

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Profesi notaris merupakan salah satu profesi hukum yang memiliki kedudukan penting dalam sistem hukum Indonesia. Notaris bertindak sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan oleh negara untuk membuat akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna di mata hukum. Keberadaan notaris bertujuan untuk memberikan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi masyarakat yang melakukan hubungan hukum keperdataan. Oleh karena itu, notaris tidak hanya menjalankan fungsi administratif, tetapi juga memikul tanggung jawab moral untuk menjaga integritas dan etika hukum perdata. Jabatan notaris sering disebut sebagai *public trust office*, yaitu jabatan kepercayaan publik yang harus dijalankan dengan tanggung jawab profesional dan pengabdian terhadap kepentingan masyarakat.¹

Sebagai pejabat umum, notaris berhak memperoleh honorarium atas jasa hukum yang diberikan dalam pembuatan akta autentik. Namun pengaturan mengenai honorarium notaris dalam peraturan perundang-undangan masih menyisakan masalah yuridis. Undang-Undang Jabatan Notaris hanya mengatur batas maksimal honorarium sebagaimana tercantum dalam Pasal 36 UU Nomor 30 Tahun 2004 jo. UU Nomor 2 Tahun 2014, tetapi tidak menetapkan batas minimal.

¹ Rizka, A. & Dewi, N. "Perlindungan Hukum terhadap Akta Notaris dalam Perspektif Jabatan Kepercayaan Publik." *Jurnal Notarius*, Universitas Diponegoro, 2021.

Akibatnya, penentuan honorarium diserahkan kepada kesepakatan antara notaris dan klien berdasarkan asas kebebasan berkontrak.²

Ketiadaan batas minimal honorarium menimbulkan ketimpangan praktik di lapangan. Notaris baru sering menurunkan tarif secara signifikan demi menarik klien, sedangkan notaris senior menetapkan tarif lebih tinggi berdasarkan reputasi, pengalaman, atau biaya operasional. Situasi tersebut menyebabkan persaingan tarif tidak sehat dan berpotensi mengurangi martabat jabatan notaris sebagai profesi hukum. Untuk menghindari ketimpangan tersebut, Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) menetapkan ketentuan tarif sebagai pedoman etik bagi anggota agar solidaritas profesi terjaga dan tidak terjadi perang tarif.

Kewenangan Pengda INI dalam membuat kebijakan etik profesi didasarkan pada AD/ART INI serta Peraturan Perkumpulan (PP) INI Nomor 10 Tahun 2017 tentang Susunan dan Tata Kerja Pengurus Daerah dan Pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia. Pasal 9 ayat (2) huruf f AD INI (2019) memberikan wewenang kepada Pengda INI untuk melakukan pembinaan dan menindaklanjuti pelanggaran kode etik. Atas dasar itu, ketentuan tarif memperoleh legitimasi organisasi sebagai bagian dari pembinaan profesi. Namun, karena ketentuan tersebut tidak disepakati secara tertulis oleh seluruh anggota, maka ketentuan ini tidak memenuhi syarat sah perjanjian menurut Pasal 1320 KUHPerdata, sehingga tidak mengikat secara hukum perdata, melainkan hanya bersifat moral dan organisatoris.

² Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008.

Dalam konteks penegakan etik, Ikatan Notaris Indonesia memiliki mekanisme berjenjang. Pengurus Daerah INI berwenang memanggil notaris yang diduga melanggar ketentuan etik, dan jika pelanggaran bersifat serius atau berulang, kewenangan tersebut dapat diteruskan kepada Pengurus Wilayah atau Majelis Kehormatan Notaris (MKN). Berdasarkan Kode Etik Notaris Indonesia (KEIN) 2015, pelanggaran terhadap ketentuan tarif dapat dikualifikasikan sebagai pelanggaran etika profesi, terutama dalam hal persaingan tarif tidak sehat antar-notaris. Namun pelanggaran terhadap ketentuan tarif tidak diklasifikasikan sebagai pelanggaran hukum positif, sehingga tidak dapat langsung dikenakan sanksi administratif atau pidana kecuali melanggar ketentuan undang-undang lain.

Fenomena ini menimbulkan persoalan normatif yang penting: apakah ketentuan tarif oleh Pengda INI dapat melampaui batas kebebasan berkontrak yang dijamin dalam Pasal 1338 KUHPerdata? Sebagian pihak berpendapat bahwa ketentuan tarif tidak dapat memaksa secara yuridis karena tarif honorarium tetap ditentukan berdasarkan kesepakatan antara notaris dan klien. Namun sebagian lainnya menilai bahwa ketentuan tarif perlu ditegakkan secara lebih tegas demi menjaga martabat profesi dan mencegah persaingan yang tidak sehat. Kondisi ini menunjukkan adanya *kekaburan norma (normative vagueness)*, dimana norma etik dan norma hukum saling berdampingan namun memiliki batasan yang tidak tegas dalam praktik.

