

**BAB III**  
**DUALISME KEWENANGAN PEMERIKSAAN DUGAAN**  
**PELANGGARAN KODE ETIK NOTARIS**

**A. Dualisme Kewenangan Pemeriksaan Dugaan Pealanggaran Kode Etik Notaris**

Notaris memiliki tugas merumuskan secara tertulis dan autentik hubungan hukum antara para pihak yang secara mufakat meminta jasa Notaris. Pentingnya Notaris dalam kehidupan masyarakat khususnya dalam pembuatan akta autentik yang digunakan sebagai alat bukti, maka Notaris mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik dan sekaligus merupakan perpanjangan tangan pemerintah.

Secara administratif, Notaris memiliki hubungan dengan negara dalam hal pemerintahan. Salah satunya adalah berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian Notaris. Menurut Komar Andasmita, bentuk atau corak Notaris dapat dibagi menjadi 2 (dua) kelompok utama yakni<sup>41</sup>:

1. *Notariat functional*, hal mana wewenang-wewenang pemerintah didelegasikan (*gedelegeerd*) dan demikian itu diduga mempunyai kebenarannya, mempunyai kekuatan bukti formal dan mempunyai daya/kekuatan eksekusi. Di negara-negara yang menganut bentuk notariat ini terdapat pemisah yang keras antara *wettelijk* dan *niet wette*

---

<sup>41</sup>Komar Andasmita, *op. cit.*, hlm 12

*lji*, *wekzaam* *hedenyaitu* pekerjaan-pekerjaan yang didasarkan Undang-Undang/hukum dan yang tidak/bukan dalam notariat.

2. *Notariat Profesional*, dalam kelompok ini walaupun pemerintah mengatur tentang organisasinya tetapi akta – akta Notaris ini tidak mempunyai akibat – akibat khusus tentang kebenarannya, kekuatan bukti demikian kekuatan eksekutorialnya.

Sebagai konsekuensi logis sering dengan adanya tanggung jawab Notaris kepada masyarakat, maka haruslah dijamin adanya pengawasan dan pembinaan terus menerus agar Notaris selalu sesuai dengan kaidah hukum yang mendasari kewenangannya dan dapat terhindar dari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan. Agar nilai – nilai etika dan hukum yang seharusnya dijunjung tinggi oleh Notaris dapat berjalan sesuai undang – undang yang ada, maka sangat diperlukan adanya pengawasan.

Pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya<sup>42</sup>. Adapun tujuan pengawasan Notaris adalah memenuhi persyaratan – persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan – ketentuan dalam perundang – undangan yang berlaku demi kepentingan masyarakat umum, karena Notaris dihadirkan untuk melayani kepentingan

---

<sup>42</sup>Sujamto, *op. cit.*, hlm. 53.

masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta autentik sesuai permintaan kepada Notaris.

Majelis Pengawas Daerah sebagai lembaga yang mengawasi Notaris memiliki wewenang berdasarkan Pasal 70 huruf a UUJN, menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris. Sedangkan berdasarkan Anggaran Dasar Ikatan Notaris Indonesia Pasal 12, Dewan Kehormatan juga diberi kewenangan memeriksa atas dugaan pelanggaran ketentuan kode etik Notaris. Kewenangan yang lahir kepada Majelis Pengawas Daerah adalah perintah UUJN, sedang kewenangan yang lahir kepada Dewan Kehormatan adalah perintah Anggaran Dasar Organisasi Notaris yaitu Ikatan Notaris Indonesia.

Berdasarkan penjelasan tersebut telah terjadi pelimpahan kewenangan yang sama kepada 2 (dua) lembaga pengawas Notaris. H. M. Firdaus Ibnu Pamungkas, S.H, sebagai ketua Majelis Pengawas Daerah dan ketua Dewan Kehormatan Daerah Kota Yogyakarta mengatakan bahwa<sup>43</sup>, implementasi pemeriksaan kode etik oleh Majelis Pengawas Daerah dilakukan jika adanya laporan dari masyarakat, setelah itu dibentuk Majelis Pemeriksa Daerah untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik tersebut.

