

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Hukum adalah aspek terpenting dalam pelaksanaan atas rangkaian kekuasaan kelembagaan. Hukum mempunyai tugas untuk menjamin adanya kepastian hukum dalam masyarakat. Kepastian hukum bagi masyarakat adalah jembatan agar masyarakat mendapatkan hak-hak nya dalam kehidupan bernegara, serta terdapat kewajiban-kewajiban pula yang harus dijalankannya. Hukum Juga diartikan sebagai peraturan atau ketentuan-ketentuan tertulis maupun tidak tertulis yang mengatur kehidupan masyarakat dan menyediakan sanksi bagi pelanggarnya.¹ Dikehidupan bermasyarakat dalam suatu negara hukum tentu memerlukan kepastian hukum, perlunya kepastian hukum ini juga tidak terlepas jika dilihat dari sektor pelayanan jasa publik yang saat ini semakin berkembang seiring dengan meningkatnya kebutuhan masyarakat yang dalam hal ini dilihat dari penggunaan jasa notaris Notaris.²

G.H.S Lumban Tobing mengemukakan, bahwa :

“Notaris merupakan pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah untuk membantu masyarakat umum dalam hal membuat perjanjian-perjanjian yang ada atau timbul dalam masyarakat. Perlunya perjanjian tertulis ini dibuat dihadapan seorang notaris adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian.³ Perjanjian tertulis yang

¹ Andri Lamoji, *Pengertian, Tujuan, Jenis dan Macam-Macam Pembagian Hukum*, 2014 https://www.google.co.id/books/edition/MACAM_PEMBAGIAN_HUKUM/psPVEAAAQBAJ?hl=en&gbpv=1 diakses 25 Maret 2024 pukul 15.35 WIB.

² Imam Nasima, *Etika Profesi Hukum di Era Perubahan*, 2020 (Jakarta : Gramedia), hlm 21.

³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, 1992 (Jakarta: Erlangga), hlm 15.

dibuat dihadapan Notaris disebut akta otentik. Tujuannya adalah, supaya akta tersebut dapat digunakan sebagai bukti yang kuat jika suatu saat terjadi perselisihan antara para pihak atau ada gugatan dari pihak lain”.⁴

Dalam menjalankan tugasnya, Notaris berpegang teguh dan menjunjung tinggi martabat profesinya sebagai jabatan kepercayaan dan terhormat (*Nobel Profession*). Salah satu unsur penting dari definisi tersebut adalah penyebutan Notaris sebagai Pejabat Umum, yang berartikan bahwa kepada Notaris diberikan dan dilengkapi dengan kewenangan atau kekuasaan umum yang menjangkau publik (*Openbaar Gezag*).⁵

Ciri yang dapat menegaskan bahwa notaris adalah pejabat umum, yaitu; pertama, bahwa akta yang dibuat dihadapan/oleh Notaris mempunyai kekuatan sebagai alat bukti yang sempurna dan kuat serta mempunyai daya eksekusi. Akta Notaris seperti ini harus dilihat “apa adanya”, sehingga jika ada pihak yang berkeberatan dengan akta tersebut, maka pihak yang berkeberatan, berkewajiban untuk membuktikannya. Ciri kedua, bahwa Notaris merupakan pejabat umum adalah notaris menerima tugasnya dari negara dalam bentuk delegasi⁶ dari negara. Ciri ketiga, bahwa Notaris di Indonesia merupakan pejabat umum adalah aturan mengenai jabatan notaris sebelumnya diatur oleh Peraturan Jabatan Notaris (*Reglement op het Notarisambt*), Stb, 1860-3. Dalam teks asli disebutkan bahwa “*ambt*” adalah “jabatan”, dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang

⁴ *Ibid.*

⁵ Irma Fadhillah Zulmi, dan Elwi Danil, dan Azmi Fendri, *Pertanggungjawaban Hukum Terhadap Pemalsuan Surat Kuasa Yang Dilakukan Oleh Karyawan Notaris*, Andalas Notary Journal, Vol. 1, No. 1, 2024, hlm.2.

⁶ Diambil dari KBBI menyebutkan bahwa arti delegasi adalah individu yang ditunjuk atau diutus oleh suatu negara dalam suatu musyawarah, penyerahan atau pelimpahan wewenang, keputusan, atau pelimpahan wewenang dari atasan ke bawahan dalam suatu lingkungan tugas dan harus mampu mempertanggungjawabkannya kepada atasan.

Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat menjadi UUN) yang berarti mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Jabatan Notaris.⁷

Pasal 15 ayat (1) UUN berbunyi:

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan *grosse*, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.⁸

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas bahwa akta otentik yang dibuat di hadapan notaris merupakan pembuktian formil yang artinya bahwa pembuktian tersebut berdasarkan apa yang dikehendaki oleh para pihak yang selanjutnya dituliskan ke dalam akta otentik. Ini penting bagi para pihak untuk memberikan keterangan yang sejujur-jujurnya ke dalam akta otentik guna memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak itu sendiri jika suatu saat terjadi kerugian. Dengan demikian notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya haruslah selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan, tidak hanya UUN namun juga seluruh Undang-Undang yang berhubungan dengan jabatan Notaris, seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat menjadi KUHPerdata), dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (selanjutnya disingkat menjadi KUHP) serta undang-undang lain yang menjadi acuan oleh para Notaris dalam melaksanakan tugasnya. Selain Undang-Undang seorang Notaris juga haruslah bertitik tumpu kepada kode etik, dan moral karena jika terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh notaris hal tersebut tentu dapat merugikan para pihak yang terikat.⁹ Apabila ditemukan akta yang dibuatnya mengandung cacat hukum karena

⁷ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Cetakan Pertama, 2008 (Bandung: PT Rafika Aditama), hlm. 9.

⁸ Undang-Undang Jabatan Notaris 2014, Pasal 15 ayat (1)

⁹ Helwa Fairuzia, dan Rouli Anita Valentina, *Ultimum Remidium Terhadap Keterlibatan Notaris Dalam Perbuatan Melawan Hukum*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia, Vol.52 No.3, 2022, hlm. 649.

kesalahan notaris baik karena kealpaan maupun kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris harus memberikan pertanggungjawaban baik secara moral maupun hukum.¹⁰ Kesalahan dan atau kelalaian Notaris dapat dilihat apabila terpenuhi unsur-unsurnya baik di dalam KUHPerdata maupun di dalam KUHP menjadi perbuatan melawan hukum.

Perbuatan melawan hukum (PMH) dalam ilmu hukum biasanya diidentifikasi dengan perbuatan yang melanggar undang-undang, perbuatan yang bertentangan dengan hak-hak orang lain, perbuatan yang bertentangan dengan nilai-nilai kesusilaan dan kesopanan serta perbuatan yang melanggar asas-asas umum dalam lapangan hukum, yaitu didalam hukum perdata maupun hukum pidana. Perbuatan Melawan Hukum didalam hukum perdata adalah suatu perbuatan atau tidak berbuat sesuatu yang menimbulkan kerugian bagi orang lain tanpa sebelumnya ada suatu hubungan hukum, kewajiban mana ditujukan terhadap setiap orang pada umumnya dan dengan tidak memenuhi kewajibannya tersebut dapat diminta suatu ganti rugi.¹¹ Dalam konteks hukum perdata, Perbuatan Melawan Hukum dikenal dengan istilah *onrechtmatige daad*. Sebagaimana diatur Pasal 1365 KUHPer, Perbuatan Melawan Hukum adalah Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut. Berdasarkan uraian di atas, unsur-unsur Perbuatan Melawan Hukum perdata meliputi adanya perbuatan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ Rachmat Setiawan, *Tinjauan Elementer Perbuatan Melanggar Hukum*, 2014 (Bandung: Alumni), hlm.

melawan hukum, adanya kesalahan, adanya sebab akibat antara kerugian dan perbuatan, serta adanya kerugian.¹²

Berbeda dengan hukum perdata, Perbuatan Melawan Hukum pidana dikenal dengan atau biasa disebut dengan istilah *wederrechtelijk*.¹³ Mengutip pendapat ahli yaitu Menurut Satochid Kartanegara, *wederrechtelijk* dapat dibedakan menjadi dua yaitu:¹⁴

1. *Wederrechtelijk* formil, yaitu apabila sesuatu perbuatan dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang; dan;
2. *Wederrechtelijk* materiil, yaitu sesuatu perbuatan yang “mungkin” *wederrechtelijk*, walaupun tidak dengan tegas dilarang dan diancam dengan hukuman oleh undang-undang, juga asas-asas umum yang terdapat di dalam lapangan hukum (*algemen beginsel*).

Lebih lanjut, Schaffmeister menjelaskan, sebagaimana yang dikutip oleh Andi Hamzah dalam bukunya yang berjudul Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia berpendapat bahwa “melawan hukum” yang tercantum dalam rumusan delik yang menjadi bagian inti delik disebut sebagai melawan hukum secara khusus (contoh Pasal 372 [KUHP](#)), sedangkan “melawan hukum” sebagai unsur yang tidak disebut dalam rumusan delik tetapi menjadi dasar untuk menjatuhkan pidana disebut sebagai melawan hukum secara umum (contoh Pasal 351 KUHP).¹⁵ Dalam suatu kasus pidana, seorang pelaku tindak pidana dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan yang dilakukannya apabila pelaku memenuhi syarat untuk dapat dipertanggungjawabkan.¹⁶ Menurut teori hukum pidana, untuk dapat

12 Rosa Agustina. *Perbuatan Melawan Hukum*, 2003 (Depok: Penerbit Pasca Sarjana FH Universitas Indonesia), hlm. 36.

13 Juan Belva Caesar Abram Korompis, *Perbuatan Melawan Hukum Materiil (Materiele Wederrechtelijk) dalam Tindak Pidana*, Jurnal Lex Crimen, Vol. 7, No. 7, 2018, hlm. 141.

14 Erham Amin, *Kedudukan Ahli Pidana dalam Menentukan Korporasi Sebagai Subjek Hukum*, 2020 (Banjarmasin: PT Borneo Development Project), hlm. 13.

