN 2014, seperti yang tercantum dalam Pasal 15,16 dan 17. Untuk mengawasi tegaknya atau dilaksanakannya kode etik notaris maka dibentuklah Majelis Kehormatan Daerah dan Majelis Kehormatan Pusat. Tata cara pengawasan, sanksi dan eksekusi ketentuan dalam ketentuan Tata Cara Pelaksanaan, Ketentuan-ketentuan Sanksi dan Eksekusi Sanksi Kode Etik yang merupakan lampiran dari kode etik notaris INI.

Seorang notaris dalam menjalankan jabatan profesinya sebagai notaris harus profesional. Artinya dalam praktek dituntut untuk bersikap / bertindak tegas, cepat, tanggap, teliti, jeli, tidak berpihak, sesuai perundang-undangan yang berlaku, sesuai dengan kenyataan atau keadaan yang sebenarnya, harus independen serta tidak dipengaruhi oleh siapapun termasuk instansi Eksekutif (pemerintah), Legislatif (pembentuk Undang-undang) maupun Yudikatif (peradilan).

Eksistensi notaris bukan untuk dirinya sendiri melainkan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat. Seorang notaris harus menambah pengetahuan dan keterampilannya dalam melayani masyarakat sebagai misi utama dalam hidupnya. Pelayanan bukan berarti terbatas pada “membuat akta”, karena hal tersebut merupakan bagian dari aktivitas yang disebut pelayanan. Pelayanan seorang notaris menyangkut aspek *holistic* dan menyeluruh dari mulai kemudahan masyarakat mendapatkan informasi, menghubungi notaris, datang ke tempat notaris, fasilitas kantor notaris, keramahan notaris beserta pegawainya dan lain sebagainya.

Pelayanan dalam dunia kenotariatan tidak dapat disamakan dengan pelayanan pada bisnis biasa. Pelayanan dalam dunia kenotariatan harus tetap mengacu dan patuh pada kode etik notaris, karena notaris berada dalam ranah pelayanan profesional yang menjunjung tinggi etika profesi. Pelayanan yang paling tepat untuk notaris adalah pelayanan yang berpaku pada kode etik notaris yang telah disahkan dan disepakati.

Notaris dalam menjalankan jabatannya harus mematuhi seluruh kaedah moral yang telah hidup dan berkembang di masyarakat. Selain adanya tanggung jawab dan etika profesi, adanya integritas dan moral yang baik merupakan persyaratan penting yang harus dimiliki oleh seorang notaris. Dikatakan demikian karena tanggung jawab dan etika profesi mempunyai hubungan yang erat dengan integritas dan moral.

Etika profesi adalah norma-norma, syarat-syarat dan ketentuan-ketentuan yang harus dipenuhi oleh sekelompok orang yang disebut sebagai

kalangan profesional.<sup>8</sup> Tugas agar dapat dijalankan dengan baik sebagai pelayan masyarakat, seorang profesional harus menjalankan jabatannya dengan menyelaraskan antara keahlian yang dimiliki dengan menjunjung tinggi kode etik profesi.

Profesi yang dijalankan hanya dengan dasar profesionalitas maka ia hanya berpijak atas dasar keahlian semata dan bisa terjebak menjadi “tukang” atau dapat menjadikan keahlian tanpa kendali nilai sehingga bisa berbuat semau-maunya sendiri, sedangkan etika yang dijalankan tanpa pijakan dasar profesionalitas dapat menjadikan lumpuh sayap.<sup>9</sup>

Kode etik dibentuk dengan tujuan agar suatu profesi dapat dijalankan secara profesional dengan motivasi dan orientasi pada keterampilan intelektual serta berargumentasi secara rasional dan kritis serta menjunjung tinggi nilai-nilai moral. Untuk melindungi kepentingan masyarakat umum dan menjamin pelaksanaan jabatan notaris yang dipercayakan oleh undang-undang dan masyarakat pada umumnya, maka adanya pengaturan secara hukum mengenai pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan notaris sangat tepat, karena dalam menjalankan jabatan tidak hanya sebagai pemangku amanat undang-undang tetapi juga berfungsi sebagai pengabdian hukum yang meliputi bidang yang sangat luas. Adanya kode etik menjadi terjaminnya kepentingan masyarakat sehingga memperkuat kepercayaan masyarakat.

Kode etik notaris dengan tegas dan jelas menjabarkan sikap mental yang harus dimiliki seorang notaris. Kode etik itu harus terus dipupuk dan dijaga serta dijalankan dalam kehidupan sehari-hari. Seorang notaris dituntut untuk selalu menunjukkan sikap yang pantas, moral yang bagus, akhlak yang mulia dan kepribadian yang baik. Semua itu dilakukan bukan hanya saat

---

<sup>8</sup> K. Bertens, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997), hlm. 5-6

<sup>9</sup> Bambang Widjojanto, *Etika Profesi Suatu Kajian dan Beberapa Masalah Pokok*, Makalah disampaikan pada Pendidikan Khusus Profesi Advokat Angkatan I, (Depok, April-Juni, 2005), hlm. 1

bertemu dengan penghadap tetapi juga dalam kehidupan sehari-hari. Notaris sebagai seorang pejabat umum diharapkan dapat menjadi contoh dan teladan bagi masyarakat.

Seorang notaris dalam menjalankan tugas ataupun dalam kehidupan sehari-hari, harus menjalaninya sesuai dengan koridor hukum di Indonesia. Pelanggaran terhadap norma-norma yang berlaku akan mencemari kehormatan dan martabat jabatan notaris yang akhirnya dapat menimbulkan ketidakpercayaan masyarakat terhadap notaris. Pelanggaran terhadap norma-norma yang berlaku di negeri ini, terutama pelanggaran norma hukum yang berakibat pada hukuman.<sup>10</sup>

Berbagai pelanggaran mungkin saja dilakukan oleh notaris terhadap kode etik. Seperti pelanggaran yang terjadi di Kabupaten Pati yang dapat dilihat pada tabel berikut :<sup>11</sup>

#### **Jumlah Notaris di Kabupaten Pati dan Jumlah Pelanggaran**

<b>Tahun</b>	<b>Jumlah Notaris</b>	<b>Jumlah Pelanggaran Kode Etik</b>
2014	29	3
2015	32	2
2016	35	4
2017	43	3
2018	45	2

---

<sup>10</sup> Ira Koesoemawati & Yunirman Rijan, *Ke Notaris*, (Jakarta: Raih Asa Sukses, 2009), hlm. 48

<sup>11</sup> Tri Ulfi Handayani dan Anis Mashdurohatun, *Urgensi Dewan Kehormatan Notaris dalam Penegakan Kode Etik Notaris di Kabupaten Pati*, Jurnal Akta, Vol. 5 No. 1 Maret 2018, hlm. 51

Beberapa bentuk-bentuk pelanggaran kode etik yang umum terjadi di Kabupaten Pati menurut Tri Ulfi Handayani dan Anis Mashdurohatun<sup>12</sup> antara lain:

a. Penandatanganan akta tidak berhadapan antara klien dan Notaris

Notaris dalam melaksanakan tugas dan jabatannya sering melakukan pelanggaran yang salah satunya penandatanganan akta tidak berhadapan antara klien dan Notaris, yang demikian tidak hanya melanggar sumpahnya tetapi juga melanggar aturan yang berlaku. Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya harus sesuai dengan peraturan yang sudah ditentukan Undang-undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris. Apabila Notaris tidak menjalankan sesuai aturan yang ada maka Notaris bisa dikategorikan tidak beritikad baik dan sengaja membuat akta palsu, yang mengarah pada perbuatan tindak pidana dan dapat diajukan ke pengadilan, tetapi dalam kenyataannya klien tidak mengetahui hal itu. Penandatanganan suatu akta harus dilakukan sesuai dengan tempat kedudukan dan wilayah kerja Notaris, sesuai dengan Pasal 18 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Jabatan Notaris.

b. Melakukan penetapan tarif di bawah standar

Dimana Notaris memasang tarif yang sangat rendah agar mendapatkan klien, kasus seperti ini sering ditemui biasanya yang melakukannya Notaris baru. Padahal mengenai harga sudah diatur dalam standar harga. Ini juga salah pelanggaran kode etik.

---

<sup>12</sup> Tri Ulfi Handayani dan Anis Mashdurohatun, *Ibid.*

- c. Melakukan usaha yang dapat mengarah kepada persaingan tidak sehat
- Persaingan antar Notaris menimbulkan ketidak harmonisan antar rekan seprofesi yang merendahkan martabat. Biasanya bentuk persaingan ini adalah menetapkan honorarium lebih rendah. Usaha memperlihatkan keunggulan masing-masing yang dilakukan oleh Notaris dengan menghalalkan segala cara yang tidak sesuai aturan yang berlaku.
- d. Permasalahan plang nama dan pindah alamat tidak melapor
- Notaris yang kantornya pindah seharusnya melaporkan kepindahannya dan tidak memasang plang nama yang mengelabui masyarakat, bahkan jelas dapat dinilai membuka kantor lebih dari ketentuan yang berlaku. Notaris ini sangat tidak terpuji dan melanggar kode etik. Jika dilakukan pembiaran oleh Dewan Kehormatan, maka dimungkinkan akan banyak plang nama Notaris terpampang nama tetapi kantornya kosong.

Beberapa pelanggaran yang pernah dilakukan oleh Notaris menurut Notaris A selama waktu tahun 2016-2018 dapat dilihat pada tabel berikut : <sup>13</sup>

#### **Jumlah Pelanggaran Notaris Selama Tahun 2016-2018**

No.	Bentuk Pelanggaran	Jumlah Pelanggaran
1	Akta tidak dibacakan	12
2	Berada di luar wilayah kerja notaries	7
3	Tanda tangan para pihak tidak dihadapan Notaris	8
4	Papan nama tidak sesuai ukuran	6
5	Pindah alamat kantor tapi tidak melapor	3
6	Buat salinan akta tidak sesuai minuta	2
7	Membuka kantor lebih dari 1 tempat	4

---

<sup>13</sup> "A", wawancara, Notaris di Kota Semarang, tanggal 8 Agustus 2018

Undang-undang menuntut bahwa suatu akta harus dibacakan oleh notaris sendiri. Notaris yang tidak membacakan akta telah melanggar undang-undang dan mengemban sanksi, bahwa akta yang dibuat di hadapan notaris itu bukan akta otentik, melainkan hanya akta di bawah tangan. Konsekuensinya, isi akta, tanda tangan yang ada di dalamnya dan tanggal akta, semuanya tidak pasti dan dapat disangkal. Tidak membaca akta saja sudah melanggar sumpah notaris yang antara lain berisi bahwa notaris akan menepati undang-undang. Lebih-lebih notaris yang telah melanggar sumpahnya itu, menambah kesalahannya dengan kebohongan karena menyebut dalam akta:

“para penghadap dikenal oleh saya, Notaris .....”, padahal ia tidak bertatap muka dengan mereka; dan

“setelah akta dibacakan oleh saya, Notaris .....”, padahal akta dibacakan oleh asisten atau tidak dibacakan sama sekali;

“para penghadap menandatangani akta ini di hadapan saya, Notaris .....”, padahal mereka tidak menandatangani di hadapannya.

