

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Pada konteks negara hukum, didapati beberapa sistem hukum yang sangat populer di gunakan. Diantaranya adalah sistem *Civil Law* dan sistem *Common Law*. Sistem yang dianut oleh negara-negara Eropa Kontinental yang didasarkan atas hukum Romawi disebut sebagai sistem *Civil Law*, disebut demikian karena hukum Romawi pada mulanya bersumber kepada karya agung Kaisar Iustianus *Corpus Iuris Civilis* sedangkan sistem yang dikembangkan di Inggris berdasarkan atas hukum asli rakyat Inggris dikenal dengan sistem *Common Law*. Sistem *Civil Law* kerap kali disebut sebagai sistem Kontinental. Sebaliknya, *Common Law* yang dianut oleh suku-suku Anglika dan Saksa yang mendiami sebagian besar daratan di Inggris disebut sebagai sistem *Anglo-Saxon*.¹

Berdasarkan kedua sistem hukum diatas, terdapat perbedaan konsepsi tentang sebuah negara hukum. Sistem *Civil Law* dikenal dengan konsep *Reschstaat* sedangkan *common law* dikenal dengan konsep *Rule Of Law*.

Lahirnya konsep *Reschstaat* di negara-negara hukum aliran eropa kontinental bertujuan untuk mengurangi keabsolutan raja dalam negara. Dengan tujuan tersebut maka dikenallah istilah *Social Contract* dan *Saparation Of Power* dalam pemerintahan negara berdasarkan Konstitusi. Dapat juga dikatakan tujuan tersebut dimulai oleh hasil pemikiran Immanuel Kant dengan istilah *Nachwachter Staat* atau negara hukum liberal. Namun para pemikir-pemikir di

¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum (edisi revisi)*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm. 223

era itu menganggap hasil pemikiran dari Immanuel Kant terlalu liberal sehingganya dikongkritkanlah oleh Friedrich Julius Stahl dengan mencirikan konsep *Rechtsstaat* kedalam tiga ciri yaitu adanya perlindungan Hak Asasi Manusia/HAM atau *Grondrechten*, adanya pemisahan kekuasaan atau *Scheiding Van Machten*, adanya pemerintahan berdasarkan peraturan-peraturan atau *wetmatigheid van het bestuur*, dan adanya peradilan administrasi yang bebas dalam perselisihan atau *Administratieve Rechtspraak*.²

Konsep *Rule Of Law* sendiri dipelopori oleh kaum liberalis dengan tujuan utamanya untuk menciptakan kepastian hukum. Menurut Hayek dalam bukunya berjudul *The Road To Serfdom* terdapat 3 unsur sifat dalam konsep *Rule Of Law* yaitu bersifat umum atau *Generality*, kesetaraan atau *Equality*, dan kepastian atau *Certainty* dan di tambahkan oleh Albert Venn Dicey pada tahun 1885 yang dituangkan dalam bukunya yang berjudul *Introduction to the Study of the Law of Constitution*, mengandung tiga unsur penting, yaitu; *Supremacy of Law*, *Equality Before the Law*, dan *Constitutional Based on Human Rights*.³

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya ditulis UUD NRI Tahun 1945) yang merupakan Konstitusi ketatanegaraan Indonesia hasil perubahan ketiga secara tegas dalam Pasal 1 ayat (3) menegaskan bahwa Negara Indonesia merupakan negara hukum atau *Rechtsstaat*. Hal tersebut sangat menginterpertasikan bahwa Indonesia merupakan negara hukum yang sangat demokratis dengan berpegang teguh pada Pancasila

² Sayuti, "Konsep *Rechtsstaat* Dalam Negara Hukum Indonesia" dalam NALAR FIQH, Jurnal Kajian Ekonomi Islam dan Kemasyarakatan, Volume 4 Nomor 2, Desember 2011, hlm. 93

³ Teguh Prasetyo, "Rule of Law Dimensi Negara Hukum Indonesia", dalam Jurnal Ilmu Hukum REFLEKSI HUKUM Edisi Oktober 2010, hlm. 133

dan UUD NRI Tahun 1945, menjunjung tinggi hak asasi manusia, menjunjung tinggi hukum dan pemerintahan, serta menjamin seluruh warga negara bersamaan kedudukannya di depan hukum dan pemerintahan. Oleh karena itu, hukum hendaknya dijadikan sebagai panglima tertinggi dan sebagai pondasi berpijak dalam keseluruhan upaya mengatur dan menyelesaikan setiap persoalan kehidupan berbangsa dan bernegara demi mewujudkan cita-cita luhur kehidupan bangsa dan negara yang aman, sejahtera dan berkeadilan dalam setiap sektor.

