

## ETIKA PROFESIONAL PARA NOTARIS INDONESIA<sup>1</sup>

Oleh Prof. Dr. Jimly Asshiddiqie, SH.<sup>2</sup>

### A. PERKEMBANGAN ETIKA PROFESI

Perkembangan iptek yang sangat cepat dan gelombang liberalisme dan neo-liberalisme pasar yang semakin mengglobal dewasa ini, menyebabkan tuntutan peningkatan kualitas profesional dalam semua jenis pekerjaan terus meningkat tajam. Para pelaksana di lapangan yang dituntut bekerja secara professional terancam kehilangan pekerjaan, jika tidak mampu memberikan pelayanan professional yang optimal seperti yang diharapkan oleh pasar jasa sebagaimana mestinya. Bahkan, bukan hanya para pelaksana yang akan kehilangan pekerjaan, tetapi juga profesi itu sendiri dipersoalkan orang, dan dengan kemungkinan, fungsinya digantikan oleh profesi lain atau profesi yang sama sekali baru, semata-mata untuk memenuhi permintaan pasar jasa yang terus berkembang sangat dinamis di tengah-tengah kehidupan yang serba digital sekarang ini.

Misalnya, profesi hakim, dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak selalu memuaskan dahaga publik akan keadilan, sehingga muncul banyak profesi baru yang mengambil sebagian tugas yang selama ini diembannya. Beberapa profesi baru yang dilembagakan untuk memenuhi permintaan masyarakat pencari kebenaran dan keadilan adalah hakim perdamaian, arbitrator, mediator, dan banyak lagi lembaga-lembaga kuasi peradilan yang tidak disebut sebagai pengadilan tetapi bersifat mengadili dan menyelesaikan pelbagai jenis persengketaan dalam masyarakat. Jika semua orang puas dengan tugas dan fungsi hakim, tentu, profesi-profesi baru itu tidak akan muncul dalam praktik penyelesaian masalah-masalah hukum dan keadilan dalam masyarakat. Bahkan, mekanisme penyelesaian masalah di luar sistem peradilan yang semula dianggap sebagai sesuatu yang buruk, dewasa ini diberi pembenaran ilmiah dengan istilah mekanisme "*in-court settlements*" dan "*out-of-court settlements*" yang sama-sama dipandang sebagai prosés penyelesaian hukum yang sama baiknya.

Jenis-jenis pekerjaan juga terus tumbuh dan berkembang sangat pesat dan dilembagakan secara terorganisasi dengan menggunakan standar-standar yang bersifat universal. Banyak organisasi profesi yang bermunculan dengan klaim-klaim sebagai organisasi internasional dengan keanggotaan berasal dari semua negara, yang semuanya mengajak kepada upaya bersengaja untuk melakukan standarisasi profesi dan standarisasi etika profesional secara universal. Karena itu, pada saatnya yang tidak akan terlalu lama, semua jenis

<sup>1</sup> Keynote speech dalam acara pembukaan Ujian Kode Etik Notaris Periode 2017 yang diselenggarakan oleh Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia (INI) bersama-sama dengan Dewan Kehormatan Pusat Ikatan Notaris Indonesia (DKP-INI) di Jakarta, Rabu, 29 Maret, 2017.

<sup>2</sup> Ketua Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP-RI, 2012-2017), Ketua Dewan Penasihat KOMNASHAM (2012-2017), Ketua Mahkamah Konstitusi (MKRI, 2003-2008), Ketua Umum ICMi (Ikatan Cendekiawan Muslim Se-Indonesia), Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Indonesia (1998-sekarang).

pekerjaan di dunia dan di semua negara akan diikat oleh standar mutu profesionalisme yang sama atau setidaknya serupa secara universal. Ekspresinya mungkin berbeda-beda sesuai dengan budaya dan sejarah tiap-tiap bangsa, tetapi esensi dan substansinya sama, yaitu memuat kandungan nilai-nilai universal yang sama. Inilah prinsip dasar pelembagaan infrastruktur etika yang saya namakan "*unity in essence, but diversity in expression*"<sup>3</sup>.

Akan ada banyak jenis pekerjaan yang dilembagakan menjadi profesi-profesi baru, tetapi banyak pula jenis pekerjaan yang sangat mungkin terus akan menurun kegunaannya sampai akhirnya menghilang sama sekali dari praktik kehidupan masyarakat. Dari konsep tradisional mengenai "Pembantu Rumah Tangga" (PRT) yang semula berasal dari kalangan keluarga sendiri, lama kelamaan berubah menjadi pekerjaan tersendiri dengan mempekerjakan orang lain untuk hidup bersama dalam keluarga tempat bekerja, dilanjutkan dengan pembantu yang tinggal bersama melain hanya datang pada pagi hari dan pulang pada sore atau malam hari. Lama kelamaan muncul istilah "Pengasuh Anak" (*Babby Sitter*) dan "Asisten Rumah Tangga" (ART) dengan maksud meningkatkan status pembantu rumah tangga sebagai pekerja profesional. Tukang las, tukang listrik, pramusaji, penjaga keamanan (*security*), sopir, tukang urus administrasi kependudukan, perpajakan, perzinahan, dan sebagainya juga berkembang menjadi professional-profesional pemberi layanan jasa yang tersendiri.

