

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peran sentral dalam menegakkan hukum di Indonesia, karena selain kuantitas notaris yang begitu besar, notaris dikenal masuk kelompok elit di Indonesia. Notaris sebagai kelompok elit berarti notaris merupakan suatu komunitas ilmiah yang secara sosiologis, ekonomis, politis berada dalam stratifikasi yang lebih tinggi di antara masyarakat pada umumnya. Dasar utama dari suatu profesi notaris ini adalah kepercayaan dan sebagai suatu komunitas elit demikian, para profesional yang tergabung dalam komunitas tersebut menanggung amanah yang berat atas kepercayaan yang diembankan kepadanya. Nilai lebih dari suatu profesi adalah sejauh mana seorang profesional mampu menahan godaan atas kepercayaan yang diembankan kepadanya padahal godaan untuk menyelewengkan kepercayaan begitu besar. Landasan yang berbentuk moralitas menjadi mutlak untuk dibangun dan notaris sebagai kelompok papan atas, memiliki andil yang besar bagi masyarakat luas dalam membangun moralitas.¹

Notaris sebagai pejabat umum merupakan salah satu organ negara yang dilengkapi dengan kewenangan hukum untuk memberi pelayanan umum kepada masyarakat, istimewa dalam pembuatan akta otentik sebagai alat

¹Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, hlm. 1

bukti yang sempurna berkenaan dengan perbuatan hukum di bidang keperdataan. Notaris berwenang membuat akta otentik dan memiliki posisi yang strategis dalam memberikan kepastian hukum kepada masyarakat khususnya bidang perikatan yang terjadi karena perjanjian. Ruang lingkup pertanggungjawaban notaris meliputi kebenaran formil atas akta yang dibuatnya. Notaris merupakan profesi hukum dan dengan demikian notaris adalah suatu profesi mulia (*nobile officium*). Disebut sebagai *nobile officium* dikarenakan profesi notaris sangat erat hubungannya dengan kemanusiaan. Akta yang dibuat oleh notaris dapat menjadi alat hukum atas status harta benda, hak dan kewajiban seseorang. Kekeliruan atas akta notaris dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban.²

Dengan demikian notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya haruslah selalu berpedoman pada peraturan perundang-undangan, kode etik, dan moral karena apabila terjadi pelanggaran yang dilakukan oleh notaris akan sangat merugikan para pihak. Apabila akta yang dibuatnya mengandung cacat hukum karena kesalahan notaris baik kelalaian maupun kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris harus memberikan pertanggungjawaban secara moral dan secara hukum. Keterlibatan notaris dalam suatu perkara pidana disebabkan oleh kelengahan notaris yang biasanya dimanfaatkan oleh para pihak dengan memalsukan bukti-bukti materiil, seperti identitas diri. Tidak dipungkiri bahwa ada pula notaris yang terlibat tindak pidana pada sebuah akta, seperti

² Ibid, hlm. 25

tindak pidana pemalsuan terhadap akta yang dibuatnya. Modus pemalsuan yang dilakukan notaris tersebut adalah dengan membuat Perikatan jual Beli, Surat Kuasa Menjual dan Akta Jual beli dimana para pihak yang terdapat dalam akta tersebut tidak pernah menghadap. Akibat kejadian tersebut salah satu pihak menderita kerugian karena tanah miliknya yang sedang diproses balik nama oleh Notaris menjadi berpindah tangan.

Sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa:“Isi akta tidak boleh diubah atau ditambah, baik berupa penulisan tindih, penyisipan, pencoretan, atau penghapusan dan menggantinya dengan yang lain.” Penerbitan akta yang tanpa sepengetahuan Pemohon mengindikasikan adanya tindak pidana pemalsuan surat, sebagaimana diatur dalam Pasal 263 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang berbunyi:

“Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti dari pada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak palsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.”

Selanjutnya Pasal 264 ayat (1) ke-1 KUHP menyatakan bahwa:

“pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap akta-akta otentik.”

Modus lain yang bisa dilakukan oleh notaris dalam tindak pidana pemalsuan akta otentik berupa pemalsuan dokumen atau surat seperti pemalsuan surat setoran bea (SSB) perolehan hak atas tanah dan bangunan

(BPHTB), surat setoran pajak, tanda tangan para pihak, dan waktu dibuatnya akta.³

Dalam Pasal 84 dan Pasal 85 Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang No. 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 UUN dan Kode Etik Jabatan Notaris, dan 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, namun kemudian ditarik atau dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh notaris.

Pengkualifikasian tersebut berkaitan dengan aspek-aspek seperti:

1. Kepastian hari, tanggal, bulan, tahun dan pukul menghadap;
2. Pihak (siapa orang) yang menghadap Notaris;
3. Tanda tangan yang menghadap;
4. Salinan akta tidak sesuai dengan minuta akta;
5. Salinan akta ada, tanpa minuta akta; dan
6. Minuta akta tidak ditandatangani secara lengkap, tetapi minuta akta dikeluarkan.

Aspek-aspek tersebut jika terbukti dilanggar oleh Notaris maka notaris yang bersangkutan dapat dijatuhi sanksi perdata atau administratif. Jika aspek-

³Akbar Hiznu, "Ketentuan Pidana Untuk Jabatan Notaris", [HTTP://akbarhiznu.blogspot.com/2011/03/ketentua-pidana-untuk-jabatan-notaris.html](http://akbarhiznu.blogspot.com/2011/03/ketentua-pidana-untuk-jabatan-notaris.html), diakses pada tanggal 28 Oktober 2017 pukul 00:40 WIB.

aspek tersebut dapat dibuktikan dapat dijadikan dasar untuk menjatuhkan sanksi administratif dan sanksi perdata terhadap Notaris. Di sisi lain aspek-aspek tersebut dapat dijadikan dasar untuk mempidanakan Notaris dengan dasar notaris telah membuat surat palsu atau memalsukan akta dengan kualifikasi sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris.⁴

Istilah tindak pidana merupakan terjemahan dari “*strafbaar feit*”, di dalam kitab Undang-undang Hukum Pidana tidak terdapat penjelasan mengenai apa sebenarnya yang dimaksud dengan *strafbaar feit* itu sendiri. Biasanya tindak pidana disinonimkan dengan delik, yang berasal dari bahasa latin yakni kata *delictum*. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia tercantum sebagai berikut: “Delik adalah perbuatan yang dapat dikenakan hukum karena merupakan pelanggaran terhadap undang-undang tindak pidana”.⁵

Dalam perkara pidana, seorang Notaris dapat dihadapkan sebagai terdakwa, saksi dan maupun ahli. Ada beberapa kemungkinan yang dapat menjerat seorang Notaris melakukan tindak pidana dan diminta pertanggungjawaban pidana sebagai tersangka/terdakwa. Kemungkinan-kemungkinan tersebut sebagai berikut :

1. Tanggal dalam akta tidak sesuai dengan kehadiran para pihak;
2. Para pihak tidak hadir tetapi ditulis hadir;
3. Para pihak tidak ada membubuhi tandatangan tetapi ditulis atau ada tandatangannya;
4. Akta sebenarnya tidak dibacakan akan tetapi diterangkan telah dibacakan;

⁴Habib Adjie, 2014, *Hukum Notaris Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 25

⁵Teguh Prastyo, *Hukum Pidana*, PT. Raja Grafindo Persada, jakarta, 2012, hlm. 47

5. Luas tanah berbeda yang diterangkan oleh para pihak;
6. Notaris ikut campur tangan terhadap syarat-syarat perjanjian;
7. Dalam akta disebutkan bahwa pihak-pihak telah membayar lunas apa yang diperjanjikan padahal sebenarnya belum lunas atau bahkan belum ada pembayaran secara riil;
8. Pencantuman pembacaan akta yang harus dilakukan oleh Notaris sendiri padahal sebenarnya tidak;
9. Pencantuman mengenal orang yang menghadap padahal sebenarnya tidak mengenalnya.