15 Andi Hamzah, *Pengantar dalam Hukum Pidana Indonesia*, 2010 (Jakarta: Yarsif Watampone), hlm. 168.

16 Nabila Mazaya Putri, *Pelanggaran Jabatan Dan Perbuatan Melawan Hukum Yang Dilakukan Oleh Notaris Dalam Menjalankan Kewenangannya*, Acta Diurnal Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Universitas Indonesia, Vol.5 No 1, 2021, hlm.69.

dipertanggungjawabkannya seseorang haruslah memenuhi syarat mengenai unsur objektif dan unsur subjektif dari suatu tindak pidana. Unsur objektif biasa disebut sebagai *actus reus* atau suatu Tindakan sukarela dari seseorang pelaku tindak pidana yang menimbulkan bahaya bagi masyarakat dan dilarang oleh Undang-Undang dengan suatu ancaman pidana.¹⁷

UUJN telah memuat Sebagian besar ketentuan-ketentuan dalam ranah Kenotariatan, dalam Uujn diatur mengenai pengangkatan dan pemberhentian; kewenangan, kewajiban, dan larangan; tempat kedudukan, formasi dan wilayah jabatan Notaris; cuti Notaris dan Notaris pengganti; honorarium; akta Notaris, dan pengawasan notaris.¹⁸ Pengawasan Notaris ini juga yang menjadi kekhususan di dalam Uujn, sebagaimana dapat kita lihat dalam ketentuan Pasal 66 ayat (1) huruf a dan b, Dimana dalam pasal ini dijelaskan untuk kepentingan proses peradilan, penyidik, dan penuntut umum, atau hakim dengan persetujuan Majelis Kehormatan Notaris berwenang:¹⁹ a). mengambil fotokopi Minuta Akta dan/atau surat-surat yang dilekatkan pada Minuta Akta atau Protokol Notaris dalam penyimpanan Notaris; dan b). memanggil Notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan Notaris. Dalam pasal ini terlihat adanya kekhususan bagi seorang Notaris yang mana pemanggilannya diperlukan persetujuan terlebih dahulu oleh Majelis Kehormatan Notaris.

Majelis Kehormatan Notaris sebagaimana dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Nomor 17 Tahun 2021 Pasal 1 ayat 1 adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pembinaan notaris dan

¹⁷ Nani Mulyati, *Pentingnya Membentuk Budaya Anti Korupsi Dilihat Dari Perspektif Pertanggungjawaban Pidana Korporasi*, Nagari Law Review, Vol. 2, No. 2, 2019, hlm.6.

¹⁸ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT di Indonesia*, 2009 (Bandung: Mandar Maju), hlm.21.

¹⁹ *Undang-Undang Jabatan Notaris* 2014, Pasal 66 ayat (1).

kewajiban memberikan persetujuan atau penolakan untuk kepentingan penyidikan dan proses peradilan, atas pengambilan fotokopi minuta akta dan pemanggilan notaris untuk hadir dalam pemeriksaan yang berkaitan dengan akta atau Protokol Notaris yang berada dalam penyimpanan notaris. Kewenangan tersebut diberikan kepada Majelis Kehormatan Notaris dalam rangka memberikan perlindungan hukum kepada notaris terkait dengan kewajibannya merahasiakan isi akta. Jumlah Majelis Kehormatan Notaris menurut Permenkumham Nomor 17 Tahun 2021 ada tujuh orang. Terdiri atas tiga orang dari unsur notaris, dua orang dari unsur pemerintah dan dua orang dari unsur ahli atau akademisi. Dalam peraturan yang sama, juga disebutkan bahwa Majelis Kehormatan Notaris terdiri atas Majelis Kehormatan Notaris Pusat dan Majelis Kehormatan Notaris Wilayah. Majelis Kehormatan Notaris Pusat dibentuk oleh Menteri dan berkedudukan di ibu kota Negara Kesatuan Republik Indonesia dan Majelis Kehormatan Notaris Wilayah dibentuk oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri dan berkedudukan di ibu kota provinsi.

Namun demikian hal ini bukan lantas menjadikan Notaris subjek yang kebal hukum, dalam menjalankan tugas dan jabatannya, Notaris sangat rentan terhadap pelanggaran-pelanggaran hukum tidak sebatas dilihat dalam ranah hukum keperdataan, namun dapat juga dikenai sanksi pidana.²⁰ Ketentuan-ketentuan yang memuat sanksi pidana dalam ranah kenotariatan yang sering terjadi di dalam praktik kenotariatan disebabkan karena kurangnya kehati-hatian notaris dalam membuat akta autentik terhadap data para pihak terkait subyek ataupun obyek yang dibawa oleh para pihak untuk membuat akta autentik sehingga menyebabkan sering terjadinya tindak kejahatan seperti dokumen palsu atau keterangan palsu yang dilakukan oleh para pihak dalam

²⁰ *Ibid*, hlm.22.

akta autentik yang dibuat oleh notaris.²¹ Dalam praktek banyak ditemukan kasus pidana yang berkaitan dengan profesi jabatan Notaris, jika akta Notaris yang dipermasalahkan oleh para pihak atau pihak ketiga lainnya, maka sering pula Notaris ditarik sebagai pihak yang turut serta melakukan atau membantu melakukan suatu tindak pidana yaitu membuat atau memberikan keterangan palsu kedalam akta Notaris.²² Sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (1) dan Pasal 264 KUHP dapat dilihat pula dalam Pasal 391 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang akan berlaku di tahun 2026 mendatang, berlakunya Pasal tersebut jika pemalsuan surat dilakukan terhadap akta otentik.²³ Sebagaimana dapat kita lihat dalam pandangan Van Bemmelen dan Van Hattum yang dikutip oleh Eva Zulva dalam jurnal hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia menyatakan bahwa, suatu pemalsuan dalam tulisan itu terjadi jika suatu yang tidak nyata itu dianggap sebagai sesuatu yang nyata.²⁴ Dapat dilihat dalam beberapa contoh kasus notaris yang terjerat pidana misalnya putusan Pengadilan Negeri Surabaya Nomor: 789/Pid.B/2021/PN Sby yang menjatuhkan vonis 1 tahun 2 bulan penjara kepada seorang notaris bernama Olivia Sherline Witarno dalam kasus penerbitan sertifikat palsu dalam transaksi jual beli tanah. Dalam dakwaan JPU disebutkan bahwa notaris Olivia Sherline Wiratno Bersama-sama dengan terdakwa Lukman Dalton pada 2016 telah melakukan tindak

²¹ Brilian Pratama, dan Happy Warsito, dan Herman Ardiansyah, *Prinsip Kehati-Hatian Dalam Membuat Akta Oleh Notaris*, Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan Universitas Sriwijaya, Vol.11 No.1, 2022, Hlm. 29.

²² Eka Putri Hardianti, *Pertanggungjawaban Notaris Yang Menyuruh Memasukkan Keterangan Palsu Ke Dalam Akta Autentik*, Scholar Hub UI, Vol. 4 No 1, 2022, Hlm. 839.

²³ Amrie Hakim, Unsur-Unsur Pidana yang Dihadapi Notaris Dalam Menjalankan Jabatannya, (<https://www.google.co.id/books/edition/cl5135/unsur-unsur-pidana-yangdihadapi-Notaris-dalam-menjalankan-jabatannya>), diakses 26 Maret 2024 pukul 21.49 WIB.

²⁴ Eva Zulva, *Menghancurkan Kepalsuan (Studi Tentang Tindak Pidana Pemalsuan dan Problema Penerapannya)*, Jurnal Hukum dan Pembangunan Universitas Negeri Indonesia, Vol 48 No.2, Hlm.348.

pidana atas tanah seluas 7,2 hektar senilai Rp 38 miliar di kawasan Gunung Anyar Tambak dengan korban Hendra Thiemailattu senilai Rp 38 miliar.²⁵

Kasus lain misalnya, pada September 2020 lalu, Pengadilan Negeri Denpasar, Bali menjatuhkan vonis dua tahun enam bulan (2,6 tahun) penjara kepada seorang notaris bernama Agus Satoto karena terbukti bersalah melakukan tindak pidana pemalsuan dokumen jual beli tanah. Putusan bernomor: 641/Pid.B/2020/PN Dps tersebut dijatuhkan pada hari Jumat Tanggal 11 Bulan September Tahun 2020. Putusan tersebut menyatakan terdakwa terbukti bersalah sebagaimana tertuang dalam Pasal 372 *juncto* Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP. Tertuang dalam dakwaan, tindak pidana penggelapan SHM No.2933 dan SHM No.2941 atau membuat surat autentik palsu atau memalsukan surat autektik dilakukan oleh terdakwa Agus Satoto. Korbannya adalah I Wayan Rumpiak, I Wayan Satih, I Made Landa, dan I Made Ramia, yang menitipkan sertifikat kepada terdakwa. Terdakwa melakukan tindak pidana dengan cara memanfaatkan kondisi Pelapor dan para korban yang tidak bisa membaca dan menulis. Dengan membuat dua Perjanjian Ikatan Jual Beli yang isinya tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya.²⁶

Lebih lanjut dalam kasus lainnya pada tahun 2019 seorang notaris bernama Raden Uke Umar Rachmat dihukum atas perbuatannya yang membuatkan Akta Jual Beli sampai melakukan proses balik nama terhadap suatu objek tanah yang dilakukan tidak sesuai dan melanggar prosedur karena notaris tersebut melakukan seluruh rangkaian proses pembuatan akta sampai dengan penandatanganan tidak dengan dihadiri oleh para pihak yang kemudian diketahui bahwa salah satu pihak telah lama

²⁵<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/ae3533608c15b730d284af2eef5f62f8.html>. Diakses 26 Maret 2024 pukul 22.05 WIB.

²⁶ Dewangga, *Palsukan Dokumen Jual Beli Tanah Notaris Divonis 2,5 Tahun Penjara*, publikasi (11/09/2020), <https://suksesinews.net/detailpost/palsukan-dokumen-jual-beli-tanah-Notaris-inidivonis-2-5-tahun>. Diakses pada 1 April 2024 pukul 14.00 WIB.

meninggal dunia, sehingga menyebabkan pihak lainnya kehilangan haknya dan menimbulkan kerugian, berdasarkan putusan hakim Nomor 1362/Pid.B/2019/PN Jkt.Utr notaris tersebut dijatuhi dengan hukuman pidana penjara selama 1 (satu) tahun 8 (delapan) bulan.