Fenomena perubahan yang demikian juga terjadi di semua lingkungan pekerjaan, termasuk di lingkungan profesi-profesi yang biasanya dibentuk dengan dukungan kekuasaan negara, seperti hakim, advokat, jaksa, polisi, notaris, dokter, psikiater, psikolog, arsitek, perencana, akuntan, auditor, kurator, liquidator, dan lain-lain sebagainya. Jenis-jenis pekerjaan terakhir ini ada karena dibentuk dan diberi kewenangan berdasarkan undang-undang, sehingga seorang yang bekerja sebagai hakim dapat menjatuhkan sanksi pidana mati kepada seorang terdakwa, dan jaksa eksekutor diberi kekuasaan untuk memerintahkan eksekusinya hingga yang bersangkutan benar-benar mati. Kedua jenis pekerjaan ini, yaitu yang ditentukan dari atas oleh kekuasaan, dan yang ditentukan dari bawah oleh kenyataan yang berkembang di tengah dinamika realitas pasar jasa, pada saatnya akan bertemu di dua titik, yaitu pertama, pada titik kualitas pelayanan kepada konsumen, kepada mereka membutuhkan jasa mereka, dan bagaimana respons mereka terhadap kualitas layanan professional dari kedua jenis profesi tersebut; dan kedua, pada titik sistem norma aturan hukum dan etika yang disepakati bersama secara demokratis yang mengatur profesi-profesi agar benar-benar efektif dan efisien dalam melayani kebutuhan masyarakat yang semakin modern dan teratur di masa depan.

---

<sup>3</sup> Sebaliknya, norma hukum – terutama hukum pidana – selalu berusaha untuk mempersatukan berdasarkan prinsip kesatuan hukum, unifikasi hukum, dan sebagainya, yang tidak lain mengidealkan "*unity in expression*", meskipun esensi keadilan oleh satu sistem hukum dengan sistem hukum yang lain tidak selalu sama. Hukum harus berlaku dan diberlakukan untuk umum tanpa kecuali. Padahal esensi keadilan yang terkandung di dalamnya berbeda-beda karena ruang dan waktu, dan bahkan karena status dalam sistem stratifikasi sosial dalam masyarakat. Bagi orang kaya kaya, diganjar dengan sanksi pidana denda Rp. 10 milyar, sama sekali tidak dirasakan sebagai hukuman, tetapi bagi orang miskin dihukum denda Rp. 1 milyar, dapat dirasakan sebagai pembunuhan terhadap seluruh anggota keluarganya selama hidup.

## B. ETIKA MATERIEL PROFESI NOTARIS

### 1. "Code of Ethics" dan "Sense of Ethics"

Seperti halnya di bidang hukum, saya juga memperkenalkan istilah etika materiel dan etika formil di bidang etika. Etika materiel atau etika substansial menyangkut substansi sistem kaedah etikanya, sedangkan etika formil berkenaan dengan aspek-aspek pelebagaan dan prosedur-prosedur formal mengenai proses penegakan kode etika itu dalam praktik. Dari segi materielnya atau etika substansialnya, kaedah-kaedah etika dapat bersifat tertulis dan disebut sebagai kode etika, dan dapat pula tidak tertulis, tetapi terasa sebagai keharusan-keharusan berdasarkan pertimbangan-pertimbangan kepantasan, kesesuaian pribadi, ataupun kesesuaian antar pribadi. Hal kedua ini, tidak termaktub dalam pengertian "*code of ethics*" tetapi tercakup dalam pengertian "*sense of ethics*" yang dalam implementasinya harus dihayati dengan baik oleh para penegak kode etik.

Inilah salah satu hal yang membedakan sistem "*code of law*" dan "*code of ethics*" dalam praktik. Sistem hukum selalu mengidealkan prinsip-prinsip "*lex scripta*" dan "*lex certa*", yaitu bahwa hukum itu harus bersifat tertulis sehingga dapat menjamin kepastian, karena diasumsikan aturan tertulis itu sudah ditetapkan lebih dulu dan semua orang sudah dianggap tahu adanya. Namun, dalam sistem etika, keharusan sifat tertulis itu meskipun tetap diidealkan tidak mengurangi makna pentingnya "*sense of ethics*" pada penerapannya dalam praktik. Apalagi, dalam perumusan normanya, sistem etika biasa menggunakan bahasa dan istilah-istilah yang abstrak dan sangat umum, sedangkan dalam perumusan norma hukum selalu diidealkan digunakan perkataan-perkataan yang konkrit dan sangat spesifik untuk mencegah penafsiran-penafsiran ganda yang menciptakan ketidakpastian.

### 2. Sumber Materiel

Sumber materiel norma etika dapat berasal dari mana saja, dan perumusannya tidak harus bersifat seragam di semua jenis profesi yang berbeda-beda satu dengan yang lain. Seperti, dikemukakan di atas, sistem norma hukum harus berlaku untuk umum bagi semua orang warga negara Indonesia. Tetapi, sistem norma etika tidak harus berlaku sama untuk semua orang di luar profesi yang bersangkutan. Profesi notaris memiliki sistem etika materiel yang berbeda dari etika hakim, apalagi etika akuntan, etika dokter, dan profesi lainnya. Ekspresi etika yang satu dengan yang lain berbeda-beda, tidak perlu dan bahkan tidak boleh seragam, tetapi dalam esensinya sebenarnya sama-sama mengandung nilai-nilai universal yang sama. Itu sebabnya saya namakan sistem etika profesi ini dengan "*diversity in expression, but unity in essence*" yang berbeda dari sistem hukum yang mengutamakan "*unity in expression but diversity in essence*".

