

AKTA NOTARIS YANG DAPAT DIJADIKAN DASAR SANKSI PIDANA TERHADAP NOTARIS

Landasan filosofis dibentuknya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) adalah terwujudnya jaminan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Melalui akta yang dibuatnya, notaris harus dapat memberikan kepastian hukum kepada masyarakat pengguna jasa notaris. Akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris dapat menjadi bukti otentik dalam memberikan perlindungan hukum kepada para pihak manapun yang berkepentingan terhadap akta tersebut mengenai kepastian peristiwa atau perbuatan hukum itu dilakukan.

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan dan sebagainya, kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial. Melalui akta otentik ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan sekaligus diharapkan dapat menghindari terjadinya sengketa. Walaupun sengketa tersebut tidak dapat dihindari, namun dalam proses penyelesaian sengketa tersebut akta otentik merupakan alat bukti tertulis yang terkuat dan terpenuh yang memberi sumbangan nyata bagi penyelesaian perkara secara murah dan cepat.

Pada hakikatnya akta otentik memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada notaris. Namun notaris mempunyai kewajiban untuk memasukkan bahwa apa yang termuat dalam akta notaris telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak. Dengan demikian, para pihak dapat menentukan dengan bebas untuk menyetujui atau tidak menyetujui isi akta tersebut yang akan ditandatanganinya.¹

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris. Namun notaris mempunyai kewajiban untuk memasukkan bahwa apa yang termuat dalam Akta Notaris sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yaitu dengan cara membacakannya sehingga jelas isi Akta Notaris tersebut serta memberikan akses terhadap informasi, termasuk akses terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak penandatanganan akta.

Sebagai pejabat umum Notaris dituntut untuk bertanggungjawab terhadap akta yang telah dibuatnya. Apabila akta yang dibuat ternyata di belakang hari mengandung sengketa maka hal ini perlu dipertanyakan, apakah akta ini merupakan kesalahan notaris atau kesalahan para pihak tidak mau jujur dalam memberikan keterangannya terhadap notaris; ataukah adanya kesepakatan yang telah dibuat antara notaris dengan salah satu pihak yang menghadap. Jika akta yang diterbitkan notaris mengandung cacat hukum yang terjadi karena

¹ Penjelasan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

kesalahan notaris baik karena kelalaiannya maupun karena kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris memberikan pertanggungjawaban.

Dalam UUJN 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. Sanksi-sanksi tersebut telah diatur sedemikian rupa, baik sebelumnya dalam PJJN maupun sekarang dalam UUJN dan Kode Etik Jabatan Notaris, yang tidak mengatur adanya sanksi pidana terhadap Notaris. Dalam praktik ditemukan kenyataan bahwa suatu tindakan hukum atau pelanggaran yang dilakukan Notaris sebenarnya dapat dijatuhi sanksi administrasi atau perdata atau kode etik jabatan Notaris, tapi kemudian ditarik atau dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris.

Pengkualifikasian tersebut berkaitan dengan aspek-aspek seperti:²

- a. Kepastian hari, tanggal, bulan, tahun, dan pukul menghadap;
- b. Pihak (siapa-orang) yang menghadap Notaris;
- c. Tanda tangan yang menghadap;
- d. Salinan akta tidak sesuai dengan minuta akta;
- e. Salinan akta ada, tanpa dibuat minuta akta; dan
- f. Minuta akta tidak ditandatangani secara lengkap, tapi minuta akta dikeluarkan.

Aspek-aspek tersebut jika terbukti dilanggar oleh Notaris, maka kepada Notaris yang bersangkutan dapat dijatuhi sanksi perdata atau administratif, atau

² Habib Adjie., *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, hal. 120-121.

aspek-aspek tersebut merupakan batasan-batasan yang jika dapat dibuktikan dapat dijadikan dasar untuk menjatuhkan sanksi administratif dan sanksi perdata terhadap Notaris, namun ternyata di sisi yang lain batasan-batasan seperti itu ditempuh atau diselesaikan secara pidana atau dijadikan dasar untuk memidanakan Notaris dengan dasar Notaris telah membuat Surat palsu atau memalsukan akta dengan kualifikasi sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris.