Dalam konteks negara hukum yang kontemporer, negara Indonesia harus menempatkan hukum pada kekuasaan tertinggi sebagai dasar negara yang berposisi selaras, seirama dan seharmonis dengan pembangunan hukum. Pembangunan hukum sendiri diarahkan pada makin terwujudnya sistem hukum yang mantap yang mencakup pembangunan materi hukum, struktur hukum, termasuk aparat hukum, sarana dan prasarana hukum, perwujudan masyarakat yang mempunyai kesadaran dan budaya hukum yang tinggi dalam rangka mewujudkan negara hukum.⁴

Pembangunan hukum dilaksanakan melalui pembaharuan hukum dengan tetap memperhatikan kemajemukan tatanan hukum yang berlaku dan pengaruh globalisasi. Kondisi demikian sebagai upaya untuk meningkatkan kepastian, kesadaran, pelayanan, dan penegakan hukum yang berintikan keadilan, kebenaran, ketertiban, dan kesejahteraan dalam rangka penyelenggaraan negara yang makin tertib dan teratur.⁵

⁴ Fence M. Wantu, *Idee Des Recht Kepastian Hukum, Keadilan Dan Kemanfaatan (Implementasi Dalam Proses Peradilan Perdata)*, Cetakan Pertama, (Yogyakarta: Pustaka Belajar, 2011), hlm. 1

⁵ ibid

Pembangunan hukum yang kontemporer dalam konteks negara hukum atau *Reschstaat* tersebut sangat erat kaitannya dengan penegakan hukum di Indonesia. Penegakan hukum merupakan pusat dari seluruh “aktivitas kehidupan” hukum yang dimulai dari perencanaan hukum, pembentukan hukum, penegakan hukum dan evaluasi hukum. Penegakan hukum pada hakikatnya merupakan interaksi antara berbagai perilaku manusia yang dapat mewakili kepentingan yang berbeda dalam bingkai aturan yang telah disepakati bersama.⁶

Untuk tetap menjaga keseimbangan aturan yang berdasarkan sebuah prinsip-prinsip keadilan atas perilaku manusia berdasarkan kepentingan yang berbeda tersebut, maka terdapat beberapa ciri negara hukum Indonesia yang harus di kedepankan pertama supremasi hukum dijadikan panglima hukum tertinggi, kedua diakuinya persamaan dalam hukum, ketiga di kedepankannya asas legalitas hukum dalam sebuah penegakan hukum, keempat terwujudnya peradilan bebas dan tidak memihak, serta yang kelima adalah terjaminnya sebuah perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia.⁷

Prinsip persamaan dalam hukum atau *Equality Before The Law* adalah bentuk perwujudan sebuah keadilan dalam hukum. Dalam masyarakat yang menghormati hak asasi manusia sesuai dengan *The Rule Of Law*, terdapat pengakuan terhadap hak dan kewajiban warga negara. Yaitu bahwa ketika berhadapan dengan hukum maka tidak ada bentuk-bentuk diskriminatif atau pembedaan perlakuan terhadap warga negara. Sebab semua harus dipandang sama

⁶ Zudan Arif Fakrulloh, “Penegakan Hukum Sebagai Peluang Menciptakan Keadilan” dalam jurnal *Jurisprudence*, Volume 2 Nomor 1, Maret 2005, Hlm. 22

⁷ *ibid*

dalam hukum. Equality before the law telah tertuang jelas di dalam UUD Pasal 27 ayat (1) UUD 1945, sebagaimana Pasal tersebut berbunyi “Segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”. Dalam sistem peradilan pidana di Indonesia juga terdapat pengakuan terhadap persamaan dihadapan hukum dalam penjelasan atas undang – undang Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 1981 tentang hukum acara pidana indonesia yang isinya sebagai berikut : “perlakuan yang sama atas diri setiap orang dihadapan hukum dengan tidak mengadakan perbedaan perlakuan”⁸

Terdapat pengakuan yang sama dalam hukum acara perdata terhadap prinsip-prinsip persamaan dihadapan hukum yang dijelaskan dalam asas *Audi Et Alterem Partem* yang pengertiannya bahwa kedua belah pihak dalam perkara perdata harus didengar bersama dipersidangan. Pengadilan mengadili menurut hukum dengan tidak membeda – bedakan warga negara. Dalam proses peradilan perdata, kedua belah pihak harus diberikan kesempatan yang sama dalam membela kepentingan masing-masing. Dengan adanya asas ini maka terwujudlah keseimbangan prosedural dalam proses pemeriksaan. Hakim tidak diperkenankan mendengar keterangan hanya dari salah satu pihak saja, tanpa memberi kesempatan kepada pihak lain untuk menyampaikan pendapatnya⁹.