Karena itu, sumber materiel norma etika dapat datang dari mana saja, seperti dari ajaran agama apa saja, dan dari tradisi budaya mana saja, sebab pada esensinya, pasti memuat kandungan nilai yang serupa, yang bersifat universal, seperti sikap jujur, adil, cinta damai, suka

memberi dan berbagi, dan lain sebagainya. Istilah yang dipakai dalam semua tradisi budaya dimana saja boleh saja berbeda sesuai dengan bahasa lokal masing-masing, tetapi pada esensinya sama dalam kehidupan universal umat manusia dimana saja dan kapan saja. Jika bertitik tolak dari sistem norma hukum, hanya 4 ajaran agama yang sangat menekankan ajaran hukum, yaitu Yahudi, Islam, Hindu, dan Kristen Advent yang tentunya berbeda-beda cara pandangnya satu dengan yang lain. Tetapi semua agama memiliki ajaran etika dan menekankan pentingnya etika dalam perikehidupan bersama. Sistem etika yang diajarkan juga berbeda-beda ekspresinya, bahasa yang dipakai juga berbeda-beda. Tetapi pada esensinya sebenarnya serupa saja, yaitu memuat kandungan nilai-nilai kemuliaan yang bersifat universal, seperti jujur, amanah, cinta damai, adil, semangat berbagi dan peduli dan sebagainya. Karena itu, sistem etika dapat mempersatukan semua umat beragama dalam satu front atau barisan, terutama dalam rangka membangun warga masyarakat yang berkualitas dan sekaligus berintegritas.

### 3. Penuangan Kaedah Etika Tertulis

Pada umumnya, sistem etik profesi dewasa ini dituangkan secara tertulis dalam bentuk kode etik dan perilaku (*code of ethics and code of conduct*) yang ditetapkan secara internal oleh mereka yang mengikatkan diri di dalamnya. Ini terjadi karena para pelaku di lapangan masih dipengaruhi oleh cara berpikir lama yang membedakan antara norma hukum dan norma etika dari segi daya ikatnya, yaitu bahwa "*legal norm is imposed from without, and ethical norm is imposed from within*". Norma hukum diberlakukan karena dipaksakan dari luar kesadaran manusia, yaitu karena kekuasaan; sedangkan norma etika diberlakukan dari dalam kesadaran manusia sendiri. Karena itu, kode etika diberlakukan atas dasar kesepakatan para anggota perkumpulan sendiri untuk mengikatkan diri dalam sistem kode etika yang mengikat dirinya masing-masing, seperti kode etika notaris harus ditetapkan oleh para notaris sendiri melalui musyawarah nasional ataupun kongres notaris. Terakhir Perubahan Kode Etik Notaris Indonesia ditetapkan dalam Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia pada tahun 2015.

Kode Etik Hakim Indonesia juga tidak ditetapkan oleh Mahkamah Agung, melainkan oleh para hakim sendiri yang tergabung dalam Ikatan Hakim Indonesia (IKAHI). Musyawarah Nasional IKAHI-lah yang menetapkan berlakunya Kode Etik Hakim Indonesia. Demikian pula kode etika yang berlaku bagi para advokat, akuntan, dokter, insinyur, dan lain-lain sebagainya, semua ditetapkan sendiri oleh para pemegang kedudukan atau jabatan profesional itu masing-masing, tanpa keterlibatan langsung dari negara. Inilah yang dimaksud sebagai prinsip bahwa "*ethical norm is imposed from within*".

Namun demikian, dalam praktik dewasa ini, hal demikian tidak menutup kemungkinan bagi negara untuk mengatur prinsip-prinsip pokoknya dalam undang-undang. Misalnya, UU Penyelenggara Pemilu menentukan pokok-pokok prinsip etika penyelenggara pemilu dalam garis besarnya, tetapi rinciannya diserahkan untuk diatur sendiri oleh para penyelenggara pemilu yang tergabung dalam Komisi Pemilihan Umum (KPU) dan Badan Pengawas Pemilu (BAWASLU) sebagai lembaga yang bersifat nasional, tetap, dan mandiri menurut Pasal 22E UUD 1945. Karena itu, Kode Etik Penyelenggara Pemilu disusun secara bersama dan dituangkan

dalam bentuk Peraturan KPU, Peraturan Bawaslu, dan Peraturan DKPP yang secara bersama-sama ditandatangani oleh Ketua KPU, Ketua Bawaslu, dan Ketua DKPP. Sedangkan mekanisme penegakannya disusun dan dituangkan dalam bentuk Pedoman Beracara Penegakan Kode Etik Penyelenggara Pemilu yang ditandatangani sendiri oleh Ketua DKPP tanpa melibatkan tanda tangan Ketua KPU dan Ketua Bawaslu. Dengan demikian, secara simbolik, hal itu menegaskan bahwa sepanjang berkenaan dengan kode etika material, penyusunan dan pemberlakuannya dilakukan secara bersama dengan melibatkan kesadaran internal para penyelenggara pemilu sendiri, tetapi mengenai etika formilnya dipandang sebagai kewenangan mutlak lembaga penegak kode etik penyelenggara pemilu sendiri secara independen, yaitu Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP), yang tidak boleh diintervensi dan dikendalikan oleh lembaga yang para komisionernya diharuskan tunduk kepada putusan-putusan DKPP.