Selain persoalan kebebasan berkontrak, ketentuan tarif juga menimbulkan pertanyaan mengenai keadilan. Ketentuan tarif yang diterapkan secara seragam

belum tentu mencerminkan keadilan apabila tidak mempertimbangkan perbedaan sosial-ekonomi atau kondisi geografis antarwilayah. Dalam konteks filsafat hukum Indonesia, keadilan harus merefleksikan nilai-nilai Pancasila, yaitu keadilan sosial yang proporsional dan humanis. Notonagoro dan Kaelan menegaskan bahwa keadilan Pancasila bersifat integralistik dan sosial-proporsional, dimana kepentingan individu dan kepentingan masyarakat harus ditempatkan dalam keseimbangan yang adil.³ Dengan demikian, penetapan tarif tidak hanya diuji berdasarkan norma hukum positif, tetapi juga berdasarkan nilai moral dan keadilan Pancasila sebagai dasar filosofis hukum nasional.

Oleh karena itu, penelitian ini menilai bahwa ketetapan tarif oleh Pengda INI perlu dikaji secara normatif melalui dua sudut utama: pertama, apakah ketetapan tarif tersebut sejalan dengan asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata; kedua, apakah ketetapan tarif tersebut selaras dengan prinsip keadilan Pancasila sebagai dasar filsafat hukum Indonesia. Penelitian ini tidak bersifat empiris, tetapi merupakan penelitian hukum normatif yang mengkaji norma, kewenangan organisasi, batas kebebasan berkontrak, serta relevansinya dengan prinsip keadilan sosial dalam hukum nasional. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi teoritis dan praktis atas pengembangan hukum kenotariatan, khususnya mengenai batas kewenangan organisasi profesi dalam pembentukan pedoman tarif serta hubungan antara etika profesi, kebebasan kontraktual, dan keadilan Pancasila dalam praktik jabatan notaris.

³ Kaelan, *Pancasila dan Filsafat Hukum Indonesia*, Paradigma, Yogyakarta, 2013.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang sudah dijelaskan, penulis mencoba membuat beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

- 1) Apakah ketetapan persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia sejalan dengan asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata Indonesia?
- 2) Apakah ketetapan persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia sejalan dengan prinsip keadilan Pancasila?

1.3. Tujuan Penelitian dan Manfaat Penelitian

1) Tujuan Penelitian

Penelitian ini memiliki beberapa tujuan yang hendak dicapai sebagai berikut:

- 1) Menganalisis kesesuaian ketetapan persamaan tarif oleh Pengda INI dengan asas kebebasan berkontrak dalam hukum perdata Indonesia, serta menilai batas antara otonomi profesional notaris dan kewenangan etik organisasi profesi.
- 2) Mengkaji kesesuaian ketetapan persamaan tarif dengan prinsip keadilan Pancasila, guna menilai apakah kebijakan tersebut mencerminkan keadilan sosial dan proporsionalitas dalam praktik kenotariatan.

2) Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat baik dari segi teoretis maupun praktis, sebagai berikut:

1.3.2.1. Manfaat Teoritis

- 1) Memberikan kontribusi terhadap pengembangan ilmu hukum kenotariatan dan filsafat hukum, khususnya mengenai hubungan antara asas kebebasan berkontrak, kewenangan organisasi profesi, dan konsep keadilan Pancasila.
- 2) Menjadi rujukan akademik bagi penelitian selanjutnya yang mengkaji etika profesi hukum, pembinaan organisasi profesi, serta integrasi nilai keadilan substantif ke dalam praktik kenotariatan di Indonesia.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

- 1) Memberikan masukan bagi Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) dalam menyusun atau meninjau kembali penetapan tarif agar selaras dengan prinsip hukum perdata dan keadilan sosial.
- 2) Memberikan pemahaman bagi notaris mengenai batas kebebasan berkontrak dan kewajiban moral-profesional dalam praktik jabatan, sehingga dapat menyeimbangkan kepentingan individu, etika organisasi, dan kepentingan masyarakat.

1.4. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki tingkat orisinalitas yang jelas dan dapat dipertanggungjawabkan. Keaslian penelitian terletak pada fokus kajian yang menelaah penetapan persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) dalam perspektif keadilan, suatu topik yang belum banyak dikaji dalam penelitian hukum, terutama pada level tesis. Penelitian sebelumnya lebih banyak membahas besaran honorarium, batas minimal tarif, atau standarisasi biaya,

namun tidak menelaah dimensi normatif, etis, dan filosofis dari ketetapan tarif organisasi profesi.

Penelitian ini juga memiliki keunikan dalam pendekatannya, yaitu menggunakan pendekatan hukum normatif yang dipadukan dengan teori keadilan. Pendekatan ini memungkinkan analisis tidak hanya terhadap norma hukum dan kode etik, tetapi juga terhadap prinsip keadilan yang mendasari kebijakan persamaan tarif. Hal ini membedakan penelitian ini dari penelitian terdahulu yang cenderung deskriptif terhadap regulasi atau praktik administratif.

Untuk memperkuat argumentasi orisinalitas, berikut disajikan tiga penelitian tesis terdahulu yang relevan sebagai bahan perbandingan ilmiah:

1) Penelitian oleh Yudhana Eko Prasetyo

Penelitian pertama berjudul *“Pertimbangan Pembentukan Pengaturan Besaran Minimal Honorarium Notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris”* yang ditulis oleh Yudhana Eko Prasetyo pada tahun 2014 di Program Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya Malang.⁴ Penelitian ini menggunakan pendekatan hukum normatif, yang menelaah pengaturan honorarium notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN).

