

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada dasarnya manusia tidak dapat hidup secara individu, tetapi manusia selalu membutuhkan atau memerlukan manusia lainnya dan berusaha menjalin hubungan dengan sesama. Dalam kehidupan manusia yang saling berdampingan dengan sesamanya selalu terdapat hak dan kewajiban yang dibawanya masing-masing. Hak dan kewajiban setiap manusia berbeda-beda, terkadang menimbulkan permasalahan tersendiri. Hal itu karena hak dan kewajiban masing-masing individu yang hidup di tengah masyarakat rawan untuk saling bergesekan. Gesekan-gesekan tersebut dapat terjadi karena adanya perbedaan kepentingan tiap individu atau ketidakjelasan informasi mengenai identitas sehingga berujung pada konflik di antara mereka. Tetapi kita menyadari bahwa tidak ada individu yang menyukai adanya konflik. Oleh karena itu, menjadi penting bagi tiap individu tersebut untuk melengkapi dirinya dengan dokumen-dokumen apabila seseorang memulai membuat suatu pengikatan dengan pihak lain (melakukan perbuatan hukum/mengadakan hubungan hukum). Suatu pengikatan antara individu tersebut contohnya berupa perjanjian yaitu dapat berupa perjanjian kredit, perjanjian dalam kegiatan bisnis, atau perjanjian dalam perkawinan.

Setiap bentuk pengikatan antara individu tersebut terdapat hak dan kewajiban bagi masing-masing pihak. Hak dan kewajiban tersebut haruslah dibentengi dengan dokumen-dokumen yang dapat dijamin legalitasnya agar tidak terjadi tumpang-tindih dalam pemenuhan atau pelaksanaan hak dan kewajiban.¹

Sebuah dokumen yang terjamin legalitasnya dan berkekuatan hukum dapat melindungi hak dan kewajiban setiap orang yang terlibat dalam hubungan tersebut. Meskipun demikian, di tengah-tengah masyarakat dapat dijumpai kasus yang terjadi akibat ketiadaan dokumen yang memiliki kekuatan hukum.

¹ Ira Koesoemawati, "*Ke Notaris-Mengenal Profesi Notaris*", (Jakarta : Raih Asa Sukses, 2009), hlm : 6.

Masyarakat umumnya tidak mengetahui pentingnya sebuah dokumen berkekuatan hukum atau sudah merasa saling percaya satu sama lainnya.²

Negara dalam memberikan perlindungan hukum dan untuk mensahkannya hak dan kewajiban tiap individu yang mengadakan suatu perikatan melalui suatu profesi hukum sebagai organ Negara selain institusi yaitu Notaris dalam membuat beberapa jenis dokumen-dokumen tersebut yang biasa disebut dengan akta.

Akta, atau juga disebut *akte*, ialah tulisan yang sengaja dibuat untuk dijadikan alat bukti. Akta itu dibuat dihadapan Notaris namanya akta notarial, atau otentik, atau akta Notaris.³ Akta otentik adalah akta yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya.⁴ Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dikatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Negara memberikan kewenangan untuk seorang Notaris untuk membuat sebuah akta otentik, yang mana dengan dibuatnya akta otentik tersebut oleh seorang Notaris, menjamin kekuatan pembuktian yang sempurna atas akta tersebut.

Notaris sebagai suatu jabatan yang menjalankan sebagian tugas Negara dalam bidang hukum keperdataan dengan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik yang diminta oleh para pihak yang menghadap Notaris. Notaris harus menjamin bahwa akta yang dibuat tersebut telah sesuai menurut aturan hukum yang sudah ditentukan, sehingga kepentingan yang bersangkutan terlindungi dengan akta tersebut.

Dalam Pasal 1 angka 1 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa “Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini”. Melihat pengertian dalam Undang-undang tersebut dengan demikian Notaris berperan penting melaksanakan sebagian tugas Negara dalam bidang hukum keperdataan, dan kepada Notaris dikualifikasikan

² *Ibid*, hlm : 7.

³ A. Kohar, “*Notaris Dalam Praktek Hukum*”, (Bandung : Penerbit Alumni, 1983), hlm : 3.