Terjadinya akta notaris secara demikian mengindikasikan notaris tidak hanya melanggar sumpah, tetapi dengan sengaja membuat keterangan yang tidak sesuai<sup>14</sup> di dalam akta. Selain melanggar undang-undang dan sumpah,

---

<sup>14</sup> Akta notaris harus memberikan kepastian bahwa sesuatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta betul-betul dilakukan oleh notaris atau diterangkan oleh pihak-pihak yang menghadap pada saat yang tercantum dalam akta sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan dalam pembuatan akta. Secara formal untuk membuktikan kebenaran dan kepastian tentang hari, tanggal, bulan, tahun, waktu menghadap, para pihak yang menghadap, paraf dan tanda tangan para penghadap, saksi dan notaris serta membuktikan apa yang dilihat, disaksikan, didengar oleh notaris, dan mencatatkan keterangan atau pernyataan para pihak / penghadap. Keterangan tidak sesuai dalam akta tersebut termasuk dalam aspek formal, pihak penyidik, penuntut umum dan hakim dapat memasukkan notaris telah melakukan tindakan hukum berupa: membuat surat palsu/ yang dipalsukan dan menggunakan surat palsu/ yang dipalsukan (Pasal 263 ayat (1) dan (2) KUHP), melakukan pemalsuan (Pasal 264 KUHP), menyuruh mencantumkan keterangan palsu dalam akta otentik (Pasal 266 KUHP), melakukan, menyuruh melakukan, yang turut serta melakukan (Pasal 5 jo. Pasal 263 ayat (1) dan (2), Pasal 264 atau Pasal 266 KUHP) serta membantu membuat surat palsu/ atau yang dipalsukan dan menggunakan surat palsu/ yang dipalsukan (Pasal 56 ayat (1) dan (2) jo. Pasal 263 ayat (1) dan (2), Pasal 264 atau Pasal 266 KUHP). Hal ini termasuk pelanggaran terhadap integritas.

Notaris yang melakukan hal seperti tersebut di atas juga merusak martabat notaris dan kepercayaan masyarakat pada jabatan notaris. Kesalahan terutama terletak pada oknum notaris yang bertindak demikian, moral oknum itu disangsikan dan harus diadakan penyaringan sebelum seseorang diangkat sebagai notaris.<sup>15</sup> Belum lagi pelanggaran-pelanggaran yang dapat dilihat secara kasat mata, seperti pemasangan papan nama yang melanggar peraturan diantaranya: ukuran yang tidak sesuai, kesalahan dalam pembuatan papan penunjuk (apabila lokasi kantor agak masuk ke dalam) dan pembuatan papan nama lebih dari satu. Penggunaan tutur bahasa, cara berpakaian dan berpenampilan juga acapkali kurang diperhatikan oleh notaris. Berpakaian rapi tidak harus mahal, tapi setidaknya cara berpakaian seorang notaris akan mengangkat kewibawaannya sebagai seorang notaris.

Saat ini reskonstruksi kebijakan dalam pengangkatan notaris telah dilakukan diantaranya melalui adanya ujian kompetensi terhadap semua notaris baru dengan standar nilai tertentu dimana notaris yang telah memenuhi nilai standar yang telah ditentukan, dapat membuka kantor. Sementara untuk notaris yang telah berpraktik perlu juga dilakukan rekonstruksi kebijakan dengan dilakukan ujian kompetensi secara berkala sehingga bagi notaries yang tidak memenuhi standar nilai harus melakukan pendidikan tertentu dan kembali melakukan pendalaman ilmu sehingga dapat mengikuti perkembangan undang-undang dan peraturan yang ada. Hal ini tentu bukan sebuah perkara mudah karena notaris yang sudah praktik belum tentu bersedia melakukan kewajiban *upgrading* ilmu kecuali hal tersebut diwajibkan.

---

<sup>15</sup> Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Beberapa Mata Pelajaran dan Serba-serbi Praktek Notaris*, (Jakarta: PT. Ichtiar Baru Van Hoeve, 2007), hlm. 641

Profesi notaris sebenarnya tidak jauh berbeda dengan praktik didalam dunia kedokteran. Seseorang untuk menjadi dokter harus menjalani pendidikan ilmu kedokteran pada fakultas kedokteran agar mendapatkan gelar Sarjana Kedokteran. Setelah diperoleh ijazah kedokteran, maka kemudian melakukan praktik atau yang dikenal dengan istilah “ko’as” selama kurang lebih 2 (dua) tahun. Saat “ko’as” ini, para dokter disebut sebagai Dokter Muda.

Di dalam “ko’as” setiap sarjana kedokteran harus benar-benar mengaplikasikan ilmu yang diperoleh selama di bangku kuliah dengan tindakan nyata, misalnya: dokter umum akan melakukan praktik pemeriksaan pasien di poli umum, sementara dokter gigi akan melakukan praktik pemeriksaan pasien di poli gigi. Setelah selesai masa praktik selama kurang lebih 2 (dua) tahun, maka kemudian para dokter muda ini harus melewati tahap ujian negara, dimana setelah lulus dalam ujian negara, dokter muda tersebut mendapatkan ijin untuk membuka praktik. Kesalahan yang terjadi dalam praktik, terutama ketika terjadi tindakan malpraktik yang berakibat cacat pada pasien bahkan pasien meninggal dunia maka akan berdampak pada sebuah tindakan, mulai dari sanksi, pencabutan ijin praktek hingga terancam hukum pidana.

Kondisi yang terdapat pada dunia kedokteran ternyata tidak terjadi dalam dunia notaris dimana para calon notaris kurang merasa memiliki jiwa profesi. Jabatan notaris seperti dipandang sebagai jabatan yang bisa disandang oleh siapa saja, tanpa harus menyelami dan memahami dengan benar

bagaimana seharusnya seorang notaris dalam menjalankan jabatannya. Implementasi dari sikap yang terlalu menganggap “enteng” profesi notaris diantaranya tercermin dalam pelaksanaan magang, dimana calon notaris bisa bebas memilih tempat magang dimana saja, datang kapan saja, dan memiliki kebebasan yang seluas-luasnya saat melakukan magang. Tidak jarang seorang calon notaris yang hanya meminta dibuatkan surat keterangan magang saja dan menjadikan surat keterangan magang hanya sebagai simbol persyaratan untuk menjadi notaris tanpa mengadopsi ilmu apa yang seharusnya diperoleh saat calon notaris berada ditempat magang. Organisasi INI sendiri sebagai induk dari bernaungnya para notaris di Indonesia tidak memiliki standarisasi magang notaris. Namun sejak tahun 2018 telah diberlakukan magang bersama yang diselenggarakan oleh organisasi.

Profesi seorang notaris berada dalam satu kelompok dengan dokter, pengacara dan konsultan, disebut pelayanan profesional atau *professional services*. Disebut profesional karena baik dokter, pengacara, konsultan dan notaris tidak bekerja pada perusahaan namun bekerja untuk dirinya sendiri kecuali pengacara yang bekerja pada kantor pengacara atau dokter yang bekerja di rumah sakit.

Pelayanan yang diberikan oleh dunia kenotariatan berbeda dengan pelayanan yang diberikan oleh bisnis biasa, karena pelayanan dalam dunia kenotariatan berbasis pada kode etik notaris sebagai koridor penyelamat profesi jabatan notaris yang luhur dan bermartabat. Jadi, pelayanan yang paling tepat untuk notaris adalah pelayanan yang berpedoman pada kode etik

notaris yang telah disahkan dan disepakati dengan didukung integritas tinggi sebagai notaris.

## **B. Fokus Studi dan Permasalahan**

### **1. Fokus Studi**

Seorang notaris dalam menjalankan tugasnya dituntut untuk selalu berpijak pada hukum dan regulasi yang berlaku di Indonesia. Seorang notaris juga berkewajiban untuk menjalankan tugasnya sesuai dengan etika yang sudah disepakati bersama dalam bentuk kode etik. Kode etik ini membatasi tindak tanduk para notaris agar dalam menjalankan praktiknya tidak bertindak semaunya sendiri.

Seorang yang sudah memutuskan untuk mengabdikan sebagai seorang notaris, tidak hanya membutuhkan mental dasar yang baik, tetapi juga membutuhkan sebuah sikap mental sebagai seorang notaris. Sikap mental sebagai seorang notaris merupakan salah satu standar bagi terciptanya notaris yang mumpuni. Sikap mental yang harus dimiliki oleh seorang notaris diatur dengan jelas dalam Kode Etik Notaris, yaitu pada Bab III Pasal 3 tentang Kewajiban. Pada kode etik notaris disebutkan bahwa seorang notaris dan orang lain yang memangku dan menjalankan jabatan notaris wajib:

1. Memiliki moral, akhlak, serta kepribadian yang baik.
2. Menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan notaris.
3. Menjaga dan membela kehormatan perkumpulan.

4. Bertindak jujur, mandiri, tidak berpihak, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan notaris.
5. Meningkatkan ilmu pengetahuan yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu pengetahuan hukum dan kenotariatan.
6. Mengutamakan pengabdian kepada kepentingan masyarakat dan negara.

Kode etik notaris dengan tegas dan jelas menjabarkan sikap mental yang harus dimiliki seorang notaris. Kode etik itu harus terus dipupuk dan dijaga serta dijalankan dalam kehidupan sehari-hari. Seorang Notaris dituntut untuk selalu menunjukkan sikap yang pantas, moral yang baik, akhlak yang mulia dan kepribadian yang baik. Semua itu dilakukan bukan hanya saat bertemu dengan penghadapn, tetapi juga dalam kesehariannya.

Pasal 1 angka (1) UUJN 2014 menyebutkan notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Sementara kata pejabat sendiri diartikan sebagai pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan.<sup>16</sup>

Jabatan notaris diadakan atau kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk membantu dan melayani masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan, peristiwa atau perbuatan hukum. Seorang notaris harus mempunyai semangat untuk melayani masyarakat, dan atas pelayanan tersebut, masyarakat yang telah merasa dilayani notaris sesuai dengan

---

<sup>16</sup> *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, (Jakarta: Balai Pustaka, 1994), hlm. 392

tugas jabatannya, dapat memberikan honorarium kepada notaris. Notaris sebagaimana dikutip dari buku A.A. Andi Prajitno merupakan suatu jabatan publik yang mempunyai karakteristik, yaitu:<sup>17</sup>

#### 1. Sebagai Jabatan

Jabatan notaris merupakan suatu lembaga yang diciptakan oleh negara<sup>18</sup>. Menempatkan notaris sebagai jabatan<sup>19</sup> merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu (kewenangan tertentu) serta bersifat berkesinambungan sebagai suatu lingkungan pekerjaan tetap.

#### 2. Notaris mempunyai kewenangan tertentu

Wewenang notaris hanya dicantumkan dalam Pasal 15 ayat (1), (2) dan (3) UUJN 2014. Menurut Pasal 15 ayat (1) bahwa adalah wewenang membuat akta, bukan membuat surat, seperti Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) atau membuat surat lain, seperti Surat Keterangan Waris (SKW). Ada beberapa akta otentik

---

<sup>17</sup> A.A. Andi Prajitno, *Op. Cit*, hlm. 22-28

<sup>18</sup> Suatu lembaga yang dibuat atau diciptakan oleh negara, baik kewenangan atau materi muatannya – tidak berdasarkan peraturan perundang-undangan, delegasi atau mandat melainkan berdasarkan wewenang yang timbul dari *freis ermessen* yang dilekatkan pada administrasi negara untuk mewujudkan suatu tujuan tertentu yang dibenarkan oleh hukum (*Beleidsregel* atau *Policyrules*). Dikutip dari Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia*, (Yogyakarta: UII Press, 2004), hlm. 15

<sup>19</sup> Penyebutan notaris sebagai jabatan dalam UUJN tidak konsisten, karena dalam UUJN disebut pula notaris sebagai suatu profesi atau sebagai suatu profesi jabatan. (Misalnya dalam UUJN pada Konsideran Menimbang huruf c disebutkan, bahwa Notaris merupakan jabatan yang menjalankan Profesi. Pasal 1 angka 5 UUJN, disebutkan bahwa Organisasi Notaris adalah Organisasi Profesi Jabatan Notaris. Seharusnya tetap dibaca Notaris sebagai suatu Jabatan. Pengertian jabatan dan profesi berbeda. Kehadiran lembaga Notaris merupakan *Beleidsregel* dari negara dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris atau Jabatan Notaris sengaja diciptakan negara sebagai implementasi dari negara dalam memberikan pelayanan kepada rakyat, khususnya dalam pembuatan alat bukti yang otentik yang diakui oleh negara. Profesi lahir sebagai hasil interaksi diantara sesama anggota masyarakat, yang lahir dan dikembangkan oleh masyarakat sendiri. Dikutip dari Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris & PPA di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2009), hlm. 23

yang merupakan wewenang notaris dan juga menjadi wewenang pejabat atau instansi lain, yaitu:

- a. Akta pengakuan anak di luar kawin (Pasal 281 BW)
- b. Akta berita acara tentang kelalaian pejabat penyimpan hipotik (Pasal 1227 BW)
- c. Akta berita acara tentang penawaran pembayaran tunai dan konsinyasi (Pasal 1405 dan 1406 BW)
- d. Akta protes wesel dan cek (Pasal 143 dan 218 WvK)
- e. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) – Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996.
- f. Membuat akta risalah lelang.