Hasil penelitian menunjukkan bahwa UUJN hanya mengatur batas maksimal honorarium, sedangkan batas minimal tidak diatur secara tegas,

⁴ Yudhana Eko Prasetyo, *Pertimbangan Pembentukan Pengaturan Besaran Minimal Honorarium Notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya, Malang, 2014, hlm. 10.

sehingga menimbulkan ketimpangan antar notaris. Peneliti berkesimpulan bahwa perlu adanya formulasi hukum yang menetapkan batas minimal honorarium yang bersifat mengikat agar mencegah praktik perang tarif dan menjamin kepastian hukum dalam profesi notaris.⁵

Perbandingan dengan penelitian ini: Berbeda dengan penelitian Yudhana Eko Prasetyo yang berfokus pada besaran minimal honorarium dalam konteks legislasi nasional, penelitian ini lebih menitikberatkan pada mekanisme perjanjian kolektif antar notaris di tingkat organisasi profesi. Jika penelitian Yudhana berhenti pada wacana pembentukan regulasi formal, penelitian ini menelusuri kesepakatan internal organisasi (Pengda INI) sebagai instrumen etik sekaligus sumber norma, serta menilai legalitas dan keadilannya dalam konteks asas kebebasan berkontrak dan keadilan sosial.

2) Penelitian oleh Widya Ishwara Danardana

Penelitian kedua berjudul *“Penetapan Tarif Minimal Honorarium Notaris untuk Menghindari Perang Tarif Antar Notaris”*, disusun oleh Widya Ishwara Danardana pada tahun 2021 di Program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA) Semarang.⁶ Penelitian ini merupakan penelitian hukum deskriptif-analitis yang mengkaji praktik penetapan tarif minimal oleh organisasi profesi Ikatan Notaris Indonesia di tingkat daerah.

⁵ Yudhana Eko Prasetyo, op. cit., hlm. 53.

⁶Widya Ishwara Danardana, *Penetapan Tarif Minimal Honorarium Notaris untuk Menghindari Perang Tarif Antar Notaris*, Tesis Magister Kenotariatan, Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA), Semarang, 2021, hlm. 12.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa belum adanya standar tarif minimal yang bersifat nasional menyebabkan perbedaan tarif yang signifikan antar notaris dan memicu persaingan tidak sehat. Peneliti merekomendasikan agar organisasi profesi menetapkan tarif minimal yang mengikat, guna menjaga solidaritas profesi dan menghindari persaingan tarif yang berlebihan.⁷

Perbandingan dengan penelitian ini: Penelitian Widya Ishwara memiliki kesamaan tema dengan penelitian ini karena sama-sama membahas peran organisasi profesi. Namun, penelitian tersebut masih berfokus pada penetapan tarif minimal semata. Sementara penelitian ini melangkah lebih jauh dengan mengkaji perjanjian persamaan tarif antar notaris sebagai bentuk norma etik profesi dan menilainya melalui asas keadilan, asas kebebasan berkontrak, serta teori keadilan Aristoteles dan John Rawls. Dengan demikian, penelitian ini memiliki kedalaman teoretis dan konseptual yang melampaui tataran administratif kebijakan organisasi, dan berupaya membangun konstruksi hukum ideal yang selaras dengan nilai keadilan substantif.

3) Penelitian oleh Khairatur Rahmi

Penelitian ketiga berjudul “*Penetapan Biaya Pembuatan Akta Notaris di Kota Banda Aceh*” disusun oleh Khairatur Rahmi pada Program Magister Hukum Universitas Ar-Raniry Banda Aceh.⁸ Penelitian ini menggunakan

⁷ Widya Ishwara Danardana, op. cit., hlm. 62.

⁸ Khairatur Rahmi, *Penetapan Biaya Pembuatan Akta Notaris di Kota Banda Aceh*, Tesis Magister Hukum, Universitas Ar-Raniry, Banda Aceh, 2019, hlm. 4.

pendekatan hukum normatif dengan unsur empiris, yang bertujuan untuk mengidentifikasi variasi biaya pembuatan akta notaris di wilayah Banda Aceh.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa perbedaan biaya pembuatan akta notaris di setiap kantor menimbulkan ketidakpastian bagi masyarakat sebagai pengguna jasa hukum. Peneliti menilai bahwa belum adanya standar tarif yang seragam menjadi faktor utama ketidakteraturan tersebut, dan merekomendasikan perlunya standarisasi tarif profesi untuk menjaga keadilan bagi masyarakat dan kesetaraan antar notaris.⁹

Perbandingan dengan penelitian ini: Berbeda dengan penelitian Khairatur Rahmi yang lebih bersifat empiris-deskriptif, penelitian ini bersifat normatif-analitis yang menelaah legalitas dan keadilan dari perjanjian tarif kolektif itu sendiri. Fokus penelitian ini bukan pada variasi tarif di lapangan, tetapi pada struktur hukum dan asas yang melandasi kesepakatan persamaan tarif antar notaris. Penelitian ini juga menambahkan analisis terhadap asas proporsionalitas dan teori keadilan distributif-komutatif, yang belum disentuh dalam penelitian Khairatur Rahmi. Dengan demikian, penelitian ini menampilkan pendekatan yang lebih mendalam dan teoretis terhadap isu yang sama.