Kecakapan dan kewenangan Penghadap bertindak pun, harus dimuat, diuraikan dan disebutkan dalam akta. Pencantuman, “Penghadap saya, Notaris kenal”, yang disebut dalam akta ini merupakan keterangan Notaris dan bukan keterangan Penghadap. UUJN tidak merumuskan apa yang dimaksud dengan, “Kenal atau Mengenal Penghadap”, sehingga hal ini menimbulkan suatu interpretasi yang subyektif dari masing-masing Notaris dengan kata, “Kenal atau Mengenal”, tersebut. UUJN tidak merumuskan secara eksplisit arti kata Kenal atau Mengenal Penghadap itu, tapi UUJN hanya merumuskan syarat-syarat yang harus dipenuhi oleh orang yang menghadap kepada Notaris. Pencantuman saya Notaris kenal haruslah diartikan bahwa Notaris menjamin pemenuhan syarat-syarat sebagai penghadap yang ditentukan UUJN atau sebaliknya jika penghadap diperkenalkan oleh saksi pengenal maka saksi pengenal yang harus menjamin pemenuhan syarat-syarat yang harus dipenuhi penghadap tersebut.

Ismail Saleh menyatakan bahwa ada empat hal pokok yang harus diperhatikan oleh para Notaris dalam melaksanakan tugas profesinya, yaitu:

1. Dalam menjalankan, tugas profesinya, seorang Notaris harus mempunyai intergritas moral yang mantap. Dalam hal ini, segala

pertimbangan moral harus melandasi pelaksanaan tugas profesinya. Walaupun akan memperoleh imbalan jasa yang tinggi, namun sesuatu yang bertentangan dengan moral yang baik harus dihindarkan.

2. Seorang Notaris harus jujur, tidak saja pada kliennya juga pada dirinya sendiri. Ia harus mengetahui akan batas-batas kemampuannya, tidak memberi janji-janji sekedar untuk menyenangkan kliennya, atau agar klien tetap mau memakai jasanya. Kesemuanya itu merupakan suatu ukuran tersendiri tentang kadar kejujuran intelektual seorang Notaris.
3. Seorang Notaris harus menyadari akan batas-batas kewenangannya. Ia harus mentaati ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku tentang seberapa jauh ia dapat bertindak dan apa yang boleh serta apa yang tidak boleh dilakukan. Adalah bertentangan dengan perilaku profesional apabila seorang Notaris ternyata berdomisili dan bertempat tinggal tidak ditempat kedudukannya sebagai Notaris. Atau memasang papan dan mempunyai kantor ditempat kedudukannya, tapi tempat tinggalnya dilain tempat. Seorang Notaris juga dilarang untuk menjalankan jabatannya diluar daerah jabatannya. Apabila ketentuan tersebut dilanggar, maka akta yang bersangkutan akan kehilangan daya autentiknyanya.
4. Sekalipun keahlian seseorang dapat dimanfaatkan sebagai upaya yang lugas untuk mendapatkan uang, namun dalam melaksanakan tugas profesinya ia tidak boleh semata-mata didorong oleh pertimbangan uang semata. Seorang Notaris yang pancasilais harus tetap berpegang teguh kepada rasa keadilan yang hakiki, tidak terpengaruh oleh jumlah uang dan tidak semata-mata hanya menciptakan suatu alat bukti formal mengejar kepastian hukum, tetapi mengabaikan rasa keadilan.

Namun di sisi lain, Notaris sebagai manusia biasa secara kodrati dapat melakukan kesalahan-kesalahan baik yang bersifat pribadi maupun yang menyangkut profesionalitas dalam menjalankan tugas jabatannya.

Pengaturan sanksi hukum dalam UUJN menunjukkan Notaris bukan sebagai subyek yang kebal terhadap hukum. Notaris disamping dijatuhi sanksi perdata dan administratif, juga dapat dijatuhi sanksi kode etik jabatan bahkan sanksi pidana. Sanksi etika dapat dijatuhkan terhadap Notaris yang melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik Jabatan Notaris. Adapun sanksi pidana

karena tidak diatur dalam UUJN, maka sanksi pidana akan dikenakan jika Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya telah memenuhi unsur-unsur delik tertentu suatu tindak pidana berdasarkan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP).⁶ Dengan ketiadaan sanksi pidana dalam UUJN maka pengaturan mengenai sanksi terhadap Notaris menjadi kurang sempurna. Sanksi pidana menjadi penting dimasukkan dalam UUJN selain menjadikannya sebagai koridor dalam menjalankan kewenangannya, sanksi pidana juga bersifat *preventif* sebelum kejahatan terjadi. Sanksi pidana dalam UUJN juga sangat penting agar undang-undang tersebut berlaku efektif dan dapat menegakkan keadilan bagi masyarakat yang dirugikan akibat dari akta autentik tersebut yang dibuat oleh Notaris.

Pasal-pasal pidana yang dapat muncul dalam pelaksanaan tugas/jabatan Notaris, antara lain :

1. Pasal-pasal tentang Pemalsuan, yaitu pasal 263 dan 264 KUHP.
2. Pasal-pasal tentang Penggelapan, yaitu pasal 372 dan 374 KUHP.
3. Pasal tentang Pencucian uang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
4. Pasal tentang Memberikan Keterangan Palsu di Bawah Sumpah, sebagaimana diatur dalam pasal 242 KUHP.

Pencantuman sanksi merupakan kewajiban yang harus ditegaskan dalam berbagai aturan hukum. Aturan hukum yang bersangkutan tidak dapat ditegaskan atau tidak akan dipatuhi jika pada bagian akhir tidak

⁶Pasal 63 ayat (2) KUHP menyebutkan: “Apabila ada suatu perbuatan yang dapat dipidana menurut ketentuan pidana yang khusus disamping pidana yang umum, maka ketentuan pidana yang khusus itulah yang dipakai, sebaliknya apabila ketentuan pidana khusus tidak mengatur, maka terhadap pelanggaran tersebut akan dikenakan pidana umum yaitu KUHP”.

mencantumkan sanksi. Tidak ada gunanya memberlakukan kaidah-kaidah hukum manakala kaidah-kaidah itu tidak dapat dipaksakan melalui sanksi dan menegakkan kaidah-kaidah dimaksud secara prosedural (hukum acara).⁷

Dari beberapa permasalahan diatas, suatu hal yang wajar apabila sebagian orang berpendapat Notaris kebal terhadap hukum. Sehingga timbul pertanyaan mengenai urgensi penerapan Tindak Pidana Notaris (TPN) mengingat tidak terdapatnya sanksi pidana dalam UUJN tersebut yang membuat seorang Notaris tidak jera dengan masalah hukum yang didahapinya. Oleh karena banyaknya permasalahan diatas, dalam hal ini penulis tertarik untuk membahas dan menganalisis mengenai latar belakang masalah yang telah diuraikan diatas dengan judul tesis : **“SANKSI TERHADAP NOTARIS YANG MELAKUKAN TINDAK PIDANA MENURUT PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN DI INDONESIA”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pada uraian latar belakang di atas, dan judul yang telah diangkat, maka masalah-masalah yang dipilih dan dijadikan objek pembahasan yang lebih mendalam, berhubungan dengan rencana pembahasan berikutnya adalah:

1. Apa perbuatan yang merupakan tindak pidana yang bisa dilakukan oleh notaris menurut hukum positif saat ini?

⁷Philipus M. Hadjon, dkk, 2002, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to the Indonesia Administrative Law)*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, hlm.262

2. Apa sanksi terhadap notaris yang melakukan tindak pidana menurut perundang-undangan di Indonesia?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah tersebut, tujuan penulis dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Menganalisis perbuatan yang merupakan tindak pidana yang bisa dilakukan oleh notaris menurut hukum positif saat ini.
2. Untuk Mengetahui sanksi terhadap notaris yang melakukan tindak pidana menurut perundang-undangan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

Apabila tujuan penelitian dalam rangka penyusunan tesis ini dapat dicapai, maka penelitian ini diharapkan akan mempunyai kontribusi, baik secara teoritis maupun secara praktis.

