

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Etika adalah salah satu bagian dari filsafat yang mengadakan studi tentang kehendak manusia. Secara lebih sederhana dapatlah dikatakan bahwa etika adalah filsafat tingkah laku manusia, yang mencari pedoman tentang bagaimana seharusnya manusia bertindak atau berbuat.<sup>1</sup> Sasaran etika semata-mata adalah tingkah laku atau perbuatan manusia yang dilakukan dengan sengaja. Baik tidaknya, tercela tidaknya suatu perbuatan itu dinilai dengan ada tidaknya kesengajaan. Orang harus bertanggung jawab terhadap perbuatannya yang dilakukan dengan sengaja.

Perbuatan yang dilakukan dengan sengaja harus sesuai dengan kesadaran etisnya. Kesadaran etis bukan hanya berarti sadar akan adanya perbuatan yang baik dan buruk saja, tetapi sadar pula bahwa orang wajib berbuat baik dan wajib menghindarkan diri dari perbuatan tercela. Etika yang berasal dari kesadaran manusia merupakan petunjuk tentang perbuatan mana yang baik dan mana yang buruk dan sekaligus juga merupakan penilaian atau kualifikasi terhadap perbuatan seseorang. Dalam etika kita tidak hanya berbicara tentang kehendak atau perilaku manusia melainkan juga tentang kaedah dan motivasi perilaku manusia. Etika pada hakekatnya merupakan pandangan hidup dan pedoman tentang bagaimana seyogyanya seseorang itu bertindak. Bagi etika,

---

<sup>1</sup> Solomon, Robert C.-, *Etika suatu pengantar*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2000), hlm. 47.

baik buruknya, tercela tidaknya perbuatan itu diukur dengan tujuan hukum, yaitu ketertiban masyarakat.<sup>2</sup>

Masyarakat sebagai makhluk sosial senantiasa dalam kehidupan sehari-hari akan saling melakukan interaksi sosial. Hubungan-hubungan yang terjadi dalam interaksi sosial tersebut tidak jarang merupakan suatu hubungan hukum, yang tentunya akan melahirkan suatu perbuatan hukum, yang mempunyai akibat-akibat hukum tertentu. Dalam konteks inilah, kepastian hukum menjadi dasar dalam pranata sistem hukum suatu negara.

Bagi hukum problematiknya adalah ditaati atau dilanggar tidaknya kaedah hukum. Hukum menuntut legalitas, yang berarti bahwa yang dituntut adalah pelaksanaan atau pentaatan kaedah hukum semata-mata. Sebaliknya etika lebih mengandalkan iktikad baik dan kesadaran moral pada pelakunya. Oleh karena itu etika menuntut moralitas, yang berarti bahwa yang dituntut adalah perbuatan yang didorong oleh rasa wajib dan tanggung jawab. Itulah sebabnya timbul kesulitan untuk menilai pelanggaran etika selama pelanggaran itu tidak merupakan pelanggaran hukum. Etika seperti halnya juga dengan hukum mengancam pelanggaran dengan sanksi. Hanya saja pelanggaran pada etik sanksinya tidak dapat dipaksakan dengan sarana ekstrem.

Kata profesi dalam bahasa Indonesia yang tepat dan baku tidak atau belum ada. Pada umumnya profesi dapat dilukiskan sebagai pekerjaan yang

---

<sup>2</sup> *Ibid.*

menyediakan atau memberikan pelayanan yang "*highly specialized intellectual*".<sup>3</sup>

Menurut Roscoe Pound kata profesi itu "*refers to a group of men pursuing a learned art as a common calling in the spirit of a public service, no less a public service because it may incidentally be a means of livelihood*".<sup>4</sup>

Jadi profesi adalah pekerjaan pelayanan yang dilandasi dengan persiapan atau pendidikan khusus yang formil dan landasan kerja yang ideal serta didukung oleh cita-cita etis masyarakat. Adapun ciri-ciri profesi ialah: merupakan pekerjaan pelayanan, didahului dengan persiapan atau pendidikan khusus formil, keanggotaannya tetap dan mempunyai cita-cita etis masyarakat. Profesi berbeda dengan pekerjaan lain yang tujuannya adalah untuk memperoleh keuntungan semata-mata, sedangkan profesi memusatkan perhatiannya pada kegiatan yang bermotif pelayanan. Profesi tidak selalu dibedakan dengan tajam dari pekerjaan-pekerjaan lain (*vocation, occupation*).<sup>5</sup>

Peraturan mengenai profesi pada umumnya mengandung hak-hak yang fundamental dan mempunyai peraturan-peraturan mengenai tingkah laku atau perbuatan dalam melaksanakan profesinya yang dituangkan dalam Kode Etik. Di dalam praktek pelaksanaan profesi (hukum) cenderung berkembang kearah mencari keuntungan (dokter, pengacara, Notaris), sehingga kesadaran hukum dan kepedulian sosial menurun.

