

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia adalah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin kepastian, perlindungan, dan ketertiban hukum dalam hidup masyarakatnya. Salah satu bentuk dalam menjamin kepastian hukum dalam hidup masyarakat adalah mengatur keberadaan Notaris. Notaris memiliki tugas dan fungsinya membuat alat bukti tertulis yang bersifat otentik untuk mewujudkan kepastian, perlindungan dan ketertiban hukum tersebut.

Notaris dalam istilah Belanda yaitu "*Openbare Ambtenaren*" yang berarti pejabat umum sebagaimana tercantum pada Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (*Regliment op Het Notaris Ambt In Indonesia*, Stb.1860:3). Peraturan tersebut menyebutkan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang berdasarkan hukum untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan

kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.<sup>1</sup>

Pengertian Notaris menurut Undang-Undang Jabatan Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang ini atau Undang-Undang lainnya berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 (Undang-Undang Jabatan Notaris).<sup>2</sup>

Akta Notaris lahir karena adanya keterlibatan langsung dari pihak-pihak yang menghadap Notaris. Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang. Akta Notaris mencantumkan, memuat, serta menguraikan perihal perjanjian serta penetapan yang telah dibuat oleh saksi-saksi dan para menghadap untuk suatu tujuan tertentu tergantung dari permintaan dari pihak menghadap.

Akta yang dibuat oleh Notaris harus mengandung syarat-syarat yang diperlukan dan ditentukan agar tercapai sifat otentik dari akta itu sendiri, misalnya: dalam hal pembacaan akta yang bertujuan untuk menerangkan para pihak, dan para pihak diharuskan untuk mencantumkan identitas diri, menandatangani akta dan sebagainya sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tepatnya pada pasal

---

<sup>1</sup> G.H.S. L.Tobing, 1992, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga, Hlm.3.

<sup>2</sup> Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004.

1868 yang berbunyi, “Suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”. Menurut Edmond Makarim, akta otentik itu sendiri dalam Pasal 1868 KUH Perdata tercipta karena dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, bukan karena suatu penetapan dari Undang-Undang.<sup>3</sup>

Pembacaan Akta yang dilakukan oleh Notaris di hadapan para saksi dan penghadap sangatlah penting untuk dilakukan karena dalam pembacaan akta tersebut Notaris menjelaskan apa isi akta tersebut, yang merupakan hasil kesepakatan dan kehendak dari para pihak, sehingga para pihak mengetahui keterangan yang tercantum dalam akta tersebut untuk menghindari rasa keberatan atau kerugian yang mungkin bisa ditanggung di kemudian hari nanti sesuai dengan Peraturan Jabatan Notaris Tahun 1860 Ayat 1 yang berbunyi: “Notaris harus membacakan akta itu kepada para penghadap dan para saksi”.

Notaris harus dan wajib memahami dan menjalankan ketentuan yang telah dibuat dalam Undang-Undang Republik Indonesia No.30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (yang dalam penulisan ini disebut Undang-Undang Jabatan Notaris) dalam kewajibannya sebagai pembuat akta otentik. Sesuai dengan Pasal 16 angka 1 huruf (a) Undang-Undang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa Notaris diwajibkan untuk

---

<sup>3</sup> Edmond Makarim, 2012, *Notaris dan Transaksi Elektronik: Kajian hukum tentang Cybernotary atau Electronic Notary*, Surabaya: Raja Grafindo, Hlm.23.

bertindak jujur, seksama, mandiri, dan tidak berpihak dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Selain itu, Notaris diwajibkan untuk harus bertindak secara hati-hati dan cermat serta teliti dalam menjalankan prosedur dan jabatannya untuk membuat akta otentik.

Dalam perjalanan jabatannya, Notaris terkadang menemui berbagai macam kendala yang dapat menyebabkan Notaris berpeluang untuk melakukan perbuatan yang melawan hukum baik dalam lingkup hukum administrasi, hukum perdata, bahkan lingkup hukum pidana. Beberapa masalah yang sering dialami Notaris adalah sebagai berikut:<sup>4</sup>

1. Keterbatasan ruang penyimpanan akta dan jurnal
2. Pelanggaran syarat-syarat keotentikan
3. Pemalsuan identitas diri penghadap
4. Benturan kepentingan
5. Perlindungan kerahasiaan
6. Pertanggungjawaban pajak