1. Kegunaan Secara Teoritis

Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan terutama bagi para mahasiswa Fakultas Hukum dan Program Pasca Sarjana terutama pada program kenotariatan serta bidang hukum lainnya yang mungkin berminat untuk meneliti tentang sanksi terhadap notaris yang melakukan tindak pidana menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia.

2. Kegunaan Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan bagi masyarakat secara umum baik perorangan maupun Notaris/PPAT, melalui hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada semua pihak yang terkait, sebagai masukan yang bermanfaat dalam menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan dalam penyelesaian permasalahan pidana dibidang Kenotariatan, sebagai masukan pemerintah dalam menentukan posisi dan melakukan pengawasan untuk mengatasi tindak pidana Notaris, dan Sebagai sumbangan bermanfaat bagi aparat penegak hukum dalam menangani perkara tindak pidana Notaris.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

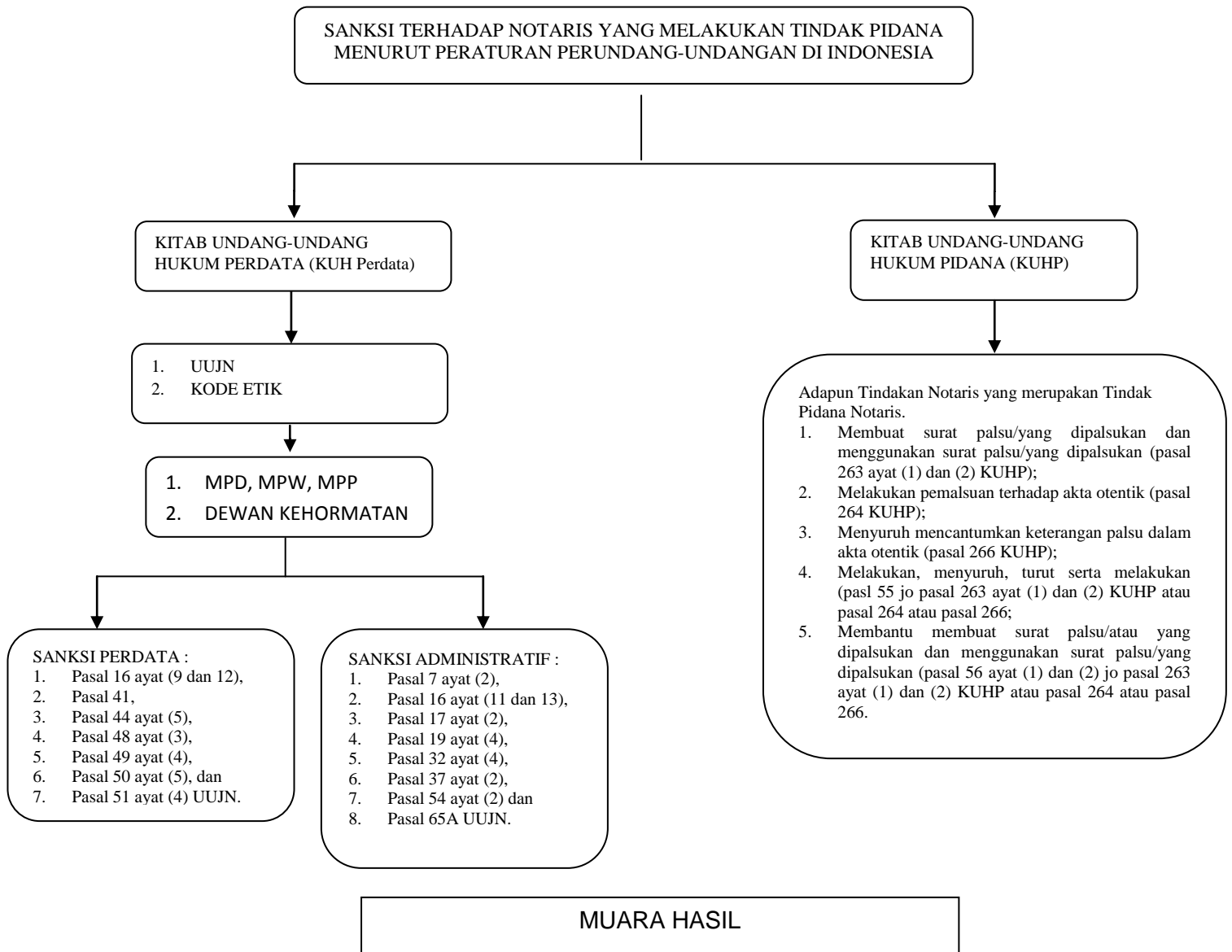
Kerangka konseptual merupakan konsep-konsep dasar yang berkaitan dengan konsep-konsep yang terkandung dalam judul penelitian yang dijabarkan dalam permasalahan dan tujuan penelitian. Konsep-konsep dasar ini akan dijadikan pedoman dalam rangka mengumpulkan data dan bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini untuk menjawab permasalahan dan tujuan penelitian⁸.

Konsep-konsep dasar lazimnya diperoleh setelah dilakukan penelusuran bahan-bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian yang

⁸ Paulus Hadisoeparto,dkk, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis*, Semarang: UNDIP, hlm. 18-19

berupa kajian pustaka menyangkut permasalahan dan tujuan dari penelitian ini.⁹

Berikut ini adalah kerangka konseptual yang akan penulis gambarkan dalam penelitian ini :



1. Untuk Mengetahui perbuatan yang merupakan tindak pidana yang bisa dilakukan oleh notaris menurut hukum positif saat ini.
2. Untuk Mengetahui sanksi terhadap notaris yang melakukan tindak pidana menurut perundang-undangan di Indonesia.

2. Kerangka Teoritis

Untuk mengetahui kejelasan tentang sanksi terhadap notaris yang melakukan tindak pidana menurut peraturan perundang-undangan di Indonesia, digunakan suatu kerangka teori yang berkaitan dengan pembahasan atau permasalahan yang diajukan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.¹⁰

Kerangka teori merupakan ciri penting bagi penelitian ilmiah untuk mendapatkan data. Teori merupakan alur penalaran atau logika (*flow of reasoning/logic*), terdiri dari seperangkat konsep atau variabel, definisi dan proposisi yang disusun secara sistematis.¹¹ Penelitian ini menggunakan beberapa teori, adapun teori-teori yang digunakan berkaitan dengan penelitian ini adalah:

a. Teori Ketaatan Hukum dan Sanksi

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia Pusat Bahasa, istilah taat memiliki arti senantiasa tunduk (kepada Tuhan, pemerintah dan sebagainya), patuh, tidak berlaku curang, setia dan saleh. Sementara

¹⁰ Salim H. S., 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54

¹¹ J. Supranto, 2003, *Metode Penelitian Hukum Dan Statistik*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm. 194

ketaatan itu sendiri diartikan sebagai kepatuhan, kesetiaan dan kesalehan.¹²

Ketaatan hukum tidak terlepas dari kesadaran hukum, dan kesadaran hukum yang baik adalah ketaatan hukum sedangkan ketidaksadaran hukum yang baik adalah ketidaktaatan itu sendiri.¹³ Kesadaran hukum dalam arti sempit adalah apa yang diketahui orang tentang apa yang demi hukum harus dilakukan dan tidak harus dilakukan, disini sadar diartikan sebagai menjadi tahu. Dalam arti yang lebih luas, kesadaran hukum meliputi tidak hanya fenomena sudah menjadi tahu, akan tetapi juga lebih lanjut menjadi sudah berkemantapan hati untuk mematuhi apa yang diperintahkan oleh hukum. Dengan perkataan lain, apa yang disebut kesadaran itu tidak hanya akan meliputi dimensi *kognitif* (mencakup kegiatan mental/otak) dan dimensi *afektif* (ranah yang berkaitan dengan sikap dan nilai). Sehingga pernyataan ketaatan hukum harus disandingkan sebagai sebab dan akibat dari kesadaran dan ketaatan hukum.¹⁴

Hukum berbeda dengan ilmu yang lain, karena struktur hukum pada dasarnya berbasis kepada kewajiban dan tidak diatas komitmen. Kewajiban moral untuk mentaati dan peranan peraturan membentuk karakteristik masyarakat. Didalam kenyataannya ketaatan terhadap

¹² Departemen Pendidikan Nasional, *Op. Cit*, hlm.1370

¹³ Achmad Ali, 2013, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 298

¹⁴ *Ibid*, hlm. 299

hukum tidaklah sama dengan ketaatan sosial lainnya, ketaatan hukum merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan dan apabila tidak dilaksanakan akan timbul sanksi, tidaklah demikian dengan ketaatan sosial. Ketaatan sosial manakala tidak dilaksanakan maka sanksi-sanksi sosial yang berlaku pada masyarakat inilah yang menjadi penghakim. Menurut penulis tidaklah berlebihan bila ketaatan di dalam hukum cenderung dipaksakan.