Pada prinsipnya, materi kode etik profesi yang lain, termasuk kode etik notaris juga demikian. Pertama, secara garis besar, prinsip-prinsip dasar etikanya dapat ditentukan dalam undang-undang, yaitu UU tentang Jabatan Notaris; Kedua, penjabaran prinsip-prinsip pokok yang ditentukan dalam UU itu disusun sendiri oleh para notaris, dituangkan dalam bentuk Kode Etik, dan ditetapkan berlakunya dalam Kongres Ikatan Notaris Indonesia; Ketiga, prosedur-prosedur formal penegakan kode etika itu, dapat diatur dan ditentukan dalam UU tentang Jabatan Notaris, dan rinciannya dapat diatur sendiri oleh lembaga penegaknya, yaitu Dewan Kehormatan Pusat INI. Pengaturan mengenai peranan lembaga penegak kode etik tergantung kepada tingkat pemberian kewenangan dan independensi lembaga penegak kode etik yang bersangkutan menurut ketentuan UU, peraturan internal organisasi profesi yang bersangkutan, seperti dalam Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga, dan peraturan internal lainnya dari Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia (INI).

#### 4. Pokok-Pokok Etika Notaris

Prinsip-prinsip pokok etika profesi biasanya sudah diatur dalam garis besar dalam UU. Tetapi ada pula profesi-profesi yang belum diatur dengan undang-undang, sehingga dapat saja mengambil contoh dari praktik-praktik organisasi profesi yang sudah dikenal secara universal di dunia internasional. Ketika pertama kali merumuskan Kode Etik Hakim Konstitusi pada tahun 2004, saya sendiri sebagai Ketua Pendiri Mahkamah Konstitusi (2003-3008) bersama-sama para hakim lainnya, seperti Maruarar Siahaan dan HAS Natabaya, mengadopsi beberapa ketentuan kode etika dan perilaku hakim yang disepakati dalam International Judicial Conference, di Bangalore, India, pada tahun 2001, dan dikenal dengan sebutan "*The Bangalore Principles of Judicial Conduct*".

Dalam perumusan normanya, biasa dibedakan antara prinsip-prinsip etika (*code of ethics*), dan bentuk-bentuk perilaku (*code of conducts*) yang dirumuskan sebagai contoh-contoh tindakan yang diidealkan ataupun yang dilarang. Dalam Kode Etik Notaris dirumuskan adanya kewajiban dan larangan. Menurut Pasal 3 Kode Etik Notaris, dalam menjalankan tugasnya, setiap pemegang jabatan notaris diwajibkan untuk (i) memiliki moral, akhlak, serta kepribadian yang baik; (ii) menghormati dan menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan notaris; (iii)

menjaga dan membela kehormatan perkumpulan; (iv) berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan isi sumpah jabatan notaris; (v) meningkatkan ilmu pengetahuan dan keahlian profesi yang telah dimiliki tidak terbatas pada ilmu pengetahuan hukum dan kenotariatan; dan (vi) mengutamakan pengabdian pada kepentingan masyarakat dan negara; (vii) memberikan jasa pembuatan akta dan kewenangan lainnya untuk masyarakat yang tidak mampu tanpa memungut honorarium; (viii) menetapkan satu kantor di tempat kedudukan dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi notaris yang bersangkutan dalam melaksanakan tugas jabatan sehari-hari; (ix) memasang 1 (satu) papan di depan/di lingkungan kantornya dengan pikiran ukuran yaitu 100 cm x 40 cm, 150 cm x 60 cm, atau 200 cm x 80 cm, yang memuat: (a) nama lengkap dan gelar yang sah, (b) tanggal dan nomor Surat Keputusan pengangkatan yang terakhir sebagai notaris; (c) tempat kedudukan; (d) alamat kantor dan nomor telepon/fax; Dasar papan nama berwarna putih dengan huruf berwarna hitam dan tulisan di atas papan nama harus jelas dan mudah dibaca. Kecuali di lingkungan kantor tersebut tidak dimungkinkan untuk pemasangan papan nama dimaksud.

Selain 9 kewajiban moral tersebut, setiap notaris diwajibkan pula dengan 9 kewajiban moral lainnya, untuk: (x) hadir, mengikuti, dan berpartisipasi aktif dalam kegiatan yang diselenggarakan oleh Perkumpulan; (xi) menghormati, mematuhi, melaksanakan peraturan-peraturan dan keputusan-keputusan perkumpulan; (xii) membayar uang iuran perkumpulan secara tertib; (xiii) membayar uang duka untuk membantu ahli waris teman sejawat yang meninggal dunia; (xiv) melaksanakan dan mematuhi semua ketentuan tentang honorarium yang ditetapkan perkumpulan; (xv) menjalankan jabatan notaris di kantornya, kecuali karena alasan-alasan tertentu; (xvi) menjalankan suasana kekeluargaan dan kebersamaan dalam melaksanakan tugas jabatan dan kegiatan sehari-hari serta saling memperlakukan rekan sejawat secara baik saling menghormati, saling menghargai, saling membantu, serta selalu berusaha menjalin komunikasi dan tali silaturahmi; (xvii) memperlakukan setiap klien yang datang dengan baik, tidak membedakan status ekonomi dan/atau status sosialnya; dan (xviii) membuat akta dalam jumlah batasan kewajaran untuk menjalankan peraturan perundang-undangan, khususnya UU tentang Jabatan Notaris dan Kode Etik.