Salah satu masalah sebagaimana tersebut di atas yang dialami oleh notaris adalah pemalsuan identitas diri penghadap. Dalam prakteknya, identitas diri atau Kartu Tanda Penduduk (KTP) penghadap yang menjadi bukti saat pembuatan akta tidak diperiksa kembali oleh Notaris meskipun pada perjanjian kredit telah dilakukan survei atau pemeriksaan oleh bank selaku kreditor terhadap identitas diri atau Kartu

---

<sup>4</sup> Edmond Makarim, 2012, *Notaris dan Transaksi Elektronik: Kajian hukum tentang Cybernotary atau Electronic Notary*, Surabaya: Raja Grafindo, Hlm.18.

Tanda Penduduk.<sup>5</sup> Sebagai akibatnya, Notaris yang harus menanggung segala permasalahan yang telah ditimbulkan oleh debitor apabila pada kenyataannya debitor dengan sengaja menyerahkan identitas atau Kartu Tanda Penduduk yang tidak terbukti keasliannya.

Di samping itu, notaris terkadang kurang memahami akibat yang ditanggung apabila dalam akta yang telah dibuat ternyata penghadap mencantumkan identitas diri yang palsu. Oleh karena itu, Notaris meminta Kartu Tanda Penduduk asli dari setiap pihak yang bertujuan untuk mencocokkan dengan salinan Kartu Tanda Penduduk yang terdapat di fotokopi yang telah diserahkan oleh penghadap.

Notaris juga berhak meminta penghadap untuk melampirkan pasport suami isteri. Dalam hal penghadap tidak atau belum mempunyai pasport, maka Notaris akan meminta penghadap untuk menyertakan Kartu Keluarga dan Buku Nikah yang telah diterbitkan oleh Camat tempat asal penghadap atau pihak berwenang yang lainnya. Akan tetapi pada kenyataannya masih terdapat kasus yang menimpa Notaris akibat kelalaiannya dalam hal pencocokan identitas diri penghadap dari salinan atau fotocopy yang dilampirkan dengan identitas diri asli yang berakibat tindakan melawan hukum yang harus dipertanggung jawabkan.

---

<sup>5</sup> Hasil Wawancara dengan Dr. Endang Sri Handayani, SH, Sp.N, MH., Notaris/PPAT Kota Semarang, Minggu, 11 Juli 2021, 11:30 WIB.

Apabila ternyata pada prakteknya Notaris menemukan fakta bahwa identitas diri berupa: kartu tanda penduduk (KTP) atau paspor yang telah dilampirkan oleh penghadap tidak sesuai dengan yang tercantum di salinan fotocopy identitas diri / kartu tanda penduduk (KTP) penghadap maka hal itu bukan lagi permasalahan yang ditanggung oleh Notaris karena Notaris sudah mematuhi peraturan yang dibuat oleh Undang-Undang mengenai proses pembuatan akta.

Dalam perjalanan bekerja, Notaris tidak bertanggung jawab atas segala sesuatu dalam akta yang terletak dalam isi akta baik itu dari identitas diri para pihak, informasi, berkas, maupun keterangan yang tertuang didalamnya yang berdasarkan keterangan palsu. Notaris pada dasarnya hanya menuangkan keterangan dan keinginan penghadap dalam akta yang mana bukan kewenangan notaris untuk menyelidiki kebenaran atas hal-hal yang dikemukakan oleh para pihak/penghadap, Tetapi pada kenyataannya, Notaris dapat digugat apabila dalam perjalanan akta yang dibuatnya merugikan salah satu pihak yang terkait didalamnya. Notaris akan diduga turut membuat pelanggaran hukum akibat dari hal tersebut.

Notaris dapat dijatuhi hukuman mengacu pada ketentuan Pasal 55 ayat (1) angka 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana yang mengatur mengenai pidana penyertaan, seseorang dapat dipidana sebagai pelaku tindak pidana, yaitu bagi: “mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan.” Dalam hal seorang Notaris membuat atau bekerja sama dan menandatangani suatu akta proforma atau akta palsu, maka terhadap Notaris tersebut

dapat dikenakan pidana penyertaan pemalsuan akta sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (1) angka 1 *jo* Pasal 264 ayat (1) KUHP. Mengacu pada ketentuan Pasal 55 ayat (1) angka 1 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang mengatur mengenai pidana penyertaan, seseorang dapat dipidana sebagai pelaku tindak pidana, yaitu bagi: “mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan.”