Profesi hukum harus berlandaskan etik. Demi hukum itu sendiri profesi hukum harus berlandaskan etik. Dapatlah kiranya profesi hukum itu

---

<sup>3</sup> Sumaryono, E., *Etika Profesi Hukum*, (Jakarta: Penerbit Kanisius, 2006), hlm. 58.

<sup>4</sup> *Ibid.*

<sup>5</sup> *Ibid.*

dirumuskan sebagai suatu kegiatan pelayanan dalam bidang hukum melalui pendidikan tinggi hukum berdasarkan etik. Kode Etik profesi hukum yang bersifat umum tidak ada, karena profesi hukum sangat bervariasi. Hal ini tampak dari adanya beberapa kelompok profesi hukum, yaitu antara lain hakim, jaksa, pengacara, Notaris, dosen hukum dan sebagainya. Mengingat bahwa secara teknis fungsional dan operasional tugas masing-masing kelompok dalam profesi hukum itu berbeda, maka masing-masing mempunyai Kode Etiknya sendiri sendiri. Hakim misalnya yang tergabung dalam IKAHI mempunyai Kode Etiknya sendiri sebagai hasil Keputusan Musyawarah Nasional ke IX Ikatan Hakim Indonesia tahun 1988 yang dikenal dengan Panca Brata, pengacara yang tergabung dalam IKADIN mempunyai Kode Etiknya sendiri, Notaris yang tergabung dalam INI mempunyai Kode Etiknya yang ditetapkan oleh Kongres Ikatan Notaris Indonesia ke IX tahun 1974. Mereka semua itu bergerak di bidang hukum, tetapi ada perbedaan tugas. Pada hakekatnya kegiatan mereka bersifat ilmiah yang membutuhkan dasar pendidikan tinggi hukum. Mereka harus mampu merumuskan masalah-masalah hukum, memecahkannya, menerapkannya dan memberi putusan. Yang diperlukan adalah kemampuan untuk "*solving legal problems*". Baik hakim, jaksa dan sebagainya harus menguasai "*the power of solving legal problems*". Meskipun secara teknis operasional kegiatan mereka berbeda namun di lapangan mereka selalu dihadapkan pada peristiwa atau konflik yang harus dipecahkannya, oleh karena itu harus menguasai dan mampu mengoperasionalkan bekal yang diperolehnya dari pendidikan tinggi hukum.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Sudikno Mertokusumo, *Profesi dan pendidikan hukum*, (makalah disajikan pada Temu Ilmiah

Profesi hukum tidak dapat disamakan dengan profesi-profesi lainnya seperti profesi dokter misalnya. Profesi dokter merupakan profesi dengan kegiatan tunggal yang tidak bervariasi dibandingkan dengan profesi hukum, sehingga ikatan antara para anggotanya erat dan pelaksanaan Kode Etiknya lebih mudah dan mantap.

Tujuan dirumuskannya Kode Etik adalah untuk mencegah terjadinya perilaku yang tidak etis dari anggotanya dan memberikan arah serta menjamin mutu moral anggotanya. Pemegang profesi dituntut mengutamakan profesinya secara bertanggung jawab. Sekalipun Kode Etik itu dimaksudkan untuk mencegah adanya campur tangan dari pihak luar profesi, namun berfungsi juga sebagai kontrol sosial. Pelanggaran Kode Etik tidak menimbulkan sanksi formil bagi pelakunya, sehingga terhadap kasus pelanggaran umumnya hanya dilakukan teguran. Kode Etik memerlukan adanya Dewan Kehormatan untuk mengawasi pelaksanaan profesi dan pelaksanaan Kode Etik (Universitas Gadjah Mada sejak tahun 1997 telah memiliki Dewan Kehormatan Kode Etik Dosen).<sup>7</sup>