Pasal 15 ayat (3) UUJN merupakan wewenang yang akan ditentukan kemudian berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang kemudian (*ius constituendum*). Berkaitan dengan wewenang tersebut, jika notaris melakukan tindakan di luar wewenang yang telah ditentukan, maka notaris telah melakukan tindakan diluar wewenang, sehingga produk atau akta notaris tersebut tidak mengikat secara hukum atau tidak dapat dilaksanakan (*non executable*), dan pihak atau mereka yang merasa dirugikan oleh tindakan notaris di luar wewenang tersebut, maka notaris dapat digugat secara perdata ke pengadilan negeri.

### 3. Diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah

Pasal 2 UUJN menentukan bahwa notaris diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah. Notaris meskipun secara administratif diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tidak berarti notaris menjadi

subordinasi (bawahan) pemerintah. Dengan demikian notaris dalam menjalankan tugas jabatannya:

- a. Bersifat mandiri (*autonomous*)
- b. Tidak memihak siapapun (*impartial*)
- c. Tidak tergantung kepada siapapun (*independent*), yang berarti dalam menjalankan tugas jabatannya tidak dapat dicampuri oleh pihak yang mengangkatnya atau oleh pihak lain.

4. Tidak menerima gaji atau pensiun dari yang mengangkatnya

Notaris meskipun diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah tapi tidak menerima gaji, pensiun dari pemerintah. Notaris hanya menerima honorarium<sup>20</sup> dari masyarakat yang telah dilayaninya atau dapat memberikan pelayanan cuma-cuma untuk mereka yang tidak mampu.

5. Akuntabilitas atas pekerjaannya kepada masyarakat

Kehadiran notaries untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan dokumen hukum (akta) otentik dalam bidang hukum perdata, sehingga notaris mempunyai tanggung jawab untuk melayani masyarakat menggugat secara perdata notaris dan menuntut biaya, ganti rugi dan bunga jika ternyata akta tersebut dapat dibuktikan dibuat tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku. Hal ini merupakan bentuk akuntabilitas notaris kepada masyarakat.

---

<sup>20</sup> Honorarium berasal dari kata latin *honor* yang artinya kehormatan, kemuliaan. Tanda hormat/penghargaan semula mengandung pengertian balas jasa para nasabah atau klien kepada dokter, akuntan, pengacara dan notaris. Pengertian tersebut meluas menjadi uang imbalan atau jasa atau hasil pekerjaan seseorang yang tidak berupa gaji tetap. Umpamanya, honorarium untuk pengarang, penerjemah, ilustrator atau konsultan. Dikutip dari K. Prent, dkk, *Kamus Latin – Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 2015), hlm. 387

Seorang notaris diharapkan memiliki integritas tinggi. Integritas sebagai suatu elemen karakter yang mendasari timbulnya pengakuan profesional. Integritas merupakan kualitas yang mendasari kepercayaan publik dan merupakan patokan (*benchmark*) bagi anggota dalam menguji semua keputusan yang diambilnya. Integritas mengharuskan seorang anggota untuk, antara lain, bersikap jujur dan berterus terang tanpa harus mengorbankan rahasia penerima jasa, pelayanan dan kepercayaan publik tidak boleh dikalahkan oleh keuntungan pribadi. Integritas dapat menerima kesalahan yang tidak disengaja dan perbedaan pendapat yang jujur, tetapi dapat menerima kecurangan atau peniadaan prinsip.

Integritas adalah konsistensi dan keteguhan yang tak tergoyahkan dalam menjunjung tinggi nilai-nilai luhur dan keyakinan. Definisi lain dari integritas adalah suatu konsep yang menunjuk konsistensi antara tindakan dengan nilai dan prinsip. Dalam etika, integritas diartikan sebagai kejujuran dan kebenaran dari tindakan seseorang. Seseorang dikatakan “*mempunyai integritas*” apabila tindakannya sesuai dengan nilai, keyakinan, dan prinsip yang dipegang.

## **2. Permasalahan**

Pokok permasalahan yang diajukan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Mengapa jabatan notaris saat ini harus dilaksanakan sesuai dengan kode etik notaris ?
- b. Mengapa terdapat kelemahan dalam pelaksanaan kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris saat ini ?
- c. Mengapa perlu dilakukan rekonstruksi kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris yang berbasis hukum progresif ?

## **C. Tujuan dan Kontribusi Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Tujuan yang handak dicapai dalam penelitian berbentuk disertasi ini adalah sebagai berikut :

- 1) Untuk menganalisis mengapa jabatan notaries saat ini harus dilaksanakan sesuai dengan kode etik notaris.
- 2) Untuk menganalisis mengapa terdapat kelemahan kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris saat ini.
- 3) Untuk menganalisis mengapa perlu dilakukan rekonstruksi kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris yang berbasis hukum progresif.

### **2. Kontribusi Penelitian**

#### **a. Secara Teoritis**

Penelitian disertasi ini diharapkan mempunyai kegunaan untuk melahirkan teori baru tentang kode etik jabatan notaris.

#### **b. Secara Praktis**

Penulisan ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi kalangan akademisi kampus, praktisi hukum, lembaga pemerintah, majelis pengawas pusat, majelis pengawas daerah dan organisasi INI dalam rangka penegakan kebijakan jabatan notaris khususnya mengenai pelaksanaan jabatan notaris yang mulai muncul permasalahan-permasalahan akibat kurangnya integritas dalam diri notaris didalam mengemban jabatan.

## **D. Kerangka Konseptual Disertasi**

Kerangka konseptual yang digunakan dalam disertasi ini dapat dijelaskan masing-masing sebagai berikut:

## **1. Kode Etik Notaris**

Kode etik notaris merupakan suatu kaidah moral yang ditentukan oleh perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia berdasarkan Keputusan Kongres 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 notaris.<sup>21</sup>

Kode etik notaris dilandasi oleh kenyataan bahwa notaris sebagai pengemban profesi adalah orang yang memiliki keahlian dan keilmuan dalam bidang kenotariatan, sehingga mampu memenuhi kebutuhan masyarakat yang memerlukan pelayanan dalam bidang kenotariatan. Secara pribadi notaris bertanggung jawab atas mutu pelayanan jasa yang diberikannya.

## **2. Isi Kode Etik Notaris**

Rumusan isi kode etik memberikan petunjuk yang bersifat mendasar untuk hal-hal sebagai berikut:<sup>22</sup>

- 1) Batas-batas hubungan kesetaraan antara klien dan profesional yang bersangkutan. Batas-batas hubungan seorang profesi melakukan tugas profesionalnya, memberi gambaran kepada publik sejauh mana professional itu memberi pelayanan terhadap kliennya. Penilaian publik terhadap sebuah profesi salah satunya dapat dilakukan melalui telaah terhadap kode etiknya. Penilaian ini akan menyimpulkan sampai

---

<sup>21</sup> Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta: UII Press, 2009), hlm. 162

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 166-167

sejauhmana sebuah profesi memiliki kepedulian sosial terhadap masyarakat umum yang seharusnya adalah hal yang sama.

- 2) Standar baku evaluasi yang dipakai sebagai batasan minimal dalam pemberian jasa layanan profesi. Pemuatan standar baku ini menunjukkan kualitas ilmiah sebuah profesi.
- 3) Pengembangan jenjang profesi, dapat berupa kajian ilmiah maupun penelitian dan publikasi atau penerbitan lainnya. Ini akan menjadi petunjuk penilaian aktivitas sampai sejauhmana sebuah profesi memiliki wacana pengembangan kajian terhadap bidang ilmunya.
- 4) Bentuk-bentuk pelayanan yang diberikan oleh profesi, baik bersifat mandiri maupun kolegal.
- 5) Manajemen pengelolaan sebuah profesi. Manajemen pengelolaan merupakan sesuatu yang harus ada dalam sebuah organisasi.
- 6) Standar-standar untuk melakukan pelatihan. Setiap organisasi profesi memberikan persyaratan minimal dalam keanggotaan maupun dalam kegiatan pelatihan tingkat lanjut selama seseorang tergabung dalam organisasi profesi.

### **3. Pengawas Kode Etik Notaris**

Ada dua lembaga yang berwenang untuk melakukan pengawasan terhadap notaris, yaitu Majelis Pengawas Notaris yang dibentuk oleh menteri dan Dewan Kehormatan yang merupakan salah satu dari alat perlengkapan organisasi notaris.<sup>23</sup> Kedua lembaga tersebut berwenang untuk mengawasi notaris sampai dengan menjatuhkan sanksi bagi notaris yang dinyatakan melakukan pelanggaran terhadap ketentuan-ketentuan yang berlaku.

---

<sup>23</sup> Putri A.R., *Perlindungan Hukum terhadap Notaris (Indikator Tugas-Tugas Jabatan Notaris yang Berimplikasi Perbuatan Pidana)*, (Medan: PT. Sofmedia, 2011), hlm. 46

Majelis pengawas menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap notaris.

Dewan kehormatan merupakan salah satu alat perlengkapan organisasi Ikatan Notaris Indonesia dan terdiri dari tiga tingkat yaitu di tingkat pusat, wilayah (propinsi) dan daerah (kota/kabupaten). Anggota Dewan Kehormatan di setiap tingkat tersebut berjumlah 5 (lima) orang yang terpilih dalam rapat anggota berupa Kongres di tingkat pusat, Konferensi Wilayah di tingkat propinsi dan Konferensi Daerah di tingkat Kota/Kabupaten.

Lahirnya UUJN 2014 memberikan perubahan pada Pasal 66 telah mengganti peran MPD dengan Majelis Kehormatan Notaris (selanjutnya disebut MKN) ketentuan ayat (1) Pasal 66 diubah dan ditambah 2 (dua) ayat, yakni ayat (3) dan ayat (4) sehingga Pasal 66 berbunyi sebagai berikut:

- “1. Untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan majelis kehormatan Notaris berwenang:
  - a. mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan

- b. memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.
2. Pengambilan fotokopi Minuta Akta atau surat-surat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, dibuat berita acara penyerahan.
3. Majelis kehormatan Notaris dalam waktu paling lama 30 (tiga puluh) hari kerja terhitung sejak diterimanya surat permintaan persetujuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib memberikan jawaban menerima atau menolak permintaan persetujuan.
4. Dalam hal majelis kehormatan Notaris tidak memberikan jawaban dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (3), majelis kehormatan Notaris dianggap menerima permintaan persetujuan.”