Batasan-batasan yang dijadikan dasar untuk memidanakan Notaris merupakan aspek formal dari akta Notaris. Jika Notaris terbukti melakukan pelanggaran dari aspek formal dapat dijatuhi sanksi perdata atau sanksi administrasi tergantung pada jenis pelanggarannya atau sanksi kode etik jabatan Notaris.

Dalam ruang lingkup tugas pelaksanaan jabatan Notaris yaitu membuat alat bukti yang diinginkan oleh para pihak untuk suatu tindakan hukum tertentu, dan alat bukti tersebut berada dalam tataran Hukum Perdata, dan bahwa Notaris membuat akta karena ada permintaan dari para pihak yang menghadap. Tanpa ada permintaan dari para pihak, Notaris tidak akan membuat akta apapun, dan Notaris memuatkan akta yang dimaksud berdasarkan alat bukti atau keterangan atau pernyataan para pihak yang dinyatakan atau diterangkan atau diperlihatkan kepada atau dihadapan Notaris. Selanjutnya, Notaris meringkainya secara lahiriah, formil dan materil dalam bentuk akta Notaris dengan tetap berpijak pada aturan hukum atau tatacara atau prosedur pembuatan akta dan aturan hukum yang berkaitan dengan tindakan hukum yang bersangkutan yang dituangkan dalam akta. Peran Notaris dalam hal ini juga untuk memberikan nasihat hukum yang sesuai dengan permasalahan yang ada, apapun nasihat hukum yang diberikan

kepada para pihak dan kemudian dituangkan ke dalam akta yang bersangkutan tetap sebagai keinginan atau keterangan para pihak yang bersangkutan, tidak dan bukan sebagai keterangan atau pernyataan Notaris.³

Memidanakan Notaris berdasarkan aspek-aspek tersebut tanpa melakukan penelitian atau pembuktian yang mendalam dengan mencari unsur kesalahan atau kesengajaan dari Notaris merupakan suatu tindakan tanpa dasar hukum yang tidak dapat dipertanggungjawabkan. Misalnya:⁴

1. Notaris dituduh dengan kualifikasi membuat secara palsu atau memalsukan sepucuk surat yang seolah-olah surat tersebut adalah surat yang asli dan tidak dipalsukan (Pasal 263 ayat (1) KUHP),⁵ melakukan pemalsuan surat, dan pemalsuan tersebut telah dilakukan di dalam akta-akta otentik (Pasal 264 ayat (1) angka 1 KUHP),⁶ mencantumkan suatu keterangan palsu di dalam suatu akta otentik (Pasal 266 ayat (1) KUHP).⁷

Kewenangan Notaris yaitu membuat akta, bukan membuat surat, dengan demikian harus dibedakan antara surat dan akta. Surat berarti surat pada umumnya yang dibuat untuk dipergunakan sebagai alat bukti atau untuk tujuan tertentu sesuai dengan keinginan atau maksud pembuatnya, yang tidak terikat pada aturan tertentu, dan akta (akta otentik) dibuat dengan maksud

³ *Ibid.*, 121.

⁴ *Ibid.*, hal. 121-122.

⁵ Pasal 263 ayat (1) KUHP: Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan suatu hak, perikatan atau pembebasan utang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti suatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, di.ancam bila pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

⁶ Pasal 264 ayat (1) angka 1 KUHP: Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, bila dilakukan terhadap akta-akta otentik.