Pemeriksaan kode etik bisa dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah dan Dewan kehormatan Daerah, dalam implementasinya Dr. Hendrik Budi Untung

---

<sup>43</sup>Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT M. Firdauz Ibnu Pamungkas pada tanggal 29 November 2016

Surya Bekti, S.H.,M.M. sebagai sekretaris Majelis Pengawas Daerah kota Yogyakarta mengatakan bahwa<sup>44</sup>, tidak ada juga kriteria tertentu dari pelanggaran kode etik Notaris yang hanya diperiksa oleh Majelis Pengawas Daerah, jadi jika memang adanya laporan pelanggaran kode etik akan diperiksa oleh Majelis Pengawas Daerah. Pelanggaran kode etik yang sudah dilaporkan kepada Majelis Pengawas Daerah tidak bisa dialihkan laporannya kepada Dewan Kehormatan, begitu juga sebaliknya.

Hendrik Budi Untung mengatakan bahwa Majelis Pengawas Daerah tidak berwenang untuk menjatuhkan sanksi apapun. Meski berwenang untuk menerima laporan dari masyarakat dan Notaris lainnya dan melaporkan hasil sidang dan pemeriksaanya kepada pihak yang melaporkan, Notaris yang bersangkutan, Majelis Pengawas Wilayah, Majelis Pengawas Pusat dan Organisasi Notaris (INI).

Firdauz Ibnu Pamungkas menambahkan bahwa<sup>45</sup>, Penjatuhan sanksi oleh Majelis Pengawas Notaris berbeda dengan penjatuhan sanksi oleh Dewan Kehormatan Daerah, Majelis Pengawas Wilayah berwenang memberikan sanksi teguran lisan dan tertulis, dan mengusulkan pemberhentian sementara 3 (tiga) bulan sampai dengan 6 (enam) bulan dan pemberhentian dengan tidak hormat kepada Majelis Pengawas Pusat. Selanjutnya Majelis Pengawas Pusat menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara dan mengusulkan pemberhentian

---

<sup>44</sup>Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT Hendrik Budi Untung pada tanggal 3 Januari 2017

<sup>45</sup> Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT M. Firdauz Ibnu Pamungkas pada tanggal 29 November 2016

tidak hormat kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Namun jika Dewan Kehormatan berwenang memberikan sanksi teguran, peringatan, pemberhentian sementara dari anggota perkumpulan, pemberhentian dengan hormat dari keanggotaan perkumpulan, pemberhentian dengan tidak hormat dari anggota perkumpulan dan memberikan rekomendasi disertai usulan pemecatan sebagai Notaris kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

Jika dilihat dari sanksi yang di berikan oleh 2 (dua) lembaga pengawas tersebut, Firdauz Ibnu Pamungkas berpendapat bahwa<sup>46</sup>, sanksi yang diberikan oleh Dewan Kehormatan tidaklah efektif karena jika hanya dikeluarkan dari perkumpulan, maka Notaris tetap bisa menjalankan kegiatannya seperti biasa, hanya saja jika nanti ingin mengajukan perpindahan wilayahkerja, baru menemui hambatan.

Firdauz Ibnu Pamungkas juga mengatakan bahwa<sup>47</sup> Dewan Kehormatan Daerah dalam melakukan pemeriksaan kode etik tidak hanya menunggu laporan yang masuk, namun bisa memprosesnya apabila menemukan pelanggaran kode etik, jika adanya laporan yang masuk maka akan dilanjutkan dengan pemeriksaan oleh Dewan Kehormatan Daerah. Apabila Dewan Kehormatan Daerah menemukan pelanggaran Kode Etik, maka Dewan Kehormatan akan panggil Notaris yang bersangkutan untuk dibina agar tidak melanggar kode etik kembali,

---

<sup>46</sup> Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT M. Firdauz Ibnu Pamungkas pada tanggal 29 November 2016

<sup>47</sup> Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT M. Firdauz Ibnu Pamungkas pada tanggal 29 November 2016

karena fungsi Dewan Kehormatan Daerah selain mengawasi kode etik, ada juga pembinaan terhadap Notaris.

Firdauz Ibnu Pamungkas berpendapat bahwa<sup>48</sup> kewenangan pemeriksaan kode etik Notaris sebaiknya tetap seperti sekarang yaitu bisa di periksa oleh Dewan Kehormatan Daerah dan Majelis Pengwas daerah, karena menurut beliau pemeriksaan kode etik oleh Majelis Pemeriksa Daerah adalah perintah dari UUJN. Beliau juga tidak setuju jika kewenangan pemeriksaan Kode etik tersebut tidak dilakukan oleh Dewan Kehormatan Daerah karena dengan adanya kewenangan tersebut Dewan Kehormatan Daerah dapat lebih aktif berperan dalam menegakkan kode etik Notaris. Hendrik Budi Untung juga setuju dengan adanya kewenangan pemeriksaan kewenangan oleh Dewan Kehormatan Daerah dan Majelis Pengwas daerah, karena peran Majelis Pengwas Daerah sebagai lembaga yang mengawasi Notaris tidak hanya menjalankan perintah UUJN dan UUJN – P, tapi juga kode etik Notaris<sup>49</sup>.