Dalam kasus pidana khusus misalnya, pada 2018, seorang Notaris-PPAT Natalia Christiana dijadikan tersangka oleh Kejari Kota Malang karena diduga terlibat dalam penjualan tanah aset Pemkot di Jalan BS Riadi, Oro-Oro Dowo, Kecamatan Klojen, Kota Malang, Jawa Timur. Natalia diduga terlibat dan mengetahui serta ikut serta jika sebenarnya aset tanah yang diurus merupakan aset milik Pemkot Malang. Natalia tetap saja ikut memproses perubahan kepemilikan aset pemda itu sampai terbit Sertifikat Hak Milik (SHM). Bahkan diduga terlibat hingga konversi, pemecahan sertifikat, membuat akta kuasa jual dan hibah-hibah palsu. Pada 28 Mei 2019, Pengadilan Negeri Malang dalam Putusan Nomor:²⁷ 36/Pid.Sus-TPK/2019/PN Sby menjatuhkan vonis 1 (satu) tahun penjara kepada Natalia. Natalia dikenakan Pasal 2 ayat 1, Pasal 3 juncto Pasal 18 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dan ditambah Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 *juncto* Pasal 5 ayat 1 ke 1 Tentang Tindak Pidana Korupsi dengan ancaman 20 tahun penjara.²⁸

Tidak hanya mengenai pemalsuan surat, dalil-dalil kepidanaan yang juga banyak menjerat Notaris dalam prakteknya kerjanya adalah banyaknya pihak-pihak tertentu yang memanfaatkan jasa Notaris dengan tidak jujur, banyak pihak-pihak yang

²⁷https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/ae3533608c15b730d284af_2eef5f62f8.html.

Diakses Pada 1 April 2024 Pukul 19.32 WIB

²⁸Surya Taka Widjaya, *Kejari Malang Tahan Notaris Natalia Chrisna Diduga Terlibat Jual Aset Pemkot Malang*, Publikasi (28/05/2019) <https://surabaya.tribunnews.com/2018/10/03/kejari-malang-tahan-notaris-nataliachristiana-karena-diduga-terlibat-jual-aset-pemkot>, Diakses pada 1 April 2024 Pukul 19.40 WIB.

menganggap kesalahan yang seharusnya tidak dititik tumpukan kepada notaris malah menjadi bumerang terhadap Notaris itu sendiri, pihak-pihak tersebut malah menjadikan Notaris sebagai “Kambing Hitam” atas permasalahan hukum yang terjadi. Contohnya dalam kasus seorang Notaris Dewi Djafar di kota Pekanbaru pada tahun 2023 lalu dalam putusan nomor 4242 K/Pid.Sus/2023 notaris Dewi dituntut atas pembuatan *covernote*. *Covernote* yang dikeluarkan oleh Notaris tersebut dijadikan bukti untuk keperluan pencairan dana di Bank atas jaminan yang belum selesai kepengurusannya, padahal *Covernote* itu sendiri bukanlah sebagai bukti ataupun akta autentik yang seharusnya dapat menjadi dasar dalam tindakan pencairan dana tersebut,²⁹ namun disalahgunakan oleh pihak-pihak tertentu dan mengakibatkan kerugian Negara yang total kerugiannya mencapai 23 milyar rupiah dan dihukum 4 (empat) tahun penjara dan denda sebesar Rp.200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

Kasus - kasus tersebut di atas merupakan contoh dari sekian banyak kasus notaris yang terjerat pidana dalam menjalankan jabatannya, yang mana cukup ironi jika melihat perbuatan-perbuatan yang dilakukan oleh notaris pada kasus di atas bukan lagi perbuatan yang masuk dalam kategori pelanggaran dalam UUJN, namun sudah masuk dalam ranah pidana. UUJN sama sekali tidak memuat ketentuan pidana dan ancaman sanksinya. Jika dilihat dalam Pasal 84 dan Pasal 85 UUJN ketika notaris dalam menjalankan tugas jabatannya terbukti melakukan pelanggaran, maka notaris dapat dikenai atau dijatuhi sanksi, berupa sanksi perdata, administrasi, dan kode etik jabatan Notaris,³⁰ dan sanksi-sanksi tersebut telah diatur sedemikian rupa, baik di dalam UUJN maupun di dalam Kode Etik Jabatan Notaris, akan tetapi sanksi-sanksi tersebut

²⁹ Habib Adjie, *Ibid*, hlm 40.

³⁰ Liliana Tedjosaputro, *Malpraktik Notaris dan Hukum Pidana*, 1991 (Semarang: CV Agung), Hlm 13.

Sebagian besar hanya mengatur perihal keperdataan, administrasi dan kode etik saja, namun tidak mengatur adanya sanksi pidana terhadap Notaris.³¹

Meskipun kasus pidana yang menjerat notaris selama ini langsung terhubung dengan pasal pidana dalam KUHP maupun peraturan perundang-undangan terkait lainnya, seperti Tindak Pidana Pencucian Uang (TPPU), tindak pidana perpajakan, Tindak Pidana Korupsi (TPK), namun tidak adanya pengaturan tentang sanksi pidana secara komprehensif dalam UUJN bisa disalahpahami oleh Notaris yang menganggap profesi notaris kebal hukum. Seolah-olah kasus pelanggaran dan kode etik notaris tersebut bisa diselesaikan di majelis etik, dan sanksinya hanya sanksi etik yang bertitik tumpu pada pedoman perilaku yang harus dijalankan oleh Notaris.³² Sehingga persepsi atau cara berpikir demikian berkontribusi secara langsung terhadap kasus-kasus pidana yang melibatkan notaris dalam lingkup jabatannya.

Kontribusi yang dimaksud adalah notaris bisa berpikir jika larangan dalam UUJN hanyalah sebatas pelanggaran, bukan pidana. Karena memang sanksi yang diatur dalam UUJN hanyalah sanksi administrasi, bukan sanksi pidana. Seorang notaris tidak bisa menganggap bahwa karena UUJN tidak mencantumkan ketentuan pidana maka seorang Notaris hanya bisa dikenai sanksi pelanggaran administrasi dan kode etik saja, namun Notaris juga wajib mengerti jika profesinya bukan profesi yang kebal hukum, rentan terjerat tindak pidana. Sedangkan jika kita bandingkan dengan profesi lain seperti Dokter, Advokat, Guru dan Dosen, serta Jurnalis misalnya, profesi-profesi tersebut juga mengatur adanya ketentuan pidana di dalamnya, Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran mencantumkan

³¹ Radhityas Kharisma Nuryasinta, *Autentitas Akta Notaris Yang Terbukti Palsu Dan Dampaknya Bagi Para Pihak*, Jurnal Acta Comitatus, Vol. 9 No 1, 2024, Hlm 109.

³² Pratiwi Ayuningtyas, *Sanksi Terhadap Notaris Dalam Melanggar Kode Etik*, Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan Universitas Sriwijaya, Vol.9 No.2, 2020, Hlm. 96.

sanksi pidana dalam BAB X tentang Ketentuan Pidana. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat juga mencantumkan ketentuan pidana dalam BAB XI Pasal 31. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen juga mencantumkan ketentuan pidana dalam BAB VI. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers juga memuat ketentuan pidana yang dapat dilihat dalam pasal 18 Undang-Undang Pers.

Bedasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, penulis di dalam tulisan tesis ini tertarik untuk membahas lebih dalam mengenai **URGENSI PENCANTUMAN KETENTUAN PIDANA DALAM UNDANG-UNDANG JABATAN NOTARIS SEBAGAI POLITIK HUKUM PIDANA INDONESIA** karena penulis merasa perlu untuk mengkaji perihal tersebut, yang diharapkan akan menimbulkan kemanfaatan yaitu selain berfungsi sebagai peringatan (*warning*) bagi para Notaris yang menjalankan jabatannya, namun dapat juga diartikan sebagai suatu bentuk perlindungan (*Secure*) terhadap Notaris dari oknum-oknum yang mungkin memanfaatkan atau menjebak didalam penggunaan jasa Notaris, juga sebagai hukum pidana diluar KUHP (delik diluar KUHP) apabila ada praktik pidana yang dilakukan Notaris yang tidak diatur ketentuannya dalam KUHP.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah urgensi pencantuman ketentuan pidana dalam Undang-Undang Jabatan Notaris?
2. Bagaimanakah rumusan ketentuan-ketentuan pidana yang diperlukan di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris?

Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian didalam tulisan ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui bagaimanakah urgensi pencantuman ketentuan pidana dalam Undang-Undang Jabatan Notaris
2. Untuk mengetahui bagaimanakah rumusan ketentuan-ketentuan pidana yang diperlukan di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris

C. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kemanfaatan sebagai berikut:

1. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan untuk kajian bagi Ilmu Hukum ataupun sebagai bahan kepustakaan atau referensi itu sendiri untuk memperluas pengetahuan mengenai penelitian tentang pengaturan sanksi pidana bagi Notaris dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

2. Secara praktis

Diharapkan penelitian ini dapat memberikan masukan bagi penelitian selanjutnya, bagi pengguna jasa Notaris, bagi professional-profesional dibidang hukum, serta bagi Notaris itu sendiri mengenai pencantuman ketentuan pidana terhadap jabatan Notaris dalam upaya mewujudkan Notaris yang bersih dan bertanggung jawab yang muaranya ada dalam ketentuan dalam UUJN.

D. Keaslian Penelitian

Salah satu syarat penelitian ilmiah dalam bentuk Tesis adalah orisinalitas atau keaslian penelitian dengan membandingkannya dengan penelitian terdahulu yang mengangkat isu yang sama tetapi dengan rumusan masalah dan hasil penelitian yang berbeda. Selama melakukan penelusuran penelitian, peneliti menemukan beberapa penelitian terdahulu yaitu:

1. Muhammad, Tesis Universitas Muhammadiyah Surakarta tahun 2018. Dengan judul "Sanksi Pidana Terhadap Notaris Yang Melakukan Tindak Pidana Pemalsuan

Akta Otentik (Studi Kasus Dalam Putusan Pengadilan Negeri Lhokseumawe Nomor :40/Pid.B/2013/PN.Lsm)”. Rumusan masalah penelitian ini adalah:

- a. Bagaimana penerapan sanksi pidana terhadap notaris yang melakukan tindak pidana pemalsuan akta?
- b. Bagaimana sanksi ideal terhadap notaris ditinjau dari tugas dan tanggung jawab notaris yang melakukan tindak pidana pemalsuan akta otentik?