Ketaatan sendiri dapat dibedakan dalam 3 (tiga) jenis yaitu:¹⁵

- 1) Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut terkena sanksi. Kelemahan ketaatan jenis ini, karena membutuhkan pengawasan yang terus-menerus.
- 2) Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, hanya karena takut hubungan baiknya dengan pihak lain menjadi rusak.
- 3) Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang menaati suatu aturan, benar-benar karena merasa bahwa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intristik yang dianutnya.

Dalam realitasnya, seseorang dapat mentaati suatu aturan hukum hanya karena ketaatan salah satu jenis saja, misalnya ketaatan karena *compliance*, dan tidak karena *identification* dan *internalization*. Tetapi juga dapat terjadi, seseorang menaati suatu aturan hukum, berdasarkan dua jenis bahkan tiga jenis ketaatan sekaligus. Selain karena aturan hukum itu memang cocok dengan nilai-nilai intrinsik atau harkat serta kehormatan seseorang yang dianutnya, juga sekaligus dapat menghindari sanksi dan memburuknya hubungan baik dengan pihak lain.

¹⁵ *Ibid*, hlm. 348

Sanksi merupakan penilaian pribadi seseorang yang ada kaitannya dengan sikap perilaku dan hati nurani yang tidak mendapatkan pengakuan atau dinilai tidak bermanfaat bila ditaati. Pengaruh hukum dan konsep tujuan, dapat dikatakan bahwa pengaruh konsep berarti sikap tindak atau perilaku yang dikaitkan dengan suatu kaidah hukum dalam kenyataan, berpengaruh positif atau efektifitasnya yang tergantung pada tujuan atau maksud suatu kaidah hukum. Suatu tujuan hukum tidak selalu identik dinyatakan dalam suatu aturan dan belum tentu menjadi alasan yang sesungguhnya dari pembuat aturan tersebut.

Adapun sanksi dapat diklasifikasikan sebagai berikut:

- 1) Sanksi negatif : diberikan bagi anggota masyarakat yang melanggar norma (hukuman/pidana);
- 2) Sanksi positif : bagi yang mematuhi larangan/perintah dari norma itu (penghargaan/hadiah);
- 3) Sanksi formil : dirumuskan/ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan secara tertulis sehingga sifatnya lebih pasti;
- 4) Sanksi informil : dirumuskan secara tidak tertulis (hukum adat).¹⁶

Penggunaan istilah sanksi (*sanction*) untuk merujuk reaksi yang diperoleh orang karena menaati atau melanggar norma. Sanksi positif (*positive sanction*) diberikan kepada orang-orang yang menaati norma sebagai ungkapan persetujuan atas tindakan/perilaku yang mengikuti norma. Sanksi positif dapat berupa materi, misalnya hadiah, piala, atau uang, atau dapat pula berupa tindakan-tindakan seperti pelukan, senyuman, tepukan di punggung, kata-kata hiburan, jabatan

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 349

tangan, atau salam dengan saling menepuk telapak tangan (*high fives*). Sanksi negatif (*negative sanction*) diberikan untuk mencerminkan ketidaksetujuan terhadap pelanggaran norma. Sanksi negatif dapat berupa materi, misalnya dikenakan denda oleh pengadilan, atau dapat pula berupa hal-hal yang simbolik, misalnya kata-kata keras, atau isyarat-isyarat seperti dahi yang mengkerut, tatapan mata, rahang terkatur rapat, atau acungan kepalan tinju.

Sanksi terhadap Notaris terkait penelitian ini dimaksudkan sebagai suatu nestapa dan pertaruhan dalam menjalankan tugas jabatannya, juga sebagai efek jera sehingga timbul suatu kesadaran dan ketaatan untuk mematuhi aturan-aturan atau norma-norma tentang sanksi yang diatur dalam UUJN. Oleh karena itu pengaturan tentang sanksi hukum yang tegas dan jelas terkait penjatuhan sanksi hukum terhadap Notaris yang melakukan tindak pidana merupakan suatu keniscayaan dalam rangka melindungi Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya sebagai pejabat umum dan juga masyarakat pengguna jasa Notaris. Sehingga teori ini menjadi relevan dalam memecahkan masalah pertama dan kedua terkait penelitian ini.

Pertanggungjawaban menimbulkan pengawasan dan dari pengawasan apabila terjadi pelanggaran maka akan diberlakukan sanksi-sanksi baik berupa sanksi perdata, pidana maupun sanksi administrasi. Hukum meliputi berbagai macam bentuk peraturan yang menentukan dan mengatur perhubungan di antara orang-orang yakni

peraturan-peraturan hidup kemasyarakatan yang dinamakan kaedah hukum.¹⁷

C.S.T Kansil mengemukakan: “Barangsiapa yang dengan sengaja melanggar sesuatu kaedah hukum akan dikenakan sanksi yakni sebagai akibat pelanggaran kaedah hukum yang berupa hukuman.”¹⁸ Pengertian sanksi secara umum adalah sebagai alat pemaksa supaya setiap orang mentaati norma-norma yang berlaku. Sanksi terhadap pelanggaran norma hukum dapat diserahkan kepada penguasa, dan sanksinya adalah berupa hukuman yang dengan segera dapat dirasakan oleh pelanggar.¹⁹

Dikaitkan dengan norma hukum perdata sanksinya adalah berupa ganti rugi, batalnya suatu perjanjian dan sebagainya. Jika dikaitkan dengan hukum pidana sanksinya adalah berupa pidana mati, pidana penjara, pidana tutupan, pidana kurungan, pidana denda ditambah dengan pidana tambahan tertentu.²⁰ Sanksi administrasi/administratif adalah sanksi yang dikenakan terhadap pelanggaran administrasi atau ketentuan undang-undang yang bersifat administratif dan pada umumnya sanksi administrasi/administratif berupa pemanggilan dan teguran.

¹⁷ C.S.T. Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia* (selanjutnya disebut C.S.T. Kansil I), Balai Pustaka, Jakarta, hlm. 39

¹⁸ Ibid.