⁷ Pasal 266 ayat (1) KUHP: Barangsiapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai suatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangan itu sesuai dengan kebenarannya, diancam, bila pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun

sebagai alat bukti yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, dibuat di hadapan pejabat yang berwenang untuk membuatnya dan terikat pada bentuk yang sudah ditentukan. Dengan demikian pengertian surat dalam Pasal 263 ayat (1) KUHP tidak mutatis mutandis sebagai akta otentik, sehingga tidak tepat jika akta Notaris diberikan perlakuan sebagai suatu surat pada umumnya.

2. Keterangan atau pernyataan dan keinginan para pihak yang diutarakan dihadapan Notaris merupakan bahan dasar untuk Notaris untuk membuat akta sesuai keinginan para pihak yang menghadap Notaris. Tanpa adanya keterangan atau pernyataan dan keinginan dari para pihak, Notaris tidak mungkin untuk membuat akta. Kalaupun ada pernyataan atau keterangan yang diduga palsu dicantumkan dimasukkan ke dalam akta otentik, tidak menyebabkan akta tersebut palsu. Contohnya, ke dalam akta otentik dimasukkan keterangan berdasarkan surat nikah yang diperlihatkan kepada Notaris atau Kartu Tanda Penduduk (KTP) dari pengamatan secara fisik asli. Jika ternyata terbukti surat nikah atau KTP tersebut palsu, tidak berarti Notaris memasukkan atau mencantumkan keterangan palsu ke dalam akta Notaris (Pasal 264 ayat (1) angka 1 KUHP) dan Pasal 266 ayat (1) KUHP). secara materil kepalsuan atas hal tersebut merupakan tanggungjawab para pihak yang bersangkutan.

Jika selama ini, karena hal-hal seperti tersebut di atas telah menempatkan Notaris dalam posisi sebagai terpidana, menunjukkan ada pihak-pihak yang tidak mengerti apa dan bagaimana serta kedudukan Notaris dalam sistem hukum

nasional. Menempatkan Notaris sebagai terpidana (sebelum jadi terpidana sebagai tersangka dan terdakwa) atau memidanakan Notaris menunjukkan bahwa pihak-pihak lain di luar Notaris, seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan atau praktisi hukum lainnya menunjukkan kekurangpahaman terhadap dunia Notaris.⁸

Penjatuhan hukuman pidana terhadap Notaris tidak serta merta akta yang bersangkutan menjadi batal demi hukum. Suatu hal yang tidak tepat secara hukum jika ada putusan pengadilan pidana dengan amar putusan membatalkan akta Notaris dengan alasan Notaris terbukti melakukan suatu tindak pidana pemalsuan. Dengan demikian untuk menempatkan Notaris sebagai terpidana, atas akta yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris yang bersangkutan, maka tindakan hukum yang harus dilakukan adalah membatalkan akta yang bersangkutan melalui gugatan perdata.

Dalam penjatuhan sanksi tersebut di atas perlu dikaitkan dengan sasaran, sifat dan prosedur sanksi-sanksi tersebut. Penjatuhan sanksi perdata, administratif, dan pidana mempunyai sasaran, sifat, dan prosedur yang berbeda.

Sanksi administratif dan sanksi perdata dengan sasaran yaitu perbuatan yang dilakukan oleh yang bersangkutan, dan sanksi pidana dengan sasaran, yaitu pelaku (orang) yang melakukan tindakan hukum tersebut.

Sanksi administratif dan sanksi perdata bersifat *reparatoir* atau *korektif*, artinya untuk memperbaiki suatu keadaan agar tidak dilakukan lagi oleh yang bersangkutan ataupun oleh Notaris yang lain. *Regresif* berarti segala sesuatunya dikembalikan kepada suatu keadaan-ketika sebelum terjadinya pelanggaran. Dalam aturan hukum tertentu, di samping dijatuhi sanksi administratif, juga dapat dijatuhi sanksi pidana (secara kumulatif) yang bersifat *condemnatoir* (*punitif*) atau menghukum, dalam kaitan ini UUJN tidak mengatur sanksi pidana untuk Notaris yang melanggar UUJN. Jika