Adapun perbedaan dengan penelitian didalam tulisan ini adalah: pertama, penelitian Muhammad hanya memfokuskan isu pada tindak pidana pemalsuan akta otentik yang dilakukan oleh seorang notaris berdasarkan satu kasus tertentu, sementara fokus penelitian ini adalah mengurai secara umum bentuk-bentuk perbuatan pidana yang umumnya dilakukan oleh seorang notaris serta merumuskan ketentuan-ketentuan pidana yang diperlukan dalam undang-undang jabatan notaris. Kedua, penelitian Muhammad hanya menjadikan KUHP sebagai rujukan tunggal tindak pidana yang dilakukan seorang notaris, sementara penelitian ini selain KUHP yang menjadi fokus utama, juga menjadikan Undang-Undang lain yang relevan dalam permasalahan ini.

2. Kartika Putri Rianda Siregar, Tesis Universitas Sumatera Utara tahun 2018. Dengan judul "Analisis Yuridis Notaris Yang Melakukan Tindak Pidana Pemalsuan Keterangan Dalam Akta Otentik (Studi Kasus Atas Putusan Mahkamah Agung Nomor 1099/ K/ PID. B/ 2010)”. Rumusan masalah Tesis ini adalah:

- a. Bagaimanakah aspek hukum pidana atas akta otentik yang memuat keterangan palsu?
- b. Bagaimanakah perbuatan Notaris yang dapat dikategorikan menempatkan keterangan palsu dalam akta otentik?

Adapun perbedaan dengan penelitian ini adalah: pertama, penelitian Kartika Putri hanya memfokuskan isu pada tindak pidana pemalsuan keterangan dalam akta otentik yang dilakukan oleh seorang Notaris berdasarkan satu kasus tertentu, sementara fokus penelitian ini adalah untuk mengurai bentuk perbuatan pidana secara umum yang umumnya dilakukan oleh seorang notaris serta merumuskan ketentuan pidana yang diperlukan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Kedua, sebagaimana penelitian Muhammad, penelitian Kartika Putri juga hanya menjadikan KUHP sebagai rujukan tunggal tindak pidana yang dilakukan seorang notaris, sementara penelitian ini selain KUHP yang menjadi fokus utama, juga menjadikan Undang-Undang lain yang relevan dalam permasalahan ini.

3. Mardiyah, Tesis Program Pascasarjana Universitas Udayana, Bali Tahun 2017 dengan judul “Sanksi Hukum Terhadap Notaris Yang Melanggar Kewajiban Dan Larangan Undang-Undang Jabatan Notaris”. Rumusan Masalah penelitian ini adalah:
 - a. Bagaimana pengaturan sanksi hukum terhadap notaris yang melanggar kewajiban dan larangan UUJN?
 - b. Bagaimana penjatuhan sanksi hukum (sesuai hukum acara) terhadap notaris yang melanggar kewajiban dan larangan UUJN?

Adapun perbedaan dengan penelitian ini adalah: pertama, penelitian mardiyah membatasi isunya hanya pada notaris yang melanggar kewajiban dan larangan dalam UUJN yang bisa menjurus pada sanksi pidana, sementara fokus isu penelitian ini adalah bagaimana mengurai perbuatan pidana yang dilakukan oleh notaris dalam kewenangan jabatannya. Kedua, penelitian mardiyah dan penelitian ini sama-sama sepakat bahwa meskipun UUJN tidak memuat sanksi pidana, namun notaris bisa diproses secara pidana apabila melakukan perbuatan pidana selama menjalankan

kewenangan jabatannya. Letak perbedaannya adalah, penelitian Mardiyah hanya berhenti sampai pada dimungkinkannya sanksi pidana terhadap seorang notaris yang melakukan perbuatan pidana. Sementara tujuan penelitian ini adalah tidak hanya mengurai bentuk perbuatan dan sanksi pidana, tapi bagaimana rumusan perbuatan pidana bisa dimasukan dalam UUJN, dengan mengambil perbandingan undang-undang profesi yang memuat ketentuan pidana.

4. Maron Yogi, Tesis Universitas Negeri Andalas program studi Magister Kenotariatan tahun 2019 dengan judul “Tanggung Jawab Notaris Dalam Pembuatan Akta Terhadap Pengadaan Tanah Yang Mengandung Tindak Pidana Korupsi (Studi Kasus Putusan Nomor 27/Pid.Sus/TPK/2016/PN Padang)” rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

Bagaimana tanggung jawab notaris dalam pembuatan akta terhadap pengadaan tanah Pembangunan kampus III IAIN Padang yang terbukti melakukan tindak pidana korupsi?

Perbedaan penelitian yang dilakukan oleh penulis adalah, penelitian Maron Yogi hanya berhenti sampai pada dimungkinkannya sanksi pidana terhadap seorang notaris yang melakukan perbuatan pidana. Sementara tujuan penelitian ini adalah tidak hanya mengurai bentuk perbuatan dan sanksi pidana, tapi bagaimana rumusan perbuatan pidana bisa dimasukan dalam UUJN, dengan mengambil perbandingan undang-undang profesi yang memuat ketentuan pidana.

E. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan suatu sarana utama yang penting apabila ingin mengkaji suatu hal secara ilmiah, berdasarkan teori inilah kita dapat merangkum dan menghubungkan suatu permasalahan yang akan dikaji dan dicari jawabannya dalam

bentuk ilmiah. Kerangka teori juga merupakan pemikiran atau pendapat mengenai suatu kasus atau permasalahan yang menjadi perbandingan teoritis. Didalam tulisan ini penulis akan menjawab permasalahan-permasalahan dengan menggunakan teori-teori sebagai berikut:

A. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum merupakan salah satu dari tujuan hukum dan dapat dikatakan bahwa kepastian hukum merupakan bagian dari upaya untuk dapat mewujudkan keadilan.³³ Kepastian hukum sendiri memiliki bentuk nyata yaitu pelaksanaan maupun penegakan hukum terhadap suatu tindakan yang tidak memandang siapa individu yang melakukan. Melalui kepastian hukum, setiap orang mampu memperkirakan apa yang akan ia alami apabila ia melakukan suatu tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum pun diperlukan guna mewujudkan prinsip-prinsip dari persamaan dihadapan hukum tanpa adanya diskriminasi.³⁴ Dari kata kepastian, memiliki makna yang erat dengan asas kebenaran. Artinya, kata kepastian dalam kepastian hukum merupakan suatu hal yang secara ketat dapat disilogisme dengan cara legal formal. Dengan kepastian hukum, maka akan menjamin seseorang dapat melakukan suatu perilaku yang sesuai dengan ketentuan dalam hukum yang berlaku dan begitu pula sebaliknya.³⁵ Tanpa adanya kepastian hukum, maka seorang individu tidak dapat memiliki suatu ketentuan baku untuk menjalankan suatu perilaku. Sejalan dengan tujuan tersebut, Gustav Radbruch pun menjelaskan bahwa kepastian hukum merupakan salah satu tujuan dari hukum itu sendiri.

³³ Mario Julyano, dan Aditya Yuli Sulistyawan, *Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum*, Jurnal Crepindo, Vol. 1 No. 1, 2019, hlm.14.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ *Ibid.*

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut:³⁶

1. Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
2. Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
3. Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
4. Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan.³⁷ Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan. Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman kelakuan serta adil adalah pedoman kelakuan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.

³⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, 2012 (Bandung, Citra Aditya Bakti), hlm.19.

³⁷ *Ibid.*

Selain Gustav Radbruch, Jan M. Otto pun turut berpendapat mengenai kepastian hukum sebagaimana dikutip oleh Soeroso menyatakan bahwa yang disyaratkan dapat dibagi menjadi beberapa hal sebagai berikut:³⁸

1. Kepastian hukum menyediakan aturan hukum yang jelas serta jernih, konsisten serta mudah diperoleh atau diakses. Aturan hukum tersebut haruslah diterbitkan oleh kekuasaan negara dan memiliki tiga sifat yaitu jelas, konsisten dan mudah diperoleh.
2. Beberapa instansi penguasa atau pemerintahan dapat menerapkan aturan hukum dengan cara yang konsisten serta dapat tunduk maupun taat kepadanya.
3. Mayoritas warga pada suatu negara memiliki prinsip untuk dapat menyetujui muatan yang ada pada muatan isi. Oleh karena itu, perilaku warga pun akan menyesuaikan terhadap peraturan yang telah diterbitkan oleh pemerintah.
4. Hakim peradilan memiliki sifat yang mandiri, artinya hakim tidak berpihak dalam menerapkan aturan hukum secara konsisten ketika hakim tersebut dapat menyelesaikan hukum.³⁹
5. Keputusan dari peradilan dapat secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Jan M. Otto kelima syarat dalam kepastian hukum tersebut menunjukkan, bahwa kepastian hukum dapat dicapai, apabila substansi hukum sesuai dengan kebutuhan yang ada pada masyarakat. Jan M. Otto pun menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainly*, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.⁴⁰ Menurut pendapat dari Jan Michiel Otto, kepastian hukum yang sesungguhnya dapat lebih berdimensi yuridis. Akan tetapi, terbatas pada lima situasi yang telah dijelaskan di atas. Jan M. Otto pun berpendapat, bahwa hukum haruslah ditegakan oleh instansi penegak hukum yang memiliki tugas untuk dapat menjamin kepastian

³⁸ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, 2011, (Jakarta : Pt. Sinar Grafika), Hlm. 28.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ *Ibid.*

hukum itu sendiri, demi tegaknya ketertiban maupun keadilan yang hadir dalam hidup masyarakat.⁴¹

Berbeda pendapat dengan Gustav Radbruch yang mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah salah satu dari tujuan hukum, Sudikno Mertokusumo sebagaimana yang dikutip oleh Peter Muhammad Marzuki, mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.⁴² Sehingga, kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum yang sesuai dengan bunyinya. Sehingga, masyarakat pun dapat memastikan bahwa hukum yang ada dan tercantum dapat dilaksanakan. Dalam memahami nilai-nilai dari kepastian hukum, maka ada hal yang harus diperhatikan yaitu, bahwa nilai tersebut memiliki relasi yang erat dengan instrumen hukum positif serta peranan negara dalam melakukan aktualisasi pada hukum positif tersebut.

Nusrhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan dalam kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan beberapa persyaratan yang berhubungan dengan struktur internal dalam norma hukum itu sendiri.⁴³

⁴¹ *Ibid.*

⁴² Peter Mahmud Marzuki, Pengantar Ilmu Hukum, 2008, (Jakarta: Kencana) hlm. 158.

⁴³ Nur Hasan Ismail, *Perkembangan Hukum Pertanahan, Pendekatan Ekonomi Politik*, 2007, (Jogjakarta : HUMA dan Magister Hukum UGM), hlm 21.

Persyaratan internal yang dimaksud oleh Nusrhasan Ismail ialah sebagai berikut:⁴⁴

1. Adanya kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum tersebut berisi mengenai deskripsi dari perilaku tertentu yang kemudian dijadikan menjadi satu ke dalam konsep-konsep tertentu pula.
2. Hadirnya kejelasan hirarki yang dinilai penting, karena menyangkut sah atau tidak sahnya. Serta mengikat atau tidak mengikatnya dalam suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat. Kejelasan hirarki tersebut, dapat memberikan arahan sebagai bentuk dari hukum yang memiliki kewenangan untuk dapat membentuk suatu peraturan dari perundangundangan tertentu.
3. Adanya konsistensi pada norma hukum perundang-undangan. Maksudnya, ketentuan yang ada pada sejumlah peraturan undang-undang tersebut memiliki kaitan dengan satu subyek tertentu dan tidak saling bertentangan dengan satu dan yang lainnya.

Lebih lanjut, Nusrhasan Ismail menjelaskan bahwa kepastian hukum menghendaki adanya suatu upaya peraturan hukum dalam undang-undang yang dibuat oleh pihak-pihak berwenang maupun berwajib. Sehingga aturan yang dibentuk tersebut memiliki suatu aspek yang yuridis serta dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum memiliki fungsi sebagai sebuah peraturan yang harus dan wajib ditaati oleh masyarakat atau warga negaranya. Melalui buku Lon Fuller berjudul "*The Morality of Law*" sebagaimana dikutip oleh Ismail, Lon Fuller menjelaskan bahwa ada delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum. Apabila delapan asas tersebut tidak terpenuhi, maka hukum yang hadir akan gagal untuk kemudian dapat disebut sebagai hukum, atau dapat dikatakan bahwa dalam hukum harus ada kepastian hukum.

Dari penjelasan Lon Fuller, dapat disimpulkan bahwa kepastian hukum yang ia kemukakan memiliki pengertian dan tujuan yang sama seperti yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo. Bahwa kepastian hukum adalah jaminan agar hukum

⁴⁴ *Ibid.*

yang ada dapat berjalan dengan semestinya.⁴⁵ Lon Fuller pun menjelaskan kedelapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yaitu sebagai berikut:

1. Sistem yang dibuat oleh pihak berwenang dan berwibawa haruslah terdiri dari peraturan yang tidak berdasarkan pada putusan sesaat balaka untuk hal-hal tertentu.
2. Peraturan yang ditetapkan oleh pihak berwenang dan berwibawa harus diumumkan kepada publik.
3. Peraturan yang ditetapkan tidak berlaku surut, karena dapat merusak integritas suatu sistem.
4. Peraturan tersebut dibuat dalam sebuah rumusan yang dapat dimengerti oleh masyarakat umum.
5. Peraturan satu dan lainnya tidak boleh ada yang saling bertentangan.
6. Suatu peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh menuntut suatu tindakan yang kiranya melebihi apa yang dapat dilakukan.
7. Peraturan yang telah ditetapkan tidak boleh terlalu sering diubah-ubah.
8. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan, harus memiliki kesesuaian antara peraturan serta dalam hal pelaksanaan dalam kehidupan sehari-hari.⁴⁶

Dari kedelapan asas yang dikemukakan oleh Lon Fuller, dapat disimpulkan bahwa harus ada kepastian di antara peraturan serta pelaksanaan hukum tersebut, dengan begitu hukum positif dapat dijalankan apabila telah memasuki ke ranah perilaku, aksi, serta faktor yang dapat memengaruhi bagaimana hukum itu berjalan. Menurut Apeldoorn, kepastian hukum memiliki dua segi yang harus dipahami, segi yang pertama adalah mengenai *bepaalbaarheid* atau dapat dibentuknya hukum melalui beberapa hal yang sifatnya adalah konkret. Artinya, pihak yang mencari keadilan dapat mengetahui bahwa hukum dalam hal khusus sebelum memulai suatu perkara. Sementara segi kedua, kepastian hukum memiliki arti kemanan hukum.⁴⁷

Penulis merasa perlu menjadikan teori kepastian hukum ini, menjadi suatu kerangka teoritis yang diangkat didalam penulisan tesis ini, dimana kepastian hukum pada muaranya merupakan hal yang menjadi tujuan dalam mencantumkan ketentuan pidana pada undang-undang jabatan notaris, hal ini dimaksudkan agar

⁴⁵*Ibid*, hlm, 25.

⁴⁶ *Op. Cit.*

⁴⁷ *Ibid.*

kepastian hukum bisa didapatkan dan dijamin oleh negara bagi semua pihak, baik Notaris itu sendiri, para pihak yang menggunakan jasa Notaris, maupun pihak-pihak terkait yang berhubungan dengan Notaris.

B. Teori Politik Hukum Pidana

Pengertian kebijakan atau politik hukum pidana dapat dilihat dari politik hukum maupun dari politik kriminal. Menurut Sudarto menyatakan bahwa, Politik Hukum adalah usaha untuk mewujudkan peraturan-peraturan yang baik sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu saat;⁴⁸ serta kebijakan dari negara melalui badan-badan yang berwenang untuk menetapkan peraturan-peraturan yang dikehendaki yang diperkirakan bisa digunakan untuk mengekspresikan apa yang terkandung dalam masyarakat dan untuk mencapai apa yang dicita-citakan.⁴⁹ Selanjutnya Sudarto menguraikan bahwa melaksanakan, politik hukum pidana berarti mengadakan pemilihan untuk mencapai hasil perundang-undangan pidana yang paling baik dalam arti memenuhi syarat keadilan dan daya guna. Dalam kesempatan lain Sudarto menyatakan bahwa melaksanakan, politik hukum pidana berarti usaha mewujudkan peraturan perundang-undangan pidana yang sesuai dengan keadaan dan situasi pada suatu waktu dan untuk masa-masa yang akan datang.⁵⁰

Istilah politik hukum pidana dapat pula disebut “kebijakan hukum pidana”. Istilah “kebijakan” diambil dari istilah “*policy*” (Inggris) atau “*politiek*” (Belanda). Dalam kepustakaan asing, istilah politik hukum pidana ini

⁴⁸ Sudarto, *Hukum dan Hukum Pidana Indonesia*, 1996 (Bandung:Alumni), hlm.27.

⁴⁹ Sudarto, *Hukum Pidana dan Perkembangan Masyarakat*, 1983 (Bandung : Sinar Jaya), hlm.20.

⁵⁰ Barda Nawawi Arief, *Kebijakan Hukum Pidana (Penal Policy)*, Bahan Kuliah Program Magister Ilmu Hukum Universitas Diponegoro, hlm. 7

sering dikenal dengan berbagai istilah, antara lain *penal policy*, *criminal policy* atau *strafrechtspolitik*.⁵¹ Pengertian politik hukum pidana yang dikemukakan oleh beberapa pakar antara lain sebagai berikut:

a) Menurut Marc Ancel

Penal Policy adalah suatu ilmu sekaligus seni yang pada akhirnya mempunyai tujuan praktis untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman tidak hanya kepada pembuat undang-undang, tetapi juga kepada pengadilan yang menerapkan undang-undang dan juga kepada para penyelenggara atau pelaksana putusan pengadilan;⁵²

b) Menurut A. Mulder

Strafrechtspolitik ialah garis kebijakan untuk menentukan:

- 1). Seberapa jauh ketentuan-ketentuan pidana yang berlaku perlu dirubah atau diperbaharui;
- 2). Apa yang dapat diperbuat untuk mencegah terjadinya tindak pidana;
- 3). Cara bagaimana penyidikan, penuntutan, peradilan dan pelaksanaan pidana harus dilaksanakan.⁵³

c) Menurut Soerjono Soekanto

Politik hukum pidana pada dasarnya mencakup tindakan memilih nilai-nilai dan menerapkan nilai-nilai tersebut dalam kenyataannya. Politik untuk mencegah terjadinya delinkuensi dan kejahatan; dengan lain perkataan, maka politik hukum pidana merupakan upaya untuk secara rasional

⁵¹ Barda Nawawi Arief, *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*, 1996 Cetakan Pertama, (Bandung : Citra Aditya Bakti), hlm.27.

