

PEMBAHARUAN HUKUM KENOTARIATAN DALAM MENYIKAPI AKTA SILUMAN: KAJIAN ATAS PERLINDUNGAN HUKUM BAGI PIHAK KETIGA

Erry Ariany Sunarya¹, Zainal Arifin Husein²

erry_drb287@yahoo.com¹

Universitas Borobudur

Abstrak

Praktik “akta siluman” dalam kenotariatan memicu ketidakpastian hukum, khususnya bagi pihak ketiga yang beritikad baik. Akta siluman adalah akta otentik yang tampak sah namun tidak dibuat dan ditandatangani di hadapan notaris sesuai Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN). Penelitian ini bertujuan mengevaluasi kebutuhan pembaharuan hukum kenotariatan serta mengkaji bentuk perlindungan hukum bagi pihak ketiga. Metode yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan studi literatur dan analisis yurisprudensi. Hasil kajian menunjukkan lemahnya pengawasan serta belum optimalnya digitalisasi sistem notariat menjadi faktor pendorong munculnya akta siluman. UUJN juga belum mengatur sanksi secara rinci terhadap pelanggaran prinsip kehadiran formal. Oleh karena itu, dibutuhkan reformasi hukum melalui digitalisasi, penguatan sanksi, dan sistem verifikasi partisipatif. Pihak ketiga yang dirugikan harus dijamin perlindungan hukumnya melalui mekanisme restitusi dan kepastian hukum. Penelitian ini merekomendasikan penguatan norma UUJN dan pengawasan institusional yang lebih efektif.

Kata Kunci: Akta Siluman, Jaminan Hukum, Notaris, Pembaharuan Hukum, Perlindungan Pihak Ketiga.

Abstract

The practice of "phantom deeds" in notarial affairs has triggered legal uncertainty, particularly for third parties acting in good faith. A phantom deed refers to an authentic document that appears valid but was never executed and signed before a notary as required by the Indonesian Notary Law (UUJN). This study aims to evaluate the need for legal reform in notarial regulations and to examine legal protection mechanisms for third parties. The research employs a normative juridical method through literature review and jurisprudential analysis. The findings indicate that weak oversight and the lack of optimal digital verification systems have contributed to the emergence of phantom deeds. Furthermore, UUJN does not comprehensively regulate sanctions for violations of the formal presence requirement. Therefore, legal reform is needed through digitalization, stronger sanctions, and participatory verification systems. Legal protection for affected third parties should ensure restitution and legal certainty. This study recommends strengthening UUJN norms and enhancing institutional oversight.

Keywords: Legal Certainty, Legal Reform, Notary, Phantom Deed, Third-Party Protection.

PENDAHULUAN

Notaris merupakan pejabat umum yang secara hukum diberi kewenangan untuk membuat akta otentik, yakni dokumen hukum yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna dan mengikat tidak hanya para pihak, tetapi juga pihak ketiga.¹ Peran strategis ini menempatkan notaris sebagai pilar utama dalam menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum dalam berbagai transaksi keperdataan yang membutuhkan legitimasi tertulis. Namun, dalam praktiknya, tidak sedikit terjadi penyimpangan yang mencederai

¹ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 12.

integritas lembaga kenotariatan. Salah satu bentuk penyimpangan yang paling meresahkan adalah fenomena akta siluman yakni akta otentik yang secara formal tampak sah, tetapi dibuat tanpa kehadiran para pihak, atau berdasarkan informasi yang direkayasa.²

Fenomena akta siluman mencerminkan kondisi hukum faktual (*das sein*) yang menunjukkan lemahnya sistem pengawasan dan terbukanya celah penyalahgunaan kewenangan oleh oknum notaris. Akta-akta semacam ini kerap digunakan untuk melegitimasi transaksi dengan itikad buruk dan berdampak serius terhadap pihak ketiga yang sebenarnya bertindak dengan itikad baik.³ Dalam beberapa kasus, pihak ketiga justru menjadi korban dari akta yang secara substansial cacat hukum, karena keabsahannya hanya dinilai dari aspek formal, bukan dari integritas proses pembuatannya. Situasi ini menciptakan kekosongan perlindungan hukum bagi pihak ketiga, yang belum sepenuhnya terakomodasi dalam sistem hukum positif yang berlaku.