⁴ *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Burgerlijk Wetboek)*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2003), Ps. 1868.

sebagai Pejabat Umum yang berwenang membuat akta otentik, dan akta tersebut merupakan suatu gambaran keinginan atau kehendak para pihak yang menghadap Notaris yang dituangkan dalam akta Notaris.

Begitu pentingnya peranan Notaris yang diberikan Negara, menjadikan tanggungjawab seorang Notaris sangat besar, karena setiap akta yang dibuat, dianggap Notaris bertanggung jawab atas akta tersebut secara hukum. Hampir setiap tindakan hukum memerlukan peranan Notaris, sebagai pejabat umum yang dipercayai Negara untuk mengesahkan isi dari surat atau akta yang ingin dibuat oleh orang yang berkepentingan.

Seorang Notaris haruslah tunduk kepada peraturan yang berlaku di Indonesia, yaitu undang-undang, dalam hal ini adalah Undang-undang Jabatan Notaris, selain undang-undang, Notaris harus patuh dan taat kepada kode etik profesinya. Kode etik yang dimaksud disini adalah kode etik profesi yang dimiliki oleh Notaris. Bertens (1995) mengatakan, kode etik profesi merupakan norma yang ditetapkan dan diterima oleh kelompok profesi, yang mengarahkan atau memberi petunjuk kepada anggotanya bagaimana harusnya berbuat dan sekaligus menjamin mutu moral profesi itu di mata masyarakat. Apabila satu anggota kelompok profesi itu berbuat menyimpang dari kode etiknya, maka kelompok profesi itu akan tercemar dimata masyarakat. Oleh karena itu, kelompok profesi harus menyelesaikannya berdasarkan kekuasaannya sendiri.⁵

Dalam praktek Notaris ditemukan kenyataan, jika ada akta Notaris dipermasalahkan oleh para pihak atau pihak lainnya, maka sering pula Notaris ditarik sebagai pihak yang turut serta melakukan atau membantu melakukan suatu tindak pidana yaitu membuat atau memberikan keterangan palsu ke dalam akta tersebut. Notaris rawan terkena jerat hukum, bukan hanya karena factor internal yang berasal dari dalam dirinya sendiri, misalnya kecerobohan, tidak mematuhi prosedur, tidak menjalankan etika profesi dan sebagainya, namun juga dikarenakan factor internal seperti moral masyarakat dimana Notaris dihadapkan

⁵ Abdulkadir Muhammad, "*Etika Profesi Hukum*", cet. 3, (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2006), hlm : 77

pada dokumen-dokumen palsu padahal dokumen tersebut mengandung konsekuensi hukum bagi pemiliknya⁶.

Notaris sebagai manusia biasa secara kodrati dapat melakukan kesalahan-kesalahan baik yang bersifat pribadi maupun yang menyangkut profesionalitas. Beberapa kasus yang dapat dikemukakan di lapangan tentang tindakan-tindakan terhadap Notaris dalam menjalankan tugasnya selaku pejabat umum, antara lain, pemanggilan notaris sebagai saksi, kemudian ditingkatkan sebagai tergugat di pengadilan menyangkut akta yang dibuat dan dijadikan alat bukti, Notaris dijadikan saksi dan tersangka dalam kasus pidana, serta penyitaan bundel minuta yang disimpan di Notaris.⁷

Tidak dapat dipungkiri lagi, saat ini cukup banyak perkara-perkara pidana yang terjadi dikarenakan perilaku Notaris yang tidak profesional dan bermuara pada timbulnya masalah hukum pada akta-akta yang dibuatnya. Akibat dari semua ini ada beberapa Notaris yang telah ditetapkan sebagai tersangka, ada yang sudah diajukan ke Pengadilan sebagai terdakwa, bahkan ada yang dikenakan penahanan.

