

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Perkembangan kehidupan perekonomian dan sosial budaya masyarakat, tentunya juga berbanding lurus dengan kebutuhan terhadap profesi Notaris yang juga menjadi semakin diperlukan dalam kehidupan sosial bermasyarakat. Kesadaran masyarakat mengenai pentingnya terhadap aspek hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara sudah semakin maju dan membaik dari hari ke hari, dimana dalam hubungan hukum tersebut masyarakat sudah menyadari betapa pentingnya suatu alat bukti yang dibuat secara tertulis dan mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat dan terpenuhi berupa akta otentik.¹

Notaris sebagai *officium nobile*, menjadi salah satu tumpuan masyarakat dalam memperoleh penjelasan mengenai hukum, dan kepastian hukum selain sebagai pejabat yang berwenang dalam pembuatan akta yang ditujukan menjadi alat bukti yang sempurna dalam suatu proses hukum, yang pada akhirnya ditujukan dalam rangka meminimalisir kemungkinan potensi konflik maupun sengketa hukum yang akan terjadi di kemudian hari. Oleh karenanya, seorang Notaris harus memahami benar undang-undang, peraturan perundang-undangan dan hukum yang berkaitan dengan Akta dan atau surat yang akan dibuatnya.

Seorang Notaris dipandang sebagai seseorang (*figuur*) yang

¹ Maria S.W. Sumardjono. *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi dan Implementasi*. Cetakan Pertama, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, 2001, hlm. 14

keterangan-keterangannya dapat dipercayai, yang tanda tangannya serta segelnya (capnya) memberi jaminan dan bukti kuat, seorang ahli yang netral, tidak memihak kepada siapapun dan penasihat yang tidak ada cacatnya (*onkreukbaar* atau *unimpeachable*), yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya di hari-hari yang akan datang.² Notaris sebagai pejabat umum, merupakan salah satu organ Negara yang dilengkapi dengan kewenangan hukum memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, istimewa dalam pembuatan akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna berkenaan dengan perbuatan hukum dibidang keperdataan.³

Memperhatikan seluruh perkembangan pada saat ini, maka setiap hubungan hukum dalam masyarakat diperlukan suatu alat bukti yang kuat, sempurna, terpenuh, dan sah, salah satunya berupa akta otentik yang dibuat oleh/dihadapan Notaris, karena akta otentik memiliki kekuatan hukum yang kuat dan merupakan alat bukti yang sempurna. Sebagai pejabat umum, Notaris wajib untuk mematuhi Peraturan Jabatan Notaris dan Kode Etik Profesi Notaris. Dengan adanya Kode Etik Profesi Notaris diatur oleh Organisasi Profesi Notaris yaitu oleh Ikatan Notaris Indonesia, sebagai wadah berhimpunnya Notaris di Indonesia. Kode Etik Profesi Notaris bertujuan agar suatu profesi Notaris dapat dijalankan dengan profesional, serta menjunjung nilai-nilai moral.

²Lihat lebih lanjut dalam Undang-Undang Republik Indonesia No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

³N.G. Yudara, *Notaris dan Permasalahannya (Pokok-Pokok Pemikiran Di Seputar Kedudukan Dan Fungsi Notaris Serta Akta Notaris Menurut Sistem Hukum Indonesia)*, Makalah disampaikan dalam rangka Kongres INI di Jakarta, Majalah Renvoi Nomor 10.34.III, Edisi 3 Maret 2006, hlm. 72.

Notaris sebagai Pejabat Umum berkaitan dengan wewenang Notaris. Menurut Pasal 15 ayat 1 Undang-Undang Jabatan Notaris bahwa Notaris berwenang membuat akta otentik,⁴ sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain. Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan Kode Etik Jabatan Notaris, yang mendasarkan pada nilai moral dan nilai etika Notaris maka pengembangan jabatan Notaris adalah pelayanan kepada masyarakat (klien) secara mandiri dan tidak memihak dalam bidang kenotariatan, yang pengembangannya dihayati sebagai panggilan hidup bersumber pada semangat pengabdian terhadap sesama manusia demi kepentingan umum serta berakar dalam penghormatan terhadap martabat manusia pada umumnya dan martabat Notaris pada khususnya.⁵

Namun dalam menjalankan tugasnya seorang Notaris bisa saja melakukan kesalahan atau kekeliruan dalam pembuatan akta yang menimbulkan akibat hukum pada para pihak (para penghadap). Kesalahan atau kekeliruan atas pembuatan akta Notaris tersebut disamping dapat

⁴Supriadi, *Etika dan Tanggung Jawab Profesi Hukum di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hlm.50. Tugas Notaris adalah mengatur secara tertulis dan otentik hubungan-hubungan hukum antara para pihak yang secara mufakat meminta jasa Notaris. Notaris dalam jabatannya, selain sebagai pejabat yang melayani pembuatan akta, juga merupakan konsultan hukum bagi kliennya wajib memperhatikan kliennya dengan baik dan sebagai seorang profesional, dalam pelaksanaan profesinya, ia menjamin kebenaran formil dari produk-produk akta yang dihasilkannya. Jabatan Notaris lahir karena masyarakat membutuhkannya, bukan jabatan yang sengaja diciptakan kemudian baru disosialisasikan kepada khalayak. R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia*, Cetakan Pertama, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 13. Notaris dalam jabatannya, selain sebagai pejabat yang melayani pembuatan akta, juga merupakan konsultan hukum bagi kliennya wajib memperhatikan kliennya dengan baik dan sebagai seorang profesional, dalam pelaksanaan profesinya, ia menjamin kebenaran formil dari produk-produk akta yang dihasilkannya. Jabatan Notaris lahir karena masyarakat membutuhkannya, bukan jabatan yang sengaja diciptakan kemudian baru disosialisasikan kepada khalayak.

⁵Herlien Budiono, *Notaris dan Kode Etiknya*, Upgrading dan Refreshing Course Nasional Ikatan Notaris Indonesia, Medan, 2007, hlm. 3.

menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebannya seseorang atas suatu kewajiban⁶, dan dapat pula menyebabkan akta yang dibuat dihadapan notaris tersebut terdegradasi menjadi akta dibawah tangan, hal ini sudah tentu merugikan pemohon pada umumnya, apabila kerugian yang disebabkan karena hal tersebut diatas, maka Notaris juga dituntut adanya konsekuensi yuridis pertanggungjawaban terhadap kesalahan atau kelalian yang dilakukan oleh Notaris dalam membuat akta otentik.

Pertanggungjawaban secara perdata atau pidana atas perbuatan yang dilakukan oleh Notaris harus ada syarat yang wajib dipenuhi antara lain penerapan sanksi baik sanksi administrasi⁷ adanya perbuatan Notaris yang dapat dihukum dengan unsur-unsur yang secara tegas dirumuskan dalam undang-undang, perbuatan yang dilakukan Notaris tersebut harus bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku/ melanggar ketentuan hukum yang berlaku (perbuatan melawan hukum), dan harus ada unsur kesalahan baik berupa kesengajaan (*dolus*) ataupun kelalaian (*culpa*).

Pemberian sanksi tersebut disamping untuk memberikan penyadaran bagi Notaris untuk lebih berhati-hati melaksanakan tugas dan kewajibannya, juga merupakan suatu upaya perlindungan hukum masyarakat dari tindakan Notaris yang dapat merugikan kepentingan individu dalam masyarakat.

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya membuat akta otentik tidak luput dari kesalahan baik yang disebabkan karena perilaku yang tidak

⁶Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia; Perspektif Hukum dan Etika*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm. 25.

⁷Pasal 85 UUJN menyebutkan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat atau pemberhentian dengantidak hormat. Sanksi ini diberikan pada pelanggaran terhadap tugas dan jabatannya sebagai Notaris dan bersifat internal.

profesional atau memihak salah satu pihak, menambah, mengurangi atau membuat dan memalsukan akta dari hal-hal yang seharusnya dapat dihindarinya. Akibatnya perbuatannya tersebut, tidak sedikit Notaris yang harus ditetapkan sebagai tersangka, terdakwa dan bahkan terpidana setelah mendapatkan keputusan hukum yang berkekuatan tetap/pasti (*inkracht gewijsde van recht*). Namun tidak jarang ditemukan adanya perbedaan dalam pertimbangan hukum yang dipakai oleh Hakim (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi dan Mahkamah Agung) dalam menjatuhkan putusan, yang mengakibatkan adanya ketidakpastian hukum dan perlindungan terhadap hak-hak para pihak yang membuat akta tersebut. Tidak jarang pula putusan yang dijatuhkan oleh majelis hakim bertentangan pula dengan Undang-Undang Jabatan Notaris, misalnya dijatuhi hukuman yang ringan, sehingga tidak memberi efek jera terhadap Notaris, dengan maksud supaya Notaris tersebut lebih hati-hati terhadap akta yang dibuatnya dan tidak merugikan para pihak yang membutuhkan alat bukti yang sempurna.

Hal ini dapat dilihat dalam Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor : 906/Pid.B/2014/PN/Pbr (yang membebaskan) dengan Putusan Mahkamah Agung RI Nomor 1003 K/PID/2015 yang menerapkan sanksi pidana kepada pelaku (Notaris) atas perbuatan melawan hukum sebagaimana diatur dalam ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) khususnya tindak pidana pemalsuan akta otentik yang dilakukan Notaris, dan telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Satu hal yang menarik dalam kasus ini adalah Notaris melakukan

perubahan dalam akta otentik (minuta akta) Nomor : 149, tanpa melalui ketentuan atau persyaratan berdasarkan ketentuan Pasal 50 dan Pasal 51 ayat (2) dan (3) UUJN, sehingga keadaannya tidak sesuai dengan yang sebenarnya, dan mengakibatkan kerugian pada pihak yang lain. Padahal diketahuinya atau patut diketahui bahwa dalam ketentuan Pasal 48 ayat (1) UUJN disebutkan bahwa Isi akta tidak boleh diubah atau ditambah, baik berupa penulisan tindih, penyisipan, pencoretan atau penghapusan dan menggantinya dengan yang lain. Atas perbuatannya itu Notaris dijatuhi pidana selama 1 (satu) tahun, karena telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana diatur dalam Pasal 264 ayat (1) KUHP.

Hal lainnya yang menarik untuk dikaji adanya pertentangan dalam salah satu dasar pertimbangan hukum oleh hakim (Pengadilan Negeri Pekanbaru) adalah penerapan ketentuan-ketentuan di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris). Hal tersebut menurut pertimbangan hukumnya dimungkinkan karena adanya *asas lex specialis derogat lex generalis*, artinya apabila ada ketentuan khusus yang mengatur suatu hal tertentu maka ketentuan khusus yang harus diberlakukan dan menyampingkan ketentuan-ketentuan umum, kecuali ditentukan lain dalam undang-undang tersebut. Adanya perbedaan sanksi yang tercantum dalam ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dengan penerapan ketentuan sanksi dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) menjadi problema tersendiri bagi kepastian hukum dan perlindungan hukum

bagi Notaris dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan hal tersebut di atas, Penulis tertarik untuk mengkaji dan menganalisis lebih dalam mengenai kasus hukum pemalsuan akta otentik yang dilakukan Notaris melalui judul :**AKIBAT HUKUM TERHADAP AKTA OTENTIK MELALUI PERUBAHAN PADA MINUTA AKTA TANPA PERSETUJUAN PARA PIHAK YANG DILAKUKAN OLEH NOTARIS (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1003 K/PID/2015).**

1.2. Perumusan Masalah

Dari latar belakang permasalahan tersebut diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Aparatio decidendi dari penerapan sanksi sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 1003 K/PID/2015?
2. Apakah Notaris bertanggung jawab atas akta yang dibuatnya setelah dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 1003 K/PID/2015?

1.3. Tujuan dan manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Menganalisis dan mengetahui ratio decidendi dari penerapan sanksi sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 1003 K/PID/2015.
2. Menganalisis dan mengetahui Notaris bertanggung jawab atas akta yang dibuatnya setelah dinyatakan bersalah

melakukan tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 1003 K/PID/2015.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1.3.2.1. Manfaat Teoritis

Manfaat Teoritis dari penelitian ini adalah :

- a. Mengembangkan sumbangan pikiran dalam pengembangan ilmu khususnya yang menyangkut perbedaan pelanggaran terhadap tugas dan jabatan Notaris dan pelanggaran pidana yang dilakukan Notaris.
- b. Memberikan referensi bagi penelitian-penelitian selanjutnya.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

Manfaat Praktis dari Penelitian ini adalah :

- a. Untuk memberi jawaban mengenai masalah yang diteliti.
- b. Mengembangkan penalaran, membentuk pola pikir yang dinamis, dan untuk mengetahui kemampuan penulis dalam menerapkan ilmu yang diperoleh.
- c. Hasil dari penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi pihak-pihak yang terkait dengan masalah penelitian yang relevan.

1.4. Originalitas penelitian

Originalitas penelitian menyajikan perbedaan dan persamaan bidang kajian yang diteliti antara peneliti dengan peneliti-peneliti sebelumnya. Hal

ini dimaksudkan untuk untuk menghindari adanya pengulangan kajian terhadap hal penelitian yang sama. Dengan demikian akan diketahui sisi-sisi apa saja yang membedakan dan akan diketahui pula letak persamaan antara penelitian-penelitian dengan penelitian-penelitian terdahulu. Penelitian yang relevan dengan penelitian ini yang dapat diketemukan Penulis antara lain :

- a. Penelitian oleh Budi Utomo, Tesis, 2015, dengan judul “TINDAK PIDANA PEMALSUAN AKTA OTENTIK YANG DILAKUKAN OLEH NOTARIS (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1860/PID/B/2010)”⁸. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dasar pertimbangan hukum yang dipakai dalam menjatuhkan pidana serta mengkaji apakah putusan Mahkamah Agung tersebut sudah sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Hasil penelitian dan pembahasan yang diperoleh oleh penulis menyimpulkan bahwa dasar hukum yang dipakai sebagai pertimbangan hakim dalam memberikan putusan pidana menunjukkan bahwa aparaturnya penegak hukum pada umumnya kurang memahami terhadap tugas, fungsi dan jabatan Notaris dalam hukum nasional secara umum. Penjatuhan sanksi pidana terhadap Notaris hanya dapat dilakukan sepanjang batasan-batasan rumusan pelanggaran yang diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara dan juga harus memenuhi

⁸Budi Utomo, *Tindak Pidana Pemalsuan Akta Otentik Yang Dilakukan Oleh Notaris (Analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 1860 K/PID/B/2010)*, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2016.

rumusan unsur-unsur tindak pidana dalam KUHP. Putusan Mahkamah Agung Nomor 1860K/Pid/2010 sudah tepat dan sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku dan memberikan kepastian serta perlindungan hukum bagi Notaris.

- b. Penelitian oleh Selly Masdalia Pertiwi, Tesis, 2014, dengan judul “TANGGUNG JAWAB NOTARIS TERHADAP AKTA OTENTIK YANG BERAKIBAT BATAL DEMI HUKUM PADA SAAT BERAKHIR MASA JABATANNYA”.⁹ Penelitian ini meneliti tentang Pasal 65 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan bahwa: “Notaris, Notaris Pengganti, Notaris Pengganti Khusus, dan Pejabat Sementara Notaris bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya meskipun Protokol Notaris telah diserahkan kepada pihak penyimpan Protokol Notaris”. Adanya kekaburan norma pada pasal ini menimbulkan penafsiran yaitu Notaris bertanggung jawab tanpa batas seumur hidupnya terhadap akta yang dibuat meskipun telah berakhir masa jabatannya. Notaris bertanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya, tak terkecuali apabila akta tersebut adalah batal demi hukum. Timbul pertanyaan yaitu mengenai penyebab akta otentik yang dibuat dihadapan Notaris berakibat batal demi hukum dan tanggung jawab

⁹Selly Masdalia Pertiwi, *Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Otentik yang Berakibat Batal Demi Hukum Pada Saat Berakhir Masa Jabatannya*, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Udayana, Denpasar, 2014.

Notaris terhadap akta otentik yang berakibat batal demi hukum pada saat berakhir masa jabatannya.

- c. Penelitian oleh Lukman, Tesis, 2015, dengan judul “AKIBAT HUKUM PEMBATALAN DAN DEGRADASI AKTA NOTARIS OLEH PENGADILAN”.¹⁰Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui faktor-faktor yang menyebabkan pembatalan dan degradasi akta Notaris oleh pengadilan, dan untuk mengetahui akibat hukum pembatalan dan degradasi akta Notaris oleh pengadilan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa faktor-faktor yang dapat menyebabkan akta Notaris batal dan degradasi oleh pengadilan yaitu : a) Akta dibuat bukan dihadapan pejabat yang berwenang; b) Proses pembuatan akta yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang; c) Perbuatan melawan hukum yang dilakukan Notaris dalam pembuatan akta; dan d) Kesalahan atas isi akta Notaris. Akibat hukum pembatalan dan degradasi akta Notaris oleh pengadilan yaitu terhadap akta yang dinyatakan batal oleh hakim, maka perbuatan hukum di dalam akta Notaris tersebut dianggap tidak pernah terjadi atau perbuatan hukum dalam akta tidak mempunyai akibat hukum dan kembali pada keadaan semula, sedangkan akta Notaris yang terdegradasi maka akibat hukum terhadap akta Notaris yaitu hilangnya otentisitas akta dalam arti bahwa perbuatan hukum dalam akta Notaris tersebut masih ada namun akta otentik tersebut akan mengalami penurunan derajat

¹⁰Lukman, *Akibat Hukum Pembatalan dan Degradasi Akta Notaris oleh Pengadilan*, Tesis, Magister Kenotariatan Universitas Hassanudin, Makassar, 2015.

pembuktian atau terdegradasi menjadi kekuatan bukti di bawah tangan.

- d. Penelitian Arphi Irphansah, Tesis, 2008, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang, dengan judul “BATALNYA SUATU AKTA NOTARIS DALAM KASUS PENANDATANGANAN AKTA NOTARIS DI DALAM RUTAN”¹¹, yang meneliti tentang Penandatanganan akta yang melawan hukum serta kewenangan dari seorang notaris untuk meminta penandatanganan akta di dalam Rumah Tahanan (RUTAN).

1.5. Tinjauan Pustaka

1.5.1. Teori Kepastian Hukum.

Dalam konteks penelitian ini, teori kepastian hukum digunakan untuk menjelaskan bahwa suatu akta harus mempunyai kekuatan hukum yang pasti dengan segala akibatnya dapat dipertanggungjawabkan menurut hukum. Kaidah-kaidah dan aturan-aturan hukum dibuat untuk menjamin kepastian hukum dan penegakan hukum secara adil dan manusiawi. Pemahaman terhadap aturan-aturan dan kaidah-kaidah hukum yang berlaku membuat masyarakat sungguh-sungguh menyadari bahwa kehidupan bersama

¹¹Arphi Irphansah, *Batalnya Suatu Akta Notaris Dalam Kasus Penandatanganan Akta Notaris Di Dalam Rutan*, Tesis, Program Pascasarjana Universitas Diponegoro, Semarang, 2008.

akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.¹²

Dalam konteks teori kepastian hukum, ada berbagai tokoh yang menjelaskan pentingnya kepastian hukum berkaitan dengan nilai-nilai dasar hukum dalam masyarakat. Salah satunya adalah Gustav Radbruch, yang mengungkapkan bahwa nilai-nilai dasar hukum meliputi tiga hal utama, yaitu: keadilan, kegunaan, dan kepastian hukum. Ketiga nilai dasar hukum ini harus terpenuhi sehingga hukum dapat berfungsi bagi masyarakat. Gustav Radbruch berpendapat bahwa tujuan penegakan hukum dan adanya aturan hukum atau *rule of law* adalah untuk mencapai kesejahteraan dan kebahagiaan masyarakat. Oleh karenanya, pelaksanaan dan penegakan aturan serta kaidah hukum dalam suatu negara senantiasa mengandung prasyarat bahwa kaidah-kaidah hukum yang dilaksanakan adalah hukum yang adil bagi seluruh warga negara. Artinya, kaidah-kaidah hukum harus dapat menjamin perlakuan yang adil sesuai dengan pemahaman masyarakat yang bersangkutan tentang keadilan agar Negara memiliki wibawa di mata masyarakatnya serta mampu melaksanakan program-program pembangunan dengan baik karena mendapat legitimasi dari masyarakat.

Dalam konteks ini, Soedjono Dirdjosisworo mengungkapkan, secara garis besar fungsi hukum dapat diklasifikasikan dalam empat tahap, yaitu¹³ :

¹²Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Bandung, 1995, hlm. 49-50.

¹³Soedjono Dirdjosisworo. 2001. *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 154-155

- a. Fungsi hukum sebagai alat ketertiban dan keteraturan masyarakat. Hal ini dimungkinkan karena sifat dan watak hukum yang memberi pedoman dan petunjuk tentang bagaimana berperilaku dalam masyarakat. Menunjukkan mana yang baik dan mana yang tercela melalui norma-normanya yang mengatur perintah-perintah ataupun larangan-larangan, sedemikian rupa sehingga warga masyarakat diberi petunjuk untuk bertingkah laku.
- b. Fungsi hukum sebagai sarana untuk mewujudkan keadilan sosial lahir bathin. Hukum dengan sifat dan wataknya yang antara lain memiliki daya mengikat baik fisik maupun psikologis. Daya mengikat dan bila perlu memaksa ini adalah watak hukum yang menangani kasus-kasus nyata dan memberi keadilan dan menghukum yang bersalah.
- c. Fungsi hukum sebagai sarana penggerak pembangunan. Salah satu daya mengikat dan memaksa dari hukum juga dapat dimanfaatkan dan didayagunakan untuk menggerakkan pembangunan. Hukum sebagai sarana pembangunan merupakan alat bagi otoritas untuk membawa masyarakat kearah yang lebih maju.
- d. Fungsi kritis dari hukum. Dewasa ini sedang berkembang suatu pandangan bahwa hukum mempunyai fungsi kritis, yaitu daya kerja hukum tidak semata-mata melakukan pengawasan pada aparatur pengawasan, pada aparatur pemerintah (petugas) dan aparatur penegak hukum. Hukum harus melakukan fungsi kritis dengan

caramelakukan pembaruan dan perbaikan dari waktu ke waktu sejalan dengan perkembangan dan kebutuhan masyarakat sehingga hukum sungguh-sungguh dapat memenuhi rasa keadilan dan prinsip keadilan masyarakat.

1.5.2. Teori Keadilan

Hukum dan keadilan adalah dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, karena essensi hukum itu adalah keadilan. Gustav Radbruch, menyatakan bahwa cita hukum tidak lain dari pada keadilan (*est autem jus a justitia, sicut a matre sua ergo prius fuit justitia quam jus*). Menurut Ulpianus, *justitia est perpetua et constans voluntas jus suum cuique tribuendi* (keadilan adalah suatu keinginan yang terus-menerus dan tetap untuk memberikan kepada orang apa yang menjadi haknya)¹⁴.

Hukum pada dasarnya dibentuk karena pertimbangan keadilan (*gerechtigheit*) di samping kepastian hukum (*rechtssicherheit*) dan kemanfaatan (*zweckmassigkeit*). Menurut Gustav Radbruch dari tiga tujuan hukum (yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum), keadilan harus menempati posisi yang pertama dan utama dari pada kepastian dan kemanfaatan. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat 2 yang paling atas di antara tujuan yang lain. Ketiga tujuan hukum tersebut diuraikan sebagai berikut:

¹⁴Darmodiharjo, Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum*, Jakarta: Gramedia Pustaka, 1995, hlm.154

- 1) Keadilan dimulai dengan salah satu pilihan yang paling umum yang bisa dibuat orang bersama-sama, yakni dengan pilihan prinsip pertama dari konsepsi keadilan yang mengatur kritik lebih lanjut serta reformasi institusi.¹⁵ Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. bahkan dapat dikatakan dalam seluruh sejarah filsafat hukum selalu memberikan tempat yang istimewa kepada keadilan sebagai suatu tujuan hukum.
- 2) Kemanfaatan pada dasarnya adalah salah satu bentuk asas yang perlu diperhatikan dalam pembuatan suatu hukum terlebih lagi suatu kepastian hukum. Kesimpulan dari kedua pendapat singkat tersebut yaitu asas *doelmatigheid* memiliki tingkat prioritas yang lebih tinggi dari pada asas *rechtmatigheid*. Sehingga dalam kondisi apapun ketika asas *rechtmatigheid* dan asas *doelmatigheid* ini sangat tidak sejalan bahkan menjadi nampak kontras sekali, maka asas *doelmatigheid* yang harus didahulukan.
- 3) Kepastian hukum adalah "*scherkeit des rechts selbst*" (kepastian tentang hukum itu sendiri) sesuatu yang baru, yaitu sejak hukum itu

¹⁵Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *op. cit.*, hlm. 12.

ditulis, dipositifkan, dan menjadi publik.¹⁶ Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisibel terhadap tindakan sewenang-wenang, masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib. Hukum bertugas menciptakan kepastian hukum.¹⁷ Kepastian hukum menyangkut masalah “*law Sicherheit durch das Recht*” seperti memastikan bahwa pencurian dan pembunuhan menurut hukum merupakan kejahatan.

Bahwa hukum dibuat untuk menciptakan ketertiban melalui peraturan yang adil, yakni pengaturan kepentingan-kepentingan yang saling bertentangan dengan seimbang sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin apa yang menjadi bagiannya. Keadilan adalah kebajikan utama dalam institusi sosial, sebagaimana kebenaran dalam sistem pemikiran.¹⁸ Ada 2 (dua) tujuan dari teori keadilan menurut John Rawls, yaitu:¹⁹

- 1) Pertama, teori ini mau mengartikulasi sederet prinsip-prinsip umum keadilan yang mendasari dan menerangkan berbagai keputusan moral yang sungguh-sungguh dipertimbangkan dalam keadaan-keadaan khusus kita. Yang dimaksudkan dengan “keputusan moral” adalah

¹⁶Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 292

¹⁷Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, 2003, hlm.160

¹⁸John Rawls, *A Theory of Justice Teori Keadilan Dasar-dasar Filsafat Politik untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial Dalam Negara*, ctk. Kedua, Pustaka Belajar, Yogyakarta, 2011, hlm. 3

¹⁹Damanhuri Fattah, “Teori Keadilan menurut John Rawls”, *Jurnal TAPIs*, Vol. 9 No.2, Juli-Desember, 2013, hlm. 32-33

sederet evaluasi moral yang telah kita buat dan sekiranya menyebabkan tindakan sosial kita. Keputusan moral yang sungguh dipertimbangkan menunjuk pada evaluasi moral yang kita buat secara refleksif;

- 2) Kedua, Rawls mau mengembangkan suatu teori keadilan sosial yang lebih unggul atas teori utilitarianisme. Rawls memaksudkannya “rata-rata” (*average utilitarianisme*). Maksudnya adalah bahwa institusi sosial dikatakan adil jika diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan dan kegunaan. Sedang utilitarianisme rata-rata memuat pandangan bahwa institusi sosial dikatakan adil jika hanya diabdikan untuk memaksimalkan keuntungan rata-rata perkapita. Untuk kedua versi utilitarianisme tersebut “keuntungan” didefinisikan sebagai kepuasan atau keuntungan yang terjadi melalui pilihan-pilihan. Rawls mengatakan bahwa dasar kebenaran teorinya membuat pandangannya lebih unggul dibanding kedua versi utilitarianisme tersebut. Prinsip-prinsip keadilan yang ia kemukakan lebih unggul dalam menjelaskan keputusan moral etis atas keadilan sosial.
- 3) Rawls memiliki hasil pemikiran yang tertuang dalam istilahnya yang terkenal yaitu “*The Principles of Justice*” (prinsip-prinsip keadilan). Prinsip Keadilan menurut Rawls terdiri dari 2 (dua) hal yaitu:²⁰
 - 1) Pertama, setiap orang mempunyai hak yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas, seluas kebebasan yang sama bagi semua orang;

²⁰John Rawls,*op.cit.*, hlm. 72

- 2) Ketimpangan sosial dan ekonomi mesti diatur sedemikian rupa sehingga dapat diharapkan memberi keuntungan semua orang, dan semua posisi dan jabatan terbuka bagi semua orang.

1.5.3. Konsep Tanggung Jawab

Adabeberapapernyataanyangmengemukakanbahwadalamhukumpidana ada tanggung jawab pidana dan dalam hukum perdata ada tanggung jawab perdata. Kondisi ini disebabkan dalam hukum pidana tidak ada jawaban tetapi tuntutan oleh penuntut umum sedangkan dalam hukum perdata ada jawaban oleh pengjawab terhadap terjawab sehingga dalam hukum perdata dikatakan ada tanggungjawab.

Peter Mahmud Marzuki mengatakan, bahwa pengertian tanggung jawab dalam arti liability diartikan sebagai tanggung jawab yang merupakan terjemahan dari *liability/aansprakelijkheid*, bentuk spesifik dari tanggung jawab. Menurutnya, pengertian tanggung jawab merujuk kepada posisi seseorang atau badan hukum yang dipandang harus membayar suatu bentuk kompensasi atau ganti rugi setelah adanya peristiwa hukum atau tindakan hukum. Seseorang misalnya harus membayar ganti kerugian kepada orang atau badan hukum lain karena telah melakukan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) sehingga menimbulkan kerugian bagiorangataubadan hukumlain tersebut. Istilah tanggung jawab berada dalam ruang lingkup hukum privat.²¹

²¹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm. 258

Secara umum, prinsip-prinsip tanggung jawab dalam hukum dibedakan sebagai berikut:

1. Prinsip tanggung jawab berdasarkan unsur kesalahan (*liability based on fault*);
2. Prinsip praduga untuk bertanggung jawab (*presumption of liability*);
3. Prinsip praduga untuk tidak selalubertanggungjawab (*presumption of non liability*);
4. Prinsip tanggung jawab mutlak (*strict liability*);
5. Prinsip tanggung jawab dengan pembatasan (*limitation of liability*).²²

Dalam hukum perdata, terdapat 2 macam dasar pertanggungjawaban perdata, yaitu kesalahan dan risiko, ada tanggung jawab atas dasar kesalahan (*liability based on fault*) dan tanggung jawab tanpa kesalahan (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab berdasarkan risiko (*risk liability*) atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*). Prinsip dasar pertanggungjawaban perdata atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggung jawab karena seseorang tersebut telah bersalah melakukan sesuatu yang merugikan orang lain.

Sistem pembuktian konsep tanggung jawab berdasarkan kesalahan memberatkan penderita (korban) selaku pengjawab. Pengjawab baru akan memperoleh ganti kerugian apabila berhasil membuktikan adanya unsur kesalahan pihak terjawab. Selain itu, pembuktian mengenai unsur hubungan sebab akibat (hubungan kausal) antara perbuatan dengan kerugian penderita (korban) dibebankan kepada penderita (korban) selaku pengjawab. Hal ini

²²Titik Triwulan dan Sinta Febriana, *Perlindungan Hukum Bagi Pasien*, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2010, hlm. 49.

sesuai dengan system beban pembuktian yang diatur di dalam KUH Perdata Pasal 1865.

1.5.4. Kajian Mengenai Tindak Pidana Pemalsuan Surat

1.5.4.1. Tindak Pidana Pemalsuan Surat

Kejahatan pemalsuan surat dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) diatur dalam ketentuan Pasal 263 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 264 ayat (1) dan Ayat (2) dan Pasal 266 KUHP ayat (1) dan ayat (2).

Perbuatan memalsukan surat adalah perbuatan mengubah dengan cara bagaimanapun oleh orang yang tidak berhak atas sebuah surat yang berakibat sebagian atau seluruhnya isinya menjadi lain/berbeda dengan isi surat semula. Tidak penting apakah dengan perubahan ini lalu isinya menjadi benar ataukah tidak atau bertentangan dengan kebenaran ataukah tidak, bila perbuatan mengubah itu dilakukan oleh orang yang tidak berhak, pemalsuan surat telah terjadi. Orang yang tidak berhak itu adalah orang selain si pembuat surat.

Dalam ketentuan Pasal 263 KUHP ini tidak semua surat dapat menjadi obyek pemalsuan surat, melainkan terbatas pada 4 (empat) macam surat yaitu:

- a) surat yang dapat menimbulkan suatu hak;
- b) surat yang dapat menimbulkan suatu perikatan;
- c) surat yang dapat menimbulkan pembebasan hutang;
- d) surat yang diperuntukkan bukti mengenai sesuatu hal.

1.5.4.2. Kajian Mengenai Akta Notaris

Menurut Subekti, yang dinamakan akta adalah “suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti tentang suatu peristiwa

dan ditandatangani”.²³ Sedangkan Pitlo berpendapat bahwa: akta adalah “suatu surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat”. Sementara tokoh lain, Sudikno Mertokusuma berpendapat, yang dimaksud akta adalah “surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian”.

Akta otentik yang dibuat oleh Notaris mempunyai 3 (tiga) macam kekuatan pembuktian, yakni²⁴ : (1) Kekuatan Pembuktian Lahiriah. Akta yang dibuat dihadapan Pejabat Umum yang memenuhi ketentuan undang-undang itu membuktikan dirinya sebagai akta otentik. Hal ini sesuai dengan ketentuan dari Pasal 1875 KUHPdata, yanga antara lain mengatakan bahwa surat dibawah tangan itu tidak dapat membuktikan dirinya itu demikian adanya, seperti hal-hal yang disebutkan dalam surat dibawah tangan itu; akta yang dibuat dibawah tangan baru berlaku atau dianggap sah, apabila yang menanda tangannya mengakui kebenaran dari tanda tangannya, yang dengan sendirinya juga mengaku isi yang dimuat dalam surat dibawah tangan itu. Sedangkan akta otentik membuktikan sediri mengenai keabsahannya. Akta itu terhadap setiap orang dianggap sebagai akta otentik, sampai dapat dibuktikan bahwa akta itu adalah tidak otentik. (2) Kekuatan Pembuktian Formal. Membuktikan bahwa Pejabat Umum yang bersangkutan telah

²³R. Soebekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa, Jakarta, 2005, hlm. 12.

²⁴G.H.S. Lumban Tobing Sarjana Hukum, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 47.

menyatakan dalam tulisan sebagaimana yang tercantum dalam akta dan yang dilakukan serta disaksikannya dalam menjalankan jabatannya. Dalam arti formal, sepanjang mengenai akta pejabat (*ambtelijke akte*), akta itu membuktikan kebenaran dari hal-hal yang disaksikan, yakni dilihat, didengar dan juga dilakukan sendiri oleh Notaris sebagai Pejabat Umum dalam menjalankan jabatannya. (3) Kekuatan Pembuktian Material. Membuktikan antara pihak, bahwa benar-benar peristiwa yang tersebut dalam akta itu telah terjadi, dengan pengertian : akta itu apabila dipergunakan dimuka pengadilan, adalah cukup dan hakim tidak diperkenankan untuk meminta tanda pembuktian lainnya/disamping itu; pembuktian sebaliknya diperkenankan dengan alat-alat pembuktian biasa, yang diperbolehkan untuk itu menurut undang-undang.

1.5.4.3. Jabatan dan Kewenangan Notaris.

Berdasarkan Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan Undang-Undang lainnya.²⁵ Definisi yang diberikan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tersebut

²⁵Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Negara Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

merujuk pada tugas dan fungsi Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akat otentik serta kewenangan lainnya, serta berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang dan kepercayaan (*trust*) dari masyarakat. Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan unifikasi dibidang pengaturan jabatan Notaris, yaitu salah satu aturan hukum dalam bentuk Undang-Undang yang mengatur jabatan Notaris di Indonesia, sehingga segala hal yang berkaitan dengan Notaris di Indonesia mengacu pada Undang-Undang Jabatan Notaris.

Jabatan Notaris merupakan lembaga yang diciptakan oleh Negara, menempatkan Notaris sebagai jabatan merupakan suatu bidang pekerjaan atau tugas yang sengaja dibuat oleh aturan hukum untuk keperluan dan fungsi tertentu (kewenangan tertentu) serta bersifat berkesinambungan sehingga suatu lingkungan pekerjaan tetap.²⁶Pejabat umum adalah orang yang menjalankan sebagian fungsi Publik perdata. Pembuatan akta Notaris khususnya dalam akta otentik adalah yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi warga negara.

Kewenangan Notaris diatur dalam Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

²⁶Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Indonesia Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm.13.

1.5.4.4. Syarat-syarat Perubahan dalam Minuta Akta

Apabila ada kesalahan ketik pada isi akta, baik yang substansif maupun non substansif, diketahui sebelum ditandatangani minuta akta tersebut, dapat diperbaiki dengan cara melakukan renvoi. Dalam hal itu Notaris memang diberi kewenangan untuk melakukan perubahan, pembetulan akta otentik yang dibuatkan tetapi harus dengan ketentuan/cara yang diatur dalam ketentuan yang diatur dalam Pasal 48 – Pasal 51 UU Jabatan Notaris sebagai berikut : Pasal 48 :

- (1) Isi akta dilarang untuk diubah dengan :
 - a. diganti;
 - b. ditambah;
 - c. dicoret;
 - d. disisipkan;
 - e. dihapus; dan/atau
 - f. ditulis tindh.
- (2) Perubahan isi Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, huruf b, huruf c, dan huruf d dapat dilakukan dan sah jika perubahan tersebut diparaf atau diberi tanda pengesahan lain oleh penghadap, saksi dan Notaris.
- (3) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud ayat (1) dan ayat (2) mengakibatkan suatu Akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan dan dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris.

Apabila ada suatu perubahan atas akta maka perubahan tersebut baru dianggap sah apabila dilakukan memenuhi persyaratan dan cara-cara perubahan sebagaimana diatur dalam Pasal 49 UUNJ,

Demikian juga apabila dalam penulisan akta diperlukan adanya pembetulan dengan dilakukan pencoretan, maka harus dilakukan dengan cara sebagaimana diatur dalam Pasal 50 UUNJ, yang menyebutkan sebagaiberikut:

- (1) Jika dalam Akta dilakukan pencoretan kata, huruf, atau angka, pencoretan dilakukan sedemikian rupa tetap dapat dibaca sesuai dengan yang tercantum semula, dan jumlah kata, huruf, atau angka yang dicoret dinyatakan pada sisi kiri Akta.
- (2) Pencoretan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dinyatakan sah setelah diparaf atau diberi tanda pengesahan lain oleh penghadap, saksi dan Notaris.
- (3) Dalam hal terjadi perubahan lain terhadap pencoretan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), perubahan itu dilakukan pada sisi kiri akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 49 ayat (2).
- (4) Pada penutup setiap akta dinyatakan tentang ada atau tidaknya perubahan atas pencoretan.
- (5) Dalam hal ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) serta Pasal 38 ayat (4) huruf d tidak dipenuhi, Akta tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris.

Pasal 51 menyebutkan :

- (1) Notaris berwenang untuk membetulkan kesalahan tulis dan/ atau kesalahan ketik yang terdapat pada Minuta Akta yang telah ditandatangani
- (2) Pembetulan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan di hadapan penghadap, saksi, dan Notaris yang dituangkan dalam berita acara dan memberikan catatan tentang hal tersebut pada Minuta Akta Asli dengan menyebutkan tanggal dan nomor Akta berita acara pembetulan.
- (3) Salinan akta berita acara sebagaimana dimaksud pada ayat (2) wajib disampaikan kepada para pihak.
- (4) Pelanggaran terhadap ketentuan sebagaimana dimaksud dalam ayat (2) mengakibatkan suatu Akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan dan dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris.

Secara eksplisit ketentuan yang terkandung dan dimaksud dalam pasal-pasal ini melarang setiap Notaris melakukan perubahan dengan menambah, mengurangi atau menghapus isi akta, baik dilakukan dengan cara penulisan tindh, penyisipan, pencoretan, pengapusan dan menggantikan dengan yang lain (Pasal 48 ayat (1)), tanpa adanya paraf atau diberi pengesahan lain oleh

penghadap, saksi dan Notaris (Pasal 48 ayat (2)). Notaris dianggap melakukan pelanggaran apabila dalam membuat perubahan dalam akta tidak sesuai dengan tata cara/prosedur/format yang diatur pada ketentuan pasal-pasal tersebut.

1.5.4.5. Kajian Mengenai Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum itu adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum. Perlindungan hukum dalam kepustakaan hukum bahasa Belanda dikenal dengan sebutan “*rechtbescherming van de burgers*”. Pendapat ini menunjukkan kata perlindungan hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yang pengertiannya terdapat usaha untuk memberikan hak-hak pihak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang telah dilakukan.²⁷ Dalam kajian sosiologi Max Weber, setidaknya ada tiga alasan utama yang menjelaskan mengapa manusia selalu membutuhkan perlindungan, baik perlindungan hukum maupun perlindungan dalam bentuk yang lain, antara lain sebagai berikut :²⁸

Pertama, sesungguhnya manusia hidup dalam kondisi ketidakpastian. Sesuatu yang sangat penting bagi keamanan, kesejahteraan, dan ketenangan batin manusia berada di luar jangkauan manusia. Dengan kata lain, eksistensi manusia baik ketika dihadapkan dengan keperkasaan alam

²⁷Philipus M. Hajon, *Perlindungan Hukum bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm 54.

²⁸Thomas F. O’Dea, *Pengantar Sosiologi*, terjemahan Abdul Muis Naharong. Rajawali Press, Jakarta, 1993, hlm. 15-18.

maupun lingkungan sosial ditandai dengan ketidakpastian. Ketidakpastian inilah yang kemudian “memaksa” manusia untuk bersandar pada sesuatu yang dianggap tak terbatas dan dapat memberi perlindungan serta ketenangan batin dalam hidup manusia yang makin sengkabut ini. Dalam bahasa hukum, ketidakmampuan manusia mengendalikan situasi sosial, ekonomi, dan budaya dan politik yang dihadapinya, memaksa manusia membutuhkan perlindungan atas kepentingan dan eksistensinya. Salah satu bentuk perlindungan yang dapat diberikan adalah perlindungan hukum.

Kedua, meskipun kemampuan manusia untuk mengendalikan dan memengaruhi kondisi kehidupannya sudah meningkat dan berkembang dengan sangat pesat, tetapi pada dasarnya masih terbatas. Bahkan pada titik tertentu, kondisi manusia sering kali ditandai dengan ketidakberdayaan. Ketika manusia sudah tidak berdaya menghadapi situasi tertentu, maka kebutuhan akan perlindungan semakin meningkat, maka di sinilah manusia membutuhkan perlindungan dari sesuatu yang berada di luar dirinya, baik dalam bentuk sistem hukum maupun keyakinan keagamaan yang membuat manusia merasa memiliki perlindungan yang dapat menjamin keamanan dan kesejahteraannya.

Ketiga, manusia senantiasa hidup bermasyarakat, dan masyarakat merupakan alokasi yang tertata dari berbagai fungsi, fasilitas, peran, hak, dan kewajiban. Masyarakat membutuhkan kerjasama agar dapat eksis dan berkembang seiring tuntutan zaman yang semakin kompleks. Kebersamaan dan gotong royong sering kita agung-agungkan sebagai nilai luhur bangsa

Indonesia, meskipun acapkali kita jarang mempraktikkannya dalam kehidupan nyata. Kita lebih sering bersikap egois dan mementingkan diri. Fungsi-fungsi sosial yang seharusnya kita lakukan sebagai bagian dari masyarakat justru terabaikan. Pejabat tidak lagi menjadi pelayan rakyat, tetapi menjadi penguasa atas rakyat. Rakyat pun sering kali berbuat nekat dan kalap hingga menimbulkan anarki dan kerusuhan yang tak-terbilang jumlah kerugiannya. Dalam situasi semacam inilah dibutuhkan perlindungan.

Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan terhadap subyek hukum dalam bentuk perangkat hukum baik yang bersifat preventif maupun yang bersifat represif, baik yang tertulis maupun tidak tertulis. Hak-hak asasi warga harus dihormati dan ditegakkan oleh pengembang kekuasaan negara dimanapun dan kapanpun, ataupun juga ketika warga menggunakan kebebasannya untuk ikut serta atau untuk mengetahui jalannya proses pembuatan kebijakan publik. Keberadaan hukum dalam masyarakat sangatlah penting, dalam kehidupan di mana hukum dibangun dengan dijiwai oleh moral konstitusionalisme, yaitu menjamin kebebasan dan hak warga, maka mentaati hukum dan konstitusi pada hakikatnya mentaati imperatif manusia yang terkandung dalam hati nurani dan kebenaran hakiki dalam jiwa manusia.²⁹

²⁹Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: suatu Pengantar*, Cetakan Pertama, Liberty, Yogyakarta, 2003, hlm. 22

1.6. Metode Penelitian

1.6.1. Tipe Penelitian

Penelitian hukum normatif adalah penelitian doktriner, juga disebut sebagai penelitian kepustakaan. Disebut penelitian hukum doktriner, karena penelitian ini dilakukan atau ditunjukkan hanya pada peraturan-peraturan yang tertulis atau bahan-bahan hukum yang lain. Sebagai penelitian kepustakaan disebabkan penelitian ini lebih banyak dilakukan terhadap bahan hukum yang bersifat sekunder yang ada di perpustakaan. Dalam penelitian hukum yang normatif hanya dipergunakan sumber-sumber bahan hukum sekunder saja, yaitu buku-buku, buku-buku harian, peraturan perundang-undangan, keputusan-keputusan pengadilan, teori-teori hukum dan pendapat para sarjana hukum terkemuka.³⁰

Ditinjau dari sudut penelitian hukum, maka pada penelitian ini termasuk jenis penelitian hukum normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu prosedur penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari sisi normatifnya. Penelitian hukum normatif memiliki definisi yang sama dengan penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu penelitian berdasarkan bahan-bahan hukum (*library based*) yang fokusnya pada membaca dan mempelajari bahan-bahan hukum primer dan sekunder.³¹

³⁰*Ibid*, hlm. 14.

³¹Johani Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Bayu Media Publishing, Malang, 2006, hlm. 44.

Upaya untuk memperoleh data dalam penelitian ini dilakukan dengan mengadakan penelitian kepustakaan. Menurut Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, "Pada penelitian hukum normatif, bahan pustaka merupakan data dasar, yang dalam (ilmu) penelitian digolongkan sebagai data sekunder". Adapun data sekunder tersebut memiliki ciri-ciri umum sebagai berikut :Data sekunder pada umumnya ada dalam keadaan siap terbuat("ready-made"), Bentuk maupun isi data sekunder telah dibentuk dan diisi oleh peneliti-peneliti terdahulu, Data sekunder dapat diperoleh tanpa terikat atau dibatasi oleh ruang dan waktu.³²

Metode merupakan cara yang utama yang digunakan untuk mencapai suatu tujuan, untuk mencapai tingkat ketelitian, jumlah dan jenis yang dihadapi. Akan tetapi, dengan mengadakan klarifikasi yang berdasarkan pada pengalaman, dapat ditentukan teratur dan terpikirkannya alur yang runtut dan baik untuk mencapai maksud³³. Metode menurut Setiono³⁴ adalah alat untuk mencari jawaban dari suatu pemecahan masalah, oleh karena itu suatu metode atau alat harus jelas dahulu apa yang akan dicari. Didalam penelitian hukum, metode yang digunakan tergantung pada konsep apa yang dimaksud tentang

³²Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji,*Penelitian Hukum Normatif*, Cet. Kedua, CV. Rajawali, Jakarta, 1986, hlm. 28.

³³Winarno Surakhmad, *Pengantar Penelitian Ilmiah*, Transito, Yogyakarta, 1990, hlm. 131

³⁴Setiono, *Pemahaman Terhadap Metodologi Penelitian Hukum*, Program Pascasarjana UNS, Surakarta, 2005, hlm. 1. Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2008, hlm.43. Metodologi penelitian hukum adalah suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya.

hukum itu. Berdasarkan pandangan Soetandyo Wignyosoebroto³⁵ mengemukakan ada 5 (lima) konsep hukum, yaitu :

1. Hukum sebagai asas kebenaran dan keadilan yang bersifat kodrati dan berlaku universal.
2. Hukum adalah norma-norma positif di dalam sistem Perundang-undangan Nasional.
3. Hukum adalah apa yang diputuskan oleh Hakim *in concreto* dan tersistematis sebagai *Judge Made Law*.
4. Hukum adalah pola-pola perilaku sosial yang terlembaga eksis sebagai variabel sosial yang empirik.
5. Hukum adalah manifestasi makna-makna simbolik para perilaku sosial sebagai tampak dalam interaksi mereka.

Dalam penulisan tesis ini dipakai konsep hukum yang ke-3 yaitu Hukum adalah apa yang diputuskan oleh hakim *in concreto* dan tersistematis sebagai *Judge Made Law*. Burhan Ashshofa³⁶, mendefinisikan metodologi doktrinal sebagai norma yang berupa asas normal, keadilan atau yang telah dipositifkan sebagai hukum perundang-undangan.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini pendekatan yang relevan dipergunakan adalah:

³⁵Soetandyo Wignyosoebroto dalam Setiono, *Ibid*, hlm. 20.

³⁶Burhan Ashsofa, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2001, hlm. 21-22.

1. Pendekatan Peraturan Perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu dengan mengkaji peraturan perundang-undangan yang relevan dengan masalah yang dibahas.
2. Pendekatan Perbandingan(*comparative approach*), yaitu dengan membandingkan ketentuan dalam perundang-undangan lainnya mengenai obyek yang diteliti.
3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*) dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

Dalam penelitian yang dititik beratkan pada studi kepustakaan maka bahan hukum yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah Jenis data Sekunder, yang terdiri dari :

1. Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat karena bersumber dari peraturan perundang-undangan di bidang Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Kitab

Undang-Undang Hukum Perdata/BW, Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor : 906/Pid.B/2014/PN.Pbr dan Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1003 K/PID/2015.

2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang menjelaskan bahan hukum primer, karena itu bahan hukum ini diperoleh dari buku-buku literatur, makalah, jurnal Nasional maupun Internasional, dan sebagainya.
3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum yang menjelaskan dan memberikan petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh dari Kamus Hukum, Kamus Bahasa Indonesia.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan Dan Pengolahan Bahan Hukum.

Analisis data merupakan tahap yang paling penting dalam suatu penelitian. Agar data yang terkumpul dapat dipertanggungjawabkan dan dapat menghasilkan jawaban yang tepat dari suatu permasalahan, maka perlu suatu teknis analisis data yang tepat. Analisis data merupakan langkah selanjutnya untuk mengolah hasil penelitian menjadi suatu laporan. Analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan tema dan dapat ditemukan hipotesis kerja yang disarankan oleh data. Dengan kata lain analisis data adalah proses pengorganisasian dan pengurutan data dalam pola, kategori dan uraian dasar, sehingga akan dapat ditemukan jawaban terhadap permasalahan yang diteliti

dan dapat dirumuskan hipotesis kerja, yang dalam hal ini analisis dilakukan secara logis, sistematis dan yuridis normatif dalam kaitannya dengan masalah yang diteliti. Adapun yang dimaksud dengan logis adalah pemahaman data dengan menggunakan prinsip logika baik deduksi maupun induksi. Dalam penelitian ini menggunakan prinsip logika deduksi yakni menarik kesimpulan dari suatu permasalahan yang bersifat umum terhadap permasalahan konkret yang dihadapi³⁷. Data yang diperoleh dalam penelitian ini berupa data yang berasal dari studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder dan tersier, dianalisis dengan logika deduksi, dengan memperhatikan konsep hukum sebagai norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan nasional.

Dalam penulisan tesis ini dipergunakan beberapa metode dengan maksud agar dapat lebih mudah dalam menganalisa, karena apabila dilakukan tanpa menggunakan suatu metode maka penulisan suatu tesis tidak akan mendapatkan hasil yang memuaskan.

1.6.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan pada tesis ini, peneliti membagi menjadi empat bagian sebagai berikut :

Bab I, pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari peneliti mengenai fakta hukum melahirkan isu hukum yang akan diteliti. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke

³⁷Setiono, *Op Cit*, hlm. 8.

dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan metode penelitian yang digunakan peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian. Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti.

Bab II, pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yaitu menganalisis masalah Ratio Decidendi Penerapan Sanksi terhadap Notaris sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor : 1003 K/PID/2015.

Bab III, pembahasan atas rumusan yang kedua yaitu pembahasan masalah tanggung jawab Notaris atas akta yang dibuatnya setelah dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana pemalsuan surat sebagaimana Putusan Mahkamah Agung Nomor 1003 K/PID/2015.

Bab IV, penutup yang terdiri dari simpulan atas pembahasan dari rumusan masalah pertama dan kedua, kemudian disebutkan saran atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.