Ketentuan mengenai etika profesi jabatan notaris sebagaimana yang dirumuskan di atas, sebagian terbesar berisi tindak perbuatan yang sangat konkrit. Misalnya harus hadir, mengikuti, dan berpartisipasi aktif dalam kegiatan perkumpulan, membayar iuran perkumpulan secara tertib, mempunyai hanya 1 kantor notaris dan menjalankan semua kegiatan notaris di kantor sendiri, dan lain-lain, semua bersifat konkrit dan sangat terukur. Yang termasuk kategori abstrak dan bersifat umum, hanya pada ketentuan butir keempat, yaitu harus "*berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggungjawab berdasarkan peraturan perundang-undangan, dan isi sumpah jabatan notaris*". Kaedah etika dan perilaku jujur, mandiri, tidak berpihak atau imparial, amanah, seksama, dan sikap bertanggungjawab dapat dikatakan bersifat umum dan abstrak yang biasanya dikategorikan sebagai 'kode etika' (*code of ethics*) yang masih perlu dijabarkan dalam bentuk kode perilaku (*code of conducts*).

Rupanya dalam Kode Etik Notaris INI, kedua pengertian "*ethics*" dan "*conduct*" itu tercampur menjadi satu. Namun, khusus mengenai sikap-sikap etis setiap notaris, seperti "*jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggungjawab*" sebagaimana yang dirumuskan dalam Pasal 3 butir 4 Kode Etik Notaris, jika dikehendaki, masih tetap dapat dijabarkan lebih elaboratif dalam bentuk perilaku pelaksanaannya dengan membandingkannya dengan kode etik dan ode perilaku organisasi-organisasi profesi lain. Keenam hal inilah yang sebenarnya merupakan prinsip pokok etika notaris yang sesungguhnya, yaitu (a) jujur, (b) mandiri, (c) tidak berpihak atau imparisial, (d) amanah, (e) seksama, dan (f) penuh tanggungjawab. Disini belum disinggung pentingnya profesionalisme, tetapi boleh jadi, prinsip profesionalisme itu sudah dipandang tercakup dalam nilai keseksamaan pada butir (e).

Selain itu, dalam Pasal 4 ditentukan pula adanya 17 larangan dalam Kode Etik Notaris, mulai dari larangan mempunyai lebih dari 1 kantor, larangan memasang papan nama di luar lingkungan kantor, larangan melakukan publikasi atau promosi diri, sampai ke larangan menjadi peserta lelang untuk mendapatkan pekerjaan/pembuatan akta. Semua larangan-larangan yang ditentukan dalam asal 4 Kode Etik Notaris bersifat sangat praktis, teknis, dan terukur; tidak seperti dalam Kode Etik profesi-profesi lain yang biasa dirumuskan sangat umum dan abstrak. Karena itu, dapat dipastikan bahwa proses pembuktian faktual atas pelanggaran-pelanggaran yang terjadi sangat terukur dan mudah dibuktikan. Namun, kelemahan pola perumusan seperti ini tentu juga ada, yaitu bahwa para subjek yang terlibat dan terkait mudah dibawa kepada alam pikiran yang cenderung bersifat sangat praktik tanpa memahami kedalaman makna etis yang terkandung di dalam kaedah-kaedah etika yang dirumuskan dalam Kode Etik Notaris yang bersangkutan.

Karena itu, para notaris dan anggota Dewan Kehormatan yang menegakkan kode etik seyogyanya harus siap untuk mempraktikkan sistem penegakan kode etik notaris yang sangat praktis ini dengan penghayatan yang mendalam mengenai hakikat makna dan nilai-nilai esensial yang terkandung di dalam kode etik notaris ini. Jika tidak, penegakan kode etika notaris mudah terjebak ke dalam aktifitas penegakan etika yang cenderung hanya bersifat formalistic, tanpa kedalaman jiwa. Padahal, kekuatan etika itu justru terletak pada kedalaman rohnya, yaitu roh kebenaran dan keadilan etis. Bahkan mungkin juga perlu dipikirkan mengenai kemungkinan mengevaluasi kembali keberadaan Kode Etika Ikatan Notaris Indonesia beserta perumusannya, dan disusun ulang menjadi "Kode Etik Notaris Indonesia" (KENI), bukan lagi "Kode Etik Notaris" saja (KEN) ataupun "Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia" (KEINI). "Kode Etik Notaris Indonesia" (KENI) hanya ada satu dengan ditopang oleh sistem infra-struktur kode etik yang juga satu dan bersifat terpadu dalam satu-satunya organisasi profesi bernama Ikatan Notaris Indonesia (INI). Oleh karena puncak dari sistem penjatuhan sanksi tertinggi adalah pemberhentian seseorang dari jabatan notaris yang keputusannya berada di tangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, maka sudah seharusnya pengintegrasian sistem etika notaris Indonesia berada di bawah otoritas Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia.

