

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Notaris sebagai Pejabat Umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik, harus selalu mengedepankan prinsip kehati-hatian dalam menjalankan tugas dan jabatannya sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UU No. 2/2014”) dan Kode Etik profesinya dengan selalu bertindak jujur, seksama, mandiri dan tidak berpihak dalam pelaksanaan jabatannya, sehingga akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris tersebut tidak kehilangan keotentitasannya. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya (*konstantir*) adalah benar, ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.¹ Notaris juga berkewajiban menurut Kode Etik Notaris yaitu Etika pelayanan terhadap klien, sebagai pejabat umum Notaris dapat memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasa dengan sebaik-baiknya, menyelesaikan akta sampai tahap pendaftaran dan pengumuman dalam berita negara, apabila klien yang bersangkutan dengan tegas menyatakan akan menyerahkan pengurusannya kepada Notaris yang bersangkutan dan kliennya akan memenuhi syarat yang diperlukan.²

Adanya jaminan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum melalui akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapannya, membuat peran Notaris sangat dibutuhkan dalam kehidupan masyarakat di Indonesia. Hal ini berdampak pula pada

¹ Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktek Notaris*, Cet. Kedua, PT. Ichtiar Baru van Hoeve, Jakarta, 2011, hlm. 444.

² Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty , Yogyakarta, 1998, hlm. 49.

peningkatan dibidang jasa Notaris. Profesi Notaris timbul dari kebutuhan bermasyarakat yang menghendaki adanya suatu alat bukti tertulis yang sempurna baginya. Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik itu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Akta yang dibuat dihadapan Notaris merupakan bukti Otentik sempurna, dengan segala akibatnya.³ Dalam menjalankan jabatannya Notaris harus dapat bersikap profesional dan mematuhi peraturan perundang-undangan serta menjunjung tinggi Kode Etik Notaris. Notaris sebagai Pejabat Umum dituntut bertanggung jawab secara hukum dan moral atas pembuatan akta otentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Tanggung jawab tersebut melekat pada diri Notaris mulai dari pengangkatan dan diambil sumpah atau janjinya sampai dengan masa pensiun pada usia yang telah ditentukan oleh UUJN.

Kelalaian terhadap pelaksanaan jabatan, tidak menutup kemungkinan adanya suatu permasalahan hukum baik di ranah pidana maupun perdata dalam proses pembuatan akta otentik oleh Notaris yang tidak memegang prinsip kehati-hatian, satu dan lain hal karena perilaku yang tidak profesional atau adanya indikasi keberpihakan Notaris pada salah satu pihak. Ketidakhati-hatian Notaris ini dapat menimbulkan konsekuensi yuridis atas keabsahan akta yang dibuatnya dan dapat menjadi celah bagi pihak yang ingin memanfaatkan situasi untuk mengambil keuntungan dan menyeret Notaris sebagai Pihak yang turut tergugat dalam proses *litigasi* bahkan dapat meminta ganti kerugian, biaya dan bunga kepada Notaris atas kerugian yang diderita para pihak akibat kelalaian Notaris dalam pembuatan akta dimaksud.

³ A. Kohar, *Notaris dalam Praktek Hukum*, Alumni, Bandung, 1983, hal. 64.

Minuta akta dapat dikatakan sebagai nyawa dari seorang Notaris, didalam minuta berisi kehendak para penghadap atau para pihak dan dibagian akhir akta itu tertera tanda tangan para pihak dan Notarisnya. Sebelum akta itu ditandatangani, Notaris wajib harus membacakan isi dari akta tersebut agar di mengerti oleh para penghadap. Meskipun tidak dibacakan, para penghadap harus memberi paraf pada setiap akta tersebut. Pembacaan akta tidak dapat diwakili atau dikuasakan kepada pihak lain, melainkan harus dilakukan oleh Notaris itu sendiri. Maka manfaat pembacaan akta bagi notaris yaitu adalah dapat menjadi control terhadap akta yang telah dibuatnya, seperti merubah isi akta yang masih salah atau isi akta belum sesuai dengan kehendak penghadap.