Berdasarkan perbandingan dengan ketiga penelitian tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki orisinalitas substantif baik dari segi

⁹ Khairatur Rahmi, op. cit., hlm. 55.

objek kajian, pendekatan, maupun kedalaman teori. Penelitian ini tidak hanya membahas tarif atau honorarium notaris secara kuantitatif, melainkan menyoroti perjanjian persamaan tarif antar notaris sebagai bentuk norma internal organisasi profesi, yang selama ini belum menjadi fokus utama dalam penelitian tesis kenotariatan.

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Konsep-Konsep yang Berkaitan dengan Penelitian

1.5.1.1. Konsep Ketetapan Tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia

Ketetapan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) merupakan kebijakan internal organisasi profesi yang bersifat etik dan moral, berunsur animo kolektif untuk menjaga solidaritas dan martabat profesi. Ketetapan ini tidak memenuhi syarat perjanjian dalam Pasal 1320 KUHPerdara karena tidak disepakati secara tertulis oleh semua anggota, sehingga tidak mengikat secara kontraktual, melainkan hanya bersifat positif etik di dalam organisasi..

Kewenangan Pengda INI didasarkan pada:

- 1) Pasal 9 ayat (2) huruf f AD INI (2019) menyebutkan:

“Pengurus Daerah berwenang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap anggota di wilayahnya serta menindaklanjuti pelanggaran kode etik sesuai dengan ketentuan organisasi.”

2) Pasal 5 ayat (2) huruf c PP INI Nomor 10 Tahun 2017 menegaskan:

“Pengurus Daerah dapat menetapkan kebijakan dalam rangka pelaksanaan pembinaan profesi dan menjaga keharmonisan antaranggota di wilayahnya sepanjang tidak bertentangan dengan kebijakan Pengurus Pusat atau peraturan perundang-undangan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, penetapan ketetapan tarif oleh Pengda INI memperoleh legitimasi organisasi karena termasuk bagian dari fungsi pembinaan profesi yang diatur oleh peraturan internal INI. Meskipun demikian, karena ketetapan tersebut tidak disepakati secara tertulis oleh seluruh anggota, maka secara hukum tidak memenuhi syarat sah perjanjian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), yang menyatakan:

“Supaya terjadi persetujuan yang sah, perlu dipenuhi empat syarat: kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; suatu hal tertentu; dan suatu sebab yang halal.”

Dengan demikian, ketetapan tarif tidak bersifat mengikat secara kontraktual, melainkan mengikat secara etik dan moral dalam ruang lingkup organisasi profesi. Dalam konteks ini, asas kebebasan berkontrak

sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 KUHPdata tetap berlaku, karena penetapan honorarium notaris pada dasarnya merupakan hasil kesepakatan bebas antara notaris dan klien. Ketetapan tarif hanya berfungsi sebagai pedoman etik bagi anggota organisasi untuk menjaga keseimbangan antara tanggung jawab profesional dan solidaritas antar-notaris.

1.5.1.2. Konsep Honorarium Notaris

Honorarium notaris merupakan imbalan atas jasa hukum yang diberikan dalam pembuatan akta autentik. Berdasarkan Pasal 36 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagaimana masih berlaku setelah perubahan melalui Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, ketentuan mengenai honorarium diatur dalam Pasal 36 sebagai berikut:

- 1) Honorarium atas jasa hukum yang diberikan oleh Notaris ditentukan berdasarkan nilai ekonomis dan sosial dari setiap akta yang dibuatnya.
- 2) Nilai ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan dari objek setiap akta dengan ketentuan sebagai berikut:

1. sampai dengan Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) atau ekuivalennya, honorarium paling besar 2,5% (dua koma lima persen);
2. di atas Rp100.000.000,00 (seratus juta rupiah) sampai dengan Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) atau ekuivalennya, honorarium paling besar 1,5% (satu koma lima persen)

3. di atas Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) atau ekuivalennya, honorarium paling besar 1% (satu persen).
- 3) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tidak berlaku terhadap akta yang memiliki objek dengan nilai sosial.
- 4) Nilai sosial sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditentukan berdasarkan fungsi sosial dari objek setiap akta, dengan honorarium yang diterima paling besar Rp5.000.000,00 (lima juta rupiah).

Ketentuan tersebut menegaskan bahwa UU Jabatan Notaris hanya menetapkan batas maksimal honorarium, baik yang didasarkan pada nilai ekonomi maupun nilai sosial dari objek akta. Tidak terdapat pengaturan mengenai batas minimal, sehingga besar kecilnya honorarium diserahkan kepada kesepakatan antara notaris dan para pihak. Dengan demikian, hubungan hukum mengenai honorarium tunduk pada asas kebebasan berkontrak sebagaimana diatur dalam Pasal 1338 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Ketiadaan batas minimal ini kerap menimbulkan ketimpangan praktik di lapangan. Untuk mengatasi hal tersebut, Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) biasanya menetapkan ketetapan tarif sebagai pedoman etik agar tidak terjadi perang tarif antar-notaris. Meskipun demikian, ketetapan tarif tersebut tidak bersifat mengikat secara hukum, melainkan berfungsi sebagai pedoman moral dan profesional untuk menjaga

integritas, solidaritas, dan proporsionalitas dalam pelaksanaan jabatan notaris.