Prinsip negara hukum yang sedikit telah peneliti uraikan diatas, baik supremasi hukum, persamaan dalam hukum, asas legalitas, peradilan yang bebas

⁸ Heri Tahir, *Proses Hukum Yang Adil dalam Sistem Peradilan Pidana Di Indonesia*, Cetakan I, (Yogyakarta:LeksBang PRESSindo,2010), Hlm. 50

⁹ Fence M. Wantu, *op.cit.* Hlm. 249

dan tidak memihak serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia, kesemuanya harus saling berkesinambungan antara satu dan lainnya serta tidak ada yang harus kemudian dilanggar. Sebab apabila diantara 1 dan lainnya tidak memiliki konektivitas yang sistematis dan terkesan ada yang dilanggar maka implikasinya ada pada proses perwujudan keadilan yang tidak berimbang dalam sebuah negara hukum terhadap warga negaranya. Entitas tersebut akan berdampak pada proses perwujudan keadilan menjadi absurd dalam sebuah negara hukum seperti di Indonesia maka baik penegakan hukumnya atau *Law Enforcement* maupun sistem hukum yang berjalan atau *Law Making* akan tidak berkesesuaian dengan tegaknya sebuah konstitusi yang merupakan dasar hukum tertinggi atau *The Supreme Law Of The Land* di negara Indonesia.¹⁰

Pada dasarnya prinsip-prinsip diatas tersebut harus dilaksanakan berdasarkan Undang- Undang Dasar 1945. Namun ketika ditelaah lebih spesifik terkhusus dalam pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar 1945 ada yang terkesan tidak berkesesuaian dengan prinsip dan norma negara hukum ketika hal ini di tinjau dari pasal 66 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 sendiri merupakan produk perundang – undangan terbaru yang menggantikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Menurut peneliti dalam Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 ini ada sebuah pasal yang didalamnya terkesan tidak berkesesuaian dengan prinsip negara hukum atas persamaan dalam

¹⁰ Jimly Asshiddiqie, t.thn, “Gagasan Negara Hukum Indonesia”, Makalah, hal. 8-15

hukum atau *Equality Before The Law*. Menelisik pasal 66 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2014 tersebut yang berbunyi :

- 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.

Mengenai pasal diatas, adanya frasa "Dengan Persetujuan" Majelis Kehormatan Notaris dalam proses pemeriksaan terhadap notaris telah merumuskan bahwa dalam proses penegakan hukum baik hukum acara pidana maupun hukum acara hukum perdata telah terdapat proses intervensi dari kekuasaan lain diluar pengadilan. Proses yang demikianlah menurut peneliti telah tidak sejalan dengan prinsip penyelenggaraan kekuasaan peradilan yang merdeka sebagaimana telah diatur dalam pasal 24 Undang-Undang Dasar 1945 dan pasal 3

ayat (2) Undang-Undang Nomor 48 Tahun 2009 tentang kekuasaan kehakiman yang menegaskan, “ Segala campur tangan dalam urusan peradilan oleh pihak lain diluar kekuasaan kehakiman dilarang, kecuali dalam hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945”.

