

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Berkembangnya ilmu hukum dan kebutuhan hukum dalam masyarakat semakin banyak bentuk perjanjian yang diterapkan. Perjanjian tersebut makin berkembang seiring dengan perkembangan zaman, untuk mendapatkan kepastian dan perlindungan hukum masyarakat menuangkan perjanjian tersebut kedalam akta otentik. Akta otentik dapat dijadikan sebagai alat bukti bagi para pihak dalam melakukan perjanjian mengenai peristiwa, perbuatan, serta mengenai hak dan kewajiban para pihak yang melakukan perjanjian.

Perlunya perjanjian-perjanjian tertulis ini dibuat dihadapan seorang notaris adalah untuk menjamin kepastian hukum serta untuk memenuhi hukum pembuktian yang kuat bagi para pihak yang melakukan perjanjian. Kebutuhan akan pembuktian tertulislah yang menghendaki pentingnya lembaga notariat ini. Pejabat yang berwenang dalam membuat akta otentik adalah Notaris, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN) memberikan pengertian bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Notaris sebagai pejabat umum berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau sesuai dengan kehendak para pihak.

Akta otentik atau akta notaris dibuat sesuai dengan kehendak para pihak yang berkepentingan dengan tujuan untuk memastikan atau menjamin hak dan

kewajiban para pihak, ketertiban dan perlindungan hukum. Akta notaris pada hakekatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan oleh para pihak kepada Notaris. Notaris berkewajiban untuk memasukkan dalam aktanya tentang apa yang telah disepakati para pihak dan membacakan kepada para pihak tentang isi akta tersebut. Pernyataan atau keterangan para pihak tersebut dituangkan oleh notaris ke dalam akta notaris.

Menurut A. Kohar akta adalah tulisan yang sengaja dibuat untuk dijadikan alat bukti. Apabila akta dibuat dihadapan notaris maka akta tersebut dikatakan sebagai akta notarial, atau akta otentik, atau akta notaris. Suatu akta dikatakan otentik apabila dibuat dihadapan pejabat yang berwenang.¹ Tujuan akta dibuat dihadapan pejabat berwenang adalah agar supaya akta tersebut dapat digunakan sebagai bukti yang kuat jika suatu saat terjadi perselisihan antara para pihak atau ada gugatan dari pihak lain.

Berdasarkan uraian diatas, jelas begitu pentingnya fungsi dari akta Notaris tersebut, oleh karena itu untuk menghindari tidak sahnya dari suatu akta, maka lembaga Notaris diatur dalam UUJN. Posisi notaris sangat penting dalam membantu menciptakan kepastian dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Notaris dalam ranah pencegahan terjadinya masalah hukum melalui akta otentik yang dibuatnya sebagai alat bukti yang paling sempurna di pengadilan, apa yang terjadi jika alat bukti yang paling sempurna tersebut kredibilitasnya diragukan.

Kedudukan seorang notaris sebagai fungsionaritas dalam masyarakat dianggap sebagai seorang pejabat tempat seorang dapat memperoleh nasihat yang boleh diandalkan dan pembuatan dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum. Masyarakat membutuhkan seorang (*figure*) yang ketentuan – ketentuannya dapat diandalkan, dapat dipercaya, yang tanda tangannya serta segalanya (capnya) memberikan jaminan dan

¹A. Kohar, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni Bandung, 1983, hlm 64.

bukti kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya (*onkreukbaar atau unimpeachable*), yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya di hari yang akan datang.² Berdasarkan Pasal 15 ayat (1), (2), dan (3) UU Perubahan atas UUJN disebutkan :

- (1) Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Notaris berwenang pula :
 - a. Mengesahkan tandatangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
 - b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus;
 - c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang membuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
 - d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
 - e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
 - f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
 - g. Membuat akta risalah lelang.
- (3) Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Akta yang dibuat dihadapan Notaris berkedudukan sebagai akta otentik apabila telah sesuai dengan ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1 angka 7 UUJN. Hal ini sejalan dengan pemikiran Philipus M. Hadjon, beberapa syarat akta otentik, yaitu :³

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuk baku).
2. Dibuat oleh dan didepan pejabat umum.

² Tan Thong Kie, *Studi Notariat Serba Serbi Praktek Notaris*, Ichtiar Baru Van Hoeve, Jakarta, 2000, hlm 162.

³ Philipus M. Hadjon, sebagian dikutip oleh Habib Adjie, *Kebatalan Dan Pembatalan Akta Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2011, hlm 9.

Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPer) juga menyebutkan bahwa akta otentik merupakan suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat-pejabat umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta itu dibuat. Menurut Habib Adjie Pasal 1868 KUHPer merupakan sumber untuk otensitas akta notaries selain itu juga merupakan dasar legalitas eksistensi akta notaris, dengan syarat-syarat sebagai berikut :⁴

1. Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau dihadapan (*ten overstaan*) seorang pejabat umum.
2. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
3. Pejabat umum oleh atau dihadapan notaris berwenang untuk itu dan ditempat dimana akta itu dibuat.

Dengan demikian notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau yang dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik. Tujuannya adalah sebagai alat bukti yang kuat jika suatu saat terjadi perselisihan antara para pihak atau ada gugatan secara perdata maupun tuntutan secara pidana dari pihak lain. Jika terjadi suatu gugatan perdata maupun tuntutan pidana dari salah satu pihak maka tidak menutup kemungkinan notaris akan tersangkut dalam persolan para pihak yang berperkara berkenaan dengan akta yang dibuat oleh notaris.

Dalam praktik banyak ditemukan, jika ada akta notaris dipermasalahkan oleh para pihak atau pihak ketiga lainnya, maka sering pula notaris ditarik sebagai pihak

⁴ *Ibid*

yang turut serta melakukan suatu tindak pidana, yaitu membuat atau memberikan keternagan palsu ke dalam akta notaris.⁵ Dalam hal ini notaris secara sengaja atau tidak sengaja notaris bersama-sama dengan pihak/penghadap untuk membuat akta dengan maksud dan tujuan untuk menguntungkan pihak atau penghadap tertentu saja atau merugikan penghadap lain harus dibuktikan di Pengadilan.

Pasal 1868 KUHPerdata menyebutkan bahwa suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa di tempat dimana akta dibuatnya. Dari isi Pasal 1868 KUHPerdata tersebut masih belum jelas apa yang dimaksud dengan pejabat umum dan akta otentik. Pasal 1 angka 1 UU Perubahan atas UUJN dijelaskan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Pemberian kualifikasi notaris sebagai Pejabat Umum berkaitan dengan wewenang notaris.

Menurut Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa notaris berwenang membuat akta otentik, sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain. Wewenang utama notaris adalah untuk membuat akta otentik. Otentitas dari akta notaris bersumber dari Pasal 1 angka 1 UUJN, dimana notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*), sehingga dengan demikian akta yang dibuat oleh notaris dalam kedudukannya tersebut memperoleh sifat akta otentik, seperti yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdata. Sedangkan akta otentik menurut Pasal 1 angka 7 UUJN menyebutkan bahwa akta notaris yang selanjutnya disebut akta adalah akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam undang-undang ini.