### C. SISTEM SANKSI DAN REHABILITASI

## 1. Sanksi Etika

Sistem sanksi etika disediakan untuk diberikan kepada perilaku yang terbukti melanggar kode etik. Tujuan penjatuhan sanksi ini sama sekali bukan sekedar untuk tujuan menghukum sebagai pembalasan atas pelanggaran etika yang dilakukan (*retributif*). Tujuan utamanya adalah untuk (i) mendidik dan membina perilaku etis seseorang pemegang amanah jabatan supaya terjaga tetap baik dan semakin baik dalam melayani kebutuhan dan kepentingan konstituen atau konsumen layanan jasa jabatan profesi untuk kepentingan umum, dan (ii) untuk mengawal dan menjaga kehormatan institusi jabatan serta keterpercayaannya di mata masyarakat (*public trust*). Karena itu, sifat sanksi etika lebih bersifat mendidik dan menjaga kepercayaan publik, tidak seperti sanksi hukum yang bersifat kaku dan cenderung bersifat hitam-putih. Sanksi etika bagi dugaan pelanggaran yang terbukti bertingkat-tingkat mulai dari yang paling ringan, yaitu teguran lisan, sampai yang paling berat berupa pemecatan atau pemberhentian tidak dengan hormat.

Menurut ketentuan Pasal 6 butir 1 Kode Etika Notaris, sanksi yang dikenal terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat berupa: (a) teguran; (b) peringatan; (c) pemberhentian sementara dari keanggotaan perkumpulan; (d) pemberhentian dengan hormat dari keanggotaan perkumpulan, (e) pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan. Keputusan Dewan Kehormatan berupa pemberhentian, baik pemberhentian yang bersifat sementara, pemberhentian dengan hormat, ataupun tidak dengan hormat, masih dapat diajukan banding ke Kongres Ikatan Notaris Indonesia (INI) sebagaimana mestinya menurut ketentuan Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga Ikatan Notaris Indonesia (INI). Artinya, putusan Dewan Kehormatan itu belum bersifat final. Bahkan, sekalipun Kongres sudah menyatakan sah keputusan Dewan Kehormatan yang memberhentikan tersebut, finalisasinya masih tergantung kepada keputusan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia untuk menerbitkan Surat Keputusan pemberhentiannya. Keputusan Dewan Kehormatan yang bersifat final dan mengikat hanya sepanjang yang berkenaan dengan sanksi teguran dan atau peringatan saja. Karena itu, dapat dikatakan bahwa Dewan Kehormatan Notaris ini kurang bergigi untuk mengawal integritas profesional para notaris Indonesia.

## 2. Rehabilitasi, Pemulihan Nama, dan Kehormatan Institusi

Jika dugaan pelanggaran sama sekali tidak terbukti, maka artinya tuduhan itu tidak benar, sehingga pihak tertuduh harus direhabilitasi dan dipulihkan nama baiknya. Lebih dari itu, kehormatan institusi jabatan yang pemegangnya semula dianggap melanggar itu, juga harus dipulihkan kehormatannya. Sebab, pada akhirnya, tujuan dari sistem sanksi etika ini justru ada pada kepercayaan publik terhadap institusi jabatan yang bersangkutan. Jika pejabatnya dinilai melanggar, dengan sendirinya institusi jabatan yang bersangkutan menjadi tercemar, dan karena itu, jika tuduhan tidak terbukti, kehormatan institusi jabatan itu haruslah dipulihkan kembali agar tetap dan terus dipercaya oleh masyarakat luas. Bahkan, jikapun tuduhan terbukti, dan kepada yang bersangkutan dikenakan sanksi, maka sanksi tersebut tidak perlu dipahami



sebagai sanksi yang dimaksudkan untuk membalaskan kesalahan (retribusi), melainkan dapat dipahami untuk maksud mengembalikan kepercayaan publik terhadap institusi jabatan yang bersangkutan.

Itulah sebenarnya yang terkandung dalam hakikat penamaan lembaga penegak kode etik profesi itu dengan sebutan "Dewan Kehormatan". Maksud utamanya tidak lain adalah untuk menjaga kehormatan institusi dan nilai-nilai amanah yang terkandung dalam jabatan profesional yang bersangkutan. Dalam praktik di negara-negara yang berbahasa Inggris, istilah yang biasa dipakai adalah "*ethic commission*" atau "*ethic committee*", tergantung apakah kelembagaannya bersifat permanen atau adhoc. Jika bersifat permanen biasanya disebut "*Ethic Commission*", tetapi jika bersifat adhoc, sebutannya "*Ethic Committee*". Lembaga-lembaga penegak kode etik di lingkungan peradilan, di pelbagai negara, termasuk di Amerika Serikat dan Australia dikenal adanya "*Judicial Commission*". Karena itu, ketika ide pembentukan lembaga penegakan kode etika hakim ini adopsi melalui Perubahan Ketiga UUD 1945 pada tahun 2001, istilah yang dipakai adalah Komisi Yudisial yang dirumuskan dalam Pasal 24B UUD 1945. Namun, dalam praktik di Indonesia sejak sebelumnya, kita sudah biasa menggunakan istilah-istilah "Dewan Kehormatan" ataupun "Majelis Kehormatan" dengan maksud yang bersengaja untuk memberikan tekanan pada tujuan menjaga kehormatan institusi atau jabatan yang bersangkutan di mata masyarakat. Jabatan adalah amanah, dan arena itu haruslah terus dijaga dengan perilaku ideal dari para pemegang amanah jabatan itu.