Sebagian kewenangan MPN saat ini banyak yang dihapus terutama pasca terbitnya putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012. Selanjutnya kewenangan MPN sebagian digantikan dengan MKN berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor 7 Tahun 2016 tentang Majelis Kehormatan Notaris (selanjutnya disebut Permenkumham Nomor 7 Tahun 2016). Beberapa kewenangan yang dimiliki oleh MKN meliputi :

- a. Pemeriksaan terhadap Notaris yang dimintakan persetujuan kepada MKN Wilayah oleh penyidik, penuntut umum dan hakim.
- b. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pengambilan fotokopi minuta akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan

pada minuta akta atau protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris;  
dan

- c. Pemberian persetujuan atau penolakan terhadap permintaan persetujuan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam penyidikan, penuntutan dan proses peradilan yang berkaitan dengan akta atau protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.

Berdasarkan Pasal 1 ayat 6 UUJN 2014 dinyatakan bahwa :

“Majelis Pengawas Notaris yang selanjutnya disebut Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap notaris”.

Selain itu juga dalam Pasal 66A UUJN 2014 disebutkan bahwa:

“Dalam melaksanakan pembinaan, Menteri membentuk Majelis Kehormatan Notaris”. Sementara Pasal 1 ayat (1) Permenkumham No. 7

Tahun 2016 dinyatakan bahwa:

“Majelis Kehormatan Notaris adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pembinaan Notaris dan kewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan, atas pengambilan fotokopi minuta Akta dan pemanggilan Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan Akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris.”

Berdasarkan Pasal 1 ayat 6 dan Pasal 66 A UUJN 2014 serta Permenkumham No. Tahun 2016 tersebut diatas maka kewenangan pengawasan dan pembinaan yang dimiliki oleh MPN dan kewenangan yang dimiliki oleh MKN dalam pemeriksaan dan pembinaan terhadap Notaris.

#### 4. Sanksi Bagi Pelanggar Kode Etik Notaris

Sanksi bagi pelanggar kode etik notaris berupa peringatan dan teguran, bahkan sampai dengan pemberhentian sementara sebagai anggota INI.<sup>24</sup>

#### E. Kerangka Teori

Kerangka teori dalam penelitian hukum sangat diperlukan untuk membuat jelas nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.<sup>25</sup> Teori hukum sendiri disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah dapat merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.<sup>26</sup> Berdasarkan hal tersebut, kerangka teori dapat diartikan sebagai kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis si penulis mengenai sesuatu kasus ataupun permasalahan (*problem*), yang menjadi bahan perbandingan, pegangan yang mungkin disetujui atau tidak disetujui,<sup>27</sup> yang merupakan masukan eksternal dalam penelitian.

Manusia pada dasarnya mempunyai kecenderungan dan kebutuhan akan adanya ketertiban dan keadilan. Dinamika kehidupan masyarakat telah memunculkan hukum yang terwujud melalui berbagai perangkat aturan hukum yang tertata secara sistematis sebagai ungkapan rasa keadilan

---

<sup>24</sup> As'ad Sungguh, *25 Etika Profesi*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2004), hlm. 44-45

<sup>25</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 1991), hlm. 254

<sup>26</sup> *Ibid.*, hlm. 253

<sup>27</sup> M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, (Bandung: CV. Mandar Maju, 1994), hlm.

masyarakat serta sebagai sarana untuk mewujudkan ketertiban berkeadilan.

Uraian kerangka pemikiran disertai, teori-teori yang digunakan adalah:

1. Teori hukum progresif oleh Satjipto Raharjo sebagai *grand* teori

Progresif berasal dari bahasa Inggris yang asal katanya adalah *progress* yang artinya maju. *Progressive* adalah kata sifat, jadi sesuatu yang bersifat maju. Hukum progresif berarti hukum yang bersifat maju. Pengertian progresif secara harfiah ialah, *favouring new, modern ideas, happening or developing steadily*<sup>28</sup> (menyokong ke arah yang baru, gagasan modern, peristiwa atau perkembangan yang mantap), atau berhasrat maju, selalu (lebih) maju, meningkat.<sup>29</sup>

Istilah hukum progresif pertama kali yang diperkenalkan oleh Satjipto Rahardjo, yang dilandasi asumsi dasar bahwa hukum adalah untuk manusia. Satjipto Rahardjo merasa prihatin dengan rendahnya kontribusi ilmu hukum dalam mencerahkan bangsa Indonesia, dalam mengatasi krisis, termasuk krisis dalam bidang hukum itu sendiri sehingga terlontar suatu pemecahan masalah dengan gagasan tentang hukum progresif.

Sebagai negara yang berdasarkan atas hukum dan tidak didasarkan atas kekuasaan, hukum harus dijadikan panglima dalam menjalankan roda kehidupan berbangsa dan bernegara. Disamping kepastian dan keadilan hukum juga berfungsi untuk kesejahteraan hidup manusia sehingga dapat dikatakan bahwa berhukum adalah sebagai medan dan perjuangan manusia

---

<sup>28</sup> *Oxford Learner's Pocket Dictionary (New Edition)*, Edisi ketiga, (Oxford: Oxford University Press, 2003), hlm. 342

<sup>29</sup> Pius A Partanto dan M. Dahlan Al Barry, *Kamus Ilmiah Populer*, (Surabaya: Arkola, 2001), hlm. 628

dalam konteks mencari kebahagiaan hidup.<sup>30</sup> Satjipto Rahardjo mengatakan:

“...., baik faktor; peranan manusia, maupun masyarakat, ditampilkan kedepan, sehingga hukum lebih tampil sebagai medan pergulatan dan perjuangan manusia. Hukum dan bekerjanya hukum seyogyanya dilihat dalam konteks hukum itu sendiri. Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri, melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia.<sup>31</sup>

Realita kehidupan masyarakat menjadikan hukum mengalami sebuah masalah krusial yang mengaburkan makna dari hukum itu sendiri. Hukum dijadikan alat untuk melindungi kepentingan-kepentingan tertentu dan hukum dijadikan sebagai alat untuk melegalkan tindakan-tindakan yang menistakan nilai-nilai keadilan ditengah-tengah masyarakat. Hukum hanya dijadikan alat dan bukan tujuan.

Pengertian hukum progresif itu sendiri adalah mengubah secara cepat, melakukan pembalikan yang mendasar dalam teori dan praktis hukum, serta melakukan berbagai terobosan. Pembebasan tersebut didasarkan pada prinsip bahwa hukum adalah untuk manusia dan bukan sebaliknya dan hukum itu tidak ada untuk dirinya sendiri, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas yaitu untuk harga diri manusia, kebahagiaan, kesejahteraan, dan kemuliaan manusia.<sup>32</sup>

Pengertian sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo tersebut berarti hukum progresif adalah serangkaian tindakan yang radikal, dengan mengubah sistem hukum (termasuk merubah peraturan-

---

<sup>30</sup> Sabian Usman, *Dasar-Dasar Sosiologi Hukum*, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2009), hlm. 1

<sup>31</sup> Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir (Catatan Kritis Tentang Pergulatan Manusia dan Hukum)*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007), hlm. ix

<sup>32</sup> Satjipto Rahardjo, *Membedah Hukum Progresif*, (Jakarta: Kompas, 2007), hlm. 154

peraturan hukum bila perlu) agar hukum lebih berguna, terutama dalam mengangkat harga diri serta menjamin kebahagiaan dan kesejahteraan manusia. Secara lebih sederhana dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa hukum progresif adalah hukum yang melakukan pembebasan, baik dalam cara berpikir maupun bertindak dalam hukum, sehingga mampu membiarkan hukum itu mengalir saja untuk menuntaskan tugasnya mengabdikan kepada manusia dan kemanusiaan. Jadi tidak ada rekayasa atau keberpihakan dalam menegakkan hukum. Sebab menurutnya, hukum bertujuan untuk menciptakan keadilan dan kesejahteraan bagi semua rakyat.<sup>33</sup>

Satjipto Rahardjo mencoba menyoroti kondisi di atas ke dalam situasi ilmu-ilmu sosial, termasuk ilmu hukum, meski tidak sedramatis dalam ilmu fisika, tetapi pada dasarnya terjadi perubahan yang fenomenal mengenai hukum yang dirumuskannya dengan kalimat dari yang sederhana menjadi rumit dan dari yang terkotak-kotak menjadi satu kesatuan. Inilah yang disebutnya sebagai pandangan holistik dalam ilmu (hukum).

Pandangan holistik tersebut memberikan kesadaran visioner bahwa sesuatu dalam tatanan tertentu memiliki bagian yang saling berkaitan baik dengan bagian lainnya atau dengan keseluruhannya. Misalnya saja untuk memahami manusia secara utuh tidak cukup hanya memahami, mata, telinga, tangan, kaki atau otak saja, tetapi harus dipahami secara menyeluruh.

---

<sup>33</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, (Surakarta: Muhammadiyah Press University, 2004), hlm. 17

Satjipto Rahardjo mengemukakan bahwa tumbangannya era Newton mengisyaratkan suatu perubahan penting dalam metodologi ilmu dan sebaliknya hukum juga memperhatikannya dengan cermat karena adanya kesamaan antara metode Newton yang linier, matematis dan deterministik dengan metode hukum yang *analytical-positivism* atau *rechtdogmatiek* yaitu bahwa alam (dalam terminologi Newton) atau hukum dalam terminologi *positivistic* (Kelsen dan Austin) dilihat sebagai suatu sistem yang tersusun logis, teratur dan tanpa cacat.<sup>34</sup> Analogi terkait ilmu fisika dengan teori Newton saja dapat berubah begitu pula dengan ilmu hukum yang menganut faham positivisme.<sup>35</sup> Sebuah teori terbentuk dari komunitas itu memandang apa yang disebut hukum, artinya lingkungan yang berubah dan berkembang pastilah akan perlahan merubah sistem hukum tersebut.<sup>36</sup>

Hukum progresif bermakna hukum yang peduli terhadap kemanusiaan sehingga bukan sebatas dogmatis belaka. Secara spesifik hukum progresif antara lain bisa disebut sebagai hukum yang pro rakyat

---

<sup>34</sup> *Analytical-positivism* atau *rechtdogmatiek* adalah suatu paham dalam ilmu hukum yang dilandasi oleh gerakan positivisme. Gerakan ini muncul pada abad ke sembilanbelas sebagai *counter* atas pandangan hukum alam. Dikutip dari Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bhakti, 2006), hlm. 260

<sup>35</sup> Positivisme adalah salah satu aliran dalam filsafat (teori) hukum yang beranggapan, bahwa teori hukum itu hanya bersangkut paut dengan hukum positif saja. Ilmu hukum tidak membahas apakah hukum positif itu baik atau buruk, dan tidak pula membahas soal efektivitasnya hukum dalam masyarakat. Lihat Achmad Roestand, *Responsi Filsafat Hukum*, (Bandung: Armico, 1992), hlm. 80

<sup>36</sup> Satjipto Rahardjo beranggapan bahwa teori bukan sesuatu yang telah jadi, tetapi sebaliknya akan semakin kuat mendapat tantangan dari berbagai perubahan yang terus berlangsung, dan kemudian selanjutnya akan lahir teori-teori baru sebagai wujud dari perubahan yang terus berlangsung tersebut. Dikutip dari Turiman, *Memahami Hukum Progresif Prof. Satjipto Rahardjo Dalam Paradigma "Thawaf" (Sebuah Komtemplasi Bagaimana Mewujudkan Teori Hukum Yang Membumi/Grounded Theory Meng-Indonesia)*. Makalah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, 25 Desember 2010

dan hukum yang berkeadilan. Konsep hukum progresif adalah hukum tidak ada untuk kepentingannya sendiri, melainkan untuk suatu tujuan yang berada diluar dirinya.<sup>37</sup> Hukum progresif meninggalkan tradisi *analytical jurisprudence* atau *rechtsdogmatiek*. Aliran-aliran tersebut hanya melihat ke dalam hukum dan membicarakan serta melakukan analisis ke dalam, khususnya hukum sebagai suatu bangunan peraturan yang dinilai sebagai sistematis dan logis. Hukum progresif bersifat responsif yang mana dalam responsif ini hukum akan selalu dikaitkan pada tujuan-tujuan di luar narasi tekstural hukum itu sendiri.<sup>38</sup>

Kehadiran hukum dikaitkan pada tujuan sosial, maka hukum progresif dekat dengan *sociological jurisprudence* dari *Roscoe Pound*.<sup>39</sup> Hukum progresif mengundang kritik terhadap sistem hukum yang liberal, karena hukum Indonesia turut mewarisi sistem tersebut. Satu moment perubahan yang monumental terjadi pada saat hukum pra modern menjadi modern. Disebut demikian karena hukum modern bergeser dari tempatnya sebagai institusi pencari keadilan menjadi institusi publik yang birokratis. Hukum yang mengikuti kehadiran hukum modern harus menjalani suatu perombakan total untuk disusun kembali menjadi institusi yang rasional

---

<sup>37</sup> Karakter progresif dicirikan oleh kecenderungan pada nalar kritis dan keberpihakan pada keadilan dan kemanusiaan.