Dalam hal seorang Notaris membuat atau bekerja sama dan menandatangani suatu akta palsu atau akta proforma (akta pura-pura), maka terhadap Notaris tersebut dapat dikenakan pidana penyertaan pemalsuan akta sebagaimana diatur dalam Pasal 55 ayat (1) angka 1 *jo* Pasal 264 ayat (1) KUHP. Unsur-unsur yang harus terpenuhi untuk Notaris tersebut dapat dijerat dengan pidana pemalsuan akta sebagaimana diatur dalam Pasal 264 ayat (1) KUHP

Untuk mengetahui pelaksanaan ketentuan UU Jabatan Notaris dalam hal Notaris terlibat dalam perkara yang disebabkan penghadap memberikan keterangan palsu dalam pembuatan akta maka penulis tertarik melakukan penelitian dengan judul “Perlindungan Hukum Terhadap Notaris dalam Pembuatan Akta Yang Diduga Berdasarkan Keterangan Palsu”.

## **B. Rumusan Masalah**

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Atas dasar apakah dugaan keterangan palsu diajukan oleh penggugat?
2. Bagaimana upaya yang ditempuh Notaris untuk menghindari adanya dugaan keterangan palsu?
3. Bagaimana perlindungan hukum bagi Notaris dalam pembuatan akta yang diduga berdasarkan keterangan palsu?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Mengetahui hal-hal yang dikategorikan sebagai dugaan keterangan palsu dalam praktek pembuatan akta oleh Notaris.
2. Mengetahui upaya yang ditempuh Notaris untuk menghindari data dari penghadap yang tidak valid atau palsu.
3. Mengetahui perlindungan hukum terhadap Notaris atas pembuatan akta yang didasarkan keterangan palsu.

## **D. Manfaat Penulisan**

1. Teoritis

Penulisan ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam pengembangan ilmu di bidang hukum perdata dan ilmu kenotariatan, serta dilakukan untuk memberi wawasan secara hukum dari perkara yang melibatkan Notaris dan bagaimana perlindungannya.

## 2. Praktis

### a. Notaris

Penulisan ini diharapkan dapat menambah pengetahuan dan kewaspadaan bagi Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta saat bertugas secara profesional dalam menerima berkas dari penghadap untuk membuat akta beserta segala keterangan yang ada di dalamnya.

### b. Masyarakat

Penulisan ini diharapkan juga dapat menambah pengetahuan masyarakat terkait dugaan pemalsuan keterangan dalam akta dengan pihak lain yang berpotensi dapat merugikan saat akta dibuat.

## E. Metode Pendekatan

Penelitian adalah cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan dengan cara mencari, mencatat, merumuskan, dan menganalisis sampai menyusun laporan.<sup>6</sup> Metode penelitian yang digunakan dalam penulisan judul ini yaitu dengan metode yuridis empiris. Metode penelitian yuridis empiris adalah jenis penelitian hukum sosiologis yang dititik beratkan pada

---

<sup>6</sup> Cholid Narbuko dan Abu Achmadi, 2013, *Metodologi Penelitian*, Jakarta: PT.Bumi Aksara, Hlm.1.

penelitian di lapangan guna mengkaji ketentuan hukum yang berlaku serta apa kenyataan yang terjadi di masyarakat.<sup>7</sup>

### **1. Spesifikasi Penelitian**

Spesifikasi penelitian yang dipakai dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci bagaimana perlindungan hukum kepada Notaris yang membuat akta berdasarkan keterangan palsu. Deskripsi dilakukan untuk mengetahui realita dalam praktek dimana akan dianalisis dengan menggunakan bahan pustaka serta peraturan perundang-undangan yang berlaku dan berhubungan dengan penelitian.

### **2. Objek Penelitian**

Objek penelitian dalam penelitian ini adalah seluruh informasi yang berkaitan dengan perlindungan hukum bagi Notaris yang membuat akta berdasarkan keterangan palsu. Elemen penelitian ini terdiri dari :

- a. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- c. Peraturan Kode Etik Notaris Kongres Luar Biasa Ikatan Notaris Indonesia Tahun 2015

---

<sup>7</sup> Bambang Waluyo, 2002, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, Hlm.15.