#### **B. Kewenangan Pemeriksaan Kode Etik Oleh Majelis Pengawas Daerah**

Profesi Notaris adalah suatu profesi hukum yang dituntut bukan hanya memiliki kemampuan teknis, melainkan juga kemampuan untuk menentukan sikap berdasarkan pengetahuan yang mendalam tentang hukum dan maknanya serta ada kerelaan untuk menanamkan kesadaran hukum dalam masyarakat. Seorang Notaris mesti juga bermoral, sehingga dalam hal ini diperlukan suatu

---

<sup>48</sup>Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT M. Firdauz Ibnu Pamungkas pada tanggal 29 November 2016

<sup>49</sup>Hasil wawancara dengan Notaris/PPAT Hendrik Budi Untung pada tanggal 3 Januari 2017

kode etik yang ditetapkan sendiri oleh pelaku profesi sehingga menjadi beban kewajiban bagi dirinya sendiri agar selalu dilaksanakan dalam keadaan apapun. Kode etik adalah kompas yang menunjuk arah moral bagi profesional hukum dan sekaligus menjamin mutu moral profesi hukum dimata masyarakat.<sup>50</sup>

Kode etik profesi hukum dapat berubah dan diubah seiring dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi sehingga anggota kelompok profesi hukum tidak akan ketinggalan zaman. Kode etik profesi merupakan hasil pengaturan diri profesi yang bersangkutan dan perwujudan nilai moral yang hakiki yang tidak bisa dipakasakan dari luar. Kode etik profesi berlaku efektif jika dijiwai oleh cita – cita dan nilai – nilai yang hidup dalam lingkungan profesi itu sendiri sehingga kode etik dapat menjadi tolak ukur perbuatan anggota profesi serta upaya pencegahan berbuat yang tidak etis bagi anggotanya.<sup>51</sup>

Kode etik memiliki mamfaat yaitu<sup>52</sup>:

1. Kode etik menjadi tempat perlindungan bagi anggotanya manakala berhadapan dengan persaingan yang tidak sehat dan tidak jujur.
2. Kode etik menjamin rasa solidaritas dan kolegalitas antar anggota untuk saling menghormati.
3. Kode etik mengokohkan ikatan persaudaraan di antara para anggota , terutama bila menghadapi campur tangan pihak lain.

---

<sup>50</sup>E.Y. Kanter, *Etika Profesi Hukum* (Jakarta: Stori Grafika, 2001), hlm,113

<sup>51</sup> Abdul Kadir Muhammad ,*op, cit.* hlm, 77

<sup>52</sup> E.Y. Kanter, *op, cit.*, hlm 115

4. Kode etik menuntun anggotanya untuk memiliki kualitas pengetahuan hukum.
5. Kode etik mewajibkan anggotanya untuk mendahulukan pelayanan kepada anggotanya

Kode etik juga memiliki beberapa fungsiyaitu :

1. Sebagai sarana kontrol sosial.
2. Sebagai pencegah campur tangan pihak lain.
3. Sebagai pencegah kesalahpahaman dan konflik.

Kode etik merupakan sesuatu yang penting dalam suatu profesi hukum guna menjamin tidak terjadinya konflik antara sesama profesi dan juga menjadi sarana untuk masyarakat untuk mengetahui apakah anggota kelompok profesi telah memenuhi kewajiban profesionalnya.

Kode etik merupakan hasil “*self regulation*” dari organisasi itu sendiri sehingga dalam hal pembuatan kode etik maupun dalam hal penegakan kode etik seharusnya dilakukan oleh organisasi itu sendiri.

Notaris sebagai profesi hukum juga memiliki kode etik yang dibuat oleh organisasi Notaris yaitu INI. Kode etik Notaris pertama kali diputuskan di Surabaya pada Tahun 1974.<sup>53</sup> Setelah itu terus mengalami perubahan sampai terakhir adalah Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia, di Banten, 29 – 30 Mei 2015. Berdasarkan Pasal 82 UUJN – P, INI merupakan organisasi tunggal

---

<sup>53</sup>Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia dulu, sekarang dan Masa Depan*, ( Jakarta: Gramedia Pustaka, 2008), hlm 198



Notaris di Indonesia sehingga INI dalam hal ini berhak untuk membuat kode etik dan menegakkan kode etik sesuai perintah Pasal 83 UUJN. Upaya penegakan kode etik ini dilakukan dengan membuat lembaga Dewan Kehormatan yang berfungsi untuk kontrol terlaksananya kode etik di lapangan internal perkumpulan.