<sup>38</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, *op.cit*, hlm. 19

<sup>39</sup> Teori yang sering dikemukakannya adalah *law as a tool of sosial engineering*. Menurutnya tujuan dari *sosial engineering* adalah untuk membangun suatu struktur masyarakat sedemikian rupa sehingga secara maksimum dicapai kepuasan akan kebutuhan dengan semimum mungkin terjadi benturan dan pemborosan. Lihat Novita Dewi Masyitoh, *Mengkritisi Analytical Jurisprudence Versus Sosiological Jurisprudence Dalam Perkembangan Hukum Indonesia*, dalam *Al-Ahkam*, XX, Edisi II Oktober 2009, hlm. 19

dan birokratis. Akibatnya hanya peraturan yang dibuat oleh legislatif yang sah yang disebut sebagai hukum.<sup>40</sup>

Progresifisme hukum mengajarkan bahwa hukum bukan raja, tetapi alat untuk menjabarkan dasar kemanusiaan yang berfungsi memberikan rahmat kepada dunia dan manusia. Asumsi yang mendasari progresifisme hukum adalah pertama hukum ada untuk manusia dan tidak untuk dirinya sendiri, kedua hukum selalu berada pada status *law in the making* dan tidak bersifat final, ketiga hukum adalah institusi yang bermoral kemanusiaan.<sup>41</sup>

Berdasar asumsi-asumsi di atas maka kriteria hukum progresif adalah:

1. Mempunyai tujuan besar berupa kesejahteraan dan kebahagiaan manusia.
2. Memuat kandungan moral kemanusiaan yang sangat kuat.
3. Hukum progresif adalah hukum yang membebaskan meliputi dimensi yang amat luas yang tidak hanya bergerak pada ranah praktik melainkan juga teori.
4. Bersifat kritis dan fungsional.

Hukum dan keadilan merupakan dua buah sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan. Hukum bertujuan untuk mewujudkan keadilan. Untuk mendapatkan keadilan maka pencari keadilan harus melalui prosedur-prosedur yang tidak adil sehingga hukum menjadi sesuatu yang

<sup>40</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum; Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan*, *op.cit*, hlm.

<sup>41</sup> *Ibid.*, hlm. 21

menakutkan bagi masyarakat. Hukum bukan lagi untuk membahagiakan masyarakat tetapi malah menyengsarakan. Supremasi hukum hanya sebagai tanda (*sign*) tanpa makna. Teks-teks hukum hanya permainan bahasa (*language of game*) yang cenderung menipu dan mengecewakan.

Hukum Progresif memecahkan kebuntuan itu yang menuntut keberanian aparat hukum menafsirkan pasal untuk memperadabkan bangsa. Apabila proses tersebut benar, idealitas yang dibangun dalam penegakan hukum di Indonesia sejajar dengan upaya bangsa mencapai tujuan bersama. Idealitas itu akan menjauhkan dari praktek ketimpangan hukum yang tak terkendali seperti sekarang ini. Diharapkan Indonesia dimasa depan tidak ada lagi diskriminasi hukum, bagi kaum papa karena hukum tak hanya melayani kaum kaya. Apabila kesetaraan didepan hukum tak bisa diwujudkan, keberpihakan itu mutlak. Manusia menciptakan hukum bukan hanya untuk kepastian, tetapi juga untuk kebahagiaan.

Menurut Satjipto Rahardjo, penegakan hukum progresif adalah menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum. Penegakan hukum tidak hanya kecerdasan intelektual, melainkan dengan kecerdasan spiritual. Dengan kata lain, penegakan hukum yang dilakukan dengan penuh determinasi, empati, dedikasi, komitmen terhadap

penderitaan bangsa dan disertai keberanian untuk mencari jalan lain daripada yang biasa dilakukan.<sup>42</sup>

2. Teori bekerjanya hukum oleh William Chambliss dan Siedman sebagai *middle* teori

Basis bekerjanya hukum adalah masyarakat, sehingga 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 yang telah 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. Sebaliknya apabila kekuatan berkurang atau tidak ada maka hukum tidak akan bisa berjalan, karena masyarakat sebagai basis bekerjanya hukum.

Bekerjanya hukum dalam masyarakat melibatkan beberapa unsur atau aspek yang saling memiliki keterkaitan sebagai suatu sistem. Beberapa aspek tersebut yaitu: lembaga pembuat hukum (*law making institutions*), lembaga penerapan sanksi, pemegang peran (*role occupant*) serta kekuatan *societal personal* (*societal personal force*), budaya hukum serta unsur-unsur umpan balik (*feed back*) dari proses bekerjanya hukum yang sedang berjalan.

Bekerjanya hukum dapat diartikan sebagai kegiatan penegakan hukum. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan suatu proses untuk

---

<sup>42</sup> Satjipto Rahardjo, *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Yogyakarta: Genta Publishing, 2009), hlm. 13

mewujudkan tujuan-tujuan hukum menjadi kenyataan. Namun demikian penegakan hukum dinilai masih lemah. Lemahnya penegakan hukum terlihat dari masyarakat yang tidak mengerti hukum. Demikian pula kewibawaan aparat penegak hukum yang semakin merosot sehingga tidak lagi dapat memberikan rasa aman dan tenteram.

Pembuatan kebijakan yang terjadi dalam organisasi dipengaruhi oleh dependensi dan lingkungan tempat ia berada, bukan oleh pertimbangan yang murni rasional dan formal semata. Kebijakan bisa menyimpang didalam organisasi. Kelangsungan hidup agar dapat terus dipertahankan, anggota organisasi dapat membuat keputusan atau kebijakan yang bertentangan dengan arah dan tujuan yang telah mereka tetapkan sebelumnya.

Teori bekerjanya hukum yang dikemukakan oleh Chambliss dan Siedman adalah sebagai berikut:<sup>43</sup>

- a) 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-lembaga pelaksana serta keseluruhan kompleks sosial, politik dan lain-lainnya mengenai dirinya.
- b) Bagaimana lembaga-lembaga pelaksana itu akan bertindak sebagai respons terhadap peraturan hukum merupakan fungsi peraturan-

---

<sup>43</sup> Robert B. Seidman dan William J. Chamblin. "Law, Order and Power", Addison Wesley Publishing Company Phillipine, 1971. Lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat* (Bandung: Alumni, 1980), hlm. 29

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.

- c) Bagaimana para pembuat undang-undang akan bertindak merupakan fungsi peraturan-peraturan yang mengatur tingkah laku mereka, sanksi-sanksi, keseluruhan kompleks kekuatan sosial, politik, ideologis dan lain-lain yang mengenai diri mereka serta umpan balik yang datang dari pemegang peran serta birokrasi.

Menurut Chambliss dan Seidman terdapat hubungan antara hukum dan kekuasaan, dimana kekuatan sosial dan pribadi yang terdapat di masyarakat keberadaannya menekan lembaga pembuat hukum secara langsung sebagai lembaga yang membuat hukum dan secara tidak langsung menekan lembaga penegak hukum. Sedangkan lembaga penegak hukum juga mengalami tekanan secara langsung dari kekuasaan sosial dan pribadi lembaga pembuat hukum bekerja dengan membuat peraturan yang ditujukan untuk mengatur masyarakat, demikian pula dengan lembaga penegak hukum yang bekerja untuk melakukan *law enforcement* untuk ditegakkan di masyarakat.

Masyarakat adalah tujuan akhir dari bekerjanya hukum. Jadi hukum yang dibuat oleh pembuat hukum yang sudah mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ditegakkan oleh penegak hukum yang juga mengalami tekanan dari kekuatan sosial dan pribadi ke masyarakat

sehingga hukum yang sampai ke masyarakat adalah hukum yang bercorak kekuasaan.

Beberapa faktor yang dapat mempengaruhi bekerjanya hukum dalam masyarakat hukum adalah:<sup>44</sup>

- (1) Bersifat yuridis normatif (menyangkut pembuatan peraturan perundang-undangannya).
  - (2) Penegakannya (para pihak dan peranan pemerintah).
  - (3) Faktor yang bersifat yuridis sosiologis (menyangkut pertimbangan ekonomi sosiologis serta kultur hukum dari *role occupant*).
  - (4) Konsistensi dan harmonisasi antara politik hukum dalam konstitusi dengan produk hukum dibawahnya. Hal ini dapat dilakukan dengan pemagaran secara preventif melalui prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam “*law making*” dan represif melalui *judicial review* (MA) dan *constitutional review* (MK) apabila suatu peraturan telah diundangkan.
3. Teori hukum responsif oleh Philip Nonet dan Philip Selznick sebagai *applied* teori

Lahirnya hukum responsif dilatarbelakangi oleh munculnya masalah-masalah sosial seperti protes massal, kemiskinan, kejahatan, pencemaran lingkungan, kerusakan kaum urban, dan penyalahgunaan kekuasaan yang melanda Amerika Serikat pada tahun 1950-an. Pada saat

---

<sup>44</sup> Suteki, *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Negara Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*, Disertasi pada Program Doktor Ilmu Hukum, (Semarang: Universitas Diponegoro, 2008), hlm. 34

itu, hukum tidak cukup mengatasi keadaan, padahal hukum dituntut untuk dapat memecahkan solusi atas persoalan-persoalan tersebut.<sup>45</sup>

Selama ini, hukum hanya dipahami sebagai aturan-aturan yang bersifat kaku dan terlalu menekankan pada aspek *legal system* tanpa melihat kaitan antara ilmu hukum tersebut dengan persoalan-persoalan lain seperti dalam hal masalah-masalah sosial. Hukum identik dengan ketertiban sebagai cermin pengaturan dari penguasa, di sisi lain ada juga pemahaman mengenai hukum yang menekankan aspek legitimasi dari peraturan-peraturan itu sendiri.

Ada perspektif ilmu sosial yang harus diperhatikan untuk bekerjanya hukum secara keseluruhan sehingga hukum tidak hanya mengandung unsur pemaksaan dan penindasan. Pendekatan ilmu sosial memperlakukan pengalaman hukum sebagai sesuatu yang berubah-ubah dan kontekstual.