⁵ Habib Adjie, *Hukum Notariat di Indonesia-Tafsiran Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hlm 24.

Sehingga dalam perkara perdata, akta otentik merupakan alat bukti yang bersifat mengikat dan memaksa, artinya hakim harus menganggap segala peristiwa hukum yang dinyatakan dalam akta otentik adalah benar, kecuali ada alat bukti lain yang dapat menghilangkan kekuatan pembuktian yang sempurna sehingga jika ada orang atau pihak yang menilai atau menyatakan akta tersebut tidak benar, maka orang atau pihak yang menilai atau menyatakan tersebut wajib membuktikan penilaian atau pernyataan sesuai dengan aturan hukum.

Berbeda dengan perkara pidana, akta notaris sebagai akta otentik merupakan alat bukti yang tidak dapat mengikat penyidik dan hakim dalam pembuktian, atau bersifat bebas.⁶ Dasar alasan ketidakterikatan atas alat bukti surat tersebut, didasarkan pada beberapa asas, antara lain :

- a. Asas proses perkara pidana ialah untuk mencari kebenaran materil atau kebenaran sejati (*materiel waarheid*), bukan mencari kebenaran formal. Walaupun dari segi formil alat bukti surat telah benar dan sempurna, namun kebenaran dan kesempurnaan formal itu dapat disingkirkan demi untuk mewujudkan kebenaran materiiil. Dengan asas ini hakim bebas menilai kebenaran yang terkandung pada alat bukti surat.
- b. Asas Keyakinan Hakim seperti terdapat dalam jiwa ketentuan Pasal 183 KUHP. Menurut Pasal 183 KUHP yang menganut ajaran sistem pembuktian “menurut undang-undang secara negatif” artinya bahwa hakim baru boleh menjatuhkan pidana kepada seorang terdakwa apabila kesalahan terdakwa telah terbukti sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah, dan atas keterbuktian itu hakim “yakin”, terdakwalah yang bersalah melakukannya.

⁶ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP Pemeriksaan Sidang di Pengadilan, Banding, Kasasi dan Peninjauan Kembali*, Sinar Grafika, Jakarta, 2000, hlm 283.

- c. Asas batas minimum pembuktian, alat bukti surat resmi (otentik) berbentuk surat yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan undang-undang adalah alat bukti yang sah dan bernilai sempurna, namun nilai kesempurnaan yang melekat pada alat bukti surat yang bersangkutan tidak mendukung untuk berdiri sendiri.⁷

Jika dikaitkan dengan Pasal 183 KUHP, maka hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila dengan sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindakan pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya. Meskipun akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna bagi para pihak, namun dalam perkara pidana, akta otentik masih dapat digugurkan dengan alat bukti lain yang lebih kuat yaitu keterangan pihak ketiga atau para pihak yang terkait dalam pembuatan akta tersebut. Karena dalam perkara pidana alat bukti yang sah menurut undang-undang disebutkan secara rinci atau *limitative* sesuai dengan Pasal 184 ayat (1) KUHP yaitu : 1. Keterangan saksi, 2. Keterangan ahli, 3. Surat, 4. Petunjuk, dan 5. Keterangan Terdakwa.

Kekuatan pembuktian akta notaris dalam perkara pidana, merupakan alat bukti yang sah menurut undang-undang dan bernilai sempurna. Namun nilai kesempurnaan tidak dapat berdiri sendiri, tetapi memerlukan dukungan alat bukti lain.⁸ Notaris tidak menjamin bahwa apa yang dinyatakan penghadap tersebut adalah benar atau suatu kebohongan, ini dikarenakan notaris tidak sebagai investigator dari data dan informasi yang telah diberikan oleh para pihak. Bahwa dalam Undang-Undang Jabatan Notaris, sebagai pejabat umum notaris dituntut untuk bertanggung jawab terhadap akta yang telah dibuatnya. Pada kenyataannya tidak tertutup kemungkinan akta yang dibuat dihadapan Notaris tersebut dipermasalahkan oleh para pihak dikemudian

⁷ *Ibid*, hlm 310-311.

⁸ *Ibid*, hlm 311.

hari, Notaris dapat saja dipanggil ke pengadilan atau oleh penyidik Polri berdasarkan aktanya ataupun akta yang dibuat oleh notaris lain berkaitan dengan dugaan pelanggaran hukum yang dibuatnya. Apabila timbul permasalahan dikemudian hari dari akta yang dibuat oleh Notaris maka hal yang dapat dipertanyakan, apakah akibat kesalahan dari Notaris tersebut atau kesalahan para pihak yang tidak memberikan keterangan, dokumen yang dibutuhkan secara jujur dan lengkap kepada Notaris, untuk itu sangat diperlukan penyidikan atau pembuktian terhadap akta tersebut.

Pengaturan kewenangan notaris secara jelas diatur dalam Pasal 15 UUJN dari kewenangan tersebut timbul tanggung jawab notaris sebagai pejabat yang bertugas membuat akta otentik. Notaris dalam menjalankan jabatannya apabila terbukti melakukan pelanggaran, maka sudah seharusnya notaris bertanggung jawab sesuai dengan perbuatan yang dilakukannya baik tanggung jawab dari segi Hukum Administrasi, Hukum Perdata, yaitu sesuai dengan ketentuan sanksi yang tercantum dalam Pasal 84 dan 85 UUJN dan kode etik, namun dalam UUJN mengatur adanya sanksi pidana. Dalam praktek ditemukan kenyataan bahwa pelanggaran atas sanksi tersebut kemudian dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana. Aspek tersebut sangat berkaitan erat dengan perbuatan notaris apabila melakukan pelanggaran terhadap Pasal 15 UUJN Nomor 2 Tahun 2014, yaitu apabila notaris tidak menjalankan ketentuan pasal tersebut akan menimbulkan terjadinya perbuatan pemalsuan surat atau memalsukan akta sebagaimana dimaksud Pasal 263, 264, dan 266 KUHP, sehingga dapat menimbulkan kerugian bagi pihak yang berkepentingan.

Dalam praktek sering ditemukan kesalahan ataupun kelalaian notaris dalam membuat aktanya, tidak jarang notaris dipanggil oleh penyidik untuk dimintai keterangannya baik sebagai saksi atau sebagai ahli terkait kasus notaris lain. Upaya penyelidikan harus dilakukan oleh pihak yang berwenang sesuai dengan peraturan yang

telah berlaku. Berkaitan dengan keberadaan, kedudukan dan fungsi akta notaris yang berhubungan secara langsung dengan hukum pembuktian. Kekuatan pembuktian akta notaris dalam perkara pidana merupakan alat bukti yang sah menurut undang-undang dan bernilai sempurna di mata hukum.