Profesi “Notaris” dapat dilacak balik ke abad ke 2-3 pada masa roma kuno, dimana mereka dikenal sebagai *scribae*, *tabellius* atau notarius. Pada masa itu, mereka adalah golongan orang yang mencatat pidato. Istilah Notaris diambil dari nama pengabdinya, notarius, yang kemudian menjadi istilah/titel

---

Mahasiswa Notariat Indonesia di Kaliurang, 2006)

<sup>7</sup> Sudikno Mertokusumo, dan A.Pitlo, Bab-bab tentang penemuan hukum, (Jakarta: PT Citra Aditya Bakti, 2003), hlm 74.

bagi golongan orang penulis cepat atau stenografer. Notaris adalah salah satu cabang dari profesi hukum yang tertua di dunia.<sup>8</sup>

Tugas dan fungsi Notaris adalah memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat. Untuk dapat memberikan penyuluhan hukum tersebut, Notaris diberikan kewenangan untuk melakukan tindakan hukum secara netral (tidak berpihak kepada siapapun) berdasarkan permintaan kliennya.

Eksistensi lembaga Notaris muncul sebagai salah satu upaya negara untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi anggota masyarakat. Mengingat dalam wilayah hukum privat/perdata, negara menempatkan Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang dalam hal pembuatan akta otentik, untuk kepentingan pembuktian/alat bukti.

Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang berintikan kebenaran dan keadilan yang mana menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Untuk itu dibutuhkan alat bukti tertulis otentik mengenai keadaan, peristiwa, atau perbuatan hukum yang dilaksanakan melalui jabatan tertentu, yaitu oleh Notaris sebagai pejabat umum.

Sudikno Mertokusumo memberikan definisi Notaris sebagai pejabat umum yang mempunyai wewenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diperintahkan oleh peraturan umum atau diminta oleh para pihak yang membuat akta.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo, *Arti Penemuan Hukum Bagi Notaris*, Renvoi, Nomor 12, tanggal 3 Mei 2004, hlm. 49.

Agar dapat dinyatakan sebagai akta otentik, suatu akta Notaris harus memenuhi persyaratan, yaitu:<sup>10</sup>

Akta harus dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum

1. Akta harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang
2. Akta dibuat oleh yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuat.

Jika salah satu dari persyaratan tersebut tidak dipenuhi, maka akta tersebut kehilangan otensitasnya, dengan kata lain akta tersebut menjadi akta di bawah tangan. Suatu akta otentik dapat dijadikan sebagai alat bukti yang sempurna, yang artinya apabila salah satu pihak mengajukan akta tersebut di pengadilan, Hakim harus menerimanya dan menganggap bahwa apa yang tertulis dalam akta itu sungguh-sungguh telah terjadi. Sehingga segala sesuatu yang tertulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh Hakim dan harus dianggap benar selama ketidakbenarannya tidak dapat dibuktikan.

Akta otentik yang dibuat oleh seorang Notaris dapat dibedakan atas:<sup>11</sup>

1. Akta yang dibuat “oleh” (door) Notaris atau yang dinamakan “akta relaas” atau “akta pejabat” (ambtelijke akten).
2. Akta yang dibuat “dihadapan” (ten overstaan) Notaris atau yang dinamakan “akta partij” (partij akten).

Sejak berlakunya Undang-undang Jabatan Notaris yang baru, maka lahirilah perkembangan hukum yang berkaitan langsung dengan dunia kenotariatan saat ini, yakni:<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> KUHPerdara, Ps. 1868.

<sup>11</sup> G.H.S. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 1999), hlm 51-52.

1. Adanya “perluasan kewenangan Notaris”, yaitu kewenangan yang dinyatakan dalam Pasal 15 ayat (2) butir f, yakni: “kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan”.
2. Kewenangan untuk membuat akta risalah lelang. Akta risalah lelang ini sebelum lahirnya Undang-undang tentang Jabatan Notaris menjadi kewenangan juru lelang dalam Badan Urusan Utang Piutang dan Lelang Negara (BUPLN) berdasarkan Undang-undang Nomor 49 Prp tahun 1960.

Memberikan kewenangan lainnya yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan. Kewenangan lainnya yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan ini merupakan kewenangan yang perlu dicermati, dicari dan diketemukan oleh Notaris, karena kewenangan ini bisa jadi sudah ada dalam dalam Peraturan Perundang-undangan, dan juga kewenangan yang baru akan lahir setelah lahirnya Peraturan Perundang-undangan yang baru.