Hukum responsif berorientasi pada hasil dan tujuan yang akan dicapai di luar hukum. Dalam hukum responsif, tatanan hukum dinegosiasikan, bukan dimenangkan melalui subordinasi. Ciri khas hukum responsif adalah mencari nilai-nilai tersirat yang terdapat dalam peraturan dan kebijakan.<sup>46</sup> Dalam model hukum responsif ini, mereka menyatakan ketidaksetujuan terhadap doktrin yang dianggap mereka sebagai interpretasi yang baku dan tidak fleksibel.

---

<sup>45</sup> Philipe Nonet & Philip Selznick, (terjemahan), *Hukum Responsif*, (Bandung: Nusamedia, 2011), hlm. 87

<sup>46</sup> Philip Nonet dalam Henry Arianto, *Hukum Responsif dan Penegakan Hukum di Indonesia*, *Lex Jurnalica Volume 7 No.2 April 2010*, hlm. 119

Hukum tidak hanya *rules (logic & rules)*, tetapi juga ada logika-logika yang lain. Pemberlakuan *jurisprudence* saja tidak cukup, tetapi penegakan hukum harus diperkaya dengan ilmu-ilmu sosial. Ini merupakan tantangan bagi seluruh pihak yang terlibat dalam proses penegakan hukum, mulai dari polisi, jaksa, hakim, dan advokat untuk bisa membebaskan diri dari kungkungan hukum murni yang kaku dan analitis.

Hukum responsif membedakan dirinya dari hukum otonom di dalam penekanan pada peranan tujuan di dalam hukum. Nonet dan Selznick<sup>47</sup> mengemukakan tentang kedaulatan tujuan. Pembuatan hukum dan penerapan hukum tidak lagi merupakan tujuan sendiri melainkan arti pentingnya merupakan akibat dari tujuan-tujuan sosial yang lebih besar yang dilayaninya. Hukum yang purposif adalah berorientasi kepada hasil dan dengan demikian membelok dengan tajam dari gambaran tentang keadilan yang terikat kepada konsekuensi.

Menurut Nonet dan Selznick<sup>48</sup>, penerimaan maksud memerlukan penyatuan otoritas hukum dan kemauan politik. Jika maksud menunjuk kepada fungsi dari pemerintah, maka kerakyatan menunjuk kepada peranan yang sangat menentukan dari partisipasi rakyat dalam hukum dan pemerintahan serta nilai terakhir yang dipertaruhkan, yaitu tercapainya suatu komunitas politik yang berbudaya yang tidak menolak masalah-masalah kemanusiaan. Norma kerakyatan dapat diartikan sebagai

---

<sup>47</sup> Philippe Nonet dan Philip Selznick, *Op. Cit*, hlm. 89

<sup>48</sup> *Ibid.*, hlm. 90

pernyataan hukum dari suatu etika yang menghormati manusia sebagai nilai yang paling tinggi bagi kehidupan politik dalam dunia modern.

Tipe hukum yang berusaha untuk mengatasi ketegangan disebut *responsive*, bukan terbuka atau adaptif, untuk menunjukkan suatu kapasitas beradaptasi yang bertanggungjawab, dan dengan demikian adaptasi yang selektif. Suatu institusi yang responsif mempertahankan secara kuat hal-hal yang esensial bagi integritasnya sambil tetap memperhatikan keberadaan, kekuatan-kekuatan baru di dalam lingkungan. Untuk melakukan hal itu, hukum *responsive* memperkuat cara-cara bagaimana keterbukaan dan integritas dapat saling menopang walaupun terdapat pertentangan di antara keduanya.

Lembaga yang responsif menganggap tekanan-tekanan sosial sebagai sumber pengetahuan dan kesempatan untuk melakukan koreksi-diri. Sebuah institusi memerlukan panduan ke arah tujuan. Guna menetapkan standar untuk membuka jalan melakukan perubahan. Pada saat yang bersamaan, jika benar-benar digunakan, tujuan dapat mengontrol diskresi administratif, dan dengan demikian dapat mengurangi risiko terjadinya pelepasan institusional. Sebaliknya, ketiadaan tujuan berakar pada ketakutan serta oportunisme. Dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia, teori hukum *responsive* ini telah banyak diterapkan dalam klausul berbagai undang-undang, bahkan hampir semua UU khususnya yang berkaitan dengan pelayanan publik

memberikan kewenangan kepada masyarakat untuk memberikan masukan, baik langsung atau tidak langsung dalam proses perumusan suatu UU.

4. Teori prismafif oleh Fred W. Riggs sebagai *applied* teori

Masyarakat sekarang sedang menghadapi masa transisi, yakni suatu masyarakat yang sedang menuju masyarakat modern, periode *post-agraris* menuju pra-industri. Keadaan masyarakat demikian dikatakan sebagai *prismatic society*, yaitu masyarakat transisi di antara masyarakat agraria ke masyarakat industri. Menurut Fred W. Riggs, masyarakat prismafif mempunyai tiga ciri utama, yaitu:<sup>49</sup>

- a. *Heteroginitas* yakni perbedaan dan percampuran yang nyata antara sifat-sifat tradisional dan modern. Pada masyarakat yang sedang berada dalam proses industrialisasi dan modernisasi, dimana yang lama dan yang baru berada dalam suatu campuran yang heterogen, kadang-kadang mempunyai kesan bahwa administrasi dapat dilihat sebagai hal yang terpisah.
- b. *Overlapping* merupakan gambaran kelaziman adanya tindakan antara berbagai struktur formal yang dideferensiasikan dan dispesialisasikan dengan berbagai struktur informal yang belum dideferensiasikan dan dispesialisasikan.
- c. *Formalisme* menggambarkan adanya ketidaksesuaian dalam kadar yang cukup tinggi antara berbagai hal yang telah ditetapkan secara formal dengan praktek atau tindakan nyata di lapangan.

---

<sup>49</sup> <http://www.tutorialut.web.id/2014/09/prismatic-society-masyarakat-transisi.html>

Ketidaksesuaian antara norma-norma formal dengan realita. Semakin formalistis situasi administrasi maka semakin kurang pengaruhnya terhadap perubahan perilaku yang sesuai dengan norma-norma yang digariskan. Sebaliknya, bila satu sistem sangat realistis, maka realisme tersebut dapat dicapai hanya melalui usaha yang terus-menerus untuk mempertahankan persesuaian.

Setiap masyarakat dalam proses diferensiasi tidak terjadi secara tiba-tiba dan pada tingkat kecepatan yang sama. Riggs melandaskan teorinya itu atas dasar tingkatan fungsionalisasi yang telah berkembang di dalam suatu masyarakat.

Riggs mempelajari hubungan antara tingkat diferensiasi dan tingkat kinerja dalam konteks paradigma *prismatic society*. Dengan teori-teorinya, sistem yang maju atau *diffracted* adalah yang skala diferensiasi dan kinerjanya tinggi, sedangkan sistem yang agak terdiferensiasi dan kinerjanya rendah adalah prismatic, yaitu birokrasi umumnya di negara berkembang.<sup>50</sup>

Ada struktur formal, tetapi fungsi-fungsi administratif dilaksanakan berdasarkan hubungan-hubungan kekeluargaan ini menimbulkan berbagai kelompok yang disebut *primal community* dan solidaritas di antara anggota kelompok. Norma-norma formal yang didesain sebagai hukum dan pedoman perilaku dapat dikalahkan oleh norma-norma yang mengikat hubungan kekeluargaan dalam kelompok-kelompok tersebut. Keadaan ini menggiring ke arah penyatuan antara

---

<sup>50</sup> <http://www.tutorialut.web.id/2014/09/fred-w-riggs-pendekatan-struktural-dan.html>

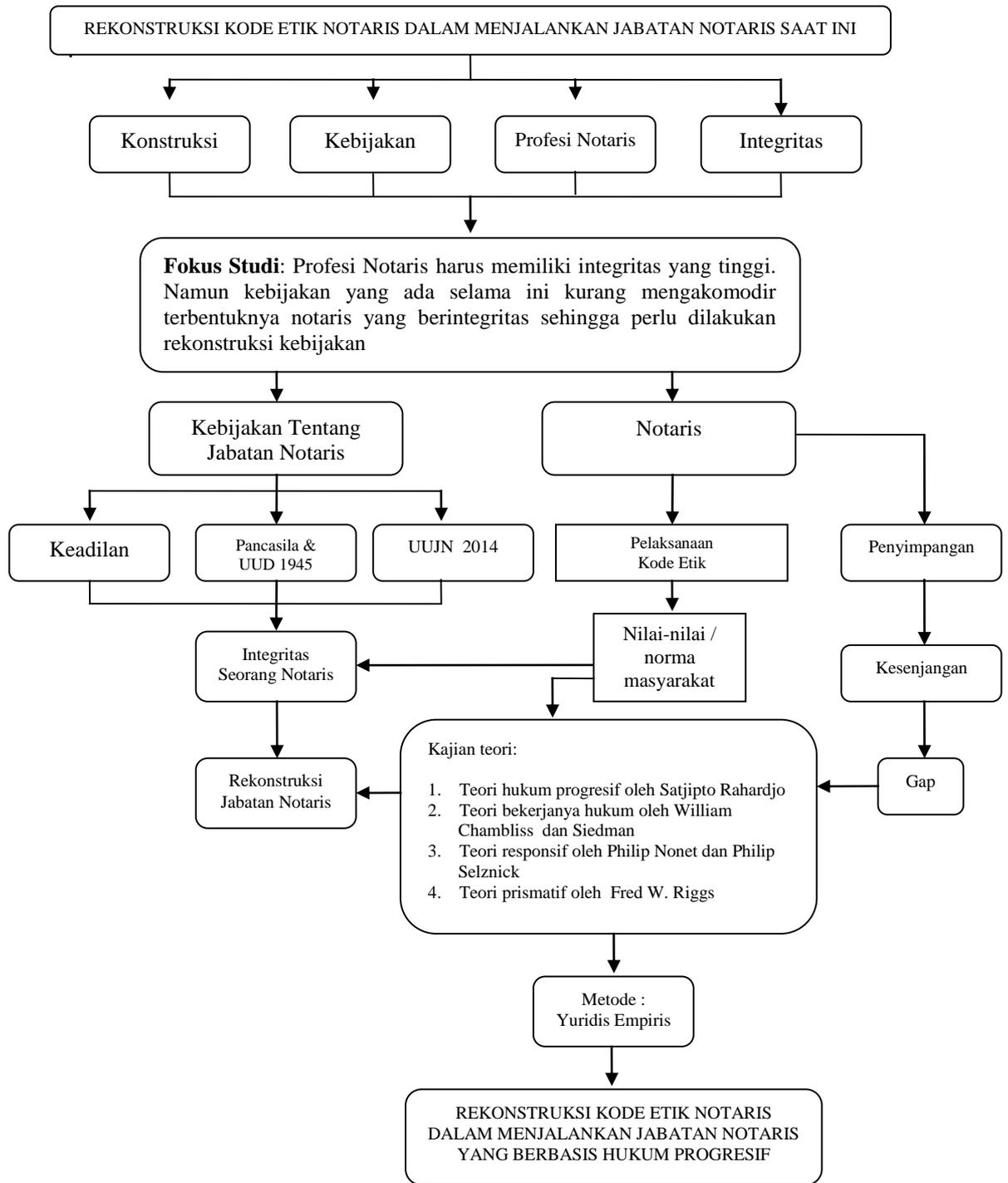
kepentingan birokrasi (negara) dengan kepentingan pribadi. Akhirnya timbul berbagai ketidakadilan pelayanan dan penyalahgunaan kekuasaan.