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris diatur bahwa 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, dan sanksi-sanksi tersebut telah diatur sedemikian rupa, baik sebelumnya dalam Peraturan Jabatan Notaris, dan sekarang dalam Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Jabatan Notaris, dan tidak mengatur adanya sanksi pidana terhadap Notaris. Dalam praktek ditemukan kenyataan bahwa suatu tindakan hukum atau pelanggaran yang dilakukan Notaris sebenarnya dapat dijatuhi sanksi administrasi atau perdata atau kode etik jabatan Notaris, tetapi kemudian ditarik atau dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan Notaris.⁸

Hukum Pidana sebagai bagian dari hukum publik mengutamakan tekanan pada kepentingan umum pada masyarakat. Menurut doktrin adanya suatu pertanggungjawaban pidana harus dipenuhi tiga syarat, yaitu harus ada perbuatan

⁶ Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, "*Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang dan Dimasa Datang*", (Jakarta : PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm : 226.

⁷ Majalah Renvoi Nomor 3.39.IV, Agustus, 2006, hlm : 54.

⁸ Habib adjie, "*Hukum Notaris Indonesia*", (Bandung : Refika Aditama, 2008), hlm : 25.

yang dapat dihukum yang unsur-unsurnya secara tegas dirumuskan oleh undang-undang, perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum, serta harus ada kesalahan pada si pelaku. Kesalahan atau kelalaian dalam pengertian pidana meliputi unsur-unsur, antara lain, apabila perbuatan tersebut bertentangan dengan hukum, akibat dari perbuatan tersebut dapat dibayangkan/ada penduga-duga, akibat itu sebenarnya dapat dihindarkan/ada penghati-hatian.⁹

Sanksi pidana merupakan ultimum remedium, yaitu obat terakhir, apabila sanksi atau upaya-upaya pada cabang hukum lainnya tidak mempan atau dianggap tidak mempan. Oleh karena itu penggunaannya harus dibatasi, kalau masih ada jalan lain, janganlah menggunakan hukum pidana.¹⁰

Melihat dari uraian yang telah dijelaskan diatas, bahwa Notaris dalam menjalankan tugas dan kewenangannya dalam bidang hukum perdata apabila terdapat pelanggaran yang dilakukannya dapat dikenakan sanksi yang telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, tetapi banyak kasus yang menempatkan Notaris sebagai tersangka atau terdakwa dengan sanksi pidana, sedangkan dapat kita ketahui bahwa sanksi terhadap Notaris berdasarkan Undang-undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris itu sendiri. Notaris juga mempunyai organisasi yang menaunginya sehingga apabila terjadi sesuatu dengan Notaris berkenaan dengan tugas dan kewenangannya maka organisasi tersebut yang akan bertindak, dan Majelis Pengawas Notaris yang bertindak untuk mengaturnya.

Seharusnya dalam hal-hal yang berkaitan dengan Notaris mengingat telah diatur dalam undang-undang khusus dan juga diatur dalam Kode Etik profesinya serta terdapat Majelis Pengawasan Notaris yang dalam hal ini mempunyai tugas untuk mengawasi tindakan Notaris berkenaan dengan tugas dan kewenangannya, maka untuk sanksi pidana yang diterapkan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap jabatannya tidak seharusnya dikenakan. Hal tersebut dilihat menjadi tumpang tindih sehingga memberikan ketidak jelasan hukum bagi Notaris dalam bertindak berdasarkan tugas dan kewenangannya. Dalam Undang-Undang yang mengaturnya pun sanksi pidana tidak disebutkan dalam substansinya, hanya sanksi perdata dan administrasi. Dapat kita ketahui pula bahwa sanksi pidana

⁹ Majalah Renvoi, *Op. Cit.*, hlm : 57.

¹⁰ Habib adjie, *Op. Cit.*, hlm : 31.

merupakan alternatif terakhir apabila sanksi-sanksi lain sudah tidak dapat digunakan dalam suatu perkara hukum. Oleh karena itu, dalam hal ini penulis tertarik untuk membahas dan menganalisis mengenai latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas dengan judul tesis tentang :

**“PENERAPAN SANKSI PIDANA TERHADAP NOTARIS
SEBAGAI PEJABAT UMUM”**

B. Identifikasi Masalah

Sebagaimana telah diuraikan dalam latar belakang masalah sebelumnya, maka dapat dirumuskan identifikasi masalah yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kapanlah seorang Notaris dalam menjalankan tugas dan wewenangnya berkaitan dengan akta yang dibuatnya dapat dikenakan sanksi pidana ?
2. Bagaimana penerapan sanksi Pidana tersebut terhadap Notaris sebagai Pejabat Umum ?