Tindak lanjut dari tugas yang diemban oleh notaris mempunyai dampak secara hukum, artinya setiap pembuatan akta notaris dapat dijadikan alat bukti, apabila terjadi sengketa di antara pihak para pihak, persengketaan tersebut tidak menutup kemungkinan melibatkan notaris, dan atas keterlibatan itu notaris harus ikut bertanggung jawab atas hal yang telah dilakukannya. Namun, nilai kesempurnaan akta notaris tidak dapat berdiri sendiri, diperlukan alat bukti lain, sehingga alat bukti surat yang berupa akta notaris dapat dikesampingkan oleh hakim di pengadilan. Hakim mempunyai wewenang sepenuhnya dan memutuskan atas adanya suatu sengketa, dan untuk itu hakim berhak menilai apa dan bagaimana akta itu disengketakan.⁹

Dalam hukum acara perdata akta notaris adalah akta otentik sebagai alat bukti bersifat formil, yang artinya bahwa akta otentik mempunyai kekuatan bukti yang kuat karena dianggap melekat pada akta itu sendiri, sehingga alat pembuktian lain tidak diperlukan lagi. Hal itu dikarenakan akta notaris sama dengan perjanjian dalam hukum acara perdata yang sifatnya mengikat dan berfungsi sebagai undang-undang bagi pihak yang mengikatkan diri dalam perjanjian tersebut.

Notaris yang membuat akta otentik sebagaimana dimaksud di atas meskipun ia tidak terlibat dalam pemalsuan keterangan dalam pemalsuan akta otentik tersebut dapat saja dilakukan pemanggilan oleh pihak penyidik Polri dalam kapasitasnya sebagai saksi ataupun sebagai keterangan ahli yang dihadirkan di

⁹ A. Kohar, *Notaris Dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hlm 28.

pengadilan.¹⁰ Bila dalam penyelidikan dan penyidikan pihak kepolisian ternyata didapati bukti permulaan yang cukup atas keterlibatan Notaris dalam memasukkan keterangan palsu dalam akta otentik yang dibuatnya tersebut, maka tidak tertutup kemungkinan Notaris tersebut dapat dijadikan tersangka. Bukti permulaan yang cukup menurut Pasal 266 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disebut KUHP) tersebut antara lain :

1. Dengan sadar/sengaja memasukkan keterangan palsu ke dalam akta otentik yang dibuatnya sehingga menguntungkan dirinya dan/atau orang lain yang memasukkan keterangan palsu itu ke dalam akta otentik tersebut serta merugikan pihak lain.
2. Karena kelalaian/kecerobohnya yang membuat masuknya keterangan palsu tersebut ke dalam akta otentik yang dibuatnya.

Kedua poin tersebut di atas merupakan dasar perbuatan pidana yang mengakibatkan seorang notaris dapat dipanggil oleh penyidik Polri yang masing-masing berdiri sendiri dan bukan merupakan syarat kumulatif. Dengan sadar/sengaja memasukkan keterangan palsu dalam akta otentik merupakan suatu perbuatan pidana yang disebut dengan *dolus* (kesengajaan), sedangkan karena kelalaian/ kecerobohnya yang membuat masuknya keterangan palsu dalam akta otentik merupakan suatu perbuatan pidana yang disebut dengan *culpa* (kelalaian).

Dalam beberapa tahun terakhir, fenomena Notaris fenomena memperoleh panggilan dari penyidik Polri semakin sering terjadi di masyarakat. Pemanggilan Notaris oleh penyidik Polri tersebut biasanya pada awal pemanggilan menempatkan Notaris tersebut sebagai saksi atas sengketa para pihak yang aktanya dibuat oleh dan dihadapan Notaris tersebut.¹¹ Pemanggilan Notaris oleh penyidik Polri tersebut setelah didahului oleh laporan salah satu pihak yang merasa dirugikan atas akta tersebut ke pihak kepolisian.

¹⁰ PAF Lamintang, *Delik-delik Khusus (Kejahatan-kejahatan Membahayakan Kepercayaan Umum Terhadap Surat-surat, Alat-alat Pembayaran, Alat-alat Bukti dan Peradilan)*, Mandar Maju, Bandung, 1991, hlm 83.

¹¹ Nurman Rizal, *Pemanggilan yang Menghantui Notaris*, Media Notaris Edisi 11 Juli 2007, hlm 81.

Dengan adanya pemanggilan notaris guna pemeriksaan oleh aparat yang berwenang terdapat tata cara dalam melakukan pemanggilan tersebut, sehingga sehubungan dengan itu maka muncul pertanyaan apakah penegak hukum dapat memanggil notaris terlebih dahulu sebelum meminta persetujuan MPD. Pertanyaan ini karena adanya penggunaan istilah “surat izin” dan “persetujuan” dalam KUHAP. Perbedaan penggunaan antara istilah “surat izin” dan “persetujuan” dalam KUHAP, menimbulkan pertanyaan apakah istilah “persetujuan” dalam Pasal 66 ayat (1) UUJN dapat ditafsirkan sebagai sama artinya dengan istilah “persetujuan dalam Pasal 34 ayat (2) KUHAP. Jika ditafsirkan seperti ini berarti notaris dapat dipanggil untuk hadir dalam pemeriksaan terlebih dahulu, dan setelahnya barulah diminta persetujuan MPD.

Dalam pemanggilan notaris, seharusnya diperoleh persetujuan terlebih dahulu dari Dewan Pengawas Daerah barulah berdasarkan persetujuan ini dilakukan pemanggilan kepada notaris. Berdasarkan Pasal 14 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. M. 03.HT.03.10 Tahun 2007, MPD memberikan persetujuan pemanggilan notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (1) apabila :¹²

- a. Ada dugaan tindak pidana berkaitan dengan akta dan/ atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol notaris dalam penyimpanan notaris, atau;
- b. Belum gugur hak menuntut berdasarkan ketentuan tentang daluarsa dalam peraturan perundang-undangan dibidang pidana.

Persetujuan MPD sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 diberikan setelah mendengar keterangan dari notaris yang bersangkutan (Pasal 16). MPD tidak memberikan persetujuan kepada penyidik, penuntut umum, atau hakim untuk pemanggilan notaris sebagai saksi, tersangka, atau terdakwa apabila tidak memenuhi

¹² www.konsultasi-hukum-online.com diunduh pada hari Selasa, tanggal 28 Maret 2017 pukul 21.00 wib

ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 (Pasal 17 Peraturan Menteri Hukum dan HAM No. M.03.HT.03.10 Tahun 2007).

Ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Menteri Hukum dan HAM menunjukkan bahwa diperlukan adanya terlebih dahulu persetujuan MPD untuk dilakukannya pemanggilan terhadap notaris. Berdasarkan alasan-alasan di atas menunjukkan bahwa pengertian istilah “persetujuan” dalam Pasal 66 ayat (1) UUJN seharusnya diartikan sebagai adanya persetujuan MPD terlebih dahulu sebelum melakukan pemanggilan terhadap notaris. Istilah “persetujuan” dalam Pasal 66 ayat (1) UUJN, disatu pihak berbeda atau tidak sama dengan pengertian istilah “persetujuan” dalam Pasal 34 ayat (2) KUHAP, dilain pihak memiliki pengertian yang sama dengan istilah “persetujuan” dalam Pasal 49 UU No. 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dan Pasal 53 ayat (1) UUN No. 32 Tahun 2004, yaitu harus ada terlebih dahulu persetujuan sebelum dilakukannya pemanggilan.¹³

Untuk membuktikan sangkaan yang ditujukan kepada Notaris dalam suatu proses pemeriksaan hukum oleh penyidik Polri dibutuhkan bukti-bukti yang kuat yang diperoleh melalui serangkaian penyidikan yang benar-benar objektif. Kesimpulan dari pembuktian kesalahan/pelanggaran hukum yang dilakukan oleh Notaris dalam jabatannya adalah hakim yang melalui siding pengadilan yang terbuka untuk umum.