Negara-negara transisional dipengaruhi oleh standar atau model-model eksternal, yaitu suatu struktur organisasi formal dengan fungsi administrasi manifes ketimbang melembagakan tingkah laku yang sesuai. Oleh karena itu, dalam masyarakat transisional ternyata banyak struktur administrasi hanya bersifat formal di permukaannya saja, sedang kegiatan administrasi yang efektif hanya merupakan fungsi laten dari lembaga yang telah ada sebelumnya dan lebih kabur.

Berdasarkan konsepsi tipe masyarakat menurut Fred W. Riggs, Indonesia dapat diklasifikasikan sebagai negara dengan tipe masyarakat prismatic (*prismatic society*) yang diwarnai dengan pluralitas etnik, linguistik, religik, dan aliran. Indonesia termasuk negara yang kaya keragaman. Sebagai bangsa prismatic, bangsa Indonesia belum dapat dikatakan sebagai bangsa modern dengan segala atributnya, juga bukan bangsa tradisional dengan segala aspek primordialisme dan sosialitasnya. Modernitas dan tradisionalitas telah membaaur menjadi satu dalam masyarakat yang plural, padahal kedua jenis masyarakat tersebut memiliki karakteristik yang amat berbeda bahkan sering menjadi sumber konflik.

## **F. Kerangka Pemikiran**

Secara komprehensif alur pemikiran untuk mencapai tujuan penelitian disertasi ini diperlihatkan dalam bagan 1 berikut :



**Bagan 1**  
**Skema Alur Pemikiran**

## G. Metode Penelitian

### 1. Paradigma Penelitian

Paradigma adalah sistem keyakinan dasar berdasarkan asumsi ontologis, epistemologis, dan metodologi dengan penjelasan berikut<sup>51</sup>:

- a. Ontologi: Apakah hakikat dari sesuatu yang dapat diketahui ? Atau apakah hakikat dari realitas ? Secara lebih sederhana, ontologi dapat dikatakan mempertanyakan tentang hakikat suatu realitas, atau lebih konkret lagi, ontologi mempertanyakan hakikat suatu fenomena.
- b. Epistemologi: Apakah hakikat hubungan antara yang ingin mengetahui (peneliti) dengan apa yang dapat diketahui? Secara lebih sederhana dapat dikatakan epistemologi mempertanyakan mengapa peneliti ingin mengetahui realitas, atau lebih konkret lagi epistemologi mempertanyakan mengapa suatu fenomena terjadi atau dapat terjadi.
- c. Metodologi: Bagaimana cara peneliti menemukan pengetahuan? Secara lebih sederhana dapat dikatakan metodologi mempertanyakan bagaimana cara peneliti menemukan pengetahuan, atau lebih konkret lagi metodologi mempertanyakan cara atau metoda apa yang digunakan oleh peneliti untuk menemukan pengetahuan ?

---

<sup>51</sup> Guba (1990:18) menyatakan suatu paradigma dapat dicirikan oleh respon terhadap tiga pertanyaan mendasar yaitu pertanyaan ontologi, epistemologi, dan metodologi. a. *Ontological: What is the nature of the "knowable?" or what is the nature of reality?*, b. *Epistemological: What is the nature of the relationship between the knower (the inquirer) and the known (or knowable)*, c. *Methodological: How should the inquirer go about finding out knowledge?*,

Paradigma<sup>52</sup> penelitian yang digunakan adalah paradigma konstruktivisme asumsi berdasarkan permasalahan-permasalahan yang diajukan dan untuk memberikan arahan penelitian, perlu diketengahkan asumsi<sup>53</sup>. Guna menjawab pertanyaan di atas, penulis melakukan penelusuran pustaka yang akan dituangkan dalam beberapa sub bahasan, sebagai berikut :

- a. Bahwa permasalahan pelaksanaan jabatan notaris, khususnya yang terkait dengan kode etik dan integritas, dimana integritas tidak sekedar terpaku dengan ketaatan terhadap undang-undang (normatif) semata, akan tetapi juga terkait dengan nilai-nilai / norma-norma dan prinsip-prinsip dalam masyarakat.
- b. Bahwa berbagai ketentuan mengenai pelaksanaan jabatan notaris yang diatur dalam UUJN 2004 yang diperbaharui dengan UUJN 2014.
- c. Bahwa klausula dalam praktek pelaksanaan jabatan notaris dapat dikategorikan belum berbasis integritas.

## 2. Tipe Penelitian

Pada dasarnya tipe penelitian dibagi menjadi 2 macam yaitu : (1) Metode penelitian kuantitatif, dapat diklasifikasikan menjadi 7 kategori yaitu penelitian deskriptif, penelitian perkembangan, penelitian tindakan,

---

<sup>52</sup> Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung: Remaja Rosdakarya, 2008), hlm. 30. Bandingkan pengertian paradigma yang dikemukakan oleh Thomas Kuhn, yang lebih kurang dipahami sebagai seperangkat keyakinan komunitas ilmu dalam berolah ilmu; dalam Deborah A. Redman, *Economic and Philosophy of Sosial Science*, (New York: Oxford Unniversity Press, 1991, hlm. 16. Lihat pula Yulia Sugandi, *Rekonstruksi Sosiologi Humanis Menuju Praktis*, (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2002), hlm. 9

<sup>53</sup> Dalam rangka memilih salah satu teori atau pendekatan digunakan untuk mendukung argumentasi pada kerangka berpikir diperlukan adanya asumsi yang bersifat imperatif, karena dengan asumsi postulat atau prinsip-prinsip yang berbeda, maka teori atau pendekatan yang digunakan akan berbeda pula. Asumsi ialah pernyataan yang dapat diuji kebenarannya secara empiris. Dikutip dari Husaini Usman dan Poernomo Setiady, *Metodologi Penelitian Sosial*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1996), hlm. 36

penelitian perbandingan kausal, penelitian korelasional, penelitian eksperimental semu, dan penelitian eksperimental. (2) Metode penelitian kualitatif meliputi 7 jenis yaitu : penelitian fenomenologikal, penelitian *grounded*, penelitian etnografi, penelitian historis, penelitian kasus, penelitian filosofikal, dan penelitian teori kritik sosial. Penelitian-penelitian deskriptif, perkembangan dan tindakan dapat saja dilakukan dengan menggunakan pendekatan kualitatif.<sup>54</sup>

Berdasarkan tipe penelitian tersebut, maka dalam disertasi ini digunakan tipe penelitian kualitatif yaitu deksriptif analisis. Menurut Kirk dan Miller mendefenisikan bahwa penelitian kualitatif adalah tradisi tertentu dalam ilmu pengetahuan sosial yang secara fundamental bergantung dari pengamatan pada manusia baik dalam wawasannya maupun dalam peristilahannya.<sup>55</sup> Penelitian ini bersifat *deskriptif analitis*, yaitu analisis data yang dilakukan tidak keluar dari lingkup permasalahan dan berdasarkan teori atau konsep yang bersifat umum diaplikasikan untuk menjelaskan tentang seperangkat data, atau menunjukkan komparasi atau hubungan seperangkat data dengan seperangkat data yang lain.<sup>56</sup>

### 3. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris, yaitu suatu pendekatan yang dilakukan untuk menganalisis tentang sejauh manakah suatu peraturan atau perundang-undangan atau hukum yang

---

<sup>54</sup> Sudarwan Danim, *Menjadi Peneliti Kualitatif*, (Bandung: Pustaka Setia, 2002), hlm. 39-40

<sup>55</sup> Lexy J. Moeleong, *Op. Cit.*, hlm. 4

<sup>56</sup> Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1997), hlm. 38

sedang berlaku secara efektif.<sup>57</sup> Pendekatan yuridis empiris dilakukan sebagai usaha untuk mendekati masalah yang diteliti dengan sifat hukum yang nyata berkaitan dengan rekonstruksi kode etik notaries yang berbasis hukum progresif, dimana dalam penelitian tersebut hendak dicapai mengenai pelaksanaan noaris saat ini apakah sudah sesuai dengan kode etik notaries, terdapatnya kelemahan dalam pelaksanaan kode etik notaries dalam menjalankan jabatan notaris saat ini dan perlunya dilakukan rekonstruksi kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaries yang berbasis hukum progresif.

#### **4. Sumber Data Penelitian**

##### **a) Jenis Data**

Jenis data dalam penelitian ini diperoleh atau dikumpulkan melalui data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari kepustakaan dan dokumentasi yang merupakan hasil penelitian dan pengolahan orang lain, yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku dan dokumentasi yang biasanya disediakan di perpustakaan atau milik pribadi.<sup>58</sup>

##### **b) Sumber Data**

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan. Data sekunder dalam penelitian ini adalah berupa bahan-bahan hukum sebagai berikut:

---

<sup>57</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta: Ghalia, 1998), hlm.52

<sup>58</sup> Hilman Hadikusuma, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, (Bandung: Mandar Maju, 1995), hlm 65

- a. Bahan hukum primer. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :
1. Undang-Undang Dasar Negara Kesatuan Republik Indonesia 1945;
  2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
  3. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
  4. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
  5. Kode etik notaris;
  6. Peraturan-peraturan lain yang terkait dengan penulisan ini.
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
1. Buku-buku hasil karya para sarjana tentang notaris, etika profesi, profesi notaris, integritas, rekonstruksi kebijakan, dan lain-lain.
  2. Hasil penelitian hukum yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini.
  3. Makalah/bahan penataran maupun artikel-artikel yang berkaitan dengan materi penelitian.
- c. Bahan hukum tersier. Bahan hukum tersier yaitu kamus, ensiklopedia, dan bahan-bahan lain yang dapat memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang dikaji.

### c) Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan penelitian lapangan dan studi kepustakaan. Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, *interview*, interpretasi dokumen (teks), serta *personal experience*. Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi berfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi.<sup>59</sup> Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*. Peneliti adalah instrumen utama<sup>60</sup> dalam pengumpulan data.

Dikatakan sebagai instrument utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif (*participant observer*), artinya peneliti menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya.<sup>61</sup> wawancara dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan bebas terpimpin, namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.

Di samping memanfaatkan dokumentasi dan observasi, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara dengan para responden. Kegiatan pengumpulan data meliputi, pertama mencari data primer kemudian data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah

---

<sup>59</sup> Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya*, (Malang: Yayasan Asah Asih Asuh, 1990), hlm 80

<sup>60</sup> Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, (Bandung: Tarsito, 1992), hlm 9

<sup>61</sup> Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian*, (Surabaya: Usaha Nasional, 1993), hlm 31-32

dikumpulkan dan disistematisir oleh pihak lain, dan digunakan juga dalam penelitian ini<sup>62</sup>.

Teknik untuk menemukan data primer, dilakukan melalui wawancara secara bebas/terbuka atau tak terstruktur secara langsung dengan responden yang ditemui, yang dianggap penting untuk memberikan data dalam penelitian ini. Meskipun terdapat data statistik yang didapat melalui data sekunder maupun wawancara terpadu, tetapi penelitian ini lebih bersifat *field research* dengan menggunakan pendekatan *hermeneutik*. Di samping itu observasi dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data tentang lokasi penelitian dalam aspek fisiknya.

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.<sup>63</sup> *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 dilakukan dengan beberapa Notaris, baik dilakukan wawancara dengan bertemu secara langsung maupun melalui telepon.

---

<sup>62</sup> David W. Stewart, *Secondary Research Information, Sources and Methods*, (London-Newbury: Sage Publications, 1984), hlm 11-12

<sup>63</sup> *Ibid*, hlm 57

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.