#### D. ETIKA FORMIL PENEGAKAN NORMA

Prosedur-prosedur penegakan kode etik notaris sebaiknya dan sudah seharusnya diatur secara tersendiri oleh Dewan Kehormatan INI berdasarkan ketentuan UU, AD/ART INI, Kode Etik Notaris Indonesia, dan peraturan INI lainnya sepanjang yang berkaitan langsung ataupun tidak langsung dengan mekanisme penegakan kode etik notaris. Kode Etik Notaris Indonesia hanya ada satu, dan ditetapkan dalam Kongres Notaris Indonesia dan ditandatangani bersama oleh semua pihak yang mewakili para pemegang jabatan notaris dari seluruh tanah air. Sekali ditetapkan, maka kode etika itu berlaku mengikat bagi semua notaris di mana pun mereka berada dan bekerja di seluruh Indonesia. Sedangkan prosedur-prosedur penegakannya atau saya namakan etika formilnya sebaiknya diatur tersendiri oleh lembaga penegak kode etik notaris itu sendiri dengan berpedoman kepada ketentuan UU, AD/ART Perkumpulan, dan Kode Etik Notaris Indonesia (KENI).

Dapat dikatakan, infra-struktur kelembagaan penegak kode etik Ikatan Notaris Indonesia yang sekarang ini agak ribet dan tidak efisien. Jangkauan kendalinya terlalu luas, struktur organisasinya terlalu bertingkat-tingkat sampai ke tingkat kabupaten/kota, tingkat provinsi, dan tingkat pusat. Organisasi Dewan Kehormatan Ikatan Notaris Indonesia ada di tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota, dan bahkan di tingkat pusat seakan-akan organisasi yang tersendiri di luar Ikatan Notaris Indonesia tetapi dengan tingkat kemandirian yang lemah, dan bahkan tidak

bergigi karena tidak dapat membuat keputusannya sendiri untuk memberhentikan seorang notaris, kecuali harus tetap menyerahkan kembali keputusannya kepada peserta Kongres Ikatan Notaris Indonesia. Bahkan, jikapun Kongres menyetujui pemberhentian seseorang, keputusan akhirnya masih tetap harus diserahkan lagi kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai penentu tertinggi.

Dapat dievaluasi dengan fakta dan data, berapa kah jumlah kasus yang pernah diperiksa oleh Dewan Kehormatan Notaris di seluruh Indonesia selama ini? Apakah layak, jumlah yang sedemikian itu diperiksa oleh organisasi dewan yang demikian rumit dan bertingkat-tingkat secara tidak efisien? Berapa pula yang pernah mendapatkan sanksi pemberhentian sebagai akibat dari proses penegakan kode etik notaris selama ini? Dari data-data itu dapat diketahui, sejauhmana struktur organisasi dewan kehormatan yang ada sekarang dapat dikatakan efektif atau tidak.

Selain itu, Pengurus dan Dewan Kehormatan, menurut Pasal 7 Kode Etik INI juga berfungsi sebagai lembaga pengawas atas pelaksanaan Kode Etik Notaris yang dilakukan oleh: (a) pada tingkat kabupaten/kota oleh Pengurus Daerah dan Dewan Kehormatan Daerah; (b) pada tingkat provinsi oleh Pengurus Wilayah dan Dewan Kehormatan Wilayah; dan (c) pada tingkat nasional oleh Pengurus Pusat dan Dewan Kehormatan Pusat. Ketentuan dalam Pasal 7 ini menurut saya juga harus dievaluasi, pertama, karena adanya keterkaitan antara Pengurus dengan Dewan Kehormatan ini menyebabkan independensi penegakan kode etik menjadi terganggu, dan tidak independen. Kedua, Dewan Kehormatan diberi fungsi pengawasan yang bersifat aktif, sehingga bertentangan dengan perkembangan ide tentang peradilan etika yang sudah seharusnya bersifat pasif sebagaimana sistem peradilan modern pada umumnya. Misalnya, ditentukan dalam Pasal 8 butir 1 bahwa Dewan Kehormatan dapat mencari fakta atas dugaan pelanggaran kode etik oleh anggota perkumpulan atas prakarsa sendiri atau setelah menerima pengaduan secara tertulis dari anggota perkumpulan atau orang lain. Jika dewan ini berfungsi sebagai pengadilan maka tidak mungkin baginya untuk berinisiatif mencari fakta sendiri sebelum adanya pengaduan dari pihak-pihak yang berkepentingan, seperti halnya fungsi pengawasan aktif yang dilakukan oleh lembaga-lembaga pengawasan lainnya. Karena itu, kedudukan Dewan Kehormatan Notaris sebagai lembaga pengawas etika yang bersifat aktif perlu dievaluasi sebagaimana mestinya.