¹⁹ S.R. Sianturi, *Op.Cit*, hlm. 28

²⁰ S.R. Sianturi, *Op.Cit*, hlm. 29

Menurut Herbert L. Packer, sanksi pidana adalah suatu alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang dimiliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar serta untuk menghadapi ancaman-ancaman. Selanjutnya Packer menyatakan bahwa:

- 1) (*The criminal sanction is indispensable; we could not, now or in the foreseeable future get along, without it*). Sanksi pidana sangatlah diperlukan; kita tidak dapat hidup, sekarang maupun dimasa yang akan datang, tanpa pidana.
- 2) (*The criminal sanction is the best available device we have for dealing with gross & immediate harms and threats from harms*). Sanksi pidana merupakan alat atau sarana terbaik yang tersedia, yang kita miliki untuk menghadapi kejahatan-kejahatan atau bahaya besar dan segera serta untuk menghadapi ancaman-ancaman dari bahaya.
- 3) (*The criminal sanction is at once prime guarantor and prime threatener of human freedom. Used provedently and humanely, it is Guarantor; used indiscriminately and, it is coercively threatener*). Sanksi pidana suatu ketika merupakan penjamin yang utama dari kebebasan manusia. Ia merupakan penjamin apabila digunakan secara hemat-cermat dan secara manusiawi, ia merupakan pengancam apabila digunakan secara sembarangan dan secara paksa.²¹

Jan Rummelink menyatakan umumnya sanksi itu muncul dalam bentuk pidanaaan, pengenaan secara sadar dan matang suatu azab oleh instansi penguasa yang berwenang kepada pelaku yang bersalah melanggar aturan hukum. Jan Rummelink mengemukakan juga, bahwa instansi kekuasaan yang berwenang (hakim), tidak sekadar menjatuhkan sanksi, namun juga menjatuhkan tindakan (*maatregel*) untuk

²¹ Herbert L. Packer, 1967, *The Limits of the Criminal Sanction*, Stanford California University Press, hlm. 344-346

pelanggaran norma yang dilakukan karena salah dan kadangkala juga karena kelalaian.²²

Adapun makna dari sanksi yang sesungguhnya adalah merupakan alat pemaksa atau pendorong atau jaminan agar norma hukum ditaati oleh setiap orang, dan juga merupakan akibat hukum bagi seseorang yang melanggar norma hukum, sekaligus merupakan alat preventif dan alat represif.²³

b. Teori Pembuktian

Menurut Sudikno Mertokusumo, membuktikan mengandung beberapa pengertian yaitu membuktikan dalam arti logis, konvensional dan yuridis.²⁴

- 1) Membuktikan dalam arti logis adalah memberikan kepastian yang bersifat mutlak, karena berlaku bagi setiap orang dan tidak memungkinkan adanya bukti lawan.
- 2) Membuktikan dalam arti konvensional juga berarti memberikan kepastian, hanya saja bukan kepastian mutlak, melainkan kepastian nisbi atau relatif sifatnya yang mempunyai tingkatan-tingkatan yaitu:
 - a) Kepastian yang didasarkan atas perasaan belaka, yang bersifat intuitif dan disebut *conviction intime*.
 - b) Kepastian yang didasarkan atas pertimbangan akal, oleh karena itu disebut juga *conviction raisonnee*.
 - c) Membuktikan dalam hukum acara mempunyai arti yuridis. Pembuktian dalam arti yuridis ini hanya berlaku bagi pihak-pihak yang berperkara atau yang memperoleh hak dari mereka.

²² Jan Remmelink, 2003, *Hukum Pidana*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 7

²³ S.R. Sianturi, *Op.Cit*, hlm. 29-30

²⁴ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm.101-102

Dengan demikian, pembuktian dalam arti yuridis tidak menuju kepada kebenaran mutlak, hal ini terlihat bahwa tidak tertutup kemungkinan adanya pengakuan, kesaksian atau surat-surat itu tidak benar atau dipalsukan. Maka dalam hal ini dimungkinkan adanya bukti lawan.

Pendapat menarik dikemukakan oleh Supomo tentang pembuktian dengan menerangkan bahwa pembuktian mempunyai arti luas dan arti terbatas. Dalam arti luas membuktikan berarti memperkuat kesimpulan hakim dengan syarat-syarat bukti yang sah. Sedangkan membuktikan dalam arti terbatas maknanya bahwa yang perlu dibuktikan itu hanyalah hal-hal yang dibantah oleh tergugat. Hal yang diakui oleh tergugat tidak perlu dibuktikan lagi.²⁵

Subekti memberikan arti membuktikan dengan mengikat hakim untuk membenarkan kebenaran peristiwa/ hak yang dipersengketakan oleh para pihak dalam suatu perkara.²⁶ Penulis berpendapat bahwa pengertian membuktikan yang ditekankan disini adalah pengertian membuktikan baik dalam hukum acara perdata maupun hukum acara pidana. Pembuktian dalam proses perdata adalah upaya yang dilakukan oleh para pihak untuk menyelesaikan persengketaan atau untuk memberikan kepastian tentang benar terjadinya peristiwa hukum tertentu, dengan menggunakan alat bukti yang ditentukan oleh hukum,

²⁵ Achmad Ali dan Wiwie Heryani, 2013, *Asas-asas Hukum Pembuktian Perdata*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, hlm.20

²⁶ *Ibid*, hlm.21

sehingga dapat dihasilkan suatu penetapan atau putusan oleh pengadilan. Terhadap Notaris yang diduga melakukan tindak pidana maka Hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila sekurang-kurangnya terdapat dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar telah terjadi dan terdakwa yang bersalah melakukannya. Sehingga teori ini memiliki relevansi untuk memecahkan permasalahan kedua dalam penelitian ini.

c. Teori Kebijakan Hukum Pidana

Pendekatan kebijakan mencakup pengertian yang saling terkait antara pendekatan yang berorientasi pada tujuan, pendekatan yang rasional, pendekatan ekonomis dan pragmatis, serta pendekatan yang berorientasi pada nilai.²⁷ *Crime is designation, which means that crime is defined by other than criminals. Crime is behavior subject to judgment of other*²⁸ (Kejahatan adalah sebutan, yang berarti bahwa kejahatan didefinisikan oleh orang lain selain penjahat. Kejahatan adalah perilaku subjek untuk pertimbangan lainnya).

Kebijakan penegakan hukum pidana merupakan serangkaian proses yang terdiri dari tiga tahap kebijakan, yaitu:

²⁷ Barda Nawawi Arief, 1994, *Kebijakan Legislatif Dalam Penanggulangan Kejahatan dengan Pidana Penjara* (selanjutnya disebut Barda Nawawi Arief I), Universitas Diponegoro, Semarang, hlm. 61

²⁸ Peter Hoefnagels G., 1973, *The Other Side of Criminology*, Kluwer Deventer, Holland, hlm. 92

- 1) Tahap kebijakan legislatif (formulatif) yaitu menetapkan atau merumuskan perbuatan apa yang dapat dipidana dan sanksi apa yang dapat dikenakan oleh badan pembuat undang-undang.
- 2) Tahap kebijakan yudikatif/aplikatif yaitu menerapkan hukum pidana oleh aparat penegak hukum, mulai dari kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.
- 3) Tahap kebijakan eksekutif/administratif yaitu melaksanakan hukum pidana secara konkrit, oleh aparat pelaksana pidana.²⁹

Dalam arti sempit/formal, penjatuhan pidana berartikewenangan menjatuhkan/ mengenakan sanksi pidana menurut undang-undang oleh pejabat yang berwenang (hakim). Sedangkan dalam arti luas/material, penjatuhan pidana merupakan mata rantai proses tindakan hukum dari pejabat yang berwenang, mulai dari proses penyidikan, penuntutan, sampai pada putusan pidana dijatuhkan oleh pengadilan dan dilaksanakan oleh aparat pelaksana pidana. Hal ini merupakan satu kesatuan sistem penegakan hukum pidana yang integral. Oleh karena itu keseluruhan sistem/proses/kewenangan penegakan hukum pidana itupun harus terwujud dalam satu kesatuan kebijakan legislatif yang integral.³⁰ Kebijakan hukum pidana tidak dapat dipisahkan dari sistem hukum pidana, dalam hal ini Marc Ancel menyatakan bahwa setiap masyarakat yang terorganisir memiliki sistem hukum yang terdiri dari

²⁹ Barda Nawawi Arief, 1998, *Beberapa Aspek Kebijakan Penegakan dan Pengembangan Hukum Pidana* (selanjutnya disebut Barda Nawawi Arief II), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 30

³⁰ Ida Ayu Indah Sukma Angandari, 2011, *Kebijakan Pembaharuan Hukum Pidana Dalam Penanggulangan Tindak Pidana Penyalahgunaan Kartu Kredit (Credit Card)*, Tesis Magister Ilmu Hukum, Universitas Udayana, Denpasar, hlm. 37

peraturan-peraturan hukum pidana beserta sanksinya, suatu prosedur hukum pidana dan suatu mekanisme penjatuhan sanksi pidana.³¹

Terkait penjatuhan sanksi pidana, tidak bisa terlepas dari dasar pokok sistem hukum pidana di Indonesia yang menganut asas legalitas (*principle of legality*) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat 1 KUHP, merupakan asas yang menentukan bahwa tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika tidak ditentukan terlebih dahulu dalam perundang-undangan (*nullum delictum nulla poena sine praevia lege*). Maka tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal itu terlebih dahulu belum dinyatakan dalam suatu aturan undang-undang.³²

Pengaturan sanksi hukum dalam UUJN yaitu sanksi perdata dan sanksi administratif yang diatur dalam pasal-pasal tertentu secara limitatif dan dalam kode etik jabatan notaris yaitu dalam Pasal 6, salah satunya adalah pemberhentian dengan tidak hormat, kaitannya Notaris diberhentikan dengan tidak hormat sudah pasti melakukan pelanggaran berat dan secara otomatis berhubungan dengan tindak pidana yang memungkinkan Notaris diberhentikan secara tidak hormat.

