

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia merupakan negara hukum yang dilandasi Pancasila, dan sepatutnyalah seluruh warga Negara mempunyai peran dalam menegakkan hukum dimana hukum sebagai penjamin kepastian, penegak hak-hak masyarakat atau penjamin keadilan.¹ Bahwa untuk mencapai tujuan tersebut setiap pengabdian dan aparat hukum dituntut memiliki tekad untuk menegakan hukum, keadilan dan kebenaran sebagai perwujudan dari rasa tanggung jawab dan pengabdian kepada Tuhan Yang Maha Esa, Nusa Bangsa dan Negara.

Sebagaimana yang kita ketahui tanah merupakan hal yang penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Sebagian masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang kehidupannya berasal dari hasil bertani, atau dapat disebut bahwa sebagian masyarakat di Indonesia bermata pencaharian sebagai petani. Sebagai masyarakat yang sebagian besar merupakan petani, keberadaan tanah merupakan suatu keharusan. Pentingnya keberadaan tanah sering menjadi bahan sengketa, terutama dalam hal Hak kepemilikan atas tanah. Apalagi ditambah tingginya pertumbuhan penduduk membuat kebutuhan akan tanah atau lahan menjadi tinggi sehingga membuat harga tanah menjadi tinggi.

¹ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Rajawali Pers, Jakarta, 2009, hlm.9.

Untuk menjaga agar pemanfaatan kekayaan sumber daya agraria atau sumber daya alam yang begitu besar pemerintah melakukan pembangunan di bidang hukum. Salah satunya yaitu dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan tentang pertanahan yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Lahirnya UUPA merupakan salah satu penyelesaian dualisme hukum tanah, sehingga hukum tanah yang ada di Indonesia bersifat nasional. Lahirnya UUPA dikarenakan hukum agrarian yang berlaku di Indonesia mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat.² Dalam memperoleh Hak Atas Tanah, UUPA menjamin, bahwa masyarakat di Indonesia dapat memperoleh Hak Atas Tanah. Tanah sebagai salah satu hal yang penting di Indonesia memiliki berbagai kegunaan. Kegunaan tanah tersebut yaitu sebagai tempat tinggal, sebagai sebagai tempat untuk bekerja dan juga mencari mata pencaharian dengan cara berkebun atau bertani. Tanah menjadi hal yang sangat penting di Indonesia, hal ini dikarenakan tingkat jumlah penduduk yang besar, sedangkan persediaan tanah semakin menipis. Harga jual tanah melambung tinggi akibat dari adanya pembangunan di daerah sekitar tanah tersebut berada, membuat semakin sulitnya masyarakat untuk mendapatkan tanah.

² Konsideran Menimbang huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Berkembangnya pendidikan di negara kita menyebabkan masyarakat mulai menyadari bahwa bukti tertulis merupakan alat pembuktian yang penting dalam lalu lintas hukum. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang sah berupa akta otentik, sehingga masyarakat mendapatkan kepastian hukum atas kepeakta milikannya.

Mengenai akta otentik diatur dalam pasal 165 HIR dan Pasal 286 Rbg, yang berbunyi:

“Akta autentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dari para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak daripadanya tentang yang tercantum di dalamnya dan bahkan sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanya diberitahukan itu berhubungan langsung dengan perihal pada akta”.

Sedangkan pengertian akta otentik menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa, menurut ketentuan-ketentuan yang telah ditetapkan, baik dengan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, terutama yang memuat keterangan seorang pejabat yang menerangkan apa yang dilakukannya dan dilihat dihadapannya.³

Pembuatan akta otentik di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh seorang notaris. Hal ini dikarenakan masih ada beberapa profesi di Indonesia yang berhak untuk membuat akta otentik. Adapun pemberian kewengan untuk membuat akta

³ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, Liberty, Yogyakarta, 1988, hlm.123.

otentik tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembuatan akta otentik yang dibuat selain oleh notaris dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (1) pada kalimat bagian akhirnya mengatakan “sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”. Pasal 15 ayat (1) ini bermaksud untuk mengatakan bahwa tidak semua akta otentik itu dibuat oleh notaris. Adapun pejabat lain selain Notaris yang dapat membuat akta otentik antara lain Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Urusan Agama, dan Duta Besar.