Menjadi permasalahan dalam hal akta otentik yang telah dibuat oleh Notaris tidak dibacakan di hadapan para penghadap dan saksi-saksi. Pasal 1 angka 7 UU No. 2/2014 menyatakan bahwa akta adalah akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam UUJN. Lebih lanjut Pasal 16 ayat (1) huruf m UU No. 2/2014 mengatur bahwa dalam menjalankan jabatannya, Notaris wajib membacakan akta dihadapan penghadap, dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris. Dari beberapa pengaturan pasal tersebut, dapat diartikan bahwa pembacaan akta dihadapan para penghadap dan saksi-saksi dengan tujuan agar para penghadap mengerti dan memahami isi akta. Kewajiban pembacaan akta menjadi tidak diperlukan, dalam hal para penghadap menghendaki sendiri untuk akta tidak dibacakan dengan ketentuan harus dinyatakan dengan tegas pada akhir akta dan para penghadap, saksi-saksi dan Notaris wajib membubuhkan paraf di tiap halaman akta. Membacakan akta sampai

pada penandatanganan adalah satu kesatuan dari peresmian akta dimana sebelum akta tersebut ditandatangani terlebih dahulu akta dibacakan di hadapan para pihak yang bersangkutan guna menyampaikan isi akta dan keinginan para pihak. Ketentuan pasal tersebut memberikan kepastian kehadiran para pihak yang hadir dihadapan Notaris adalah pihak yang juga bertandatangan dalam akta. Lebih lanjut, kewajiban pembacaan akta juga diatur dalam Pasal 40 ayat (1) UU No. 2/2014 yaitu dihadiri paling sedikit 2 (dua) orang saksi, kecuali peraturan perundang-undangan menentukan lain. Dalam hal kewajiban pembacaan akta tersebut tidak dilaksanakan, maka akan mengakibatkan akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan sebagaimana diatur dalam Pasal 41 UU No. 2/2014. Pelanggaran terhadap Pasal-pasal tersebut mengakibatkan bahwa suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan dan dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian, biaya, rugi dan bunga kepada Notaris sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (12) UU No. 2/2014 dan Pasal 84 Undang-undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UU No. 30/2004”) dimana ketentuan Pasal tersebut menegaskan tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris yang mengakibatkan akta yang dibuatnya terdegradasi menjadi akta dibawah tangan atau suatu akta menjadi batal demi hukum dapat menjadi alasan kepada para pihak yang menderita kerugian untuk penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada Notaris. Dalam praktiknya, pembuatan akta yang tidak dibacakan oleh Notaris, membawa dampak pada keabsahan dan status akta yang dapat merugikan pihak lain, hal ini seperti contoh yang dialami oleh Notaris H. Achmad Munif, S.H., M.M., selaku Tergugat I dalam kasus perdata di Pengadilan Negeri Banyuwangi sebagaimana

telah terdaftar dengan nomor perkara 192/Pdt.G/2014/PN.Bwi diputus pada tanggal 3 Agustus 2015, yang mana dalam pokok perkara menjatuhkan putusan dengan amar sebagai berikut:

1. Putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi:

- Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian;
- Menyatakan Akta No. 31 tanggal 12 Februari 2014 tentang Pernyataan Putusan Rapat Pengurus Perkumpulan Pembina Lembaga Pendidikan Perguruan Tinggi Persatuan Guru Republik Indonesia Banyuwangi yang dibuat oleh Tergugat I tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat;
- Memerintahkan Tergugat I untuk mencabut akta No. 31 tanggal 12 Februari 2014;
- Menyatakan Tergugat I, II, III, IV, dan V telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum.
- Menyatakan putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi dalam perkara ini dapat dilaksanakan terlebih dahulu meskipun para Tergugat mengajukan banding atau upaya hukum yang lainnya (*uit voerbaar bij voorraad*).
- Menghukum Turut Tergugat I dan II untuk tunduk pada Putusan Pengadilan dalam perkara ini;
- Menolak gugatan Penggugat untuk selebihnya.