Pasal 8 butir 2 Kode Etik Notaris menentukan pula, "Pelanggaran ataupun penerimaan pengaduan yang terlebih dahulu diperiksa oleh satu Dewan Kehormatan, tidak boleh lagi diperiksa oleh Dewan kehormatan lainnya". Ketentuan ini diadakan tentunya karena pengalaman praktik dimana dapat terjadi suatu perkara diperiksa oleh beberapa dewan kehormatan yang berbeda. Hal ini terjadi karena prosedur-prosedur pengaduan, pemeriksaan pengaduan, dan persidangan-persidangan, dengan struktur organisasi dewan kehormatan yang terlalu banyak di daerah-daerah di seluruh Indonesia menghasilkan inefisiensi dan tumpang tindih yang kontra produktif. Akibatnya, fungsi penegakan kode etika untuk tujuan membangun integritas dan profesionalitas para notaris menjadi tidak efektif. Karena itu, saya mengusulkan agar di masa

mendatang, Ikatan Notaris Indonesia dapat mempertimbangkan kemungkinan mengadakan revisi atas sistem infra-struktur etika notaris Indonesia, baik menyangkut (i) etika materielnya dalam bentuk Kode Etik Notaris Indonesia yang baru, (ii) etika formilnya berupa Pedoman Penegakan Kode Etik Notaris Indonesia, maupun mengenai kemungkinan mengadakan (iii) restrukturisasi kelembagaan Dewan Kehormatan Notaris yang dikonstruksikan sebagai lembaga peradilan etika notaris, seperti halnya Dewan Kehormatan Penyelenggara Pemilu (DKPP) dan Mahkamah Kehormatan Dewan Perwakilan Rakyat (MKD).

#### E. CATATAN UNTUK PARA CALON NOTARIS

Demikianlah masukan dari saya pada forum yang terhormat ini. Namun, masukan-masukan ini sebenarnya lebih tepat ditujukan untuk Pengurus Ikatan Notaris Indonesia dalam rangka Kongres Notaris yang akan diselenggarakan di masa yang akan datang. Khusus mengenai para calon notaris yang sedang mengikuti ujian, saya doakan semoga lulus dan dapat segera ditetapkan menjadi notaris sebagaimana mestinya. Yang penting bagi para notaris baru ialah belajar dari kekurangan-kekurangan dan kelebihan-kelebihan para notaris senior yang ada dengan terus mendengarkan aspirasi yang berkembang dinamis dari masyarakat konsumen, para pemakai jasa profesi notaris yang tuntutan dan permintaannya akan kualitas layanan terus meningkat dari waktu ke waktu.

Anda semua mestilah berusaha keras mengatasi segala tantangan baru yang datang dengan terus meningkatkan kualitas pelayanan secara profesional dan berintegritas. Karena itu, penghayatan para calon notaris kepada kode etika profesi sangat penting untuk ditanamkan sejak dini. Jika etika professional tidak berfungsi dengan baik, pasti akan muncul tuntutan-tuntutan yang keras dari masyarakat luas terhadap profesi notaris yang jika tidak disambut dengan baik, dapat memunculkan ide-ide dan aspirasi lain, seperti dengan munculnya kebijakan untuk mengkriminalisasikan profesi notaris. Semua UU yang terkait dengan profesi dan organisasi profesi, seperti notaris, advokat, akuntan, dokter, perawat, dan lain-lain yang lahir setelah masa reformasi, selalu menambahkan ketentuan mengenai sanksi pidana di dalamnya, karena adanya tuntutan dari masyarakat agar profesi-profesi tersebut bekerja dengan baik dalam melayani masyarakat konsumen. Padahal, dalam undang-undang sebelumnya, ancaman sanksi pidana semacam ini belum dikenal atau setidaknya tidak sekeras yang ditentukan dalam pelbagai undang-undang baru di masa reformasi tersebut.

Kita tidak dapat mempersalahkan DPR dan Pemerintah yang mengadopsi pasal-pasal yang menentukan adanya ancaman pidana itu. Baik DPR maupun Pemerintah hanya menyerap aspirasi yang berkembang di kalangan masyarakat luas, yaitu masyarakat konsumen, para penerima jasa layanan para pemegang jabatan-jabatan profesi, termasuk para notaris. Dalam praktik, kita mencatat semakin banyak kasus-kasus tindak pidana, termasuk tindak pidana korupsi yang melibatkan peranan para professional, termasuk profesi notaris. Bangsa kita memerlukan jasa sistem hukum pidana untuk mengendalikan perilaku professional para

pemegang jabatan profesi, termasuk para notaris, karena sistem kode etik internal organisasi mereka masing-masing kurang menggigit, dan kurang efektif dalam mengendalikan perilaku para professional untuk menjaga kualitas dan integritasnya masing-masing. Karena itu, tidak ada jalan lain kecuali meningkatkan kualitas professional dan integritas para pemegang jabatan profesi dalam melayani dan memenuhi tuntutan masyarakat luas yang terus meningkat.

Para notaris senior maupun yang yunior harus siap untuk terus menjawab tantangan zaman. Kita mesti menjawab tuntutan yang serius dari masyarakat luas agar para notaris dapat bekerja semakin baik dan berintegritas di masa mendatang dengan ditopang oleh sistem infra-struktur etika profesi yang juga benar-benar dibuat efektif dalam mengawal integritas para notaris masa kini dan mendatang. Untuk itu, mari kita perbaiki sistem infra-struktur etika notaris yang ada sekarang, dan sekaligus bersama-sama membangun budaya kerja notaris masa depan yang semakin berkualitas dan berintegritas, dimulai dari para Pengurus dan segenap anggota Ikatan Notaris Indonesia (INI) beserta saudara-saudara sekalian para calon notaris generasi tahun 2017 ini.