Sebagaimana dikemukakan oleh Habib Adjie, organisasi jabatan Notaris tidak perlu mengatur Honorarium yang berlaku untuk para anggotanya, lebih baik penentuan Honorarium ini diserahkan kepada kesepakatan penghadap dengan Notaris, dengan parameter yang diketahui oleh Notaris dan penghadap sendiri.¹⁰

1.5.1.3. Konsep Keadilan Pancasila

Konsep keadilan Pancasila merupakan bagian dari filsafat hukum Indonesia yang tidak dirumuskan oleh satu tokoh tertentu, melainkan dikonstruksi dari pemikiran para ahli hukum dan filsuf Indonesia. Pancasila sebagai dasar negara memiliki fungsi filosofis, etis, dan normatif yang melandasi struktur hukum nasional, sehingga keadilan dalam Pancasila dipandang sebagai keadilan yang bersifat khas Indonesia, yaitu keadilan yang berorientasi pada moralitas, sosial kemasyarakatan, serta keseimbangan antara kepentingan individu dan masyarakat.

Menurut Notonagoro, keadilan Pancasila tidak hanya sekadar keadilan legal-formal, tetapi merupakan *keadilan kodrat* (kodrat-adil), yaitu keadilan yang bersumber dari nilai Ketuhanan, Kemanusiaan, dan

¹⁰ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2018, hlm. 109.

Kemasyarakatan yang menjadi landasan moral bangsa Indonesia. Notonagoro menjelaskan bahwa keadilan dalam Pancasila bersifat integralistik karena dipahami sebagai kesatuan nilai yang utuh dan tidak dapat dipisahkan satu sama lain. Oleh karena itu, keadilan tidak hanya terbatas pada aspek hukum positif, tetapi harus mencerminkan nilai-nilai kemanusiaan dan kesejahteraan sosial.

Kaelan menyatakan bahwa keadilan Pancasila bersifat *sosial-proporsional*, yaitu keadilan yang menempatkan setiap manusia sesuai dengan harkat dan martabatnya tanpa mengabaikan keseimbangan hak dan kewajiban. Keadilan ini tidak mendukung individualisme dan liberalisme yang bersifat kompetitif, tetapi menekankan harmoni sosial untuk menciptakan tata kehidupan yang adil dan beradab. Dalam konteks ini, keadilan Pancasila tidak hanya menilai kesetaraan formal, tetapi juga memperhatikan kondisi sosial dan ekonomi yang berbeda dari setiap individu.

Yudi Latif menegaskan bahwa keadilan Pancasila memiliki orientasi *substantif dan sosial*, di mana keadilan tidak dimaknai sebagai keadilan prosedural semata, melainkan keadilan yang membawa manfaat nyata bagi masyarakat. Menurutnya, keadilan sosial dalam sila kelima Pancasila mengharuskan adanya mekanisme distribusi sosial yang proporsional dan perlindungan bagi pihak yang lemah atau belum memiliki kedudukan yang kuat dalam masyarakat. Dengan demikian, keadilan dalam Pancasila

mengandung semangat perlindungan terhadap pihak yang kurang beruntung (the least advantaged), tetapi tetap menjaga keseimbangan antara kepentingan individu dan kepentingan masyarakat secara keseluruhan.

Berdasarkan pemikiran para ahli tersebut, konsep keadilan Pancasila dapat disimpulkan memiliki tiga karakter utama:

1. dimensi moral, yang bersumber dari nilai Ketuhanan dan Kemanusiaan
2. dimensi sosial-proporsional, yang menekankan keseimbangan hak dan kewajiban;
3. dimensi integratif, yang mengharmoniskan kepentingan individu, masyarakat, dan negara.

Dalam kerangka penelitian ini, konsep keadilan Pancasila digunakan sebagai *pisau analisis normatif* untuk menjawab rumusan masalah kedua, yaitu menilai apakah ketetapan persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia telah mencerminkan keadilan substantif dalam arti keadilan sosial khas Indonesia. Konsep ini membantu menilai apakah ketetapan tarif tersebut hanya sekadar bersifat administratif atau justru mampu menciptakan proporsionalitas yang adil antara notaris senior, notaris baru, dan masyarakat pengguna jasa hukum. Dengan demikian, keadilan Pancasila menjadi landasan filosofis dan normatif untuk menguji sejauh mana ketetapan tarif tersebut selaras dengan tujuan profesi notaris dalam melayani kepentingan masyarakat dan menjaga martabat jabatan sebagai pejabat umum.

1.5.2. Teori yang Relevan dengan Penelitian

1.5.2.1. Teori Kewenangan

Menurut Philipus M. Hadjon, kewenangan adalah kekuasaan hukum yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk melakukan tindakan hukum tertentu.¹¹ Suatu tindakan yang dilakukan tanpa dasar kewenangan disebut *detournement de pouvoir* atau penyalahgunaan wewenang.¹²

Teori kewenangan ini sebagai pisau analisis untuk rumusan masalah pertama dan rumusan masalah kedua, digunakan untuk menilai apakah Pengda INI memiliki dasar kewenangan hukum dalam menetapkan ketetapan tarif bagi anggota. Apabila kewenangan tersebut tidak memiliki dasar atribusi dalam AD/ART atau peraturan organisasi, maka ketetapan itu hanya bersifat moral dan tidak dapat memaksa secara hukum positif.

1.5.2.2. Teori Kebebasan Berkontrak

Teori kebebasan berkontrak merupakan konsep yang berasal dari pemikiran Friedrich Carl von Savigny, seorang ahli hukum Jerman dari mazhab *Historical School of Law*. Savigny berpendapat bahwa kontrak lahir dari kehendak bebas para pihak (*party autonomy*), dan hukum hanya

¹¹ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2005, hlm. 25.

¹² Ibid., hlm. 27.

berfungsi untuk melindungi kebebasan tersebut sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan umum atau norma kesusilaan.¹³

Teori ini berpijak pada prinsip bahwa perjanjian merupakan wujud otonomi kehendak, di mana para pihak bebas menentukan isi, bentuk, maupun syarat-syarat perjanjian sesuai kebutuhan mereka. Pandangan ini kemudian diadopsi ke dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menyatakan bahwa:

“Semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.”

Ketentuan ini menegaskan bahwa hukum Indonesia mengakui kebebasan kontraktual sebagai bagian dari hak keperdataan individu, sepanjang tidak bertentangan dengan undang-undang, ketertiban umum, dan kesusilaan (Pasal 1337 KUHPerdata).

Dari perspektif teori ini, kebebasan berkontrak bukanlah kebebasan tanpa batas, melainkan kebebasan yang bertanggung jawab secara sosial dan moral. Oleh karena itu, ketika organisasi profesi menetapkan pedoman atau penetapan tarif, tindakan tersebut tidak dapat dipandang sebagai pelanggaran terhadap kebebasan berkontrak, selama masih memberikan

¹³ Friedrich Carl von Savigny, *System des heutigen Römischen Rechts* (Berlin: Veit, 1840).

ruang bagi notaris dan klien untuk menentukan besaran honorarium berdasarkan kesepakatan bersama.

Dengan demikian, teori kebebasan berkontrak dalam penelitian ini berfungsi untuk menjelaskan hubungan antara otonomi profesional notaris dan batasan etik organisasi profesi, serta menilai apakah ketetapan tarif oleh Pengda INI dapat diterima secara hukum dan moral sebagai bentuk pengaturan etik yang proporsional.

Teori kebebasan berkontrak digunakan sebagai pisau analisis normatif untuk menjawab rumusan masalah pertama, menilai apakah ketetapan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI) membatasi atau tetap menghormati kebebasan notaris dalam menentukan besaran honorarium dengan kliennya.

1.5.2.3. Teori Kemandirian Profesi

Teori kemandirian profesi (*professional autonomy theory*) menjelaskan bahwa setiap profesi memiliki hak dan tanggung jawab untuk mengatur dirinya sendiri melalui standar etik, kode perilaku, dan mekanisme pengawasan internal. Menurut Eliot Freidson, kemandirian profesi merupakan pilar utama dalam menjaga integritas dan kepercayaan publik terhadap profesi, yang mencakup kemandirian dalam pengambilan keputusan profesional (*autonomy of judgment*), pengaturan organisasi

profesi (*autonomy of organization*), serta tanggung jawab moral terhadap masyarakat.¹⁴

Dalam konteks kenotariatan, teori ini menegaskan bahwa Ikatan Notaris Indonesia (INI) memiliki hak untuk menetapkan pedoman etika dan ketentuan internal, termasuk penetapan tarif, sebagai bagian dari fungsi pembinaan dan pengawasan mandiri terhadap anggotanya. Hal ini sejalan dengan Pasal 83A Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, yang memberikan kewenangan kepada organisasi notaris untuk melakukan pembinaan dan penegakan kode etik.

Dengan demikian, teori kemandirian profesi menjadi dasar normatif yang menjelaskan legitimasi etis dan organisasional dari penetapan tarif Pengda INI. Dalam kerangka penelitian ini, teori ini berfungsi sebagai pisau analisis untuk menjawab rumusan masalah pertama, menilai keseimbangan antara kebebasan berkontrak individual yang dimiliki notaris dan kewenangan etik kolektif yang dimiliki organisasi profesi dalam menjaga standar moral dan keadilan internal.

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

¹⁴ Eliot Freidson, *Professional Dominance: The Social Structure of Medical Care*, New York: Atheneum, 1970.

Tipe penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah penelitian hukum normatif (*normative legal research*), yaitu penelitian yang menitikberatkan pada kajian terhadap norma hukum positif, asas-asas hukum, serta doktrin-doktrin hukum yang relevan dengan pokok permasalahan.

Penelitian hukum normatif digunakan karena fokus utama penelitian ini adalah untuk menganalisis keabsahan dan keadilan dari ketetapan persamaan tarif yang dibuat oleh pengurus daerah Ikatan Notaris, ditinjau dari prinsip keadilan dan kebebasan berkontrak dalam hukum perdata serta peraturan yang mengatur jabatan notaris.

1.6.2. Pendekatan Masalah (*Approach*)

Dalam penelitian hukum normatif, pendekatan masalah (*approach*) digunakan untuk menentukan sudut pandang dari mana suatu permasalahan hukum akan diteliti. Berdasarkan sifat dan tujuan penelitian ini, penulis menggunakan dua pendekatan utama, yaitu:

1.6.2.1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Pendekatan perundang-undangan digunakan karena penelitian ini bertujuan menelaah kesesuaian perjanjian persamaan tarif antar Notaris dengan ketentuan hukum positif, khususnya Pasal 36 dan Pasal 37 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN).