Majelis Hakim pada Pengadilan Negeri Banyuwangi menyatakan bahwa akta yang dibuat oleh Notaris Munif tersebut tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat dan memerintahkan Notaris yang bersangkutan untuk mencabut akta. Selain itu, Majelis Hakim juga menyatakan bahwa Notaris Munif telah terbukti

melakukan tindakan Perbuatan Melanggar Hukum (“PMH”). PMH sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara, adalah bahwa:

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum dan membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang menimbulkan kerugian itu karena kesalahannya untuk menggantikan kerugian tersebut”.

Dalam pertimbangan hukumnya, Majelis Hakim berpendapat bahwa perbuatan Notaris Munif dalam membuat Akta No. 31 tanggal 12 Februari 2014 tentang Pernyataan Keputusan Rapat PPLP-PT PGRI Banyuwangi tidak berlandaskan hukum dan bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga Notaris Munif dinyatakan telah melakukan perbuatan PMH. Unsur PMH harus diartikan secara luas, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut:

- a. Perbuatan tersebut melanggar Undang-undang yang berlaku; atau
- b. Perbuatan yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh Hukum; atau
- c. Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si Pelaku; atau
- d. Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan; atau
- e. Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain.

Unsur tersebut bersifat alternatif sehingga apabila salah satu unsur saja diantara kelima unsur tersebut telah terpenuhi atas perbuatan yang dilakukan oleh Notaris Munif, maka PMH telah terpenuhi.

Pertimbangan lain adalah berdasarkan:

1. Putusan Majelis Pemeriksa Daerah Jember berdasarkan Berita Acara Pemeriksaan No. 1/BAP/MPDN.KAB.JEMBER/05/2014 dengan hasil

pemeriksaan bahwa Notaris Munif telah melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf m UU No. 2/2014 yaitu akta tidak dibacakan; dan

2. Putusan Majelis Pemeriksa Wilayah Notaris Provinsi Jawa Timur Nomor 01/Pts/Mj.PWN.Prov.Jatim/IV/2015 tanggal 7 April 2015 yang menyatakan bahwa Tergugat I terbukti bersalah melakukan pelanggaran atas ketentuan Pasal 4 ayat (2) alinea kedua dan Pasal 16 ayat (1) huruf a Undang-undang No. 30 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, ketentuan Pasal 3 angka 4 Kode Etik Notaris, ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf m jo Pasal 40 ayat (1) Undang-undang No. 30 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf e Undang-undang No. 30 Tahun 2004 jo. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris berikut penjelasannya dan peraturan pelaksanaannya dan untuk itu Majelis menjatuhkan sanksi berupa mengusulkan kepada Majelis Pengawas Pusat untuk memberikan sanksi pemberhentian sementara selama 3 (tiga) bulan dengan mewajibkan menyerahkan protokol selama masa pemberhentian sementara kepada Notaris lain bertempat kedudukan di Jember yang ditunjuk oleh Pejabat yang berwenang. Pada saat pemeriksaan dari Majelis Pemeriksa kepada Tergugat I sebagai Notaris terlapor dengan mendengarkan keterangan Tergugat I dalam sidangnya yang pada pokoknya bahwa Tergugat I mengakui atas semua kesalahan dan kekhilafan yang telah diperbuat yaitu dengan dibuatnya Akta No. 31 dan memohon maaf kepada Para Penggugat dan berdasarkan Surat Pernyataan yang dibuatnya tanggal 21 April 2015 menyatakan menerima

putusan dan tidak mengajukan banding dengan alasan putusan telah memenuhi rasa keadilan dan kemanusiaan.