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Pembuatan akta otentik tidak hanya diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan. Sebuah akta yang dibuat oleh Notaris merupakan akta otentik, apabila memenuhi syarat suatu akta yang terdapat dalam Pasal 38 UUJN.⁴

⁴ yaitu telah memenuhi bentuk dan sifat akta :

1. Setiap akta Notaris terdiri atas:
 - a. awal akta atau kepala akta
 - b. badan akta
 - c. akhir atau penutup akta.
2. Awal akta atau kepala akta memuat:
 - a. judul akta

Sebagai pejabat yang berwenang dalam membuat akta otentik, notaris telah diberi kewenangan dalam Undang-undang Jabatan Notaris (UUJN). Adapun kewenangan Notaris tersebut diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN dan Pasal 15 ayat (2) UUJN menjabarkan berbagai akta otentik yang dapat dibuat oleh seorang notaris. Adapun kewenangan tersebut antara lain:⁵

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.
- b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku.
- c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta
- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan
- g. Membuat akta risalah lelang.

b. nomor akta

c. jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun

d. nama lengkap dan tempat kedudukan Notaris.

3. Badan akta memuat:

a. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan/atau orang yang mereka wakili

b. keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap

c. isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan

d. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal.

4. Akhir atau penutup akta memuat:

a. uraian tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf I atau Pasal 16 ayat (7)

b. uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta apabila ada

c. nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta

d. uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang dapat berupa penambahan, pencoretan, atau penggantian.

5. Akta Notaris Pengganti, Notaris Pengganti Khusus, dan Pejabat Sementara Notaris, selain memuat ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4), juga memuat nomor dan tanggal penetapan pengangkatan, serta pejabat yang mengangkatnya.

⁵ Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Kewenangan yang diberikan kepada seorang notaris telah jelas disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN. Akan tetapi dari beberapa kewenangan yang diberikan kepada notaris tersebut diatas juga ada yang menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

PPAT diberikan mandat oleh peraturan perundang-undangan yang ada untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Ketentuan mengenai jabatan PPAT pada saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP Nomor 37 Tahun 1998). Diundangkannya PP Nomor 37 Tahun 1998 ini berdasarkan amanat dari UUPA yang mengamanatkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Amanat UUPA dalam melaksanakan pendaftaran tanah ini kemudian diimplementasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan diundangkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini menetapkan bahwa PPAT diberikan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 mengatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 telah memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta otentik.

Kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada PPAT dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tersebut yaitu untuk membuat akta yang berhubungan dengan tanah.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka akan timbul pertanyaan apakah akta-akta Notaris yang berkaitan dengan pertanahan dapat memberikan kepastian hukum. Oleh sebab itu penulis tertarik untuk mengkaji mengenai kewenangan notaris dengan judul **PEMBUATAN AKTA OLEH NOTARIS YANG BERKAITAN DENGAN PERTANAHAN.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana bentuk kewenangan dan kedudukan akta notaris di bidang pertanahan?
2. Bagaimana bentuk-bentuk akta autentik yang dibuat oleh notaris yang berkaitan dengan pertanahan?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui bentuk kewenangan dan kedudukan akta notaris di bidang pertanahan.
2. Untuk mengetahui bentuk-bentuk akta autentik yang dibuat oleh notaris yang berkaitan dengan pertanahan.

D. Manfaat Penelitian

Salah satu aspek penting dalam kegiatan penulisan tesis ini adalah menyangkut suatu manfaat baik manfaat teoritis maupun manfaat praktis. Penelitian ini mempunyai manfaat yang dapat diambil adalah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, hasil penelitian diharapkan dapat meningkatkan dan mengembangkan ilmu pengetahuan khususnya dibidang Kenotariatan mengenai kewenangan pembuatan akta yang berhubungan dengan pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumber informasi bagi para notaris atau calon Notaris yang akan menjalankan profesinya sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris.

E. Keaslian Penelitian

Terhadap keaslian penelitian ini, ada beberapa penulis yang penuh melakukan penelitian dengan permasalahan yang diteliti berbeda, seperti yang ditulis oleh :

1. “Kepastian hukum atas akta notaris yang berkaitan dengan pertanahan”. Tesis ini disusun oleh Fazie Kamal Ismail, mahasiswa Universitas Indonesia, pada tahun 2011, dengan mengangkat permasalahan mengenai :

- a. Bagaimana kepastian hukum terhadap akta yang berkaitan dengan pertanahan yang seharusnya dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tetapi dibuat oleh atau dihadapan notaris?
 - b. Bagaimana Kepastian Hukum Atas Akta Notaris Yang Berkaitan Dengan Pertanahan Berdasarkan Hukum Tanah Nasional?
2. “Pelaksanaan kewenangan notaris dalam memuat akta yang berkaitan dengan pertanahan di kota Padang”. Tesis ini disusun oleh Angga Kurniawan, mahasiswa Universitas Andalas, pada tahun 2016, dengan mengangkat permasalahan sebagai berikut :
- a. Faktor-faktor apa saja yang menyebabkan para pihak membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan di hadapan notaris di Kota Padang?
 - b. Bagaimana akibat hukum pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan oleh notaris terhadap kepemilikan tanah?