Kebutuhan akan jasa Notaris dalam masyarakat modern tidak mungkin dapat dihindarkan. Notaris sebagai pejabat umum diangkat oleh pemerintah dan pemerintah sebagai organ negara mengangkat Notaris bukan semata untuk kepentingan Notaris itu sendiri, melainkan juga untuk kepentingan masyarakat luas. Jasa yang diberikan oleh Notaris terkait erat dengan persoalan *trust* (kepercayaan diantara para pihak), artinya negara memberikan kepercayaan yang besar terhadap Notaris dan dengan demikian dapat dikatakan bahwa pemberian kepercayaan kepada Notaris berarti bahwa Notaris itu mau tidak mau telah memikul tanggung jawab atasnya. Tanggung jawab ini dapat berupa tanggung jawab secara hukum maupun moral.

Pengawasan dan Pembinaan terhadap Perilaku Notaris yang diatur dalam Kode Etik Profesi dan Pelaksanaan Jabatan Notaris yang diatur dalam Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dilakukan oleh

---

<sup>12</sup> Indonesia, *Undang-Undang tentang Jabatan Notaris*, UU No. 30 tahun 2004

Majelis Pengawas Notaris secara berjenjang dari mulai Majelis Pengawas Daerah Notaris, Majelis Pengawas Wilayah Notaris, Majelis Pengawas Pusat Notaris.<sup>13</sup>

Adanya Dewan Kehormatan yang mempunyai tugas utama untuk melakukan pengawasan atas pelaksanaan Kode Etik tidak lain adalah semata-mata untuk kepentingan para Notaris sendiri, yang mempunyai ikatan dengan pengawasan yang dilakukan Majelis Pengawas yang telah ditentukan oleh undang-undang. Namun, harus diperhatikan bahwa Dewan Kehormatan di dalam menjalankan tugas dan wewenangnya tidak terlepas dari Ketentuan-ketentuan yang ada, baik yang berkaitan dengan organisasi Ikatan Notaris Indonesia maupun Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pengawasan terhadap para Notaris tidak hanya berlaku dalam hal Notaris mengabaikan keluhuran dan martabat atau tugas jabatannya atau melakukan pelanggaran terhadap peraturan umum atau melakukan kesalahan-kesalahan lain di dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris.

Oleh karena itu, sangatlah penting bagi para Notaris untuk dapat lebih memahami sejauhmana perbuatan itu dapat dikatakan sebagai pelanggaran Kode Etik, bagaimana efektivitas organisasi/perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia dalam memberikan pembinaan terhadap para Notaris agar tidak terjadi hal-hal yang merugikan Notaris dan masyarakat yang dilayaninya.

Sehubungan dengan uraian di atas mengenai fungsi dan tugas Notaris serta Kode Etik Notaris dan pengawasan Notaris maka penulis melakukan penelitian dengan membuka kembali kasus yang pernah terjadi pada kantor

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, ps. 68

Notaris “ R.S.L “ di kota Depok, karena di kantor tersebut pernah terjadi pelanggaran jabatan Notaris yang mengakibatkan kerugian pada masyarakat. Kasus tersebut bermula karena adanya laporan dari masyarakat atas nama Inneke Widjaya kepada Pengawas Daerah Notaris Kota Depok mengenai pelanggaran jabatan Notaris atas nama Notaris “ R.S.L “ terhadap Akta yang dibuatnya yaitu nomor 3 tentang Pendirian PT. Golden Lobster, Akta Nomor 4 tentang Surat Kuasa, Akta Nomor 5 tentang Surat Kuasa yang kesemuanya dibuat pada hari dan tanggal yang sama, yaitu pada hari Jum’at tanggal 22 Juni 2007. Pelapor menerangkan bahwa ia tidak pernah dilibatkan ataupun menandatangani terhadap Akta Pendirian Perusahaan dimaksud atau akta-akta Surat Kuasa.

Berdasarkan kasus tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dan menyusunnya dalam tesis dengan judul **”Penerapan Sanksi Kode Etik Terhadap Pelanggaran Kode Etik dan Undang-Undang Jabatan Notaris (Studi Kasus Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris tanggal 03 Juni 2009 Nomor 06/B/Mj.PPN/2009)”**

## **1.2. Pokok Permasalahan**

Perumusan masalah merupakan hal yang sangat penting dalam suatu penelitian, karena dengan perumusan masalah seorang peneliti telah mengidentifikasi persoalan yang diteliti sehingga sasaran yang hendak dicapai menjadi jelas dan terarah.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini dapat penulis rumuskan sebagai berikut:

1. Perbuatan apa saja yang melanggar Kode Etik dan Undang-undang Jabatan Notaris yang dilakukan oleh Notaris "R.S.L" di Kota Depok ?
2. Penerapan sanksi apa yang diberikan kepada Notaris "R.S.B" terhadap pelanggaran Kode Etik dan Undang-Undang Jabatan Notaris ?