Notaris melakukan suatu tindak pidana tidak terlepas dari adanya keinginan dan kesempatan, tetapi Notaris lupa walaupun UUJN belum mengatur tentang sanksi pidana, namun Notaris masih dapat dikenakan ketentuan tentang sanksi pidana secara umum yang diatur

³¹ Barda Nawawi Arief, *Op.Cit*, hlm.28-29

³² Moeljatno, *Op.Cit.*, hlm.23-25

dalam KUHP, sehingga alangkah lebih baik apabila UUJN sendiri mengatur ketentuan pidana tersebut dengan menambahkan atau menyisipkan satu pasal mengenai sanksi pidana terhadap Notaris yang melanggar kewajiban dan larangan dalam UUJN.

d. Teori Kepastian Hukum

E.Utrech memberikan definisi hukum dalam bukunya *Pengantar Dalam Hukum Indonesia* menjelaskan bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup (perintah-perintah dan larangan-larangan) yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan dari pihak pemerintah.³³

Pendapat lain dikemukakan oleh J.C.T. Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto, mengungkapkan bahwa hukum itu adalah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat, yang dibuat oleh badan-badan resmi berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan tadi berakibat diambilnya tindakan hukuman.³⁴

Secara umum hukum dapat diberi definisi sebagai himpunan peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang dengan tujuan untuk mengatur tata kehidupan bermasyarakat yang mempunyai ciri

³³ Mokhammad Najih dan Soimin, 2012, *Pengantar Hukum Indonesia*, Setara Press, Malang, hlm. 9

³⁴ C.S.T Kansil, 1996, *Latihan Ujian Pengantar Ilmu Hukum* (selanjutnya disebut dengan C.S.T. Kansil II), Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 11

memerintah dan melarang serta mempunyai sifat memaksa dengan menjatuhkan sanksi hukuman bagi mereka yang melanggarnya, jadi dalam hukum terkandung unsur-unsur yaitu peraturan-peraturan yang dibuat oleh yang berwenang, tujuan mengatur tata tertib kehidupan bermasyarakat, mempunyai ciri memerintah dan melarang dan bersifat memaksa agar ditaati.³⁵

Suatu sistem hukum di Indonesia dalam bentuk peraturan perundang-undangan terikat pada suatu hirarkis dalam arti peraturan perundang-undangan yang lebih rendah validitasnya ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. Hal tersebut dikemukakan juga Hans Kelsen dengan Stufenbau Teori yang menyebutkan bahwa tatanan hukum itu merupakan sistem norma yang hirarkis atau bertingkat. Susunan kaidah hukum ini dimulai dari tingkat yang paling bawah, yaitu:

- 1) Kaedah individual (konkrit) dari badan-badan pelaksanaan hokum terutama pengadilan.
- 2) Kaedah umum yaitu peraturan perundang-undangn atau hukum kebiasaan.
- 3) Kaedah-kaedah dari konstitusi.

Ketiga kaedah tersebut disebut hukum positif. Di atas konstitusi terdapat kaedah dasar hipotesis yang lebih tinggi yang bukan merupakan kaedah positif dan disebut Grundnorm. Kaedah-kaedah hukum dari tingkatan yang lebih rendah memperoleh kekuatannya dari

³⁵ R. Soeroso, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.38

kaedah hukum yang lebih tinggi. Dalam hubungannya dengan hubungan hukum menurut Achmad Ali ada 3 jenis sudut pandang :

- 1) Sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau yuridis dokmatif yaitu di mana hukum bertitik beratkan pada segi kepastian hukumnya.
- 2) Sudut pandang filsafat hukum yaitu tujuan hukum dititik beratkan pada segi keadilan.
- 3) Sudut pandang sosiologis hukum yaitu tujuan hokum dititik beratkan pada segi kemanfaatannya.³⁶

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.³⁷

Kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Van Kant mengatakan bahwa hukum bertujuan menjaga

³⁶ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum* (selanjutnya disebut dengan Achmad Ali I), Ghlmia Indonesia, Bogor, hlm.72

³⁷ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum* (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki I), Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm. 158

kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu, berdasarkan anggapan Van Kant, Utrecht mengemukakan pendapat bahwa hukum bertugas menjamin adanya kepastian hukum (*rechtzekerheid*) dalam pergaulan manusia. Bagi dia hukum menjamin kepada pihak yang satu terhadap pihak yang lain.³⁸

Menurut Gustav Radbruch, kepastian hukum atau *Rechtssicherheit security, rechts-zekerheid* adalah sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu dituliskan, dicitifkan, dan menjadi publik.³⁹ Kepastian hukum menyangkut masalah *law Sicherheit durch das Recht*, seperti memastikan bahwa pencurian, pembunuhan menurut hukum merupakan kejahatan. Kepastian hukum adalah *Sicherheit des Rechts selbst* atau kepastian hukum itu sendiri. Negara sebagai sebuah sistem hukum yang pasti, sehingga dalam rangka menjamin kepastian hukum maka berlaku asas-asas hukum. Dalam kehidupan masyarakat terdapat berbagai macam norma yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi tata cara seseorang untuk berperilaku atau bertindak. Dalam bukunya yang berjudul *General teori of law And State*, Hans Kelsen mengutarakan adanya dua sistem norma, yaitu sistem norma yang statik (nomostatik) dan sistem norma dinamik (nomodinamik).

³⁸ Chainur Arrasjid, 2008, *Dasar-Dasar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 42

³⁹ Achmad Ali, 2009, *Menguak Teori (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* (selanjutnya disebut dengan Achmad Ali II), Predana Media Group, hlm. 292

Adapun asas-asas hukum dan konsep hukum dalam landasan teoritis ini yang digunakan untuk membahas masalah penelitian ini dapat penulis identifikasikan sebagai berikut:

a. Asas-Asas Hukum

1) Asas Kepastian Hukum

a) Asas kepastian hukum merupakan salah satu asas terpenting dalam Negara hukum. Menurut Gustav Radbruch, hukum memiliki tujuan yang berorientasi pada 3 (tiga) hal yaitu:⁴⁰

- i. Kepastian Hukum; Kepastian hukum oleh setiap orang dapat terwujud dengan ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Hukum yang berlaku pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang, hal ini dikenal juga dengan istilah *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia runtuh hukum harus ditegakkan). Itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum. Kepastian hukum merupakan perlindungan *yustisiabel* terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.
- ii. Keadilan; Keadilan merupakan harapan yang harus dipenuhi dalam penegakan hukum. Berdasarkan karakteristiknya, keadilan bersifat subyektif, individualistis dan tidak menyamaratakan. Apabila penegak hukum menitikberatkan kepada nilai keadilan sedangkan nilai kemanfaatan dan kepastian hukum dikesampingkan, maka hukum itu tidak dapat berjalan dengan baik.
- iii. Daya Guna dan Kemanfaatan; Demikian pula sebaliknya jika menitikberatkan kepada nilai kemanfaatan sedangkan kepastian hukum dan keadilan dikesampingkan, maka hukum itu tidak jalan. Idealnya dalam menegakkan hukum itu nilai-nilai dasar keadilan yang merupakan nilai dasar filsafat dan nilai-nilai dasar kemanfaatan merupakan suatu kesatuan berlaku secara sosiologis, serta nilai dasar kepastian hukum

⁴⁰ Notohamidjojo, 2011, *Soal-Soal Pokok Filsafat Hukum*, Griya Media, Salatiga, hlm.33

yang merupakan kesatuan yang secara yuridis harus diterapkan secara seimbang dalam menegakkan hukum.