Dalam penelitian ini Penulis ingin mengangkat permasalahan hukum yang dihadapi yaitu pembuatan Akta No. 31 yang tidak dibacakan oleh Notaris Munif sebagaimana telah dapat dibuktikan dari bukti-bukti dipesidangan dan diungkap dalam pertimbangan hakim Pengadilan Negeri Banyuwangi atas hasil pemeriksaan Majelis Pemeriksa Wilayah atas pelanggaran Pasal 16 ayat (1) huruf m UU No. 2/2014 oleh Notaris Munif dan yang bersangkutan telah mengakui kesalahan dan tidak mengajukan keberatan banding atas putusan Majelis Pengawas Wilayah tersebut. Sehingga menurut Penulis sudah cukup bukti dan putusan Pengadilan Negeri Banyuwangi telah menerapkan ketentuan hukum dengan benar untuk memutus permasalahan hukum tersebut dengan menyatakan bahwa Akta No. 31 tidak berkekuatan hukum tetap dan Notaris Munif telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum.

Berdasarkan uraian PMH, Secara teoritis, dikatakan bahwa tuntutan ganti kerugian berdasarkan alasan PMH baru dapat dilakukan apabila memenuhi empat unsur, yaitu: (1) Ada perbuatan melanggar hukum; (2) ada kerugian; (3) ada hubungan kausalitas antara kerugian dan perbuatan melanggar hukum; (4) ada kesalahan.

Lebih lanjut Pasal 1365 KUHPerdata tersebut, dipertegas kembali dalam Pasal 1366 KUHPerdata yang menyatakan:

“Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaiannya atau kurang kehati-hatiannya”.

Tindakan hukum pembuatan akta oleh Notaris dilakukan dalam hal untuk dan atas nama jabatannya, sehingga tindakan hukum tersebut dikategorikan sebagai tindakan hukum jabatan. Jadi berdasarkan teori tersebut, maka yang bertanggung jawab atas kerugian yang diderita oleh para pihak adalah Notaris yang melakukan kelalaian. Tanggung jawab Notaris sebagai profesi lahir dari adanya kewajiban dan kewenangan yang diberikan kepadanya berdasarkan Undang-undang, kewajiban dan kewenangan tersebut secara sah dan terikat mulai berlaku sejak Notaris mengucapkan sumpah jabatannya sebagai Notaris. Sumpah yang telah diucapkan tersebutlah yang seharusnya mengontrol segala tindakan Notaris dalam menjalankan jabatannya.

Menurut Munir Fuady⁴, suatu perbuatan dapat dianggap sebagai suatu kelalaian, jika memenuhi unsur-unsur pokok sebagai berikut:

1. Adanya suatu perbuatan atau mengakibatkan suatu yang semestinya dilakukan.
2. Adanya suatu kewajiban kehati-hatian.
3. Tidak dijalankan kewajiban kehati-hatian tersebut.
4. Adanya kerugian bagi orang lain.
5. Adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan dengan kerugian yang timbul.

Selain tanggung jawab secara perdata, Notaris dapat dituntut pada ranah pidana, dalam hal apabila akibat pembuatan Aktanya tersebut menimbulkan kerugian bagi pihak yang dirugikan. Tidak ada seorang Notaris yang memiliki kekebalan hukum. Penyimpangan-penyimpangan terhadap kewenangan dan kewajiban yang dilakukan oleh seorang Notaris memungkinkan Notaris tersebut berurusan dengan tanggung jawab hukumnya baik *civil responsibility*,

⁴ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum*, Aditya Bhakti, Bandung, 2002, hlm. 1.

administrative responsibility, maupun *criminal responsibility*. Adapun bentuk sanksi yang dapat dikenakan adalah sanksi perdata, sanksi pidana, sanksi UUJN, dan sanksi Kode Etik.

Agar terhindar dari permasalahan-permasalahan hukum yang ada, maka langkah yang harus ditempuh oleh Notaris adalah menertibkan kebiasaan kesalahan pembuatan akta. Penertiban dilakukan dengan tujuan untuk mengembalikan fungsi dan peran seorang Notaris yang seharusnya menjaga harkat dan martabat profesi dalam setiap pelaksanaan Jabatannya.