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

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

#### **d) Teknik Pengolahan Data**

Teknik pengolahan data adalah bagaimana cara mengolah data yang berhasil dikumpulkan untuk memungkinkan penelitian bersangkutan melakukan analisa yang sebaik-baiknya.<sup>64</sup> Penganalisaan data merupakan tahap penting dan menentukan, karena pada tahap ini penulis mengolah data. Dalam setiap penelitian hukum normatif, pengolahan data pada hakekatnya merupakan kegiatan untuk mengadakan sistemisasi terhadap bahan-bahan hukum tertulis tersebut untuk memudahkan pekerjaan analisis dan konstruksi.<sup>65</sup>

Cara pengolahan bahan hukum dilakukan secara deduktif yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum

---

<sup>64</sup> Soerjono & Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta 2003), hlm. 46

<sup>65</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*. (Jakarta: UI Press 2007), hlm. 251-252

terhadap permasalahan konkret yang dihadapi. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisa untuk melihat pelaksanaan jabatan notaris berdasarkan UUJN 2014 yang dilihat dari sudut pandang sebagai profesi yang membutuhkan integritas, sehingga dari fakta-fakta yang telah tersusun secara sistematis tersebut dapat memberikan gambaran yang tepat bagi para notaris dalam melaksanakan jabatannya maupun masyarakat yang menggunakan jasa-jasa notaris dalam kehidupan sehari-hari.

## **5. Analisis Data**

Analisis data dilakukan dengan metode pendekatan deskriptif kualitatif. Dalam pendekatan secara kualitatif tidak digunakan parameter statistik guna menganalisis data yang ada. Sunarjati Hartono<sup>66</sup> mengemukakan cara-cara menganalisis terhadap data yang dikumpulkan dilakukan dengan analisis atau penafsiran (interpretasi) hukum yang dikenal, seperti penafsiran otentik, penafsiran menurut tata bahasa (gramatikal), penafsiran berdasarkan sejarah perundang-undangan, penafsiran sistematis, penafsiran sosiologis, penafsiran teleologis, penafsiran fungsional, ataupun penafsiran futuristik. Cara penafsiran di atas berguna untuk menemukan suatu asas atau kaidah hukum.

Berdasarkan pada hal yang telah dikemukakan dalam bagian ini maka penulisan disertasi ini menggunakan metode pendekatan konseptual dengan mendasarkan penelitian terutama pada data sekunder, sedangkan

---

<sup>66</sup> Sunarjati Hartono, *Penelitian Hukum di Indonesia*, (Bandung: Alumni, 1994), hlm. 152

data primer yang dikumpulkan hanya digunakan sebagai data pendukung saja. Metode pengumpulan data adalah studi kepustakaan dan studi lapangan hanya bersifat sebagai penunjang. Selanjutnya metode analisa data yang digunakan adalah teknik analisis data kualitatif.

## **6. Teknik Validasi Data**

Teknik validasi data/pengabsahan data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah teknik triangulasi, yaitu teknik pemeriksaan data dengan memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data tersebut.<sup>67</sup> Teknik yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan melakukan pengecekan terhadap sumber lainnya. Modelnya dapat berupa membandingkan data hasil pengamatan dari data hasil wawancara; membandingkan informasi yang diperoleh dengan berbagai pendapat orang dari kalangan biasa, pegawai/aparat, pakar/ahli/orang berpendidikan dan pengusaha/tokoh informal serta membandingkan data hasil wawancara dengan dokumen serta literatur yang relevan.

## **E. Orisinilitas Penelitian**

Penelusuran pustaka terutama terhadap beberapa disertasi yang berkaitan dengan pelaksanaan jabatan notaris yang dikaitkan dengan integritas perlu dilakukan untuk menjamin kebaruan objek penelitian disertasi ini. Berdasarkan penelusuran terhadap disertasi yang telah ditulis sebelumnya setelah diperbandingkan permasalahan yang dikaji di dalamnya, permasalahan yang dikaji dalam disertasi ini tidak terdapat kesamaan. Beberapa disertasi dan tesis yang telah ditelusuri sebelumnya dapat dilihat pada tabel sebagai berikut:

---

<sup>67</sup> Lexy J. Moeleong, *Op.Ciy.*, hlm. 65

**Tabel 1**  
**Orisinilitas Penelitian**

No.	Judul Tesis/Disertasi	Penyusun	Hasil Penelitian	Perbedaan dengan Disertasi Promovendus
1.	Rekonstruksi Pengawasan Notaris Berbasis Hukum Progresif (Studi Tentang Majelis Pengawas Notaris Jawa Tengah)	Ngadino	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Pelaksanaan pengawasan yang dilakukan Majelis Pengawas Daerah Notaris terhadap tugas, fungsi dan wewenang Notaris di Jawa Tengah belum berjalan dengan baik.</li> <li>2. Pengawasan terhadap notaris dapat menimbulkan dampak negatif pada pelayanan sosial terkait dengan profesi notaris. Suatu tindakan yang keliru dari notaris dalam menjalankan pekerjaannya tidak hanya akan merugikan notaris itu sendiri namun dapat juga merugikan organisasi profesi, masyarakat dan negara.</li> <li>3. Orientasi hukum progresif bertumpu pada aspek peraturan dan perilaku (<i>rules and behavior</i>). Peraturan akan membangun sistem hukum positif yang logis dan rasional, sementara aspek perilaku / manusia akan menggerakkan peraturan dan sistem yang telah terbangun itu.</li> </ol>	<p>Penelitian lebih menitikberatkan pada pelaksanaan Majelis Pengawas dalam mengawasi perilaku para notaris apakah telah sesuai dengan kode etik notaris yang telah ditetapkan, serta tindakan nyata oleh Majelis Pengawas dalam memberikan sanksi terhadap notaris-notaris yang telah melanggar kode etik notaries</p>

2.	Kinerja Notaris Indonesia (Studi tentang malapraktek dan akta berpotensi konflik)	Henny Tanu Widjaja	<p>Kinerja notaris Indonesia khususnya di Surabaya terjadi beberapa malapraktik yang kurang memuaskan kliennya. Kode etik notaris kurang berfungsi terbukti sering dijumpainya pelanggaran-pelanggaran terhadap etika profesi namun belum terlihat penerapan sanksinya.</p> <p>Kepatuhan pada undang-undang dan moralitas dalam menjalankan tugasnya sebagai notaris sering diabaikan, terbukti terjadinya gugatan malapraktik terhadap beberapa notaris di Surabaya sehingga berdampak negatif terhadap kepercayaan masyarakat terhadap profesionalitas notaris</p>	Perlu diteliti lebih lanjut tidak saja mengenai malapraktik yang telah dilakukan oleh notaris, akan tetapi juga diteliti lebih lanjut mengenai celah-celah hukum apa saja yang mengakibatkan seorang notaris berani melanggar kode etik notaris.
3.	Sanksi terhadap Notaris Terkait dengan Pelanggaran Kode Etik Di Wilayah Kota Bengkulu	Amelia Merdeka Sari	<p>Bentuk pelanggaran yang dilakukan notaris antara lain: merangkap jabatan yang dilarang oleh UUJN, menetapkan honorarium di bawah standar yang seharusnya telah ditetapkan oleh perkumpulan (diatur dalam Pasal 4 angka 10 Kode Etik Notaris).</p> <p>Penerapan sanksi sudah sesuai dengan ketentuan UUJN dan Kode Etik Notaris yaitu dengan teguran secara lisan, setelah itu jika notaris tetap tidak mengindahkan maka dapat diteruskan dengan teguran secara tertulis</p>	Perlu dilakukan penelitian tentang rekonstruksi isi kode etik gar notaris benar-benar menjalankan kode etik dalam rangka menunjang harkat dan martabat jabatan notaries

4.	Penerapan Sanksi Kode Etik terhadap Pelanggaran Jabatan Oleh Notaris dalam Praktek di Jakarta Selatan	Hetty Roosmilawati	<p>Notaris yang melanggar kode etik, dapat dijatuhkan sanksi oleh Dewan Kehormatan. Sanksi yang dikenakan terhadap anggota Ikatan Notaris Indonesia yang melanggar kode etik tersebut dapat berupa : Teguran, Peringatan, Schorzing (pemecatan) dari keanggotaan Perkumpulan, Onzetting (pemecatan) dari keanggotaan Perkumpulan dan Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan Perkumpulan. Namun sanksi pemecatan yang diberikan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran kode etik bukanlah berupa pemecatan dari jabatan Notaris melainkan pemecatan dari keanggotaan Ikatan Notaris Indonesia sehingga sanksi tersebut terkesan kurang mempunyai daya mengikat bagi Notaris yang melakukan pelanggaran kode etik. Notaris yang dijatuhkan sanksi atas pelanggaran kode etik dapat melakukan upaya pembelaan diri dan dapat mengajukan banding secara bertingkat terhadap putusan Dewan Kehormatan Daerah kepada dewan Kehormatan Wilayah dan Dewan Kehormatan Pusat sebagai pemeriksaan tingkat akhir</p>	<p>Perlunya dilakukan penelitian yang menitik beratkan pada perubahan terhadap isi kode etik notaris sehingga notaris benar-benar menjalankan setiap kode etik yang telah ditetapkan dalam rangka menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan notaris. Di dalam menjalankan kode etik notaris, diharapkan para notaris benar-benar menjalankan kode etik notaris, tidak semata-mata untuk menghindari pengenaan sanksi semata</p>
----	---	--------------------	---	---

5.	Perberlakuan Sanksi Kode Etik terhadap Notaris yang Melakukan Pelanggaran Moralitas Di Luar Jabatan Notaris	Yulia Mutiara Indriasari	Kode etik belum dapat ditegakan dengan baik oleh notaris diluar menjalankan jabatan sebagai notaris di karenakan notaris lebih memilih harga diri daripada integritas dan kurangnya kesadaran notaris dalam memahami peraturan kode etik serta ketidaktegasan Majelis Pengawas Notaris dan Dewan Kehormatan Notaris dalam menangani suatu pelanggaran kode etik, maka dari pelanggaran tersebut diberikan sanksi berupa teguran, peringatan, schorsing (pemecatan sementara) dari keanggotan perkumpulan, onzetting (pemecatan) dari keanggotaan perkumpulan dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan.	Perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai sanksi yang diberikan, apakah telah sesuai dengan pelanggaran yang dilakukan dan telah menimbulkan efek jera
----	---	-----------------------------	--	---

## **F. Sistematika Disertasi**

Disertasi terdiri dari 6 (enam) bab, dengan penjabaran sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, berisi latar belakang masalah, fokus studi dan permasalahan, tujuan dan kontribusi penelitian, kerangka konseptual disertasi, kerangka teori, kerangka pemikiran, metode penelitian, orisinalitas penelitian serta sistematika disertasi.

Bab II Kajian Pustaka berisi tinjauan umum tentang notaris, tinjauan tentang kode etik notaries dan penerapan kode etik berbasis hukum progresif.

Bab III Pelaksanaan kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris saat ini, yang berisi tinjauan umum tentang pelaksanaan kode etik notaris, tinjauan tentang pelanggaran kode etik notaris, pelanggaran kode etik jabatan notaris saat ini.

Bab IV Kelemahan kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris saat ini yang berisi kelemahan kode etik dalam jabatan notaris saat ini dan akibat hukum dari kelemahan kode etik dalam jabatan notaris.

Bab V Rekonstruksi kode etik notaris dalam menjalankan jabatan notaris yang berbasis hukum progresif yang berisi tentang kode etik notaries menurut Pancasila Sila Kelima dan UUD 1945, kedudukan kode etik di berbagai negara, rekonstruksi isi kode etik notaries berbasis hukum progresif dan temuan teori.

Bab VI Penutup, berisi kesimpulan, implikasi kajian disertasi dan saran-saran disertasi