Dalam pasal 66 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 ini juga menurut peneliti telah tidak sejalan dengan prinsip *Equal Protection*, dimana dengan adanya mekanisme pemeriksaan terhadap notaris yang harus melalui izin Mahkamah Kehormatan Notaris maka mekanisme ini dalam perundang-undangan tersebut telah secara otomatis meniadakan hak bagi beberapa orang namun memberikan hak demikian kepada orang-orang lainnya (notaris). Sedangkan pada dasarnya pembedaan perlakuan menurut peneliti dapat dijalankan sebagaimana Notaris adalah pejabat umum yang dilindungi oleh undang-undang apabila pembedaan perlakuan tersebut berkaitan dengan tindakan kode etik notaris yaitu yang berkaitan dengan sikap, tingkah laku, dan perbuatan notaris dalam melaksanakan tugas yang berkaitan dengan moralitas sebagaimana diatur dalam Pasal 1 undang-undang jabatan notaris, bukan pada proses pemeriksaannya ketika notaris terlibat kasus hukum baik ranah hukum pidana maupun ranah hukum privat atau perdata. Sebab notaris juga adalah warga negara yang harus diperlakukan sama dihadapan hukum. Serta adanya mekanisme persetujuan oleh Mahkamah Kehormatan Notaris ini dengan *Range* waktu 30 hari sejak diterimanya surat permintaan persetujuan oleh aparat hukum yang diatur dalam pasal 66 ayat 3 undang-undang jabatan notaris telah menimbulkan proses penegakan hukum yang berlarut-larut, dan dengan proses tersebut prinsip terhadap

peradilan cepat, sederhana dan biaya ringan serta peradilan yang bebas dan tidak memihak telah tidak sejalan dengan perundang-undangan yang berlaku.

Berpijak pada amar putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 yang membatalkan kewenangan Majelis Pengawas Daerah yang terdapat dalam pasal 66 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, yang dalam putusannya menitik beratkan persoalan kristalisasi asas *Equality Before The Law* dalam proses penegakan hukum maupun pada hukum yang berjalan dapat dianalisa secara bersama pada pertimbangan hukum Mahkamah Konstitusi yang terdapat dalam putusannya sebagai berikut :

1. Frasa “dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah” dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris bertentangan dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Frasa “dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah” dalam Pasal 66 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;

Kronologi di atas pada akhirnya telah sama-sama kita ketahui bahwa frasa “dengan persetujuan Majelis Pengawas Daerah” yang terdapat dalam Pasal 66 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang jabatan notaris telah dinyatakan bertentangan dengan Pasal yang ada dalam Undang-Undang Dasar Tahun 1945, tepatnya bertentangan dengan Pasal 27 ayat (1) dan 28D ayat (1) Undang-Undang

Dasar Tahun 1945. Pertentangan pasal ini menafsirkan bahwa adanya sebuah pengikaran terhadap keadilan.

Bertitik tolak dari uraian-uraian dan berdasarkan permasalahan di atas menjadi daya tarik utama dari peneliti untuk mengkaji masalah ini dengan lebih seksama, peneliti tertarik untuk membahas dan meneliti bagaimana tinjauan hukum terhadap pasal 66 dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 terhadap proses pemeriksaan dan atau penegakan hukum atas profesi notaris dalam sudut pandang asas persamaan dihadapan hukum. Terkait dengan hal tersebut maka penulis menelaah masalah ini dengan rumusan judul : “ **Tinjauan Hukum Terhadap Pasal 66 Undang - Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris Dalam Perspektif Asas Equality Before The Law**”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang masalah di atas, dapat diidentifikasi beberapa masalah yang selanjutnya dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Tinjauan Hukum Terhadap Pasal 66 UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris Dalam Sudut Pandang Asas Persamaan Dihadapan Hukum?
2. Bagaimanakah Implikasi Pasal 66 UUDN Nomor 2 Tahun 2014 Yang Membatalkan Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 Dalam Konteks Penegakan Hukum di Indonesia?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan menganalisis pasal 66 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dalam sudut pandang asas persamaan dihadapan hukum.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi Pasal 66 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang membatalkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 dalam konteks penegakan hukum di Indonesia .

1.4 Manfaat Penelitian

Gambaran mengenai tujuan-tujuan di atas, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Secara teoritis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan pemikiran yang dapat di jadikan sebagai bahan referensi atau evaluasi tentang asas Persamaan di Hadapan Hukum berdasarkan putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 49/PUU-X/2012 dan Pasal 66 UU Nomor 2 Tahun 2014 terkait dengan proses pemeriksaan atas profesi notaris dalam konteks penegakan hukum di Indonesia serta dapat memberikan kontribusi ilmiah bagi ilmu pengetahuan secara umum dan disiplin Ilmu Hukum pada khususnya.
2. Secara praktis penelitian ini bermanfaat sebagai bahan informasi dan pengembangan ilmu pengetahuan bagi peneliti di bidang hukum,

mahasiswa dan berbagai pihak yang melakukan penelitian menyangkut berbagai persoalan penegakan hukum terhadap keistimewaan profesi notaris sebagai subjek hukum atau warga negara yang sama kedudukannya dihadapan hukum.