Atas dasar itulah penelitian ini disusun dengan harapan dapat memberikan penyelesaian dari aspek hukum (*legal problem solving*) ditengah permasalahan hukum tersebut baik dari sisi perlindungan terhadap para pihak yang karena kurang kehati-hatian Notaris dalam pembuatan akta menjadi mengalami kerugian (baik materiil maupun immateriil), maupun dari sisi perlindungan terhadap Notaris sebagai Pejabat Umum pembuat akta agar terhindar dari permasalahan hukum baik ranah perdata, administrasi, Kode Etik Profesi maupun ranah pidana. Akhirnya penulis memberikan judul dalam penelitian atau karya tulis ini dengan judul ***“Tinjauan Yuridis Terhadap Keharusan Pembacaan Suatu Akta otentik”***.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan yang diuraikan dalam latar belakang, dapat ditarik dua permasalahan hukum sebagai berikut:

1. Bagaimana keabsahan dan konsekuensi hukum Akta yang tidak dibacakan Oleh Notaris?
2. Bagaimana tanggung jawab Notaris terhadap kerugian Akta yang dibuatnya?

1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

1.3.1. Tujuan Penelitian

1. Secara umum penelitian ini dibuat untuk memberikan pemahaman kepada masyarakat mengenai peran dan kewenangan Notaris dalam pembuatan akta otentik sebagai salah satu bukti yang memiliki kekuatan sempurna dan konsekuensi yuridisnya dalam hal tidak dibuat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Secara khusus, penelitian ini bertujuan sebagai berikut:
 - a. Menganalisis Keabsahan dan Konsekuensi Hukum Akta yang tidak Dibacakan oleh Notaris.
 - b. Mengkaji dan menganalisis mengenai bentuk Pertanggungjawaban Notaris terhadap kerugian Akta yang Dibuat Notaris.

1.3.2. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu sumbangan pemikiran bagi ilmu pengetahuan khususnya dalam hal pembuatan akta Notaris yang dapat memberikan suatu bentuk kepastian dan perlindungan hukum yang sempurna bagi pihak yang membutuhkan.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis dari penelitian ini khususnya bagi Notaris sebagai Pejabat Publik agar tetap mengedepankan prinsip kehati-hatian tanpa ada keberpihakan dan senantiasa menjunjung tinggi harkat dan martabat Profesi dalam pelaksanaan jabatan sesuai dengan ketentuan dalam UUJN, Kode Etik dan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku, sehingga

dapat terhindar dari permasalahan hukum yang menjerat Notaris untuk memberikan pertanggungjawaban baik secara administrasi, perdata, pidana maupun moral kepada masyarakat.

1.4 Sistematika Penulisan

Untuk memudahkan memahami penulisan hukum ini, baik bagi penulis dalam melakukan penulisan maupun bagi pembacanya, maka penulis menyusun pembahasannya yang terbagi dalam 5 (lima) bab. Setiap bab terbagi lagi dalam beberapa sub bab yang lebih kecil, yaitu sebagai berikut:

Bab 1. Pendahuluan

Dalam bab ini penulis menguraikan secara garis besar mengenai Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan dan Manfaat Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II. Tinjauan Pustaka

Dalam bab ini penulis memaparkan landasan teoritis mengenai Notaris sebagai pejabat umum, Akta Notaris sebagai Akta Otentik dan landasan konseptual mengenai keabsahan Akta Notaris serta kekuatan pembuktian Akta Notaris.

Bab III. Metode Penelitian

Dalam bab ini, penulis akan memaparkan metode penelitian yang mencakup Jenis Penelitian, Jenis Data, Cara Perolehan Data, Pendekatan Masalah, dan Analisa Hukum.

Bab IV. Analisis dan Pembahasan

Bab ini menganalisa dan membahas mengenai hal-hal yang menjadi isu atau permasalahan hukum yaitu mengenai keabsahan dan konsekuensi hukum Akta yang

tidak dibacakan Oleh Notaris serta Tanggung jawab Notaris terhadap kerugian Akta yang dibuatnya.

Bab V. Penutup

Bab ini memuat kesimpulan dan saran atas permasalahan-permasalahan hukum yang telah dibahas dalam penelitian ini.