Kerangka hukum nasional, termasuk Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, belum mengatur secara tegas mengenai mekanisme pencegahan dan penindakan terhadap praktik pembuatan akta siluman.⁴ Sanksi administratif, etik, maupun pidana terhadap notaris yang melakukan pelanggaran seringkali tidak diterapkan secara konsisten dan tuntas. Inkonsistensi juga terlihat dalam putusan-putusan pengadilan, di mana perlindungan terhadap pihak ketiga yang beritikad baik tidak selalu menjadi pertimbangan utama.⁵ Padahal secara normatif (*das sollen*), hukum ideal semestinya mendorong pelaksanaan tugas kenotariatan yang akuntabel, berintegritas, dan berkeadilan.⁶

Dari permasalahan tersebut, penelitian ini diarahkan untuk menjawab beberapa pertanyaan utama: (1) bagaimana karakteristik akta siluman dan implikasinya terhadap pihak ketiga, (2) bagaimana pengaturan hukum positif saat ini dalam merespons praktik tersebut, (3) bentuk perlindungan hukum apa yang ideal bagi pihak ketiga yang beritikad baik, dan (4) bagaimana seharusnya pembaharuan hukum kenotariatan dirancang agar mampu mencegah dan menanggulangi praktik akta siluman secara efektif.

Penelitian ini bertujuan untuk: (i) mengkaji konsep dan karakteristik akta siluman dalam praktik kenotariatan, (ii) menganalisis kelemahan pengaturan hukum positif terkait pengawasan dan penindakan terhadap penyimpangan notaris, (iii) merumuskan bentuk perlindungan hukum yang tepat bagi pihak ketiga yang beritikad baik, serta (iv) menawarkan model pembaharuan hukum kenotariatan yang berorientasi pada penguatan norma, kelembagaan, dan teknologi guna menciptakan sistem yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memperkaya khazanah keilmuan di bidang hukum kenotariatan, khususnya dalam pengembangan doktrin perlindungan hukum substantif dan keadilan restoratif.⁷ Sementara secara praktis, hasil kajian ini diharapkan menjadi rujukan bagi legislator dalam merevisi ketentuan hukum terkait notaris, memberikan pedoman bagi aparat penegak hukum dan notaris dalam menanggulangi praktik akta siluman, serta meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap pentingnya kehati-hatian dalam menjadikan akta otentik sebagai dasar hubungan hukum.

METODE

Kajian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yakni suatu pendekatan yang bertumpu pada studi terhadap norma-norma hukum yang tertuang dalam peraturan

² Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Kenotariatan: Akta Otentik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 89.

³ Yahya Harahap, *Hukum Acara Perdata* (Jakarta: Sinar Grafika, 2020), hlm. 232.

⁴ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014

⁵ Putusan Mahkamah Agung RI No. 2085 K/Pdt/2015.

⁶ Hans Kelsen, *General Theory of Law and State* (Cambridge: Harvard University Press, 1945), hlm. 45–46

⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000), hlm. 53.

perundang-undangan, putusan pengadilan, serta literatur hukum yang relevan.⁸ Penelitian normatif dipilih karena pokok bahasan menyangkut analisis terhadap sistem hukum positif mengenai akta notaris dan perlindungan hukum terhadap pihak ketiga yang dirugikan akibat keberadaan akta yang secara formal tampak sah namun secara substansial cacat.⁹

Dalam pelaksanaannya, digunakan dua pendekatan utama, yaitu pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk mengkaji ketentuan hukum dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, serta sejumlah peraturan lain seperti KUH Perdata dan peraturan teknis di bidang kenotariatan.¹⁰ Adapun pendekatan konseptual dilakukan untuk memahami prinsip-prinsip hukum, asas-asas, serta doktrin-doktrin ilmiah mengenai keabsahan akta, kewenangan pejabat umum, dan perlindungan hukum bagi pihak ketiga.¹¹

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri atas bahan hukum primer, yakni peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan terkait; bahan hukum sekunder seperti buku ajar, artikel ilmiah, serta karya akademik lainnya; dan bahan hukum tersier berupa kamus hukum dan ensiklopedia.¹² Semua data dianalisis secara kualitatif melalui metode yuridis-argumentatif, dengan logika deduktif dan penalaran hukum yang sistematis, guna menjawab rumusan masalah serta membangun model pembaharuan hukum kenotariatan yang komprehensif untuk menanggulangi fenomena akta siluman.

HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Akta Siluman dan Kerentanan Perlindungan terhadap Pihak Ketiga

Dalam praktik kenotariatan, eksistensi akta otentik memiliki nilai pembuktian yang sangat kuat sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menetapkan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang menurut undang-undang dan sesuai dengan tata cara yang ditetapkan.¹³ Namun, terdapat fenomena yang menyimpang dari ketentuan tersebut, yaitu apa yang disebut sebagai “akta siluman”, yakni akta otentik yang secara formal memenuhi syarat administratif, tetapi pada dasarnya dibuat tanpa kehadiran para pihak atau berdasarkan data yang tidak diverifikasi kebenarannya.¹⁴

Akta siluman merupakan wujud penyimpangan kewenangan oleh notaris, di mana notaris tidak menjalankan perannya secara aktif dalam memastikan kehadiran dan persetujuan para pihak sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m Undang-Undang Jabatan Notaris.¹⁵ Hal ini menciptakan ketimpangan antara *das sollen* (hukum ideal) dan *das sein* (realitas hukum), karena meskipun secara normatif akta notaris dimaksudkan sebagai alat pembuktian otentik yang menjamin kepastian hukum, dalam praktiknya akta tersebut dapat dimanipulasi untuk melegitimasi transaksi yang mengandung cacat kehendak atau niat buruk.

⁸ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat* (Jakarta: Rajawali Press, 2001), hlm. 13.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum* (Jakarta: Kencana, 2017), hlm. 35.

¹⁰ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014.

¹¹ Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* (Malang: Bayumedia, 2006), hlm. 48–50.

¹² Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum* (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), hlm. 150.

¹³ Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

¹⁴ Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Kenotariatan: Akta Otentik* (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011), hlm. 89

¹⁵ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 16 ayat (1) huruf m

Kondisi tersebut berdampak serius bagi pihak ketiga, terutama yang beritikad baik dalam suatu transaksi. Dalam sejumlah putusan pengadilan, seperti dalam Putusan Mahkamah Agung No. 2085 K/Pdt/2015, pihak ketiga mengalami kerugian karena dasar hukum yang digunakannya ternyata berupa akta siluman yang tidak sah secara substansial.¹⁶ Sayangnya, pertimbangan hakim sering kali tidak memasukkan perlindungan terhadap pihak ketiga sebagai pertimbangan utama, karena kekuatan pembuktian formil akta masih menjadi acuan dominan.

2. Kekosongan Pengaturan dan Lemahnya Mekanisme Pengawasan

Secara normatif, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, belum secara eksplisit mengatur mekanisme perlindungan hukum bagi pihak ketiga yang menjadi korban dari akta siluman.¹⁷ Ketentuan mengenai kewajiban notaris untuk memastikan kehadiran para pihak dan membaca isi akta memang tercantum, namun sanksi terhadap pelanggaran kewajiban tersebut masih terbatas pada ranah etik dan administratif, serta belum menyentuh ranah pidana atau perdata secara substantif kecuali melalui jalur pembuktian yang kompleks.

Majelis Pengawas Notaris, yang seharusnya berfungsi sebagai lembaga pengawasan terhadap pelanggaran etika jabatan notaris, sering kali belum efektif dalam memberikan sanksi yang tegas.¹⁸ Tidak jarang, pelanggaran yang tergolong berat seperti pemalsuan kehadiran pihak atau pengisian akta tanpa pemeriksaan faktual hanya berakhir pada teguran atau peringatan, yang tidak memiliki daya cegah yang kuat.

3. Perlunya Pembaharuan Hukum Kenotariatan: Sistemik dan Preventif

Dalam konteks pembangunan hukum nasional, praktik akta siluman menunjukkan bahwa sistem hukum positif yang berlaku belum memberikan jaminan perlindungan hukum yang adil, khususnya bagi pihak ketiga yang dirugikan. Berdasarkan teori hukum progresif Satjipto Rahardjo, hukum harus berpihak pada keadilan substantif dan tidak semata-mata berhenti pada kepastian formal.¹⁹ Oleh karena itu, perlu dirumuskan pembaharuan hukum kenotariatan secara sistemik dan preventif, dengan pendekatan multidimensi.

Pertama, diperlukan reformulasi norma dalam Undang-Undang Jabatan Notaris yang secara tegas menetapkan larangan dan sanksi terhadap pembuatan akta tanpa verifikasi kehadiran dan kehendak para pihak. Kedua, sistem pengawasan harus diperkuat, baik melalui penguatan Majelis Pengawas Notaris secara struktural maupun penerapan audit etik berkala. Ketiga, modernisasi sistem administrasi kenotariatan melalui digitalisasi kehadiran, perekaman video saat penandatanganan, dan autentikasi elektronik menjadi langkah konkret dalam mencegah rekayasa formalitas akta.²⁰

4. Model Perlindungan Hukum terhadap Pihak Ketiga yang Dirugikan

Gagasan perlindungan hukum terhadap pihak ketiga yang beritikad baik perlu dikembangkan melalui pendekatan yang menyeimbangkan aspek formil dan substansial. Prinsip good faith harus mendapat tempat sebagai asas hukum umum yang diakui secara eksplisit dalam penilaian terhadap keabsahan akta. Hal ini sejalan dengan doktrin dalam hukum perdata internasional dan praktik peradilan perdata modern.²¹ Selain itu, dibutuhkan lembaga pengaduan masyarakat terhadap notaris sebagai bagian dari akses terhadap keadilan, serta penguatan kewenangan otoritas yang independen dalam melakukan investigasi terhadap akta-akta yang diduga siluman.

¹⁶ Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia No. 2085 K/Pdt/2015

¹⁷ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 132.

¹⁸ Laporan Evaluasi Kinerja Majelis Pengawas Daerah Notaris Wilayah Jakarta, 2022.

¹⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan* (Jakarta: Kompas, 2008), hlm. 54.

²⁰ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional* (Bandung: Alumni, 1986), hlm. 68.

²¹ Huala Adolf, *Asas-asas Hukum Perdata Internasional Indonesia* (Bandung: Refika Aditama, 2002), hlm. 112.

Dengan pendekatan tersebut, sistem hukum kenotariatan akan lebih mampu menghadirkan keadilan dan kepastian hukum tidak hanya bagi para pihak dalam akta, tetapi juga bagi pihak ketiga yang dilindungi secara normatif dan faktual.

SIMPULAN

Fenomena akta siluman dalam praktik kenotariatan mencerminkan ketimpangan antara ketentuan hukum normatif dan realitas implementasinya. Akta yang secara formal tampak sah namun dibuat tanpa memenuhi syarat substansial seperti kehadiran para pihak atau keabsahan data hukum menjadi ancaman serius terhadap kepastian hukum dan keadilan, khususnya bagi pihak ketiga yang beritikad baik.

Temuan penelitian ini mengungkapkan bahwa peraturan perundang-undangan yang berlaku, khususnya Undang-Undang Jabatan Notaris, belum secara tegas memberikan perlindungan terhadap korban dari praktik akta siluman. Mekanisme pengawasan yang dijalankan oleh Majelis Pengawas juga belum efektif dalam mencegah penyimpangan, karena lemahnya sanksi etik dan administratif yang dijatuhkan. Selain itu, sistem pembuktian di pengadilan masih mengandalkan aspek formal akta, sehingga pihak ketiga kerap kali tidak memperoleh keadilan yang substantif. Oleh karena itu, diperlukan pembaharuan hukum kenotariatan yang menyeluruh, baik dari segi regulasi, kelembagaan, maupun prosedur teknis pembuatan akta. Pembaharuan ini menjadi kontribusi penting untuk memperkuat sistem hukum nasional dalam menjamin hak-hak pihak ketiga serta meningkatkan akuntabilitas notaris sebagai pejabat publik yang bertanggung jawab secara hukum dan moral.

DAFTAR PUSTAKA

Bahan Hukum Primer

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata).

Majelis Pengawas Daerah Notaris Wilayah Jakarta. Laporan Evaluasi Kinerja Tahun 2022.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 2085 K/Pdt/2015.

Undang-Undang 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 Nomor 5491.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117, Tambahan Lembaran Negara Nomor 4432.

Bahan Hukum Sekunder

Adolf, Huala. Asas-asas Hukum Perdata Internasional Indonesia. Bandung: Refika Aditama, 2002.

Budiono, Herlien. Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006.

Harahap, Yahya. Hukum Acara Perdata. Jakarta: Sinar Grafika, 2020.

Ibrahim, Johnny. Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif. Malang: Bayumedia, 2006.

Kelsen, Hans. General Theory of Law and State. Cambridge: Harvard University Press, 1945.

Kusumaatmadja, Mochtar. Hukum, Masyarakat, dan Pembinaan Hukum Nasional. Bandung: Alumni, 1986.

Marzuki, Peter Mahmud. Penelitian Hukum. Jakarta: Kencana, 2017.

Rahardjo, Satjipto. Hukum Progresif: Hukum yang Membebaskan. Jakarta: Kompas, 2008.

Rahardjo, Satjipto. Ilmu Hukum. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2000.

Soekanto, Soerjono, dan Sri Mamudji. Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Jakarta: Rajawali Press, 2001.

Widjaja, Gunawan. Seri Hukum Kenotariatan: Akta Otentik. Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2011.