Secara formal Dewan Kehormatan merupakan alat perlengkapan Perkumpulan sebagai suatu badan atau lembaga yang bebas dan mandiri, Dewan Kehormatan bertugas untuk melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi kode etik dan juga memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran kode etik.

Posisi Dewan Kehormatan sangat strategis karena dipundaknya tersemat amanah untuk memastikan para Notaris memahami dan melaksanakan kode etik. Oleh karena itu INI membentuk sistem berjenjang dalam organisasi Dewan Kehormatan. Dewan Kehormatan dibangun di tingkat Kabupaten/Kota, Propinsi dan Pusat. Pasal 12 ayat (2) Dewan Kehormatan berwenang memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran kode etik Notaris. Dewan Kehormatan Daerah adalah unsur pelaksana yang penting karena berinteraksi langsung dengan Notaris dan pihak yang mengetahui duduk perkara pelanggaran kode etik pertama kalinya. Dewan Kehormatan Daerah harus menjadi institusi yang pertama kali mengetahui adanya dugaan pelanggaran kode etik yang dilakukan oleh oknum Notaris tertentu.

Namun, diluar Dewan Kehormatan sebagai alat kelengkapan Organisasi, Notaris juga memiliki badan Pengawas lain, yaitu Majelis Pengawas Notaris. Pada dasarnya kewenangan melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam pelaksanaannya menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris. Dengan demikian kewenangan pengawasan terhadap Notaris ada pada Pemerintah, sehingga berkaitan dengan cara pemerintah memperoleh wewenang tersebut.

Ada 2 (dua) cara utama untuk memperoleh wewenang pemerintah, yaitu Atribusi dan Delegasi. Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu atau juga dirumuskan pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang – undangan. Atribusi pembentukan atau pemberian wewenang pemerintah didasarkan aturan hukum yang dapat dibedakan asalanya, yakni yang asalanya dari pemerintah tingkat pusat bersumber dari Majelis Permusyawaratan rakyat (MPR), Undang – Undang Dasar (UUD), atau Undang – undang dan yang asalanya dari pemerintah daerah bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Peraturan Daerah (Perda). Atribusi wewenang dibentuk atau dibuat atau diciptakan oleh aturan hukum yang

bersangkutan atau atribusi ditentukan aturan hukum yang menyebutkan didalamnya.<sup>54</sup>

Delegasi merupakan pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan TUN lainnya. Dalam rumusan lain bahwa delegasi sebagai penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintah (Pejabat TUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggung jawab pihak lain tersebut. Dengan ada kemungkinan bahwa badan atau Jabatan TUN dapat mendelegasikan wewenangnya (delegans) kepada badan atau Jabatan yang bukan TUN (delegataris). Suatu delegasi selalu selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Badan atau Jabatan TUN yang tidak mempunyai atribus wewenang tidak dapat mendelegasikan wewenangnya kepada pihak lain.<sup>55</sup>

Berdasarkan pengertian tersebut, wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap Notaris secara atributif adapada Menteri sendiri, yang dibuat, diciptakan dan diperintahkan dalam Undang –undang sebagaimana pasal 67 ayat (1) UUJN.Kedudukan Menteri dalam menjalankan kekuasaan pemerintah dalam kualifikasi sebagai Badan atau Jabatan TUN. Berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UUJN menteri mendelegasikan wewenang pengawasan tersebut kepada badan dengan nama Majelis Pengawas. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan

---

<sup>54</sup>Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia*, (Bandung : Mandar Maju,2009), hlm 90.

<sup>55</sup>*ibid*

Hak Asasi Manusi M.02.Pr.08.10 Tahun 2004, Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai wewenang dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap Notaris. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa menteri selaku delegans dan Majelis Pengawas selaku delegataris yang memiliki wewenang mengawasi Notaris sepenuhnya, tanpa perlu untuk mengembalikan wewenangnya kepada delegans.