### 3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik ini berkaitan dengan sumber data dan cara yang digunakan untuk memperoleh data yang terkait dengan tujuan penelitian. Sumber data terdiri data data primer dan sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari tangan pertama, dari sumber asalnya dan belum diolah dan diuraikan orang lain. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti yang sebelumnya telah diolah oleh orang lain. Data ini bisa berupa komentar, interpretasi, penggolongan terhadap data primer.

Dalam penelitian ini, pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan berbagai instrumen penelitian, yaitu:

#### a. Studi Lapangan

Studi lapangan melalui wawancara dilakukan untuk mendapatkan data primer. Wawancara adalah salah satu jenis pengambilan data primer yang dilakukan dengan cara langsung terjun ke lapangan. Wawancara merupakan penelitian yang dilakukan secara intensif terperinci dan mendalam terhadap objek yang akan diteliti dengan mempersiapkan pedoman wawancara yang berupa beberapa pertanyaan. Untuk mendapatkan data lebih mendalam maka wawancara akan dilakukan terhadap:

- 1) Notaris di Kota Semarang;
  - a. Dr. Muhammad Hafidh. S.H.
  - b. Dr. Endang Sri Handayani, SH, Sp.N, MH.
- 2) Majelis Pengawas Daerah Kota Semarang;
  - a. Suyanto. S.H.
  - b. Dini Kesumatuti, SH., MH.
- 3) Pengurus Ikatan Notaris Indonesia (INI) Kota Semarang.  
Dr. Muhammad Hafidh. S.H.
- 4) Hakim Pengadilan Negeri Kota Semarang  
Yogi Arsono, S.H., M.Kn., M.H.

b. Studi Pustaka

Studi kepustakaan merupakan teknik pengumpulan data untuk mencari data-data sekunder. Data sekunder adalah berbagai macam data yang telah ada sebelumnya yang tertulis yang berasal dari literatur-literatur untuk memperoleh bahan, peraturan perundang-undangan, pendapat para ahli hukum terutama hukum pidana dan hukum acara pidana, buku, surat kabar, situs internet, maupun bacaan-bacaan lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini. Bahan-bahan tersebut dibedakan menjadi tiga macam, yaitu:

### 1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat mengikat.<sup>8</sup>

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- b) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004
- c) Kode Etik Notaris

### 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer misalnya Rancangan Peraturan Perundang-undangan, hasil karya ilmiah para sarjana, hasil-hasil penelitian.

### 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan sekunder misalnya : Bibliografi, Kamus, Ensiklopedi, Glossary.

---

<sup>8</sup> Soerjono Soekanto, 1985, *Penelitian Hukum Normatif*, Jakarta: CV Rajawali, Hlm.13.

#### **4. Teknik Pengolahan dan Penyajian Data**

Sebelum melakukan suatu analisis, data yang sudah diperoleh semua dari penelitian tersebut diolah terlebih dahulu, diperiksa, dipilih, dan di edit untuk memilih data yang relevan dengan objek penelitiannya, di mana data yang relevan akan digunakan sebagai bahan analisis dan data yang yang dianggap tidak relevan akan diabaikan atau tidak dipakai. Setelah itu, data disusun secara runtut dan sistematis lalu akan disusun dalam bentuk Laporan Penelitian berbentuk skripsi.

#### **5. Metode Analisa Data**

Data yang sudah didapat dianalisis secara kualitatif yang mengharuskan peneliti secara aktif dan subjektif melakukan proses tafsir, interpretasi, dan evaluasi data yang akan dikumpulkan berdasarkan perumusan masalah dan pemahaman yang berkembang pada saat menafsirkan data.

#### **6. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan yang digunakan dalam skripsi ini adalah sebagai berikut:

BAB I Pendahuluan yang berisi latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian, dan sistematika penulisan.

BAB II Tinjauan Pustaka terdiri dari pengertian Notaris, Kewajiban Notaris, Kewenangan Notaris, Kode Etik Notaris, Akta, Perlindungan Hukum dan Keterangan Palsu.

BAB III Hasil Penelitian dan Pembahasan yang terdiri dari pembahasan mengenai Perlindungan Hukum Terhadap Notaris dalam Pembuatan Akta Yang Diduga Berdasarkan Keterangan Palsu.

BAB IV Penutup yang terdiri dari kesimpulan dan saran yang diberikan penulis berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan.