C. Maksud dan Tujuan Penelitian

Adapun maksud dan tujuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk lebih memahami mengenai Notaris dalam menjalankan tugas dan wewenangnya yang berkaitan dengan akta yang dibuatnya untuk dapat dikenakan sanksi pidana.
2. Untuk mengetahui mengenai penerapan sanksi Pidana terhadap Notaris sebagai Pejabat Umum.

D. Metode Penelitian

Penelitian merupakan suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, oleh karena itu penelitian bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis dan konsisten dengan mengandalkan analisa dan konstruksi.¹¹

¹¹ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, “*Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*”, ed. 1, cet 10, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm : 1.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah Metode Penelitian Yuridis Normatif, yaitu metode penelitian yang menggunakan cara berfikir deduktif dan berdasarkan kepada kebenaran koheren dalam menemukan kebenaran. Kebenaran tersebut dalam suatu penelitian sudah dapat dinyatakan *reliable* tanpa harus melalui proses pengujian atau verifikasi. Pada penelitian yuridis normatif sepenuhnya menggunakan data sekunder¹².

Tipologi penelitian yang digunakan adalah analistis evaluatif, yaitu menganalisis secara tepat dan terperinci mengenai suatu bentuk penerapan sanksi hukum lain, yaitu sanksi pidana bagi seorang Notaris berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan mengkaitkannya dengan peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perilaku, tugas, kewenangan dan kewajiban Notaris yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 (UUJN).

Data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder yang diperoleh melalui penelusuran kepustakaan. Data sekunder yang akan digunakan dalam penelitian adalah :

- a. Bahan hukum primer, yaitu Peraturan perundang-undangan yaitu Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHPidana) dan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) sebagai bahan yang berkaitan dengan pembahasan identifikasi masalah (pokok permasalahan) dalam penelitian tesis ini.
- b. Bahan hukum sekunder, yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku, artikel-artikel atau majalah hukum yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian tesis ini;
- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus, ensiklopedia, indeks kumulatif, dan lain-lain¹³.

Metode yang digunakan dalam pengolahan data maupun analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode kualitatif, suatu metode analisis data deskriptif analistis yang mengacu pada suatu masalah tertentu dan dikaitkan

¹² Soejono Soekanto, "*Pengantar Penelitian Hukum*", Cet III, (Jakarta : UI Press, 2007), hlm : 53.

¹³ Sri Mamudji, Et al. "*Metode Penelitian Dan Penulisan Hukum*", Cet.I. (Jakarta : Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, 2005), hlm : 31.

dengan pendapat para pakar maupun berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

E. Sistematika Penulisan

Sistem penulisan dalam tesis ini yang keseluruhannya terdiri dari 3 (tiga) bab, adalah sebagai berikut :

BAB I : PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan diuraikan mengenai latar belakang, identifikasi masalah, tujuan dan maksud penelitian, metode penelitian serta diuraikan mengenai sistematika penulisan.

BAB II : PENERAPAN SANKSI PIDANA TERHADAP NOTARIS SEBAGAI PEJABAT UMUM

Dalam bab ini akan diuraikan teori-teori mengenai Notaris sebagai Pejabat Umum, tugas, kewajiban dan larangan bagi seorang Notaris, serta sanksi pidana bagi Notaris dalam melakukan tugas dan kewenangannya sebagai pejabat umum dalam hukum perdata berdasarkan UU Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Bab ini juga menganalisa identifikasi masalah (pokok permasalahan) dalam penulisan tesis ini mengenai penerapan sanksi pidana Notaris sebagai pejabat umum serta menganalisis contoh kasus.

BAB III : PENUTUP

Bab ini merupakan bab terakhir dalam penulisan tesis ini yang berisi mengenai simpulan dari analisis pada bab-bab sebelumnya serta saran atas simpulan yang telah dikemukakan.