Pasal 68 UUJN menyatakan bahwa Majelis Pengawas dalam menjalankan tugasnya terdiri atas:

- a. Majelis Pengawas Daerah.
- b. Majelis Pengawas Wilayah.
- c. Majelis Pengawas Pusat.

Majelis Pengawas Daerah adalah pengawas utama bagi Notaris dalam menjalankan tugasnya, hal ini dikarenakan Majelis Pengawas Daerah adalah pengawas pertama yang akan melakukan pemeriksaan jika ada Notaris yang melanggar ketentuan dalam UUJN maupun kode etik Notaris. Pasal 70 huruf a UUJN menyatakan bahwa Majelis Pengawas Daerah berwenang untuk menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran kode etik Notaris atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris. Namun Majelis Pengawas Daerah hanya berwenang untuk memeriksa dugaan adanya pelanggaran kode etik atau pelanggaran pelaksanaan jabatan Notaris, tidak berwenang untuk mengambil keputusan tersebut. Kewenangan pengambilan

keputusan tersebut ada pada Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat.

Berdasarkan penjelasan diatas maka kewenangan pemeriksaan dugaan pelanggaran kode etik Notaris dapat dilakukan oleh alat kelengkapan organisasi yaitu Dewan Kehormatan dan Majelis pengawas Daerah. Namun, Pemeriksaan dugaan pelanggaran oleh Majelis Pengawas Daerah bertentangan dengan perintah pasal 83 Angka 1 (satu) UUN yang menyatakan bahwa organisasi Notaris menetapkan dan menegakan kode etik Notaris. Sehingga dalam hal ini hanya Dewan Kehormatan saja yang seharusnya diberi kewenangan untuk memeriksa dugaan pelanggaran kode etik Notaris.

Kode Etik profesi dapat berfungsi sebagaimana mestinya makapaling tidak ada dua syarat yang mesti dipenuhi. Pertama, Kode Etik itu harus dibuat oleh profesi itu sendiri, Kode Etik tidak akan efektif, kalau diterima begitu saja dari atas, dari instansi pemerintah atau instansi lain, karena tidak akan dijiwai oleh cita-cita dan nilai-nilai yang hidup dalam kalangan profesi itu sendiri. Kedua, agar Kode Etik berhasil dengan baik adalah bahwa pelaksanaannya diawasi terus-menerus<sup>56</sup>.

E. Sumaryono menyatakan dalam konteks profesi, kode etik memiliki karakteristik antara lain<sup>57</sup>:

---

<sup>56</sup>K. Bertens, *Etika*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1997) hlm. 282 – 283

<sup>57</sup>E. Sumaryono, *Etika Profesi Hukum*, (Yogyakarta: Kanisius, 1995), hlm 147

- a. Merupakan produk Etika Terapan, sebab dihasilkan berdasarkan penerapan pemikiran etis atas suatu profesi tertentu.
- b. Kode etik dapat berubah dan diubah seiring dengan perkembangan IPTEK, sehingga sering menimbulkan penyalahgunaan yang meresahkan masyarakat dan membingungkan profesi itu sendiri.
- c. Kode etik tidak berlaku efektif bila keberadaannya di-“drop” begitu saja dari atas (yaitu pemerintah atau instansi lain) sebab tidak akan dijiwai oleh cita – cita dan nilai – nilai yang hidup dalam kalangan profesi itu sendiri.
- d. Kode etik merupakan hasil “self regulation” (pengaturan diri) dari profesi itu sendiri. Ini dimaksudkan untuk mewujudkan nilai – nilai moral yang dianggap hakiki, yang pada prinsipnya tidak pernah dapat paksaan dari luar.
- e. Tujuan utama dirumuskan kode etik adalah untuk mencegah terjadinya perilaku yang tidak etis, oleh karenanya: kode etik sering berisikan ketentuan wajib lapor tentang pelanggarannya.

Pemberian kewenangan pemeriksaan kode etik oleh Majelis Pengawas Daerah tidak sesuai dengan karakteristik kode etik profesi. Hal ini disebabkan Majelis Pengawas daerah tidaklah sepenuhnya mengerti nilai dan cita – cita kode etik Notaris. Anggota Majelis Pengawas Daerah terdiri dari unsur akademisi, pemerintah, dan Notaris. Namun Dewan Kehormatan sebagai pengawas Notaris yang di bentuk oleh organisasi Notaris, terdiri dari unsur Notaris seluruhnya, sehingga paham akan semangat nilai dan cita – cita kode etik yang dibuat oleh Notaris sendiri.