⁵² Barda Nawawi Arief, *Op cit*, hlm.7

⁵³ *Ibid*.

mengorganisasikan reaksi-reaksi sosial rasional mengorganisasikan reaksireaksi sosial terhadap delinkuensi dan kejahatan.⁵⁴

Disamping beberapa pengertian yang telah dikemukakan di atas, pengertian politik hukum pidana dapat pula dikemukakan berdasarkan pengertian politik kriminal. Politik kriminal (*criminal policy*) adalah usaha rasional untuk menanggulangi kejahatan. Dengan demikian, sebagai bagian dari politik kriminal, politik hukum pidana dapat diartikan sebagai “suatu usaha yang rasional untuk menanggulangi kejahatan dengan menggunakan hukum pidana”. Dalam kaitan ini menurut Sudarto bahwa kebijakan atau politik hukum pidana identik dengan pengertian “kebijakan penanggulangan kejahatan dengan hukum pidana”.⁵⁵ Bertolak dari beberapa uraian mengenai pengertian politik hukum pidana yang dikemukakan diatas, maka secara umum dapat dinyatakan, bahwa politik hukum pidana adalah: “suatu usaha untuk menanggulangi kejahatan melalui penegakan hukum pidana yang rasional, yaitu memenuhi rasa keadilan dan daya guna”. Dikatakan rasional mengingat penegakan hukum pidana melalui beberapa tahapan yang meliputi tahap formulasi, tahap aplikasi dan tahap eksekusi dan antar tahapan tersebut saling berkaitan satu dengan lainnya. Pada tahap formulasi menempatkan diri yang paling penting mengingat pada tahapan ini kebijakan hukum pidana dirumuskan untuk dioperasionalkan pada tahap selanjutnya. Agar kualitas hukum pidana tersebut dapat diandalkan dalam menanggulangi perkembangan kejahatan di masyarakat, maka perumusan asas-asas dan norma hukumnya dalam tahap formulasi tersebut

⁵⁴ Shafruddin, Pelaksanaan Politik Hukum Pidana Dalam Menanggulangi Kejahatan, Tesis Program Magister Ilmu Hukum Undip, 2009. <https://core.ac.uk/download/files/379/11723191.pdf>. diakses pada 23 Desember 2024

⁵⁵ Barda Nawawi Arief *Op cit*, hlm. 8.

harus dilakukan dengan berbagai pendekatan bukan saja pendekatan secara yuridis normatif melainkan juga harus menggunakan pendekatan sosiologis. Politik hukum pidana diartikan juga sebagai kebijakan menyeleksi atau melakukan kriminalisasi dan dekriminalisasi terhadap suatu perbuatan. Disini tersangkut persoalan pilihan-pilihan terhadap suatu perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana atau bukan, serta menyeleksi diantara berbagai alternatif

yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana pada masa mendatang. Oleh karena itu, dengan politik hukum pidana, negara diberikan kewenangan merumuskan atau menentukan suatu perbuatan yang dapat dikategorikan sebagai tindak pidana, dan kemudian dapat menggunakannya sebagai tindakan represif terhadap setiap orang yang melanggarnya. Inilah salah satu fungsi penting hukum pidana, yakni memberikan dasar legitimasi bagi tindakan yang represif negara terhadap seseorang atau kelompok orang yang melakukan perbuatan yang dirumuskan sebagai tindak pidana.⁵⁶ Politik hukum pidana pada dasarnya merupakan aktivitas yang menyangkut proses menentukan tujuan dan cara melaksanakan tujuan tersebut. Terkait proses pengambilan keputusan atau pemilihan melalui seleksi diantara berbagai alternatif yang ada mengenai apa yang menjadi tujuan sistem hukum pidana mendatang. Dalam rangka pengambilan keputusan dan pilihan tersebut, disusun berbagai kebijakan yang berorientasi pada berbagai masalah pokok dalam hukum pidana.⁵⁷ Dalam hal mencapai tujuan tertentu hukum pidana tidak dapat bekerja sendiri, tetapi perlu melibatkan sarana-sarana

⁵⁶ Yesmil Anwar dan Adang, *Pembaharuan Hukum Pidana*, 2008 (Jakarta : PT. Gramedia Widiasarana Indonesia), 2008, hlm. 58-59.

⁵⁷ Muladi dalam Syaiful Bakhri, *Pidana Denda dan Korupsi*, 2009 (Yogyakarta: Total Media, 2009), hlm. 45-46.

lainnya yang mendukung, yakni tahapan kebijakan hukum pidana, dalam mengoperasionalkan hukum pidana, melalui tahap formulasi kebijakan legislatif atau pembuatan peraturan Perundang-undangan, tahap perencanaan yang seharusnya memuat tentang hal-hal apa saja yang akan dilakukan, dalam menghadapi persoalan tertentu dibidang hukum pidana, dan kejahatan yang terjadi selalu berorientasi pada kebijakan penanggulangan kejahatan terpadu, sebagai upaya yang rasional guna pencapaian kesejahteraan masyarakat dan sekaligus perlindungan masyarakat.⁵⁸

Berbagai pengertian atau definisi tersebut diposisikan sebagai alat untuk mencapai tujuan negara. Terkait dengan ini sebagaimana yang dikemukakan oleh Sunaryati Hartono tentang “hukum sebagai alat” sehingga secara praktis politik hukum juga merupakan alat atau sarana dan langkah yang dapat digunakan oleh pemerintah untuk menciptakan sistem hukum nasional guna mencapai cita-cita bangsa dan tujuan negara.⁵⁹ Dasar pemikiran dari berbagai definisi yang seperti ini didasarkan pada kenyataan bahwa negara kita mempunyai tujuan yang harus dicapai dan upaya untuk mencapai tujuan itu dilakukan dengan menggunakan hukum sebagai alatnya melalui pemberlakuan atau penidakberlakuan hukum sesuai dengan tahapan-tahapan perkembangan yang dihadapi oleh masyarakat dan negara kita. Adapun tujuan dalam pemberlakuan hukum tersebut adalah agar masyarakat taat kepada hukum itu sendiri, yang mana ketaatan dapat timbul dari tiga sebab sebagaimana dikutip

⁵⁸ 33 Syaiful Bakhri, *Perkembangan Stelsel Pidana di Indonesia*, 2009 (Yogyakarta:Total Media), hlm. 83.

⁵⁹ C.F.G. Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, 1991. (Bandung: Alumni), hlm. 1

dari Ramdani.S, dkk dalam Criminal Law Politics on Regulation of Criminal Actions in Indonesia:⁶⁰

“law enforcement has a goal so that people obey the law. Three things namely cause people’s abedience to the law, 1. fear of sinning; 2. fear because the power of the authorities is related to the nature of the law wich is imperative; 3. Afraid of being ashamed of doing evil.”

Politik hukum itu ada yang bersifat permanen atau jangka panjang dan ada yang bersifat periodik. Yang bersifat permanen misalnya pemberlakuan prinsip pengujian yudisial, ekonomi kerakyatan, keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, penggantian hukum-hukum peninggalan kolonial dengan hukum-hukum nasional, penguasaan sumber daya alam oleh negara, kemerdekaan kekuasaan kehakiman, dan sebagainya. Disini terlihat bahwa beberapa prinsip yang dimuat di dalam UUD sekaligus berlaku sebagai politik hukum.⁶¹ Adapun yang bersifat periodik adalah politik hukum yang dibuat sesuai dengan perkembangan situasi yang dihadapi pada setiap periode tertentu baik yang akan memberlakukan maupun yang akan mencabut, misalnya: pada periode 1973-1978 ada politik hukum untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi dalam bidang-bidang hukum tertentu, pada periode 1983-1988 ada politik hukum untuk membentuk Peradilan Tata Usaha Negara, dan pada periode 2004-2009 ada lebih dari 250 rencana pembuatan UU yang dicantumkan di dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas).⁶²

Setiap negara memiliki corak-corak politik hukum yang berbeda-beda, Adapun faktor-faktor yang Mempengaruhi Corak Isi Politik Hukum

⁶⁰ Ramadani, S., Danil, E., Sabri, F., & Zurnetti, A. (2021). *Criminal law politics on regulation of criminal actions in Indonesia*. Linguistics and Culture Review, 2021, hlm. 1374. <https://doi.org/10.21744/lingcure.v5nS1.1651>. Diakses Pada 16 Mei 2024 Pukul 7.29 WIB.

⁶¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, 2009, (Jakarta: Rajagrafindo Persada), hlm.3.

⁶² *Ibid*.

Pembentukan politik hukum suatu negara itu dipengaruhi oleh beberapa faktor utama yang meliputi:⁶³. Dasar dan corak politik Terdapat pandangan yang telah diterima secara umum bahwa hukum, khususnya peraturan perundang-undangan, merupakan produk politik. Bukan hanya karena dibentuk oleh lembaga-lembaga politik, peraturan perundang-undangan pada dasarnya juga mencerminkan berbagai pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh dalam negara yang bersangkutan. Pemikiran-pemikiran dan kebijaksanaan politik yang paling berpengaruh tersebut dapat bersumber pada ideologi tertentu, kepentingan-kepentingan tertentu atau tekanan-tekanan yang kuat dari masyarakat.⁶⁴

Politik hukum di negara yang mendasarkan pada ideologi sosialis tentu akan berbeda dengan politik hukum negara kapitalis. Demikian pula politik hukum negara demokrasi akan berbeda dengan politik hukum negara diktator. Pada negara demokrasi, politik hukum akan lebih membuka kesempatan pada masyarakat untuk berpartisipasi menentukan corak dan isi politik hukum. Sebaliknya, negara diktator akan menghindari keikutsertaan masyarakat dalam penentuan corak dan isi politik hukum karena kuatnya peran dominan penguasa negara.⁶⁵ Bagir Manan menjelaskan bahwa penentuan corak dan isi politik hukum masyarakat agraris berbeda dengan masyarakat industri. Menurutnya, pada masyarakat agraris, tanah menjadi faktor dominan bagi kehidupan ekonomi, sosial, budaya, bahkan politik. Masalah lapangan kerja pada masyarakat agraris lebih dikaitkan dengan sistem penguasaan tanah.⁶⁶

⁶³ Bagir Manan, *Politik Perundang-undangan*, 1993(Bogor: Cisarua), hal. 6-10

⁶⁴ *Ibid.*

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ *Ibid.*

Sedangkan pada masyarakat industri, lapangan kerja lebih ditekankan pada kemampuan keterampilan perorangan untuk bekerja di berbagai jenis industri. Oleh karenanya, isu perlindungan tenaga kerja menjadi lebih menonjol dibandingkan dengan kondisi pada masyarakat agraris.⁶⁷ Adapun tujuan politik hukum adalah untuk memungkinkan peraturan hukum positif dirumuskan secara lebih baik dan untuk memberi pedoman, tidak hanya kepada pembuat UU, tetapi juga pengadilan yang menetapkan UU dan juga kepada para penyelenggara pelaksana putusan pengadilan. Pembentukan kebijakan hukum didasarkan pada cita hukum, cita-cita dan tujuan negara yang termaktub di dalam konstitusi.⁶⁸

Penulis juga merasa perlu untuk menjadikan teori politik hukum ini menjadi salah satu kerangka teoritis yang digunakan didalam penulisan tesis ini, karena untuk mencantumkan ketentuan pidana dalam Undang-Undang Jabatan Notaris sangat diperlukan peninjauannya dilakukan dengan melihat politik hukum, Dimana lebih lanjut didalam tulisan ini penulis akan mengkajinya berdasarkan politik hukum pidana Indonesia.