Realitanya dalam masyarakat banyak ditemukan adanya para pihak yang memberikan data dan informasi tidak sesuai dengan kenyataannya kepada notaris dalam pembuatan akta. Tugas seorang notaris adalah menuangkan data dan informasi yang diberikan oleh para pihak stanpa menginvestigasi lebih lanjut kebenaran data tersebut. Sebagaimana kita ketahui bersama, notaris tidak memiliki kewenangan melakukan investigasi atau mencari kebenaran materiil data dan informasi yang diberikan oleh para

¹³ *Ibid.*

pihak (penghadap). Hal tersebut berdampak pada akta yang dibuatnya yang dikemudian hari menjadi bermasalah. Timbul persoalan dalam hal bentuk pertanggungjawaban notaris terhadap proses pembuatan akta otentik yang data dan informasinya dipalsukan oleh para pihak.

UUJN dan UU Perubahan atas UUJN tidak mengatur mengenai tanggungjawab pidana seorang notaris dari akta yang telah dibuatnya berdasarkan data dan informasi yang dipalsukan oleh para pihak. Sehingga timbul kekosongan norma hukum dalam UU Perubahan atas UUJN yang berkaitan dengan tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta berdasarkan data dan informasi yang dipalsukan oleh para pihak. Berdasarkan latar belakang tersebut penulis ingin meneliti suatu kasus yang akan dibahas dalam tesis ini yang diberi judul **“PERTANGGUNGJAWABAN PIDANA NOTARIS/PPAT TERHADAP PEMBUATAN AKTA JUAL BELI BERDASARKAN PEMALSUAN SURAT SECARA BERSAMA-BERSAMA DENGAN PARA PIHAK”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan batasan permasalahan dalam penulisan ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana pertanggungjawaban Notaris/PPAT dalam hal terjadinya pemalsuan surat yang dilakukan secara bersama-sama oleh para pihak ?
2. Bagaimana pertimbangan hakim dalam menjatuhkan hukuman terhadap Notaris/PPAT yang melakukan pemalsuan surat bersama-sama dengan para pihak ?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian sebagaimana dimaksudkan tidak lepas dari permasalahan yang telah dirumuskan, berkaitan dengan itu maka tujuan penelitiannya antara lain :

1. Untuk mengetahui kewenangan, kewajiban dan larangan terhadap Notaris sebagai pejabat umum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dibidang kenotariatan yaitu UUJN Nomor 2 Tahun 2014 dan kode etik Notaris.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji lebih dalam mengenai tanggung jawab notaris dalam hal terjadinya pemalsuan surat yang dilakukan oleh para pihak ataupun notaris.
3. Untuk mengetahui dapat tidaknya notaris dimintai pertanggungjawaban pidana apabila muncul kerugian terhadap salah satu pihak sebagai akibat adanya dokumen palsu dari salah satu pihak.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang diharapkan dan akan diperoleh dengan adanya penelitian ini dari penulisan tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Pidana dan ilmu kenotariatan, memberikan sumbangan yang berarti dalam bentuk kajian kritis, asas-asas, teori-teori serta kajian teoritis yang lebih menitikberatkan kepada pertanggungjawaban oleh pejabat publik yang dalam hal ini seorang Notaris dalam pembuatan akta berdasarkan pemalsuan surat. Disamping itu, hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pengembangan hukum pidana terkait dengan jabatan Notaris seperti mencantumkan suatu keterangan palsu di

dalam suatu akta otentik dan turut serta melakukan tindak pidana. Hal ini secara keilmuan diharapkan dapat membantu pengembangan teori-teori yang terkait.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penulisan tesis ini diharapkan :

- a. Bagi rekan mahasiswa hukum, masyarakat, praktisi hukum dan pemerintah diharapkan agar tesis ini dapat menjadi pedoman atau rujukan dalam melakukan penelitian yang berkaitan dengan pertanggungjawaban serta sejauh mana kewenangan Notaris sebagai seorang pejabat umum dalam pembuatan akta otentik.
- b. Bagi masyarakat luas diharapkan agar tesis ini dapat memberikan pandangan dan pengetahuan tentang peranan kewenangan dan kedudukan Notaris di dalam masyarakat yang juga dapat memberikan pengalaman bagi Notaris agar menjalankan tugas dan kewajiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan, Kode Etik Notaris serta menjunjung tinggi harkat dan martabat jabatan Notaris.
- c. Bagi penegak hukum, khususnya bagi penyidik, penuntut umum dan hakim diharapkan agar tesis ini dapat memberikan sumbangan pemikiran dan bahan pertimbangan dalam memeriksa atau meminta keterangan notaris.
- d. Bagi pemerintah dan pembuat undang-undang diharapkan agar tesis ini dapat memberikan masukan dan sumbangan pikiran mengenai kedudukan keterangan notaris dalam perkara pidana ataupun perdata dikaitkan dengan kerahasiaan jabatan notaris serta penggunaan hak dan kewajiban ingkar notaris.

E. Keaslian Penelitian

Layaknya suatu karya ilmiah, seorang penulis harus memberikan pertanggung jawaban ilmiah bahwa penelitian yang dilakukan dijamin keasliannya.¹⁴ Selaras dengan itu berdasarkan penelusuran kepustakaan yang terlebih dahulu dilakukan oleh penulis mengenai kedudukan keterangan notaris sebagai seorang ahli ataupun dihadirkan sebagai seorang saksi dalam perkara pidana ataupun perdata di pengadilan, diketahui telah ada karya ilmiah terdahulu yang berkaitan dengan kedudukan notaris terhadap pemberian keterangan terhadap akta yang dibuatnya, antara lain :

1. Andryannor N, Tahun 2014, dalam rangka menyusun tesis pada program Magister Kenotariatan Universitas Andalas yang berjudul pemanggilan Notaris dalam proses penegakkan hukum oleh hakim terkait akta yang dibuatnya sebagai Notaris pasca perubahan undang-undang jabatan notaris dengan rumusan masalah yaitu dasar munculnya pembentukan MKN dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 dan pemanggilan notaris terhadap akta yang dibuatnya oleh hakim pasca perubahan UUJN Nomor 2 Tahun 2014. Terhadap tesis ini terdapat perbedaan dengan tesis yang dibuat oleh penulis, tesis Andryannor menitik beratkan kepada pertanggungjawaban perdata perbuatan melawan hukum notaris sebagai pejabat umum. Tesis ini membahas tentang bagaimana pertanggungjawaban notaris sebagai Pejabat Umum jika terbukti melawan hukum sehingga dapat dimintai pertanggungjawaban perdata notaris sebagai Pejabat Umum, sedangkan tesis yang penulis buat lebih spesifik dalam pertanggungjawaban pidana terhadap akta notaris yang diduga melakukan pemalsuan surat.
2. Khoirun Nisa, Tahun 2013, dalam rangka menyusun tesis pada program Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya yang berjudul kedudukan hukum akta notaries