⁸ Habib Adjie, *op. cit.*, hal. 122-123.

terjadi hal seperti itu maka terhadap Notaris tunduk kepada tindak pidana umum.⁹

Prosedur penjatuhan sanksi administratif dilakukan secara langsung oleh instansi yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi tersebut, dan sanksi perdata berdasarkan pada putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan tetap yang amar putusannya menghukum Notaris untuk membayar biaya, ganti rugi, dan bunga kepada penggugat, dan prosedur sanksi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum yang amar putusannya menghukum Notaris untuk menjalani pidana tertentu. Penjatuhan sanksi administratif dan sanksi perdata ditujukan sebagai koreksi atau reparatif dan regresi atas perbuatan Notaris.

Aspek-aspek formal akta Notaris dapat saja dijadikan dasar atau batasan untuk memidanakan Notaris, sepanjang aspek-aspek formal tersebut terbukti secara sengaja (dengan penuh kesadaran dan keinsyafan serta direncanakan oleh Notaris. yang bersangkutan) bahwa akta yang dibuat di hadapan dan oleh Notaris untuk dijadikan suatu alat melakukan suatu tindak pidana atau dalam pembuatan akta pihak atau akta *relaas*.

Di samping itu, Notaris secara sadar, sengaja untuk secara bersama-sama dengan para pihak yang bersangkutan (penghadap) melakukan atau membantu atau menyuruh penghadap untuk melakukan suatu tindakan hukum yang diketahuinya sebagai tindakan yang melanggar hukum. Jika hal ini dilakukan, selain merugikan Notaris, para pihak, dan pada akhirnya orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai Notaris, diberi sebutan sebagai orang yang senantiasa melanggar hukum.

⁹ *Ibid.*, hal. 123-124.

Aspek lainnya yang perlu untuk dijadikan batasan dalam hal pelanggaran oleh Notaris harus diukur berdasarkan UUJN, artinya apakah perbuatan yang dilakukan oleh Notaris melanggar pasal-pasal tertentu dalam UUJN, karena ada kemungkinan menurut UUJN bahwa akta yang bersangkutan telah sesuai dengan UUJN, tetapi menurut pihak penyidik perbuatan tersebut merupakan suatu tindak pidana. Dengan demikian sebelum melakukan penyidikan lebih lanjut, lebih baik meminta pendapat mereka yang mengetahui dengan pasti mengenai hal tersebut, yaitu dari organisasi jabatan Notaris.

Dengan demikian pembedaan terhadap Notaris dapat saja dilakukan dengan batasan, jika:¹⁰

1. Ada tindakan hukum dari Notaris terhadap aspek formal akta yang sengaja, penuh kesadaran dan keinsyafan serta direncanakan, bahwa akta yang dibuat di hadapan Notaris atau oleh Notaris bersama-sama (sepakat) untuk dijadikan dasar untuk melakukan suatu tindak pidana;
2. Ada tindakan hukum dari Notaris dalam membuat akta di hadapan atau oleh Notaris yang jika diukur berdasarkan UUJN tidak sesuai dengan UUJN; dan
3. Tindakan Notaris tersebut tidak sesuai menurut instansi yang berwenang untuk menilai tindakan suatu Notaris, dalam hal ini Majelis Pengawas Notaris.

Penjatuhan sanksi pidana terhadap Notaris dapat dilakukan sepanjang batasan-batasan sebagaimana tersebut di atas dilanggar, artinya di samping memenuhi rumusan pelanggaran yang tersebut dalam UUJN dan Kode Etik Jabatan Notaris juga harus memenuhi rumusan yang tersebut dalam KUHP.

Jika tindakan Notaris memenuhi rumusan suatu tindak pidana, tapi jika ternyata berdasarkan UUJN dan menurut penilaian dari Majelis Pengawas Notaris bukan suatu pelanggaran, maka Notaris yang bersangkutan tidak dapat dijatuhi

¹⁰ *Ibid.*, hal. 124-125.

hukuman pidana, karena ukuran untuk menilai sebuah akta harus didasarkan pada UUJN dan Kode Etik Jabatan Notaris.