Melalui pendekatan ini, penulis menelaah seluruh peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penetapan honorarium Notaris, perjanjian antar Notaris, serta asas keadilan dalam pelayanan hukum, antara lain:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), khususnya Pasal 1320 tentang syarat sah perjanjian dan Pasal 1338 tentang asas kebebasan berkontrak.
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, khususnya Pasal 36 dan Pasal 37 mengenai honorarium Notaris.
- 3) Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI), sebagai pedoman moral dan profesional dalam pelaksanaan jabatan.

Menurut Peter Mahmud Marzuki, pendekatan perundang-undangan merupakan salah satu langkah utama dalam penelitian hukum normatif, karena “hukum selalu berangkat dari teks peraturan perundang-undangan yang berlaku.”¹⁵

Dengan pendekatan ini, penelitian dapat menentukan ruang lingkup norma hukum yang mengatur serta mengidentifikasi batasan yuridis dari tindakan para Notaris dalam menetapkan tarif jasa kenotariatan.

1.6.2.2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

¹⁵ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 136.

Pendekatan Konseptual ini penting karena tidak semua permasalahan hukum dapat dijawab hanya dengan membaca norma tertulis; beberapa hal membutuhkan penafsiran terhadap prinsip, asas, dan teori hukum.¹⁶ Dalam penelitian ini, konsep-konsep hukum yang dijadikan landasan antara lain:

- 1) Konsep Kebebasan Berkontrak, yang diatur dalam Pasal 1338 KUHPerdata, digunakan untuk mengkaji batasan kebebasan Notaris dalam menentukan tarif, serta apakah kesepakatan antar Notaris dapat dibenarkan sebagai bentuk kebebasan berkontrak.
- 2) Konsep Kepatutan dan Etika Profesi, yang bersumber dari Kode Etik Notaris Indonesia, digunakan untuk menilai tanggung jawab moral Notaris dalam memberikan pelayanan hukum yang proporsional dan berkeadilan.
- 3) Konsep Jabatan Publik Notaris, yang memandang Notaris sebagai pelayan masyarakat dan bukan semata pelaku profesi bebas. Konsep ini menegaskan bahwa dalam setiap tindakannya, Notaris harus memperhatikan fungsi sosial hukum dan keadilan publik.
- 4) Konsep Keadilan yang bersumber dari Pancasila digunakan mencari keadilan yang tepat dalam menentukan tarif honorarium notaris.

¹⁶ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006, hlm. 300.

Menurut Johnny Ibrahim, pendekatan konseptual dalam penelitian hukum digunakan ketika peneliti tidak hanya ingin menafsirkan teks hukum, tetapi juga ingin “menemukan makna hukum melalui pemahaman terhadap nilai, asas, dan tujuan hukum itu sendiri.”¹⁷

Dengan demikian, pendekatan ini berperan penting dalam menjawab rumusan masalah kedua, yaitu apakah penerapan perjanjian persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia telah mencerminkan prinsip keadilan.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum (*Legal Sources*)

Dalam penelitian hukum normatif, data utama yang digunakan adalah bahan hukum, bukan data empiris. Bahan hukum berfungsi sebagai dasar dalam menganalisis dan menafsirkan peraturan perundang-undangan, asas, serta doktrin hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁸

Bahan hukum dalam penelitian ini terdiri dari dua jenis, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder.

1.6.3.1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer mencakup peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta dokumen hukum lainnya yang memiliki kekuatan

¹⁷ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006, hlm. 305.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2017, hlm. 171.

hukum mengikat. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang akan digunakan mencakup:

- 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- 2) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN)
- 3) Putusan Pengadilan atau Mahkamah Agung yang relevan dengan kebebasan berkontrak, kewenangan organisasi profesi, dan prinsip keadilan, sebagai bahan pembandingan untuk menguji penerapan hukum dalam praktik.
- 4) Kode Etik Notaris yang ditetapkan oleh Ikatan Notaris Indonesia (INI), yang mengatur kewajiban moral dan profesional Notaris dalam menjaga martabat jabatan dan memberikan pelayanan hukum yang adil.
- 5) Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga (AD/ART) Ikatan Notaris Indonesia (INI), khususnya ketentuan mengenai fungsi, kewenangan, dan peran pengurus daerah dalam mengatur kebijakan internal organisasi.
- 6) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, khususnya Alinea keempat Pembukaan yang menegaskan tujuan negara untuk mewujudkan *“keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.”*
- 7) Peraturan Perundang-undangan lain yang memiliki keterkaitan dengan prinsip keadilan, kebebasan berusaha, dan kemandirian profesi, seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1999 tentang Larangan Praktek

Monopoli dan Persaingan Usaha Tidak Sehat, apabila relevan dengan penyeragaman tarif jasa.

1.6.3.2. Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian ini, bahan hukum sekunder yang relevan dengan topik penelitian, antara lain:

- 1) Literatur hukum, berupa buku-buku karya ilmiah dari para pakar hukum yang membahas teori dan asas hukum, khususnya teori keadilan, asas kebebasan berkontrak, teori kewenangan, dan asas proporsionalitas.
- 2) Artikel dan jurnal ilmiah hukum, baik dari publikasi nasional maupun internasional, yang mengulas tentang praktik perjanjian dalam profesi hukum, keadilan sosial dalam hubungan perdata, serta kebijakan organisasi profesi notaris.
- 3) Hasil penelitian dan karya ilmiah (tesis, disertasi, dan makalah akademik) yang relevan dengan topik penelitian, untuk memberikan pandangan perbandingan terhadap isu kebijakan internal organisasi profesi.
- 4) Pendapat para ahli hukum (doktrin) yang dikutip dari buku teks, artikel, atau wawancara akademik, sebagai bahan analisis konseptual terhadap prinsip-prinsip hukum yang diterapkan dalam penelitian.