¹⁴ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Pers, Jakarta, 2012, hlm 4.

sebagai alat bukti dalam proses penyidikan. Dalam tesis ini dibahas mengenai tanggung jawab notaris sebagai pejabat umum dalam perkara pidana mengenai akta yang diterbitkan. Dilihat dari rumusan masalahnya tesis Khoirun Nisa berbeda dengan tesis yang ingin penulis teliti, baik dari segi rumusan masalah, tujuan serta metode penulisannya. Berdasarkan kasus yang notaris teliti tesis penulis lebih membahas mengenai bagaimana pertanggungjawaban notaris yang melakukan tindak pidana pemalsuan surat dalam pembuatan aktanya.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori adalah untuk menerapkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapi fakta-fakta yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁵ Teori hukum adalah lebih luas ketimbang filsafat hukum, karena teori hukum mencakup juga materi yang menjadi objek kajian filsafat hukum. Satu-satunya yang luput dari kajian teori hukum hanyalah apa yang menjadi objek kajian analisis doktrinal atau ilmu hukum normatif.¹⁶ Sedangkan Sudikno Mertokusumo berpendapat bahwa :¹⁷

“teori hukum adalah cabang ilmu hukum yang membahas atau menganalisis, tidak sekedar menjelaskan atau menjawab pertanyaan atau permasalahan, secara kritis ilmu hukum maupun hukum positif dengan menggunakan metode sintesis saja. Dikaitkan secara kritis karena pertanyaan-pertanyaan atau permasalahan teori hukum tidak cukup dijawab secara otomatis oleh hukum positif karena memerlukan argumentasi atau penalaran.”

Sejalan dengan hal di atas, maka terdapat beberapa teori yang akan

digunakan dalam tulisan ilmiah berupa tesis ini. Teori tersebut adalah :

¹⁵ Otje Salman dan Anton F Susanti, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Pers, Jakarta, hlm 21.

¹⁶ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Direktur Program Pascasarjana Universitas Muslim Indonesia Makasar, Makasar, hlm 18.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, *Teori Hukum*, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2012 hlm 87.

a. Teori Kepastian Hukum

Menurut Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁸

Menurut Gustav Radbruch, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut :¹⁹

- 1) Asas kepastian hukum (*rechmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
- 2) Asas keadilan hukum (*gerechtigheid*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang didepan pengadilan.
- 3) Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid*) atau *doelmatigheid* atau *utility*.

Tujuan hukum yang mendekati realistik adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 158.

¹⁹ Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, (02/04/2011), diakses pada 12 Maret 2016.

bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantive adalah keadilan.²⁰

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, pertama adalah adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, sedangkan yang kedua adalah berupa keamanan hukum bagi individu dari kewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.²¹

Ajaran hukum meneliti apa yang sama pada semua sistem hukum di waktu yang lampau dan yang seharusnya tidak sama pada pada sistem hukum. Hukum memang pada hakekatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya bisa berwujud kongkrit. Oleh karenanya pertanyaan tentang apakah hukum itu senantiasa merupakan pertanyaan yang jawabannya tidak mungkin satu. Dengan kata lain, prespsi orang mengenai hukum itu beraneka ragam, tergantung dari sudut pandang dan cara berfikir masing-masing individu.

b. Teori Pertanggungjawaban Hukum

Pertanggungjawaban dapat diistilahkan ke dalam dua bentuk menurut kamus hukum, yakni *liability (the state of being liable)* dan

²⁰ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm 59.

²¹ Ridwan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm 23.

responsibility (the state or fact being responsible). *Liability* merupakan istilah hukum yang luas dan menunjukkan makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin. *Liability* didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban.

Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjukkan pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum. Pasal 1365 KUHPerdara yang lazim dikenal sebagai pasal yang menjelaskan tentang pelanggaran atau perbuatan melawan hukum, mengharuskan terpenuhinya empat unsur pokok, yaitu :

- a) Adanya perbuatan;
- b) Adanya unsur kesalahan;
- c) Adanya kerugian yang diderita;
- d) Adanya hubungan kausalitas antara kesalahan dan kerugian.

Kesalahan yang dimaksud dalam Pasal 1365 KUHPerdara adalah unsur yang bertentangan dengan hukum. Pengertian hukum tidak hanya bertentangan dengan undang-undang tetapi juga kepatutan dan kesusilaan dalam masyarakat. Teori pertanggungjawaban menjelaskan seorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum. Ini berarti bahwa seseorang bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang dilakukan itu bertentangan. Hans Kelsen membagi pertanggungjawaban menjadi 4 (empat) macam yaitu :

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu pertanggungjawaban yang harus dilakukan terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.
- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja atau tidak diperkirakan.²²

Bahwa suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa seseorang itu dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan melawan hukum. Teori tanggung jawab dalam hal ini dikaitkan dengan tanggung jawab notaris dalam hal pembuatan akta berdasarkan pemalsuan surat oleh para pihak yang dalam hal ini pemalsuan surat merupakan tindak pidana dimana di dalam UUJN dan UU Perubahan atas UUJN tidak mengatur mengenai tanggung jawab pidana seorang notaris dari akta yang telah dibuatnya berdasarkan data dan informasi yang dipalsukan oleh para pihak.

c. Teori Pertanggungjawaban Dalam Hukum Pidana

Menurut Moeljatno “orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan (dijatuhi pidana) kalau dia tidak melakukan perbuatan pidana, tetapi meskipun melakukan perbuatan pidana, tidak selalu dia dapat dipidana”.²³ Selanjutnya Wirjono Prodjodikoro terkait tentang kapan harus ada sanksi pidana, menyatakan bahwa :

²² Shidarta, *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia*, Edisi Revisi, Gramedia Widiasarana Indonesia, Jakarta, 2006, hlm 73-79.

²³ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, Cet. V, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1993, hlm 155.