### 1.3. Metode Penelitian

Setiap kegiatan ilmiah untuk lebih terarah, akurat dan rasional sehingga sesuai dengan kriteria keilmuan dan dapat dipertanggungjawabkan keobyektifannya, diperlukan suatu metode yang sesuai dengan obyek yang dibicarakan. Karena penelitian hukum bertujuan untuk memberikan kemampuan dan keterampilan untuk mengungkapkan kebenaran, melalui kegiatan-kegiatan yang sistematis, metodologis dan konsisten.<sup>14</sup>

Dalam penulisan ini, bentuk penelitian hukum yang digunakan adalah dengan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Penelitian kepustakaan yaitu, penelitian yang menekankan pada penggunaan data sekunder atau berupa norma hukum tertulis dan atau wawancara dengan informan serta narasumber.<sup>15</sup>

Adapun jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yaitu data yang diperoleh langsung melalui penelusuran kepustakaan atau dokumentasi.<sup>16</sup> Sehingga penelitian ini menggunakan macam bahan hukum primer sebagai norma dasar, bahan sekunder sebagai bahan yang memberikan informasi yang berkaitan dengan isi sumber primer serta

<sup>14</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : Penerbit Universitas Indonesia, 2007), hlm. 46.

<sup>15</sup> Dian Puji N. Simatupang, "Proposal Penelitian (Thesis), Bahan Perkuliahan Metode Penelitian Hukum Universitas Indonesia Fakultas Hukum Program Magister Kenotariatan," (makalah disampaikan pada perkuliahan, Depok, 13 Maret 2009), hlm. 8.

<sup>16</sup> *Ibid.*, hlm. 9.

implementasinya, serta menggunakan bahan hukum tersier sebagai pemberi petunjuk (pelengkap) terhadap sumber primer dan sekunder.<sup>17</sup>

Sedangkan metode analisis data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah studi dokumen kualitatif, yaitu tidak mementingkan kuantitas tetapi kualitas dari data-data yang dipergunakan.

Dengan metode-metode pengumpulan data tersebut di atas, diharapkan dapat memberikan titik terang untuk sedikit mengetahui dan memecahkan permasalahan yang ada yakni apa saja perbuatan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris “ R.S.L “, dan penerapan sanksi apa yang diberikan kepada Notaris “ R.S.L “.

Dari hasil penelitian itu dipilah-pilah dan akhirnya menjadi suatu kesimpulan yang teratur, lengkap dan sistematis dalam bentuk laporan penelitian

#### **1.4. Sistematika Penulisan**

Judul tesis ini adalah **Penerapan Sanksi Kode Etik Terhadap Pelanggaran Kode Etik dan undang-undang Jabatan Notaris (Studi Kasus putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris tanggal 03 Juni 2009 Nomor 06/B/Mj.PPN/2009).**

Sistematika penulisan dalam tesis ini terdiri dari tiga bab dan tiap bab dibagi menjadi beberapa sub bab. Adapun sistematika setiap bab adalah sebagai berikut:

---

<sup>17</sup> Sri Mamudji, et al., *Metode Penelitian dan Penulisan Hukum*, (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm. 3.

**BAB I   Pendahuluan**

Dalam bab ini berisikan antara lain mengenai latar belakang masalah, pokok permasalahan, metode penelitian dan sistematika penulisan.

**BAB II   Tinjauan Atas Penerapan Sanksi Terhadap Notaris**

Dalam bab ini berisikan antara lain mengenai Pengertian Notaris, Notaris sebagai Profesi, Pengawasan Terhadap Notaris, Kode Etik Notaris, Sanksi Pelanggaran Kode Etik, Sejarah Notaris dan Ikatan Notaris Indonesia dan Kasus Pelanggaran Kode Etik yang dilakukan Notaris.

**BAB III   Penutup**

Pada bab terakhir ini, penulis akan menyajikan suatu kesimpulan dan saran dari segala penguraian dan pembahasan dari seluruh isi judul tesis tersebut.