Asas kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum yang memberi penjelasan kepada individu tentang perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, adanya keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan kekuasaan pemerintah. Asas kepastian hukum ini memberikan landasan tingkah laku individu dan landasan perbuatan yang dapat dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.⁴¹

Asas kepastian hukum adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena dapat memberikan pengaturan secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan atau multitafsir, dan logis dalam arti hukum tersebut menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma ataupun adanya kekaburan dan kekosongan norma. Penjelasan

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, hlm.158

Pasal 6 huruf i Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2011 Nomor 82, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5234, menetapkan bahwa dalam pembuatan peraturan perundang-undangan salah satunya harus mencerminkan adanya asas kepastian hukum. Kepastian hukum berarti bahwa setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus dapat mewujudkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan kepastian hukum tidak terkecuali UUJN. Asas ini memiliki relevansi untuk menganalisis rumusan masalah yang pertama terkait tidak adanya pengaturan tentang sanksi hukum khususnya sanksi pidana dan sanksi perdata terkait terhadap Notaris yang melakukan tindak pidana.

b. Asas Praduga Sah

Asas ini menegaskan perlindungan hukum terhadap produk hukum seorang Notaris dapat dilindungi dengan adanya asas praduga sah. Asas praduga sah (*Vermoeden van Rechtmatigheid* atau *Presumptio Iustae Causa*) adalah asas yang menganggap sah suatu perbuatan hukum sebelum adanya putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap (*inkracht*) yang menyatakan tidak sah.

Mengacu pada asas praduga sah ini maka Notaris yang melakukan tindakan pidana yang diperbuat oleh Notaris harus dapat

membela dirinya. Sebelum dapat dibuktikan ketidakabsahan baik dari aspek lahiriah, formil maupun materil. Apabila tidak dapat dibuktikan maka Notaris yang bersangkutan tetap bisa menjalankan jabatannya.

c. Konsep Hukum

Konsep Perlindungan hukum selalu terkait dengan peran dan fungsi hukum sebagai pengatur dan pelindung kepentingan masyarakat. Bronislaw Malinowski dalam bukunya berjudul *Crime and Custom in Savage* mengatakan: “Bahwa hukum tidak hanya berperan di dalam keadaan-keadaan yang penuh kekerasan dan pertentangan, akan tetapi bahwa hukum juga berperan pada aktivitas sehari-hari”.⁴²

Philipus M. Hadjon mendefinisikan perlindungan hukum sebagai: “Perlindungan akan harkat martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan”.⁴³

Perlindungan hukum harus berdasarkan atas suatu ketentuan dan aturan hukum yang berfungsi untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Perlindungan, keadilan, dan kesejahteraan tersebut ditujukan pada subyek hukum yaitu pendukung hak dan kewajiban, tidak terkecuali bagi seorang Notaris.⁴⁴ Notaris sebagai pejabat umum dalam

⁴² Soeroso, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.49

⁴³ Philipus M. Hadjon, 2007, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, (Selanjutnya disebut Philipus M. Hadjon II), hlm.37

⁴⁴ Habib Adjie, 2009, *Meneropong Khasanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, (selanjutnya disebut Habib Adjie II), hlm.83

menjalankan jabatannya perlu diberikan perlindungan hukum terhadap pihak-pihak yang beritikad tidak baik, terutama berkaitan dengan tidak diaturnya tentang penjatuhan sanksi hukum (sesuai hukum acara) terhadap Notaris yang melakukan tindak pidana, kalau tidak diatur dalam undang-undang jabatan Notaris maka yang berlaku Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Ketiadaan pengaturan sanksi pidana, yang dalam kenyataannya sangat tidak melindungi Notaris dalam menjalankan jabatannya, karena sebenarnya dalam suatu tindakan hukum atau pelanggaran yang dilakukan Notaris dapat dijatuhi sanksi administrasi atau perdata atau kode etik jabatan Notaris, tapi kemudian ditarik atau dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris. Hal ini tentu sangat merugikan dan tidak memberikan perlindungan hukum secara maksimal terhadap Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya sebagai pejabat umum.

F. Metode Penelitian

Dalam penelitian termasuk Penelitian Hukum, dikenal bermacam-macam jenis dan tipe penelitian. Hal ini dapat dilihat berdasarkan sudut pandang dan cara peninjauannya, serta pada umumnya suatu penelitian sosial termasuk penelitian hukum dapat ditinjau dari segi sifat, bentuk, tujuan dan penerapan yang dapat dilihat dari berbagai sudut disiplin ilmu.

Penentuan macam atau jenis penelitian dapat dipandang penting karena erat kaitannya antara jenis penelitian itu dengan sistematika dan metode serta setiap analisa data yang harus dilakukan untuk setiap penelitian,

semua itu harus dilakukan guna untuk mencapai nilai validitas data yang tinggi, baik dari data yang dikumpulkan hingga hasil akhir dari penelitian yang dilakukan.⁴⁵

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisa dan konstruksi yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten.⁴⁶ Penguasaan metode penelitian akan bermanfaat secara nyata bagi seorang peneliti dalam melakukan tugas penelitian. Peneliti akan dapat melakukan penelitian lebih baik dan benar, sehingga hasil yang diperoleh tentu berkualitas prima.⁴⁷

Metodologi merupakan unsur yang mutlak untuk melakukan suatu penelitian, maka dalam penyusunan tesis ini penulis menggunakan beberapa metode penelitian yaitu :

1. Jenis dan Pendekatan Penelitian

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan Konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis dan konsisten. Metodologi berarti sesuai dengan metode atau cara tertentu, sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu.⁴⁸

⁴⁵ Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta 1991, hlm 7

⁴⁶ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta 1986, hlm 5.

⁴⁷ Bambang Waluyo, *Op.Cit*, hlm 17

⁴⁸ Soerjono Soekanto, 2010, *Pengantar Penelitian Hukum* (selanjutnya disebut Soerjono Soekanto I), cet.3, Universitas Indonesia (UI-Press), Jakarta, hlm. 42

Penelitian yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *research*, pada hakekatnya merupakan sebuah upaya pencarian.

Lewat penelitian (*research*) orang mencari (*search*) temuan-temuan baru, berupa pengetahuan yang benar (*truth, true knowledge*), yang dapat dipakai untuk menjawab suatu pertanyaan atau untuk memecahkan masalah.⁴⁹ Sebagaimana dinyatakan dalam buku *Legal Research*, yaitu :

“*Legal research is an essential component of legal practice. It is the process of finding the law that governs an activity and materials that explain or analyze that law*”⁵⁰

bahwa penelitian hukum itu merupakan komponen penting dari praktik hukum, ini merupakan proses untuk menemukan hukum yang mengatur suatu aktifitas yang menjelaskan atau menganalisa hukum material tersebut. Soerjono Soekanto mengemukakan, dalam ilmu hukum terdapat dua jenis penelitian hukum, yaitu penelitian hukum normatif dan penelitian hukum sosiologis atau empiris.⁵¹

Penelitian hukum ini termasuk dalam penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum yuridis normatif yaitu merupakan metode penelitian yang menggunakan cara berfikir deduktif dan berdasarkan kepada kebenaran koheren dalam menemukan kebenaran. Penelitian dilakukan berdasarkan pendekatan yuridis normatif, meliputi penelitian terhadap asas-asas hukum, sumber-sumber hukum, peraturan perundang-

⁴⁹ M.Syamsudin, 2007, *Operasionalisasi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 1