Norma-norma atau kaidah-kaidah dalam bidang Hukum Tata Negara dan Hukum Tata Usaha Negara harus pertama-tama ditanggapi dengan sanksi Hukum Administrasi, begitu pula norma-norma bidang Hukum Perdata pertama-tama harus ditanggapi sanksi perdata. Hanya apabila sanksi Hukum Administrasi dan sanksi perdata ini belum mencukupi untuk mencapai tujuan meluruskan neraca kemasyarakatan, maka baru diadakan juga sanksi pidana sebagai senjata pamungkas (terakhir) atau *ultimum remedium*. Melakukan perbuatan pidana dilihat dari segi persepsi masyarakat, hal itu adalah perbuatan dicela karenanya, yaitu mengapa melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat padahal mampu untuk makna tercela dari perbuatan tersebut, dan karenanya dapat bahkan harus menghindari untuk berbuat demikian. Dengan demikian, perbuatan tersebut memang sengaja dilakukan, dan celannya dapat berupa: kenapa melakukan perbuatan yang dia mengerti bahwa perbuatan itu merugikan masyarakat. Orang juga dapat dicela karena melakukan perbuatan pidana, jika dia meskipun tak sengaja dilakukan, tapi terjadinya perbuatan tersebut dimungkinkan karena dia alpa atau lalai terhadap kewajiban-kewajiban yang dalam hal tersebut, oleh masyarakat dipandang seharusnya (sepatutnya) dijalankan olehnya. Disini celaan tidak berupa kenapa melakukan perbuatan padahal mengerti dan mengetahui sifat jeleknya perbuatan seperti dalam hal kesengajaan, tapi berupa kenapa tidak menjalankan kewajiban-kewajiban yang seharusnya atau sepatutnya dilakukan olehnya dalam hal itu, sehingga karenanya masyarakat dirugikan.²⁴

Disini perbuatan dimungkinkan terjadi karena kealpaan Ajaran Pompey,²⁵ mengemukakan dua gambaran, yaitu suatu gambaran teoritis tentang “peristiwa pidana” dan suatu gambaran menurut hukum positif, yakni definisi menurut undang-undang, tentang peristiwa pidana yang dimaksud. Gambaran teoritis suatu peristiwa pidana adalah suatu pelanggaran kaidah/pelanggaran tata hukum (*normover treading*), yang diadakan karena kesalahan pelanggar dan harus diberi hukuman untuk dapat mempertahankan tata hukum dan menyelamatkan kesejahteraan umum. Menurut gambaran teoritis ini, maka unsur-unsur peristiwa pidana adalah :

14. ²⁴Wirjono Prodjodikoro, *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*, PT. Eresco Jakarta-Bandung, 1981, hlm

²⁵*Ibid*, hlm 157.

- a. Suatu kelakuan yang bertentangan dengan (melawan) hukum (*onrechtmatig* atau *wederrechtelyk*)
- b. Suatu kelakuan yang diadakan karena pelanggar bersalah.

Menurut hukum positif, maka peristiwa pidana itu suatu peristiwa yang oleh undang-undang ditentukan sebagai suatu peristiwa yang menyebabkan dijatuhkan hukuman, apabila tidak ada suatu kelakuan yang bertentangan dengan atau melawan hukum dan yang diadakan karena kesalahan perbuatannya. Jadi, makna teori ini dapat dirumuskan dengan tiada hukuman tanpa kesalahan (*geen strafzonder schuld*).

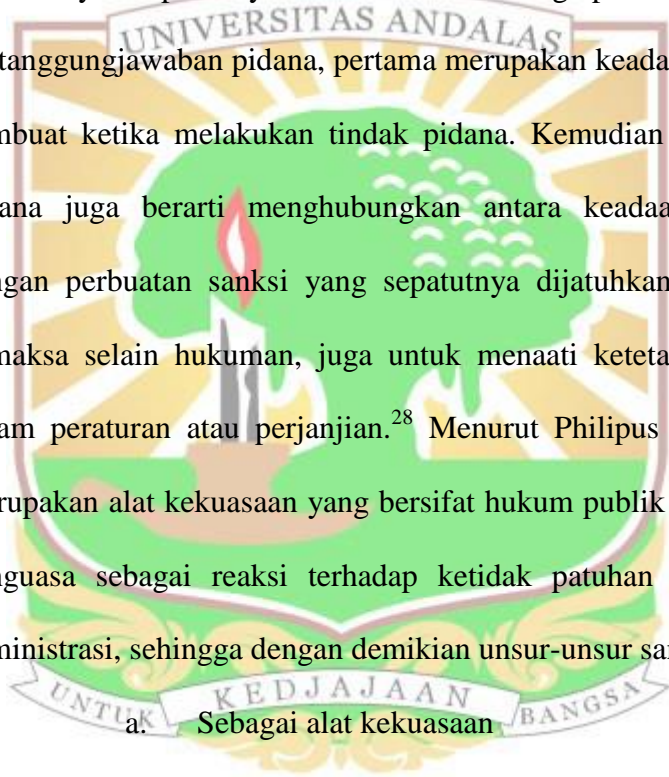
Ajaran Van Hattum,²⁶ menetapkan bahwa “suatu peristiwa pidana adalah suatu peristiwa yang menyebabkan seseorang (pembuat) mendapat hukuman atau dapat dihukum”. Dengan demikian ditegaskan bahwa peristiwa dan pembuat kesalahan sama sekali tidak dapat dipisahkan. Oleh karena itu, dalam pertimbangan dijatuhkan tidaknya suatu hukuman, maka tidak boleh dilupakan asas bahwa seseorang hanya dapat dihukum karena suatu peristiwa atau perbuatan yang ia lakukan sendiri. Jadi seperti halnya dalam turut serta (*deelneming*) jumlah peristiwa-peristiwa pidana adalah sebesar jumlah peserta.

Sering terjadi hal ada tidaknya suatu kelakuan yang melawan hukum, barulah dapat diketahui setelah diketahui keadaan didalamnya pembuat ditempatkan. Oleh sebab itu, peristiwa dan pembuat tidak dapat dipisahkan. Menurut E. Utrecht, apakah seseorang mendapat hukuman bergantung pada dua hal yaitu, harus ada kelakuan yang bertentangan dengan hukum-anasir obyektif dan seseorang pembuat kesalahan yang

²⁶*Ibid.*

bertanggung jawab atas kelakuan yang bertentangan dengan hukum-anasir subyektif. Perlu disampaikan juga bahwa ketentuan dalam suatu peristiwa adalah suatu kelakuan manusia yang bertentangan dengan hukum-anasir melawan hukum (*element van wedrrechtelijkheid*) dan oleh sebab itu dapat dijatuhkan hukuman (*strafbaarheid van het kit*).²⁷

Mempertanggungjawabkan seseorang dalam hukum pidana bukan hanya berarti sah menjatuhkan pidana terhadap orang itu tetapi juga sepenuhnya dapat diyakini bahwa memang pada tempatnya meminta pertanggungjawaban pidana, pertama merupakan keadaan yang ada pada diri pembuat ketika melakukan tindak pidana. Kemudian pertanggungjawaban pidana juga berarti menghubungkan antara keadaan pembuat tersebut dengan perbuatan sanksi yang sepatutnya dijatuhkan. Sanksi adalah alat pemaksa selain hukuman, juga untuk menaati ketetapan yang ditentukan dalam peraturan atau perjanjian.²⁸ Menurut Philipus M. Hadjon,²⁹ sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagai reaksi terhadap ketidak patuhan pada norma hukum administrasi, sehingga dengan demikian unsur-unsur sanksi meliputi yaitu :