C. Teori Pidana dan Pemidanaan

Pada umumnya, teori pemidanaan terbagi atas 3 (tiga) bagian, yaitu :

1. Teori Absolut atau Teori Pembalasan (*Vergeldings Theorien*)

Menurut teori ini pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan kejahatan atau tindak pidana. Teori ini diperkenalkan. Teori absolut didasarkan pada pemikiran bahwa pidana tidak bertujuan untuk

⁶⁷ Ibid.

⁶⁸ Islamiyati, dan Dewi Hendrawati, *Analisis Politik Hukum dan Implementasinya*, Law, Development and Justice Review, Vol 2 No. 2, 2019, hlm 106.

praktis, seperti memperbaiki penjahat tetapi pidana merupakan tuntutan mutlak, bukan hanya sesuatu yang perlu dijatuhkan tetapi menjadi keharusan, dengan kata lain hakekat pidana adalah pembalasan (*revenge*), sebagaimana yang dinyatakan oleh Muladi bahwa :⁶⁹

“Teori absolut memandang bahwa pembedaan merupakan pembalasan atas kesalahan yang telah dilakukan sehingga berorientasi pada perbuatan dan terletak pada terjadinya kejahatan itu sendiri. Teori ini mengedepankan bahwa sanksi dalam hukum pidana dijatuhkan semata-mata karena orang telah melakukan kejahatan yang merupakan akibat mutlak yang harus ada sebagai suatu pembalasan kepada orang yang melakukan kejahatan sehingga sanksi bertujuan untuk memuaskan tuntutan keadilan.”

Immanuel Kant memandang pidana sebagai “*Kategorische Imperatif*” yakni seseorang harus dipidana oleh Hakim karena ia telah melakukan kejahatan sehingga pidana menunjukkan suatu tuntutan keadilan. Tuntutan keadilan yang sifatnya absolut ini terlihat pada pendapat Immanuel Kant di dalam bukunya “*Philosophy of Law*” sebagaimana yang dikutip oleh Muladi yaitu sebagai berikut :⁷⁰

“Pidana tidak pernah dilaksanakan semata-mata hanya sebagai sarana untuk mempromosikan tujuan/kebaikan lain, baik bagi sipelaku itu sendiri maupun bagi Masyarakat akan tetapi dalam semua hal harus dikenakan karena orang yang bersangkutan telah melakukan sesuatu kejahatan”.

Dalam Teori pembalasan, Andi Hamzah sebagaimana yang dikutip oleh Muladi juga memberikan pendapat yaitu sebagai berikut:⁷¹

“Teori pembalasan mengatakan bahwa pidana tidaklah bertujuan untuk yang praktis, seperti memperbaiki penjahat. Kejahatan itu sendirilah yang mengandung unsur-unsur dijatuhkan pidana. Pidana secara mutlak, karena dilakukan suatu kejahatan. Tidaklah perlu memikirkan manfaat penjatuhan pidana”.

⁶⁹ Zainal Abidin Farid, *Hukum Pidana I*, 2007, (Sinar Grafika:Jakarta), hlm. 11.

⁷⁰ Muladi dan Barda Nawawi Arief, *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, 2015, (Alumni:Bandung), hlm.

⁷¹ *Ibid*

Dari pendapat para ahli tersebut diatas maka dapat disimpulkan bahwa dalam teori absolut atau teori pembalasan tidak memikirkan bagaimana membina sipelaku kejahatan namun hanya sebatas membalas kejahatan yang telah diperbuat sipelaku kejahatan itu sendiri.

2. Teori Relatif atau Teori Tujuan (*Utilitarian Theory*)

Dalam teori ini pada dasarnya menyatakan bahwa pidana adalah alat untuk menegakkan tata tertib (hukum) dalam masyarakat. Teori ini berbeda dengan teori absolut, dasar pemikiran dalam teori ini bertujuan agar suatu kejahatan yang dapat dijatuhi hukuman haruslah dalam mempunyai tujuan tertentu, misalnya memperbaiki sikap mental dan membuat pelaku tidak berbahaya lagi, dalam hal ini dibutuhkan proses pembinaan sikap mental.

Karl O. Christiansen yang merupakan pencetus dari teori ini berpendapat bahwa sebagaimana yang dikutip oleh Hermien mengemukakan Teori relatif memandang pidana bukanlah sekedar untuk melakukan pembalasan terhadap pelaku kejahatan, akan tetapi mempunyai tujuan-tujuan tertentu yang bermanfaat.⁷² Adapun tujuan pokok pembedaan, yaitu:⁷³

- a. Mempertahankan ketertiban masyarakat;
- b. Memperbaiki kerugian yang diterima oleh masyarakat sebagai akibat terjadinya kejahatan;
- c. Memperbaiki si penjahat;

⁷² Hermien Hadiati Koeswadi, *Perkembangan Macam-Macam Pidana Dalam Rangka Pembangunan Hukum Pidana* 2018, (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm.8.

⁷³ *Ibid*, hal 9.

- d. Membinasakan si penjahat;
- e. Mencegah kejahatan.

Lebih lanjut menurut Karl O. Christiansen sebagaimana yang dikutip oleh Harmien menjelaskan bahwa teori relatif atau teori tujuan (*teori utilitarian*) memiliki ciri-ciri pokok, sebagai berikut:⁷⁴

- a. Tujuan pidana adalah pencegahan;
 - b. Pencegahan bukan tujuan akhir, tetapi hanya sebagai sarana untuk mencapai tujuan yang lebih tinggi, yaitu kesejahteraan masyarakat;
 - c. Hanya pelanggaran-pelanggaran hukum yang dapat dipersalahkan kepada si pelaku saja (misalnya karena sengaja);
 - d. Pidana harus memiliki tujuan agar kejahatan tersebut tidak terulang kembali;
 - e. Pidana melihat ke depan (sifatnya prospektif).
3. Teori Gabungan (*verenigings theorien*)

Teori gabungan memandang bahwa tujuan pemidanaan bersifat plural, karena menggabungkan antara prinsip-prinsip teori absolut dan teori relatif sebagai suatu kesatuan. Teori ini bercorak ganda, dimana pemidanaan mengandung karakter pembalsan sejauh pemidanaan dilihat sebagai suatu kritik moral dalam menjawab tindakan yang salah. Sedangkan karakter tujuannya terletak pada ide bahwa tujuan kritik moral tersebut ialah suatu perubahan perilaku terpidana di kemudian hari. Teori ini diperkenalkan oleh Prins, Van Hammel dan Van List sebagaimana dikutip oleh Djoko Prakoso dengan pandangan sebagai berikut :⁷⁵

- 1. Tujuan terpenting pidana adalah memberantas kejahatan sebagai suatu gejala masyarakat.

⁷⁴ *Ibid*

⁷⁵ Djoko Prakoso, *Surat Dakwaan, Tuntutan Pidana dan Eksaminasi Perkara di Dalam Proses Pidana*, 2018, (Yogyakarta:Liberty), Hlm. 47.

2. Ilmu hukum pidana dan perundang-undangan pidana harus memperhatikan hasil studi antropologi dan sosiologis.
3. Pidana ialah suatu dari yang paling efektif yang dapat digunakan pemerintah untuk memberantas kejahatan. Pidana bukanlah satu-satunya sarana, oleh karena itu pidana tidak boleh digunakan tersendiri tetapi harus digunakan dalam bentuk kombinasi dengan upaya sosialnya.

Pandangan diatas menunjukkan bahwa dalam teori ini mensyaratkan agar pembedaan itu selain memberikan penderitaan jasmani juga psikologi dan terpenting adalah memberikan pembedaan dan pendidikan.⁷⁶ Dari uraian diatas dapat disimpulkan bahwa tujuan dari pembedaan, yaitu dikehendaknya suatu perbaikan-perbaikan dalam diri manusia atau yang melakukan kejahatan terutama dalam delik ringan. Sedangkan untuk delik-delik tertentu yang dianggap dapat merusak tata kehidupan sosial dan masyarakat, dan dipandang bahwa penjahat-penjahat tersebut sudah tidak bisa lagi diperbaiki, maka sifat penjeraan atau pembalasan dari suatu pembedaan tidak dapat dihindari.

Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan gambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan Kumpulan dalam arti yang berkaitan dengan istilah-istilah yang akan diteliti atau diuraikan didalam karya ilmiah.

a. Notaris

Pengertian notaris terdapat dalam Pasal 1 angka 1 UUN yang menyatakan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini⁷⁷. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 15 ayat (1) UUN berbunyi kewenangan Notaris adalah membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan

⁷⁶ *Ibid.*

⁷⁷ *Undnag-Undang Jabatan Notaris 2014*, Pasal 1 angka 1.

penetapan yang oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.⁷⁸

Berdasarkan erdasarkan pengertian notaris yang termuat dalam ketentuan

Pasal 1 Jo Pasal 15 UUJN dapat ditarik 13 unsur penting, yaitu :⁷⁹

1. Pejabat Umum
2. Membuat Akta Otentik
3. Mengenai perbuatan
4. Mengenai perjanjian
5. ketetapan
6. Diharuskan oleh peraturan perundang-undangan
7. Dikehendaki oelh yang berkepentingan
8. Dinyatakan dalam akta otentik
9. Menjamin kepastian tanggal akta
10. Menyimpan akta
11. Memberikan grose, salinan dan kutipan akta
12. Sepanjang tidak ditugaskan pada orang lain/pejabat lain
13. Sepanjang ditugaskan pada orang lain

b. Undang-Undang Jabatan Notaris

Yang dimaksud dengan Undang-Undang Jabatan Notaris adalah Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang mengatur hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Jabatan Notaris.⁸⁰

c. Ketentuan Pidana

Berlakunya suatu ketentuan pidana, adalah berlakunya suatu tindak pidana sejak saat atau setelah ketentuan tindak pidana itu diundangkan oleh penguasa yang berwenang untuk itu. Perumusan ketentuan pidana dalam

⁷⁸ Habib Adjie, *Op.Cit*, hlm 25.

⁷⁹ *Undnag-Undang Jabatan Notaris 2014*, Pasal 15.

⁸⁰ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Cetakan Pertama, (Bandung: PT Rafika Aditama, 2008), hlm. 9.

peraturan perundang-undangan, tentunya tidak bisa dilepaskan dari asas legalitas. Sebagai konsekuensinya, suatu perbuatan yang dapat dipidana harus didasarkan pada undang-undang, tidak dapat diterapkannya asas retroaktif, perumusan tindak pidananya harus jelas (*lex stricta*), dan tidak diperkenankan menggunakan analogi. Berdasarkan asas '*nullum delictum*' ini memberikan jaminan penuh akan hak-hak dan kemerdekaan dari individu.⁸¹ Individu dijamin bahwa tidak akan dipidana karena melakukan suatu perbuatan yang tidak terlarang sebelumnya.

d. Politik Hukum Pidana

Secara das sein, ketika hukum diartikan sebagai undang-undang, maka hukum merupakan produk politik. Hukum dibentuk oleh lembaga legislatif sehingga dapat diartikan bahwa hukum merupakan kristalisasi, formalisasi atau legalisasi dari kehendak-kehendak politik.⁸² Perlu diperhatikan bahwa hukum bukanlah suatu lembaga yang otonom, melainkan saling berkaitan dengan sektor-sektor kehidupan lain dalam masyarakat, salah satunya adalah politik.⁸³ Menurut Mahfud MD dalam buku Politik Hukum di Indonesia, politik hukum adalah: "Legal policy atau garis (kebijakan) resmi tentang hukum yang akan diberlakukan baik dengan pembuatan hukum baru maupun dengan penggantian hukum lama, dalam rangka mencapai tujuan negara."⁸⁴

Adapun pengertian politik hukum menurut Padmo Wahjono, adalah: "kebijakan dasar yang menentukan arah, bentuk, dan isi hukum yang akan dibentuk." Lebih jelasnya, Padmo Wahjono menerangkan bahwa politik hukum

⁸¹ Eddy O.S. Hiariej, *Asas Legalitas dan Penemuan Hukum Dalam Hukum Pidana*, 2019 (Jakarta: Erlangga), hlm. 9.

⁸² Budiono Kusumohadidjojo. *Filsafat Hukum Problematik Ketertiban yang Adil*, 2011 (Bandung: Mandar Maju), hlm 3.

⁸³ *Ibid.*

⁸⁴ Moh. Mahfud MD. *Politik Hukum di Indonesia*. Cetakan ke-7, 2017 (Jakarta: Rajawali Press), hlm 5.

merupakan kebijakan penyelenggara negara tentang apa yang dijadikan kriteria untuk membentuk suatu yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum.⁸⁵

Satjipto Rahardjo dalam buku Ilmu Hukum mendefinisikan politik hukum adalah: “aktivitas untuk memilih tujuan sosial tertentu. Politik adalah bidang yang berhubungan dengan tujuan masyarakat.” Sedangkan hukum berhadapan dengan keharusan untuk menentukan pilihan tentang tujuan atau cara-cara yang akan dipakai untuk mencapai tujuan masyarakat tersebut.⁸⁶ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa politik hukum adalah kebijakan tentang hukum yang menentukan arah, bentuk dan isi hukum yang mencakup pembentukan, penerapan, dan penegakan hukum dalam rangka mencapai tujuan politik hukum yaitu tujuan sosial tertentu/tujuan negara.

e. Hukum Pidana

Eddy O.S berpandangan bahwa **hukum pidana adalah aturan hukum dari sebuah negara berdaulat** yang berisi perbuatan yang dilarang atau perbuatan yang diperintahkan dan disertai dengan sanksi pidana bagi yang melanggar atau tidak mematuhi, kapan, dan dalam hal apa sanksi pidana itu dijatuhkan dan bagaimana pelaksanaan pidana tersebut yang mana perberlakuan dari hukum pidana dipaksakan oleh negara. Hukum Pidana Umum dan Khusus dikenal hukum pidana berdasarkan **adresat**, adresat sendiri adalah subjek hukum yang ditujukan oleh suatu peraturan perundang-undangan,⁸⁷ **Eddy O.S.** melihat bahwa **hukum pidana** berlaku bagi semua orang, namun dalam

⁸⁵ *Ibid.*

⁸⁶ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*. Cetakan keenam, 2006 (Bandung: Citra Aditya Bakti), hlm 352.

⁸⁷ Eddy O.S. Hiariej, *Prinsip-Prinsip Hukum Pidana Edisi Revisi*, 2015 (Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka), hlm 20

perkembangannya ada adresat hukum pidana yang ditujukan kepada orang-orang tertentu contohnya adalah pelanggaran bagi kalangan militer diadili berdasarkan Kita Undang-Undang Hukum Pidana Militer (KUHPM). Berhubungan dengan adresat dikenal pembagian **hukum pidana umum** dimana ditujukan dan berlaku bagi setiap subjek hukum, **hukum pidana khusus** adalah hukum pidana diluar dari kodifikasi. Oleh sebab itu hukum pidana khusus terbagi menjadi 2, yaitu hukum pidana khusus dalam undang-undang pidana contohnya adalah Undang-Undang Tindak Pidana Terorisme, dan hukum pidana khusus bukan dalam undang-undang pidana contohnya adalah Undang-Undang tentang Praktik Kedokteran, Undang-Undang tentang Pers, Undang-Undang tentang Advokat dan lain sebagainya.⁸⁸

G. Metode Penelitian

Metode penelitian adalah suatu metode ilmiah yang dilakukan melalui penyelidikan dengan seksama dan lengkap terhadap semua bukti-bukti yang dapat diperoleh mengenai suatu permasalahan tertentu sehingga diperoleh permasalahan itu. Sedangkan yang dimaksud dengan metode penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan cara menganalisisnya.⁸⁹

1. Pendekatan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan dalam penelitian ini, maka pendekatan yang digunakan adalah metode penelitian hukum normatif.

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Khudzaifah Diyamti dan Kelik Wardiyanto, 2004, *Metode Penelitian Hukum*, Universitas Muhammadiyah Surakarta, Surakarta, Hlm.1

Penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan, prinsip-prinsip maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi.⁹⁰ Penulis memakai jenis penelitian normatif karena penelitian ini dilakukan dengan cara menganalisis norma-norma hukum atau ketentuan-ketentuan hukum yang ada dan membahas secara sistematis, menganalisis hubungan antara ketentuan-ketentuan, mengkaji hambatan-hambatan yang dihadapi, dan memperkirakan perkembangan-perkembangan dimasa mendatang.⁹¹

Pendekatan yang dilakukan dalam penelitian ini menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*).⁹² Pendekatan Perundang-Undangan dilakukan dengan cara menelaah semua Undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan masalah hukum yang ditangani. Selain itu Pendekatan Konseptual dilakukan manakal peneliti tidak beranjak dari aturan hukum yang ada, hal itu karna memang belum ada atau tidak ada aturan yang mengaturnya.

2. Jenis dan Sumber data

f. Jenis Data

Agar penelitian ini mempunyai kualitas data yang baik, maka penulis menggunakan metode normatif menggunakan data yang disebut dengan sumber data sekunder dengan didukung sumber data primer. Dalam sumber data primer penulis akan mengumpulkan secara langsung data yang akan didapatkan dari sumber pertamanya yaitu dalam penelitian ini akan melibatkan responden dari Notaris yang telah berpraktik secara langsung. Sehingga

⁹⁰ Peter Mahfud Marzuki, 2006, *Penelitian Hukum*, Pranada Media Group, Jakarta, Hlm.35

⁹¹ Terry Hutchinson, 2002, *Researching and Writing in Law*, Lawbook.co, Hlm.9

⁹² Peter Mahmud Marzuki, *Op.Cit*, Hlm.94

data-data yang nantinya didapatkan merupakan data dari sumber yang benar-benar paham dan mengalami secara langsung, dalam hal ini untuk mengkaji urgensi pencantuman ketentuan pidana dalam UUJN, sedangkan dalam sumber data skunder yaitu sebagai berikut:

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat terdiri dari peraturan perundang-undangan yang terkait dengan objek penelitian. Adapun bahan hukum primer dalam penelitian ini adalah:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- c) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- d) Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1946 Tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2023 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Pidana
- e) Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi
- f) Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2003 tentang Advokat
- g) Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2004 tentang Praktik Kedokteran
- h) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen
- i) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1999 tentang Pers

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah buku-buku dan tulisan-tulisan ilmiah hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang dengan objek penelitian ini. Bahan hukum sekunder yang berhubungan dengan penelitian ini seperti buku-buku hukum, jurnal hukum, teori-teori sarjana, hasil penelitian ahli dan karya-karya ilmiah yang dapat memberikan pengertian dan penjelasan untuk menganalisis permasalahan yang diangkat.

3) Bahan Hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah perunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, majalah, surat kabar dan sebagainya.

g. Sumber Data

Data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh dari studi dan kepustakaan yang berhubungan dengan obyek penelitian berupa hasil penelitian, tesis, disertasi dan peraturan perundang-undangan.

1. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum atau Teknik Dokumentasi Data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah studi data kepustakaan (*library research*). Metode ini menggunakan cara membaca dan mengkaji buku-buku, peraturan perundang-undangan, dokumen, artikel ilmiah, yurisprudensi, serta tulisan-tulisan yang berhubungan dengan permasalahan yang diangkat didalam tulisan ini. Adapun data yang diperoleh didapatkan melalui:

- a. Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas
- b. Perpustakaan Pusat Universitas Andalas
- c. Perpustakaan Daerah Kota Padang
- d. Literatur buku dan bahan-bahan kuliah yang dimiliki penulis
- e. Tesis dan Disertasi yang didapatkan dari *Repository* Universitas terkait
- f. Jurnal-jurnal, artikel, dan tulisan-tulisan hukum yang penulis dapatkan melalui internet

2. Pengolahan dan Analisis Data

- a. Pengolahan Data

Pengolahan data yang dimaksudkan disini berkaitan erat dengan sistematika penulisan ini. Setiap data yang diperoleh dipilah dan disusun sesuai dengan kategori yang termasuk dalam penelitian ini. Selanjutnya, dilakukan editing terhadap data-data yang telah dipilah dan disusun tersebut.

b. Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah secara kualitatif. Analisis kualitatif adalah suatu analisa berdasarkan pengamatan atau tata cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif untuk memahami permasalahan yang diteliti.⁹³



⁹³ Soejono Soekanto, *Op.cit.*, Hlm.12