⁵⁰ Morris L. Cohen & Kent C. Olson, 2000, *Legal Research*, In A Nutshell, West Group, ST. Paul, Minn, Printed in the United States of America, hlm.1

⁵¹ Soerjono Soekanto I, *Op.Cit*, hlm. 51

undangan yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat menganalisa permasalahan yang dibahas. Macam-macam pendekatan yang digunakan dalam di dalam penelitian hukum adalah:⁵²

- a. Pendekatan undang-undang (*statue approach*)
- b. Pendekatan kasus (*case approach*)
- c. Pendekatan historis (*historical approach*)
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*)
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Dalam penelitian ini dipergunakan pendekatan perundang-undangan (*the statue approach*) dan pendekatan analisis konsep hukum (*analitical & Conseptual Approach*). Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang ditangani, yang dimaksud dengan *statue* adalah legislasi dan regulasi.⁵³ Pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dilakukan dengan menelaah atau mengkaji ketentuan-ketentuan hukum serta peraturan perundang-undangan⁵⁴ yang mengatur tentang Sanksi Terhadap Notaris Yang Melakukan Tindak Pidana Menurut Peraturan Perundang-Undang Di Indonesia.

Pendekatan peraturan perundang-undangan (*The Statute Approach*) adalah penelitian menggunakan pendekatan perundang-undangan. Materi yang akan diteliti adalah berbagai aturan hukum yang menjadi fokus

⁵² Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Penelitian Hukum* (selanjutnya disebut Peter Mahmud Marzuki II), Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93

⁵³ Soerjono Soekanto I, *Op.Cit*, hlm. 93

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki II, *Loc.Cit*.

sekaligus tema sentral terkait penelitian ini. Peneliti harus melihat hukum sebagai sistem tertutup yang mempunyai sifat-sifat sebagai berikut:

- a. *Comprehensive* artinya norma-norma hukum yang ada didalamnya terkait antara satu dengan lain secara logis.
- b. *All-inclusive* bahwa kumpulan norma hukum tersebut cukup mampu menampung permasalahan hukum yang ada, sehingga tidak akan ada kekurangan hukum.
- c. *Systematic* bahwa disamping bertautan antara satu dengan yang lain, norma-norma hukum tersebut juga tersusun secara hierarkhis.⁵⁵

Pendekatan analisis konsep hukum (*Analytical & Conceptual Approach*) adalah analisis terhadap bahan hukum terkait penelitian ini untuk mengetahui makna yang terkandung oleh istilah-istilah yang digunakan dalam aturan perundang-undangan secara konseptual. Hal ini dilakukan dengan melalui cara peneliti berusaha memperoleh makna baru yang terkandung dalam aturan hukum yang bersangkutan.

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan Sumber Data dalam penelitian ini adalah :

a. Data Sekunder

Data bersumber dari peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan KUHP. Undang-Undang yang relevan dengan pembahasan penelitian ini yakni KUHP : Pasal-pasal tentang Pemalsuan, yaitu pasal 263 dan 264 KUHP, Pasal-pasal tentang Penggelapan, yaitu pasal 372 dan 374 KUHP. Pasal tentang Pencucian uang sebagaimana diatur dalam Undang-Undang No. 8

⁵⁵ Jhony Ibrahim, 2005, *Teori & Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Pustaka Tinta Emas, Surabaya. hlm.302

Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang, Pasal tentang Memberikan Keterangan Palsu di Bawah Sumpah, sebagaimana diatur dalam pasal 242 KUHP dihubungkan dengan undang-undang nomor 2 tahun 2014 yang mengatur tentang Perilaku, Tugas, Kewenangan dan Kewajiban Notaris.

Secara lengkap sumber bahan hukum primer yang dipergunakan dalam penulisan tesis ini dapat penulis jelaskan sebagai berikut:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara RI Tahun 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek Van Strafrecht, Staatsblad* 1915 no.732).
- 3) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Hukum Acara Pidana.
- 4) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4432.
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491.

b. Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan /informasi tentang bahan hukum primer, yang terdiri dari:

- 1) Buku atau literatur hukum;
- 2) Karya ilmiah para sarjana;
- 3) Hasil-hasil penelitian;
- 4) Jurnal hukum.

- c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus (hukum), kamus bahasa Indonesia, ensiklopedi hukum, internet dan lain-lain.⁵⁶

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan metoda bola salju (*snowball method*).⁵⁷ Metode bola salju adalah menggelinding terus menerus yang mengacu kepada peraturan perundang-undangan dan buku-buku hukum dalam daftar pustaka. Pengumpulan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan tertier diinventarisasi dan diklasifikasi secara sistematis sesuai dengan permasalahan yang dibahas dalam penelitian ini. Dengan pengklasifikasian diharapkan dapat memudahkan melakukan analisis terhadap permasalahan yang menjadi obyek penelitian dengan mengelaborasi antara bahan hukum primer, sekunder serta bahan hukum tertier kemudian dianalisis dan disusun secara sistematis.

4. Teknik Analisis Data

Teknik analisis bahan hukum dalam penelitian ini menggunakan teknik deskripsi dan tehnik analisis kuantitatif. Teknik deskripsi adalah menguraikan adanya suatu kondisi atau posisi dari proposisi-proposisi

⁵⁶ Amiruddin dan Zaenal Asikin, 2008, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Edisi ke-1, Cet. IV, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.31

⁵⁷ I Made Wahyu Chandra Satriana, 2013, *Kebijakan Formulasi Keadilan Restoratif Dalam Sistem Peradilan Pidana* (tesis), Program Studi Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Udayana, Denpasar.

hukum atau non hukum,⁵⁸ sedangkan teknik penemuan hukum menggunakan teknik konstruksi hukum dengan metode analogi adalah suatu bentuk penalaran dengan memperluas berlakunya suatu pasal dari aturan hukum atau undang-undang terhadap peristiwa hukum yang eksplisit (jelas-jelas) tidak disebut dalam aturan hukum dimaksud. Penemuan hukum menurut Sudikno Mertokusumo adalah proses penemuan hukum oleh hakim atau aparat penegak hukum lainnya yang ditugaskan untuk menerapkan peraturan hukum umum pada peristiwa yang konkret. Penemuan hukum sebagai proses konkretisasi atau individualisasi peraturan hukum yang bersifat umum dengan mengingat peristiwa konkret tertentu. Apabila terjadi kekosongan hukum maka hukum harus dicari dan ditemukan melalui penemuan hukum.⁵⁹

G. Sistematika Penulisan

Guna mendapat gambaran menyeluruh mengenai bahasan dalam penulisan hukum ini, penulis dapat menguraikan sistematika penulisan hukum Tesis adalah sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan. Berisi Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

⁵⁸ M. Iqbal Hasan, 2002, *Pokok-Pokok Materi Metode Penelitian dan Aplikasinya*, Cet. I, Ghlmia Indonesia, Jakarta, hlm.43

⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, dalam Eddy O.S. Hiariej, 2009, *Asas Legalitas dan Penemuan dalam Hukum Pidana*, Penerbit Erlangga, Jogjakarta, hlm.56

BAB II : Tinjauan Pustaka. Berisi Tentang Notaris, yang terdiri dari: Pengertian Notaris, Dasar Hukum Notaris, Kewenangan dan Larangan Notaris, Hak dan Kewajiban Hukum Notaris; Tentang Kode Etik Notaris; Tentang Tindak Pidana, terdiri dari: Pengertian Tindak Pidana, Jenis-jenis Tindak Pidana.

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan. Meneliti dan Membahas Perbuatan Tindak Pidana apa saja yang bisa dilakukan Notaris menurut Hukum Positif saat ini, serta sanksi apa yang dapat diberikan kepada notaris yang melakukan tindak pidana menurut perundang-undangan di Indonesia berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam UUJN pasal 84 dan pasal 85 yaitu meliputi sanksi perdata dan sanksi administrasi.

BAB IV : Penutup ; Yang Terdiri dari Kesimpulan dan Saran