- a. Sebagai alat kekuasaan
- b. Bersifat hukum publik
- c. Digunakan oleh penguasa
- d. Sebagai reaksi terhadap ketidak patuhan

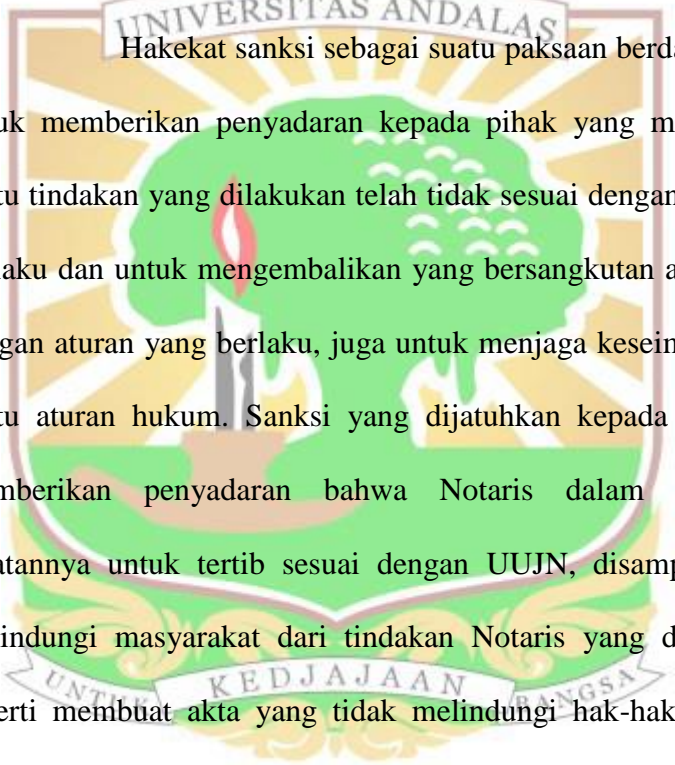
Sanksi ketentuan merupakan bagian penutup yang penting dalam hukum, dan tiap aturan hukum yang berlaku di Indonesia selalu ada

²⁷E. Utrecht, *Hukum Pidana I*, Penerbit Universitas Bandung, 1960, hlm 253-260.

²⁸Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Sanksi Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm 89-90.

²⁹*Ibid*, hlm 48-49.

sanksi pada akhir aturan hukum tersebut. Pencantuman sanksi dalam berbagai aturan hukum tersebut seperti merupakan kewajiban yang harus dicantumkan dalam tiap aturan hukum. Seakan-akan aturan hukum yang bersangkutan tidak bergigi atau tidak mencantumkan sanksi. Dengan demikian sanksi pada hakekatnya merupakan instrument yuridis yang biasanya diberikan apabila kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan yang ada dalam ketentuan hukum telah dilanggar dan dibalik ketentuan perintah dan larangan tersedia sanksi untuk memaksa kepatuhan.³⁰



Hakekat sanksi sebagai suatu paksaan berdasarkan hukum, juga untuk memberikan penyadaran kepada pihak yang melanggarnya, bahwa suatu tindakan yang dilakukan telah tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku dan untuk mengembalikan yang bersangkutan agar bertindak sesuai dengan aturan yang berlaku, juga untuk menjaga keseimbangan berjalannya suatu aturan hukum. Sanksi yang dijatuhkan kepada Notaris juga untuk memberikan penyadaran bahwa Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya untuk tertib sesuai dengan UUN, disamping itu juga untuk melindungi masyarakat dari tindakan Notaris yang dapat merugikan, seperti membuat akta yang tidak melindungi hak-hak yang bersangkutan sebagaimana yang tersebut dalam akta Notaris. Sanksi tersebut juga untuk menjaga martabat lembaga Notaris sebagai lembaga kepercayaan karena jika Notaris melakukan pelanggaran dapat menurunkan kepercayaan masyarakat terhadap notaris.

Pada UUN sanksi terhadap Notaris secara tegas diatur dalam Pasal 84 dan 85. Sanksi-sanksi tersebut dimaksudkan untuk menjaga

³⁰*Ibid.*

keutuhan dan keluhuran martabat jabatan Notaris sebagai salah satu pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk melayani kepentingan masyarakat, serta untuk memberikan pengamanan terhadap kepentingan publik dari penyalahgunaan jabatan. Dalam kaitan dengan pelaksanaan jabatan Notaris maka diperlukan tanggung jawab profesional berhubungan dengan jasa yang diberikan.

2. Kerangka Konseptual

a. Pertanggungjawaban Notaris

Pertanggungjawaban hukum adalah merupakan konsekuensi logis yang dapat dimintakan kepada subyek hukum siapa saja termasuk kepada notaris sebagai pejabat umum dalam menjalankan tugas jabatannya. Oleh karena itu tanggung jawab seperti notaris sebagai pejabat umum diperlukan suatu ruang lingkup yang jelas agar segala perbuatan yang dilakukan karena jabatannya dapat dipertanggungjawabkan didepan hukum.

UUJN saat ini merupakan unifikasi undang-undang yang telah diperbaharui, tentunya tidaklah mudah untuk segera diterapkan sebagai mana mestinya, karena notaris sebagai Pejabat Umum dalam undang-undang tersendiri juga tidak luput dari tuntutan pertanggungjawaban hukum dalam menjalankan tugas jabatannya, jika melanggar pasal-pasal tertentu dalam UUJN. Pengertian tanggung jawab notaris dalam UUJN dimaksudkan sebagai suatu keterikatan notaris sebagai Pejabat Umum terhadap ketentuan-ketentuan hukum dalam menjalankan tugas harus dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dengan segala akibat dan sanksi hukum terhadap pelanggaran norma-norma hukum yang mendasarinya.

Bentuk tanggung jawab notaris menurut Abdulkadir Muhammad dapat diberi pengertian sebagai berikut :³¹

1. Notaris dituntut menghasilkan akta yang bermutu artinya akta yang dibuatnya itu sesuai dengan aturan hukum dan kehendak pihak yang berkepentingan dalam arti yang sebenarnya bukan memalsukan atau merekayasa.
2. Notaris harus menjelaskan kepada pihak yang berkepentingan kebenaran isi dan prosedur akta yang dibuatnya itu.
3. Berdampak positif artinya siapapun akan mengakui akta notaris itu mempunyai kekuatan bukti sempurna.

Tanggung jawab merupakan konsekuensi dari setiap perbuatan yang dilakukan oleh individu dalam tatanan masyarakat dimana setiap perbuatan tidak akan lepas dari tanggung jawab.

b. Notaris

Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

c. PPAT

PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun, atau membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar pendaftarannya.³²

³¹ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hlm 3.

³² Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 jo. Pasal 1 angka 24 PP 24 Tahun 1997

d. Akta

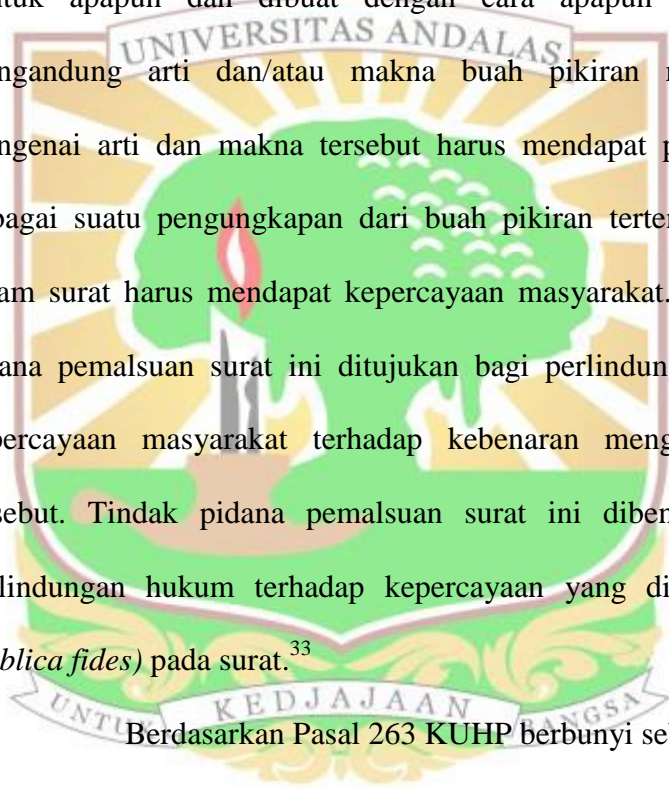
Akta adalah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa dan ditandatangani pihak yang membuatnya. Berdasarkan ketentuan Pasal 1867 KUHPerdara suatu akta dibagi menjadi 2 (dua), yaitu akta di bawah tangan (*onderhands*) dan akta resmi (otentik). Berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdara, suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat. Akta otentik harus memenuhi apa yang dipersyaratkan dalam Pasal 1868 KUHPerdara, sifatnya kumulatif atau harus meliputi semuanya. Akta-akta yang dibuat, walaupun ditandatangani oleh para pihak, namun tidak memenuhi persyaratan Pasal 1868 KUHPerdara, tidak dapat diperlakukan sebagai akta otentiki, hanya mempunyai kekuatan sebagai tulisan di bawah tangan.

Ketentuan mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta otentik diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris. Dalam Pasal 1 angka 1 UUN, disebutkan bahwa Notaris merupakan pejabat umum, yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UU ini atau berdasarkan UU lainnya. Akta Notaris atau Notariil Akta, dalam Pasal 1 angka 7 UUN, dimaknai sebagai akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan notaris, menurut bentuk dan tata cara yang telah ditetapkan dalam UU ini. Secara gramatikal, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, akta dimaknai sebagai surat tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan, dsb) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut

peraturan yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi. Sampai pada titik ini, sudah jelas kiranya mengenai posisi, fungsi, tugas dan wewenang notaris. Bahwa dalam jabatannya, notaris berwenang membuat akta otentik.

e. Pemalsuan Surat

Surat adalah lembaran kertas yang di atasnya terdapat tulisan kata, frasa dan/atau kalimat yang terdiri huruf-huruf dan/atau angka dalam bentuk apapun dan dibuat dengan cara apapun yang tulisan mana mengandung arti dan/atau makna buah pikiran manusia. Kebenaran mengenai arti dan makna tersebut harus mendapat perlindungan hukum. Sebagai suatu pengungkapan dari buah pikiran tertentu yang terdapat di dalam surat harus mendapat kepercayaan masyarakat. Dibentuknya tindak pidana pemalsuan surat ini ditujukan bagi perlindungan hukum terhadap kepercayaan masyarakat terhadap kebenaran mengenai isi surat-surat tersebut. Tindak pidana pemalsuan surat ini dibentuk untuk memberi perlindungan hukum terhadap kepercayaan yang diberikan oleh umum (*publica fides*) pada surat.³³



Berdasarkan Pasal 263 KUHP berbunyi sebagai berikut:

- (1) Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.
- (2) Diancam dengan pidana yang sama, barangsiapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

³³ Adami Chazawi dan Ardi Ferdian, *Tindak Pidana Pemalsuan Surat*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2014, hlm 135.

Pemalsuan surat dalam Pasal 263 terdiri dari dua bentuk tindak pidana, masing-masing dirumuskan dalam ayat (1) dan ayat (2). Berdasarkan unsur perbuatannya pemalsuan surat ayat (1), disebut dengan membuat surat palsu dan memalsu surat. Sementara pemalsuan surat dalam ayat (2) disebut dengan memakai surat palsu atau surat yang dipalsu. Meskipun dua bentuk tindak pidana tersebut saling berhubungan, namun masing-masing berdiri sendiri-sendiri, yang berbeda *tempus* dan *locus* tindak pidananya serta dilakukan oleh si pembuat yang tidak sama.³⁴

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka metode pendekatan yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif, yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan, teori-teori hukum dan yurisprudensi yang berhubungan dengan permasalahan yang dibahas. Dalam hal ini metode pendekatan dalam penelitian ini digunakan untuk menganalisis tentang pertanggungjawaban pidana Notaris/PPAT terhadap pembuatan Akta Jual Beli berdasarkan pemalsuan surat secara bersama-sama dengan para pihak.

2. Spesifikasi Penelitian

³⁴ *Ibid*, hlm 137.

Spesifikasi penelitian ini adalah penelitian deskriptif analitis. Penelitian ini melakukan analisis hanya sampai pada taraf deskripsi, yaitu menganalisis dan menyajikan fakta secara sistematis sehingga dapat lebih mudah untuk dipahami dan disimpulkan. Deskriptif dalam arti bahwa dalam penelitian ini penulis bermaksud untuk menggambarkan dan melaporkan secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan, Notaris, PPAT, Akta Jual Beli, Penipuan dan Pemalsuan Surat, serta segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini.

3. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data merupakan hal yang sangat erat hubungannya dengan sumber data, karena melalui pengumpulan data ini akan diperoleh data yang diperlukan untuk selanjutnya dianalisis sesuai dengan yang diharapkan.

Penelitian ini menggunakan jenis sumber data sekunder, yaitu : data yang mendukung keterangan atau menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi penulis yang dilakukan dengan cara studi pustaka atau literatur.

Data sekunder terdiri dari:

- a. Bahan-bahan hukum primer, meliputi :
 - 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana;
 - 3) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;
 - 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris;

- 5) Undang-Undang Nomor 3 Tahun 2009 Tentang Perubahan Kedua Atas Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 Tentang Mahkamah Agung.
- b. Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :
 - 1) Literatur-literatur yang berkaitan dengan Notaris, PPAT, Akta Jual Beli, Penipuan dan Pemalsuan Surat, serta segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini; dan
 - 2) Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang notaris, PPAT, akta jual beli, Penipuan dan Pemalsuan Surat, serta segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini.

Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.

4. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh, baik dari studi lapangan maupun studi pustaka, pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara analisis normatif, yaitu data yang terkumpul dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju ke hal yang bersifat khusus.