Bahan hukum sekunder digunakan untuk memperkuat argumentasi hukum dan memberikan kerangka konseptual yang mendukung analisis dalam pendekatan konseptual (*conceptual approach*).

1.6.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan melalui penelitian kepustakaan (*library research*), yaitu dengan menelaah berbagai bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti.¹⁹

Langkah-langkah pengumpulan bahan hukum dilakukan melalui:

1) Inventarisasi Bahan Hukum

Mengidentifikasi dan mengumpulkan seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan dengan jabatan Notaris, asas kebebasan berkontrak, dan prinsip keadilan sosial.

2) Klasifikasi Bahan Hukum

Bahan hukum yang diperoleh kemudian diklasifikasikan menjadi bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum primer digunakan sebagai dasar analisis, sedangkan bahan hukum sekunder digunakan untuk memperkuat dan menjelaskan norma yang berlaku.

3) Studi Literatur dan Dokumentasi

Dilakukan melalui pembacaan, pencatatan, dan penelaahan mendalam terhadap sumber hukum yang relevan, baik berupa buku, jurnal, maupun hasil penelitian terdahulu.

¹⁹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Malang: Bayumedia, 2006, hlm. 298.

4) Pengolahan Bahan Hukum

Setelah terkumpul, bahan hukum diolah melalui proses analisis deskriptif dan interpretatif, yaitu menafsirkan ketentuan hukum yang ada dengan menggunakan teori dan asas hukum sebagai landasan berpikir.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Dalam penelitian ini digunakan metode analisis kualitatif normatif, yaitu cara analisis yang dilakukan dengan menafsirkan isi dan substansi peraturan perundang-undangan serta doktrin hukum yang relevan untuk menjawab permasalahan penelitian.²⁰

Langkah-langkah analisis dilakukan sebagai berikut:

1) Analisis terhadap norma hukum positif (UUJN dan KUHPerdara)

Menilai apakah perjanjian persamaan tarif antar Notaris sesuai dengan Pasal 36 dan Pasal 37 UU Jabatan Notaris dan asas kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPerdara).

2) Analisis terhadap nilai keadilan dan etika profesi

Menggunakan teori keadilan John Rawls, Aristoteles, dan Radbruch untuk menilai sejauh mana perjanjian tersebut mencerminkan prinsip keadilan sosial dan tanggung jawab publik Notaris.

3) Interpretasi hukum (*legal interpretation*)

²⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: Rajawali Pers, 2017, hlm. 87.

Menafsirkan makna norma hukum secara sistematis, historis, dan teleologis untuk menemukan maksud pembentuk undang-undang dan nilai moral yang ingin diwujudkan dalam pelaksanaan jabatan Notaris.

4) Penarikan kesimpulan hukum (*legal reasoning*)

Setelah dilakukan analisis, hasil interpretasi digunakan untuk menarik kesimpulan hukum (*rechtsvinding*) mengenai kedudukan dan keadilan perjanjian persamaan tarif antar Notaris.

Metode analisis ini bersifat deskriptif-analitis, artinya tidak hanya menggambarkan ketentuan hukum yang ada, tetapi juga menganalisis dan menilai penerapannya berdasarkan teori keadilan dan tanggung jawab sosial profesi hukum.

Dengan cara ini, penelitian diharapkan dapat menghasilkan temuan hukum normatif yang tidak hanya menjawab permasalahan secara dogmatis, tetapi juga memberikan solusi konseptual bagi peningkatan keadilan dalam praktik kenotariatan di Indonesia.

1.7. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun secara sistematis ke dalam empat bab utama, yang masing-masing memiliki hubungan logis dan saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya. Adapun sistematika penulisannya adalah sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah
2. Rumusan Masalah

3. Tujuan dan Manfaat Penelitian
4. Orisinalitas Penelitian
5. Tinjauan Pustaka
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan

BAB II KETETAPAN PERSAMAAN TARIF OLEH PENGDA INI DALAM PERSPEKTIF ASAS KEBEBASAN BERKONTRAK

- 2.1. Kedudukan Notaris dan Fungsi Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia dalam Pembinaan Profesi
- 2.2. Pengaturan Honorarium dan Ketetapan Tarif dalam UU Jabatan Notaris serta Peraturan Internal INI
- 2.3. Analisis Normatif Kesesuaian Ketetapan Persamaan Tarif dengan Asas Kebebasan Berkontrak dalam Hukum Perdata

BAB III – KETETAPAN PERSAMAAN TARIF OLEH PENGURUS DAERAH IKATAN NOTARIS INDONESIA DALAM PERSPEKTIF KEADILAN PANCASILA

- 3.1. Konsep Keadilan dalam Perspektif Pancasila
- 3.2. Keadilan Pancasila dalam Etika Profesi dan Organisasi Profesi Notaris
- 3.3. Penilaian Keadilan Pancasila terhadap Penentuan dan Penerapan Ketetapan Persamaan Tarif oleh Pengda INI

BAB IV PENUTUP

Bab penutup terdiri dari:

4.1. Kesimpulan

4.2. Saran