Jika ternyata akta yang dibuat oleh Notaris terbukti melanggar batasan-batasan tersebut atau memenuhi rumusan pelanggaran yang tersebut dalam UUJN, maka Notaris diwajibkan memberikan ganti rugi, biaya, dan bunga kepada para pihak yang menderita kerugian. Selain itu, Notaris dapat dijatuhi sanksi perdata dengan cara menggugat Notaris yang bersangkutan ke pengadilan. Sanksi administrasi dijatuhkan terhadap Notaris karena terjadi pelanggaran terhadap segala kewajiban dan pelaksanaan tugas jabatan Notaris yang dikategorikan sebagai suatu pelanggaran yang dapat dijatuhi sanksi administrasi dan sanksi kode etik.

Terjadinya pemidanaan terhadap Notaris berdasarkan akta yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris sebagai keluaran dari pelaksanaan tugas jabatan atau kewenangan Notaris, tanpa memperhatikan aturan hukum yang berkaitan dengan tata cara pembuatan akta dan hanya berdasarkan KUHP saja, menunjukkan telah terjadinya kesalahpahaman atau penafsiran terhadap kedudukan Notaris dan akta Notaris sebagai alat bukti dalam Hukum Perdata. 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. Apabila masih ada jalan lain, janganlah menggunakan hukum pidana.¹¹

Pemeriksaan atas pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris harus dilakukan pemeriksaan yang holistik-integral dengan melihat aspek lahiriah,

¹¹ Sudarto, "Hukum Pidana I", *Badan Penyediaan Bahan-bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang, 1987/1988, hal. 13.

formal dan materil akta Notaris, dan pelaksanaan tugas jabatan Notaris sesuai wewenang Notaris, di samping berpijak pada aturan hukum yang mengatur tindakan pelanggaran yang dilakukan Notaris, juga perlu dipadukan dengan realitas praktik Notaris. Dalam kaitan ini, menurut Meijers diperlukan adanya kesalahan besar (*hardschuldrecht*) untuk perbuatan yang berkaitan dengan pekerjaan di bidang ilmu pengetahuan (*wetenschappelijke orbeiders*) seperti Notaris.¹² Notaris bukan tukang membuat akta atau orang yang mempunyai pekerjaan membuat akta, tapi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya didasari atau dilengkapi berbagai ilmu pengetahuan hukum dan ilmu-ilmu lainnya yang harus dikuasai secara terintegrasi oleh Notaris. Akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris mempunyai kedudukan sebagai alat bukti, dengan demikian Notaris harus mempunyai *capital intellectual* yang baik dalam menjalankan tugas jabatannya. Pemeriksaan terhadap Notaris kurang memadai jika dilakukan oleh mereka yang belum mendalami dunia Notaris, artinya mereka yang akan memeriksa Notaris harus dapat membuktikan kesalahan besar yang dilakukan Notaris secara intelektual, dalam hal ini kekuatan logika (hukum) yang diperlukan dalam memeriksa Notaris, bukan logika kekuatan (berarti kekuasaan) yang diperlukan dalam memeriksa Notaris.

¹² Herlien Budiono, "Penanggungjawaban Notaris Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 (Dilema Notaris di antara Negara Masyarakat, dan Pasar)," *Renvoi* No.4.28.III, 3 September 2005, hal. 37..

Daftar Pustaka

Adjie, Habib, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.

Budiono, Herlien, "Penanggungjawaban Notaris Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 (Dilema Notaris di antara Negara Masyarakat, dan Pasar)," *Renvoi* No.4.28.III, 3 September 2005.

Sudarto, "Hukum Pidana I", *Badan Penyediaan Bahan-bahan Kuliah Fakultas Hukum Universitas Diponegoro*, Semarang, 1987/1988.

Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris