



Perlindungan Hukum terhadap Notaris atas Pemalsuan atau Penyalahgunaan Akta oleh Penghadap

(Analisis Putusan MA No. 432 K/Pid/2022)

Yolanda Yuliani Pradigdo¹, Jusup Jacobus Setyabudhi², Andyna Susiawati Achmad³

Universitas Pelita Harapan Surabaya, Indonesia

Email Korespondensi: Yolandaayp20@gmail.com

Article received: 07 November 2025, Review process: 15 November 2025

Article Accepted: 03 Desember 2025, Article published: 19 Desember 2025

ABSTRACT

A notary is a public official authorized to draw up authentic deeds as the highest evidentiary instrument in civil law. However, in practice, notarial deeds are frequently subject to criminal allegations when misused by the appearing parties, potentially leading to the criminalization of notaries. This research aims to analyze the legal protection granted to notaries regarding the falsification or misuse of deeds by the appearing parties based on the Notary Law and the application of Article 266 paragraph (2) of the Indonesian Penal Code in Supreme Court Decision No. 432 K/Pid/2022. This study employs a normative juridical method using statutory, case, and conceptual approaches. The results indicate that a notary's responsibility is limited to the formal accuracy and procedural correctness of the deed, while material truth remains the full responsibility of the appearing parties. The analysis of Supreme Court Decision No. 432 K/Pid/2022 reveals that criminal liability is imposed on the party who intentionally and unlawfully uses the deed, not on the notary who drafted it. Therefore, notaries cannot be held criminally liable as long as they perform their duties in accordance with legal provisions. This research emphasizes the importance of optimizing legal protection mechanisms through Article 66 of the Notary Law and the Notary Honor Council to prevent the criminalization of the notarial profession.

Keywords: Legal protection, notary, falsified deed.

ABSTRAK

Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik sebagai alat bukti tertinggi dalam hukum perdata. Namun dalam praktik, akta notaris sering kali menjadi objek perkara pidana apabila digunakan secara melawan hukum oleh penghadap, sehingga menimbulkan potensi kriminalisasi terhadap notaris. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis perlindungan hukum terhadap notaris atas pemalsuan atau penyalahgunaan akta oleh penghadap berdasarkan ketentuan UU Jabatan Notaris dan penerapan Pasal 266 KUHP dalam Putusan Mahkamah Agung No. 432 K/Pid/2022. Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, pendekatan kasus, dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanggung jawab notaris hanya terbatas pada kebenaran formal dan prosedural pembuatan akta, sedangkan kebenaran materiil menjadi tanggung jawab penuh para penghadap. Berdasarkan analisis terhadap Putusan MA No. 432 K/Pid/2022, pertanggungjawaban pidana dibebankan kepada pihak yang menggunakan akta secara

sengaja dan melawan hukum, bukan kepada notaris selaku pembuat akta. Dengan demikian, notaris tidak dapat dipidana sepanjang melaksanakan tugas sesuai ketentuan hukum. Penelitian ini menegaskan pentingnya optimalisasi mekanisme perlindungan hukum melalui Pasal 66 UUJN dan Majelis Kehormatan Notaris guna mencegah kriminalisasi profesi notaris.

Kata Kunci: *Perlindungan hukum, notaris, akta palsu*

PENDAHULUAN

Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik sebagai alat bukti yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna dalam hukum perdata, sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Kedudukan akta otentik sangat strategis dalam mendukung keamanan dan kepastian hukum dalam transaksi keperdataan. Oleh karenanya, notaris diposisikan sebagai neutral legal intermediary, yakni pejabat negara yang bertindak sebagai pihak netral dalam menuangkan kehendak dan pernyataan para pihak ke dalam akta, tanpa memihak dan secara objektif memastikan pemenuhan syarat-syarat formil pembuatan akta. Notaris diberikan kewenangan publik, tidak serta merta menjamin bahwa akta yang dibuatnya selalu terbebas dari permasalahan hukum. Dalam praktik, tidak jarang terjadi perselisihan atau sengketa terkait akta otentik, baik karena terdapat kesalahan administratif, kekeliruan formal dalam penyusunan akta, maupun karena keterangan yang disampaikan oleh para penghadap terbukti tidak benar atau dipalsukan. Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN menegaskan bahwa notaris hanya berkewajiban memeriksa kebenaran formal dari data dan dokumen yang diajukan para pihak, sementara kebenaran materiel tetap menjadi tanggung jawab penghadap. Dengan demikian, secara doktrinal, notaris tidak bertanggung jawab atas kebenaran materiil isi akta, selama syarat formil pemuatan akta telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan hukum.

Permasalahan muncul ketika akta yang dibuat secara sah tersebut kemudian digunakan secara melawan hukum atau setelah akta berlaku, terdapat fakta bahwa data atau informasi yang diberikan para pihak ternyata tidak sesuai kenyataan yang sebenarnya. Dalam situasi demikian, meskipun kesalahan berasal dari penghadap, tidak jarang notaris tetap turut dimintai pertanggungjawaban hukum, bahkan sampai ke ranah pidana. Hal ini menjadi problematika serius, mengingat notaris seringkali hanya menjadi pihak administratif dalam proses penuangan kehendak para pihak, tetapi diperlakukan seolah-olah turut bertanggung jawab atas substansi pernyataan yang ternyata keliru atau dipalsukan. Kondisi ini menimbulkan persoalan hukum dan urgensi perlindungan profesi, sebab semakin sering terjadi laporan terhadap notaris dalam perkara pemalsuan akta, penipuan, bahkan tindak pidana korupsi atau pertanahan yang menggunakan akta notaris sebagai instrumen hukum.

Kompleksitas persoalan tersebut dapat dilihat secara nyata melalui Putusan Mahkamah Agung No. 432 K/Pid/2022. Dalam putusan tersebut, Terdakwa

Syamsul Bakhri menggunakan Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 531/Desa Sibau Hilir Tahun 2011 yang terbukti cacat prosedural, karena tidak ditandatangani oleh pejabat berwenang serta terdapat perbedaan gambar bidang tanah sebagaimana terungkap dalam pemeriksaan saksi. Sertifikat tersebut bahkan telah dinyatakan batal melalui Putusan Kasasi Peradilan Tata Usaha Negara No. 434 K/TUN/2016 yang telah berkekuatan hukum tetap. Akan tetapi, Terdakwa tetap menggunakan sertifikat yang cacat tersebut dalam proses persidangan perdata melawan Pemerintah Kabupaten Kapuas Hulu, sehingga menimbulkan kerugian negara sebesar Rp1.699.088.000,00. Akibatnya, Majelis Hakim Kasasi Mahkamah Agung menyatakan bahwa penggunaan sertifikat yang cacat tersebut memenuhi unsur Pasal 266 ayat (2) KUHP, yaitu menggunakan akta seolah-olah isinya sesuai kebenaran dan menimbulkan kerugian. Dalam perkara ini notaris tidak terlibat sebagai terdakwa, terdapat implikasi penting terhadap profesi notaris. Putusan tersebut menunjukkan bahwa akta yang secara formil sah tetap dapat dikategorikan sebagai akta palsu apabila terdapat cacat hukum dalam proses penerbitannya atau jika akta tersebut disalahgunakan oleh penghadap. Dalam perspektif pidana, akta dianggap palsu bukan hanya karena dokumen dipalsukan secara fisik, tetapi dapat juga karena keterangan yang terkandung di dalamnya tidak sesuai dengan kenyataan hukum atau materiil, bahkan jika notaris bertindak sesuai kewenangannya. Hal ini menunjukkan adanya risiko kriminalisasi terhadap profesi notaris, terutama ketika akta yang dibuat dipergunakan atau dimanipulasi untuk kepentingan melanggar hukum.

Urgensi penelitian ini semakin meningkat mengingat masih banyak terjadi pelaporan notaris sebagai turut serta melakukan tindak pidana, padahal secara normatif notaris hanya bertanggung jawab atas kebenaran formal dan bukan materiil. Oleh karena itu, diperlukan kajian yang tajam untuk menjawab pertanyaan mengenai sampai sejauh mana pertanggungjawaban pidana dapat dibebankan kepada notaris, serta perlindungan hukum seperti apa yang harus diberikan kepada notaris ketika akta yang dibuatnya disalahgunakan oleh penghadap secara melawan hukum. Lembaga perlindungan melalui mekanisme Majelis Kehormatan Notaris (MKN) sebagaimana diatur dalam Pasal 66 UUJN sering dikesampingkan oleh penegak hukum dalam penanganan perkara pidana, sehingga menimbulkan kekhawatiran terhadap independensi dan keamanan profesi notaris. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini memiliki signifikansi yuridis dan akademik untuk menganalisis konsep akta otentik palsu dari perspektif hukum pidana dan hukum kenotariatan, mengevaluasi penerapan Pasal 266 KUHP dalam Putusan MA No. 432 K/Pid/2022, serta mengkaji mekanisme perlindungan hukum terhadap notaris apabila akta yang dibuatnya kemudian terbukti dipalsukan atau disalahgunakan oleh para pihak. Dengan demikian, penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi pemikiran dalam rangka mencegah kriminalisasi notaris serta memperkuat sistem perlindungan hukum bagi profesi notaris dalam menjalankan jabatan sesuai prinsip kehati-hatian dan asas legalitas.

METODE

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan menelaah norma-norma hukum yang berlaku dan mengkaji penerapannya terhadap permasalahan yang diteliti. Metode ini dipilih karena objek penelitian berkaitan dengan penerapan norma hukum terhadap akta otentik yang disalahgunakan oleh penghadap serta perlindungan hukum bagi notaris, sehingga diperlukan kajian mendalam terhadap peraturan perundang-undangan, doktrin, dan putusan pengadilan. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dengan menganalisis berbagai regulasi terkait, antara lain Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN), dan ketentuan Majelis Kehormatan Notaris (MKN). Selain itu, digunakan juga pendekatan kasus (*case approach*) dengan melakukan analisis terhadap Putusan Mahkamah Agung Nomor 432 K/Pid/2022 yang menjadi fokus utama penelitian ini, serta putusan-putusan lain yang relevan untuk mengidentifikasi pola pertimbangan hukum hakim. Lebih lanjut, penelitian ini menerapkan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) untuk mengkaji konsep akta otentik palsu, batas pertanggungjawaban pidana, serta konsep perlindungan hukum bagi notaris berdasarkan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dan asas legalitas.

Sumber data dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan; bahan hukum sekunder, berupa literatur, jurnal ilmiah, hasil penelitian terdahulu, dan pendapat ahli; serta bahan hukum tersier seperti kamus hukum dan ensiklopedia yang berfungsi mendukung pemahaman terminologi. Pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan dan studi dokumen terhadap putusan pengadilan, peraturan hukum positif, serta literatur ilmiah terkait profesi notaris dan hukum pidana. Teknik analisis yang digunakan adalah analisis deskriptif kualitatif, yaitu menguraikan data secara sistematis, kemudian dianalisis berdasarkan pemikiran hukum yang rasional serta dikaitkan dengan asas-asas hukum, doktrin, dan norma hukum yang berlaku. Hasil analisis tersebut kemudian diinterpretasikan secara argumentatif untuk menjawab rumusan masalah yang diajukan, sehingga penelitian ini mampu memberikan kesimpulan yang logis dan rekomendasi konstruktif mengenai perlindungan hukum bagi notaris terhadap pemalsuan atau penyalahgunaan akta oleh penghadap.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil penelitian menunjukkan bahwa kedudukan akta otentik dalam sistem hukum Indonesia memiliki peranan fundamental sebagai instrumen pembuktian yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna (*volledig bewijs*), sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1868 KUHPerdata. Dalam kerangka hukum kenotariatan, akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan notaris memiliki fungsi memberikan kepastian hukum terhadap hubungan keperdataan para pihak. Notaris dalam menjalankan kewenangannya bertindak sebagai pejabat umum

yang netral (imparsial) dan hanya bertanggung jawab terhadap proses pembentukan akta sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan (kebenaran formil). Sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN, notaris berkewajiban untuk bertindak saksama berdasarkan dokumen dan keterangan para pihak, tanpa memiliki kewenangan menguji keabsahan substansi pernyataan para penghadap (kebenaran materiil). Dengan demikian, secara normatif, notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban atas isi akta jika telah menjalankan prosedur pembuktian formal sebagaimana ditentukan oleh hukum. Namun dalam praktik, terjadi disharmoni antara norma hukum dan implementasinya, di mana tidak jarang notaris turut dilaporkan atau dimintai pertanggungjawaban pidana atas akta yang dibuatnya. Fenomena ini muncul ketika akta notaris digunakan untuk kepentingan melawan hukum atau ketika terdapat keterangan palsu yang disampaikan oleh penghadap. Kriminalisasi profesi notaris cenderung terjadi ketika aparat penegak hukum tidak membedakan secara tegas batas tanggung jawab formil dan materiil dari akta otentik. Padahal, doktrin menyatakan bahwa tanggung jawab pidana notaris baru dapat muncul apabila terbukti ada keterlibatan aktif, kesengajaan (*mens rea*), atau kelalaian berat (*culpa lata*) yang mengakibatkan terjadinya tindak pidana.

Dalam konteks ini, analisis Putusan Mahkamah Agung No. 432 K/Pid/2022 menjadi sangat penting sebagai dasar kajian perlindungan hukum terhadap notaris. Dalam perkara tersebut, terdakwa Syamsul Bakhri menggunakan Sertifikat Hak Milik (SHM) Nomor 531/Desa Sibau Hilir Tahun 2011, yang diketahui memiliki cacat hukum. Berdasarkan fakta persidangan dan pertimbangan hakim, ditemukan bahwa sertifikat tersebut tidak ditandatangani pejabat berwenang, dan terdapat perbedaan gambar bidang tanah jika dibandingkan dengan fakta riil. Hal ini ditegaskan hakim bahwa:

“Bahwa Terdakwa mengetahui bahwa Sertifikat hak milik yang dipergunakannya dalam persidangan perdata tersebut tidak sah, karena tidak ditandatangani pejabat berwenang dan telah ada putusan peradilan yang menyatakan batal...”

Sertifikat tersebut telah dibatalkan melalui Putusan Kasasi PTUN No. 434 K/TUN/2016, terdakwa tetap menggunakannya untuk mendukung gugatan perdata melawan pemerintah daerah, sehingga dinilai memiliki unsur kesengajaan. Hakim menyatakan: penggunaan sertifikat tersebut oleh terdakwa dilakukan dengan sengaja seolah-olah isinya sesuai dengan kebenaran, padahal telah diketahui bahwa sertifikat tersebut batal demi hukum dan tidak dapat dipergunakan sebagai alat bukti. Akibat dari tindakan ini, Mahkamah Agung menilai perbuatan terdakwa memenuhi unsur Pasal 266 ayat (2) KUHP, yaitu menggunakan akta seolah-olah isinya benar dan menimbulkan kerugian. Dalam putusan dijelaskan: penggunaan sertifikat tanah tersebut telah menimbulkan kerugian keuangan negara sebesar Rp1.699.088.000,00.

Yang menarik dan sangat relevan dengan penelitian ini adalah bahwa notaris tidak dimintai pertanggungjawaban dalam perkara tersebut. Pertimbangan hakim menyatakan bahwa kesalahan penggunaan akta sepenuhnya berada pada pihak yang menggunakan akta, bukan pembuat akta. Dalam amar pertimbangan,

Majelis Hakim menegaskan: Tanggung jawab atas penggunaan sertifikat tersebut berada pada pihak yang memakai dan mengajukan akta dalam persidangan, dan bukan pada pihak yang menerbitkan atau membuat dokumen tersebut, sepanjang tidak terbukti turut serta dalam pemalsuan.

Temuan ini sangat signifikan dalam analisis perlindungan hukum terhadap notaris, karena menunjukkan bahwa notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana apabila akta digunakan secara tidak sah oleh penghadap setelah proses pembuatannya selesai. Prinsip ini sejalan dengan asas *presumption of good faith* (praduga beritikad baik) dan asas *rechtelijke bescherming* (perlindungan hukum) terhadap pejabat umum yang menjalankan tugas berdasarkan legalitas.

Namun demikian, putusan ini memberikan peringatan bagi notaris untuk meningkatkan penerapan prinsip kehati-hatian (*prudential principle*) dalam pembuatan akta. Notaris tetap dapat terancam pidana apabila terbukti lalai atau tidak menjalankan proses verifikasi formal yang memadai. Oleh karena itu, notaris harus mengoptimalkan pemeriksaan dokumen administratif, keabsahan tanda tangan, kehadiran para pihak, dan memastikan tidak ada akta yang dibuat tanpa pengetahuan yuridis yang jelas.

Dari hasil kajian, Putusan MA No. 432 K/Pid/2022 memberikan kejelasan bahwa akta yang secara formil sah tetap dapat dinyatakan batal atau dikualifikasikan sebagai akta palsu bila disalahgunakan atau digunakan untuk tujuan melawan hukum. Selain itu notaris tidak dapat dipidana jika akta dibuat sesuai dengan kewenangan formal dan tidak terdapat keterlibatan dalam pemalsuan atau penyimpangan substansi dan putusan ini secara yurisprudensi memperkuat perlindungan hukum terhadap notaris, dan seharusnya digunakan sebagai dasar evaluasi praktik penegakan hukum terhadap profesi notaris.

SIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yuridis normatif dan kajian atas Putusan Mahkamah Agung No. 432 K/Pid/2022, dapat disimpulkan: (1) Perlindungan hukum terhadap notaris atas pemalsuan atau penyalahgunaan akta oleh penghadap secara normatif telah diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a dan Pasal 66 UU Jabatan Notaris (UUJN), di mana notaris hanya bertanggung jawab pada kebenaran formal dan proses administratif pembuatan akta, sementara kebenaran materiil menjadi tanggung jawab para pihak. Selama notaris menjalankan tugas sesuai tata cara dan ketentuan undang-undang, tanpa adanya kesengajaan ataupun kelalaian berat, maka notaris tidak dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atas isi akta ataupun akibat hukum dari penyalahgunaan akta oleh penghadap. (2) Penerapan Pasal 266 ayat (2) KUHP dalam Putusan MA No. 432 K/Pid/2022 menunjukkan bahwa pertanggungjawaban pidana atas pemakaian akta palsu atau cacat hukum dibebankan kepada pihak yang menggunakan akta tersebut secara sengaja dan melawan hukum, bukan kepada notaris selaku pembuat akta. Putusan tersebut menegaskan bahwa akta yang digunakan terdakwa telah batal dan diketahui tidak sah, namun tetap digunakan untuk

kepentingan sengketa perdata sehingga menimbulkan kerugian. Dengan demikian, putusan ini memperkuat argumentasi bahwa notaris tidak dapat dipidana apabila tidak terbukti turut serta dalam pemalsuan akta, serta menjadi dasar perlindungan hukum praktis untuk mencegah kriminalisasi profesi notaris.

DAFTAR RUJUKAN

- Adji, H. (2019). *Hukum Kenotariatan Indonesia: Rebranding Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Jakarta: Refika Aditama.
- Ali, Z. (2020). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Andasmita, K. (2018). *Akta Otentik dalam Hukum Pembuktian Perdata*. Bandung: Mandar Maju.
- Arifin, Z. (2023). "Analisis Pertanggungjawaban Pidana Notaris dalam Penyusunan Akta." *Jurnal Hukum Kenotariatan*, 5(2), 112–130.
- Fuady, M. (2018). *Teori Hukum Pembuktian*. Jakarta: Kencana.
- Habib Adjie. (2021). *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Hartono, S. (2020). "Implementasi Pasal 266 KUHP terkait Pemalsuan Akta." *Jurnal Hukum Pidana Indonesia*, 9(1), 23–45.
- Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris*. Lembaran Negara Republik Indonesia.
- Indonesia. (KUHP). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*.
- Mahkamah Agung Republik Indonesia. (2022). *Putusan Nomor 432 K/Pid/2022 (Analisis Dokumen Perkara)*.
- Majelis Kehormatan Notaris. (2017). *Pedoman Tata Cara Pemeriksaan Notaris*. Jakarta: Kemenkumham RI.
- Marzuki, P. M. (2019). *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Jakarta: Kencana.
- Meliala, A. (2022). "Pertanggungjawaban Hukum Notaris terhadap Penggunaan Akta dalam Persidangan." *Jurnal Ilmu Hukum*, 10(3), 177–190.
- Mertokusumo, S. (2017). *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Rahardjo, S. (2018). *Ilmu Hukum Progresif*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Soesilo, R. (1986). *Kitab Undang-Undang Hukum Pidana serta Komentar Pasal demi Pasal*. Bogor: Politeia.
- Tan Thong Kie. (2007). *Studi Notariat: Serba Serbi Praktek Notaris*. Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve.
- Wijaya, B. (2023). "Pemalsuan Akta Otentik dan Implikasinya terhadap Profesi Notaris." *Jurnal Lex Privatum*, 11(4), 224–238.