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1) Kerangka Teori

Menurut Neuman, teori adalah suatu sistem yang tersusun oleh berbagai abstraksi yang berinterkoneksi satu sama lainnya atau berbagai ide yang memadatkan atau mengorganisasi pengetahuan tentang. Ia adalah cara yang ringkas berfikir untuk dunia bekerja. Bagi sarantakos teori adalah suatu asset atau kumpulan atau koleksi atau gabungan proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis. Menurutnya

teori dibangun dan dikembangkan melalui research dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena.⁶

Teori adalah hasil pemikiran yang tidak akan musnah dan hilang begitu saja. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Hal ini berarti teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu orang dapat melatkan fungsi dan kegunaan teori sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

1. Teori Kewenangan

Konsep tentang kewenangan tidak dapat dilepaskan dari konsep kekuasaan, karena kewenangan timbul dari kekuasaan yang sah menurut teori kekuasaan Weber. Kekuasaan dalam birokrasi pemerintah selama ini dipergunakan sangat sentralistik. Dalam hirarki versi Weber, ditemukan korelasi yang positif antara tingkatan hierarki jabatan dalam birokrasi dengan kekuasaan (*power*). Semakin tinggi lapis hierarki jabatan seseorang dalam birokrasi, maka semakin besar kekuasaannya; dan semakin rendah lapis hierarkinya, semakin tidak berdaya (*powerless*). Korelasi ini menunjukkan bahwa penggunaan kekuasaan

⁶ Otje Salman dan Anton Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan, Dan Membuka Kembali*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hlm 22.

pada hierarki atas, sangat tidak imbang dengan penggunaan kekuasaan tingkat bawah. Dengan kata lain sentralisasi kekuasaan yang berada di tingkat hierarki atas semakin memperlemah posisi pejabat di hierarki bawah dan tidak memberdayakan rakyat yang berada di luar hierarki⁷.

Berangkat dari konsep hierarki dan kekuasaan tersebut, maka perlu adanya transfer kewenangan ke level bawah guna menghindari penumpukan kekuasaan dan kewenangan di level atas. Wewenang atau kewenangan adalah padanan kata *authority*, yaitu “*the power or right delegated or given; the power to judge, act or command*”. Authority (otoritas) dapat dirumuskan sebagai suatu tipe khusus dari kekuasaan yang secara asli melekat pada jabatan yang diduduki oleh pemimpin.

Otoritas adalah kekuasaan yang disahkan (*legitimized*) oleh suatu peranan formal seseorang dalam suatu organisasi⁸. Sedangkan dalam Ensiklopedi Administrasi, wewenang didefinisikan sebagai hak seorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan baik. Weber mengemukakan ada 3 (tiga) macam tipe ideal wewenang, yaitu wewenang tradisional, wewenang kharismatik, dan wewenang legal rasional. Yang terakhir inilah yang menjadi basis wewenang

⁷ Thoha, *Sistem Pemerintahan: Suatu Tinjauan Tentang Kewenangan*, Pustaka Karya, Bandung, 2003, hlm. 95

⁸ *Ibid*, hlm. 96

pemerintahan⁹.

Wewenang adalah hak seseorang pejabat untuk mengambil tindakan yang diperlukan agar tugas serta tanggung jawabnya dapat dilaksanakan dengan berhasil baik¹⁰. Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan di antara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.¹¹

Sementara itu, menurut S.F. Marbun kewenangan adalah kekuasaan yang diformalkan baik terhadap golongan orang tertentu maupun kekuasaan terhadap sesuatu di bidang pemerintahan tertentu secara bulat yang berasal dari kekuasaan legislatif maupun dari kekuasaan pemerintahan, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil

⁹ Ahmad Santosa, *Manajemen Administrasi*, Andi, Bandung Cetakan Kedelapan, 1999, hlm.

¹⁰ *Ibid*, hlm. 28

¹¹ *Ibid*, hlm. 29

tertentu atau bidang tertentu saja. Jadi kewenangan adalah kumpulan dari wewenang-wewenang misalnya pejabat atas nama menteri, sedangkan kewenangnya tetap berada di tangan menteri. Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan sesuatu tindakan hukum publik atau secara yuridis adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum.¹²

Lebih lanjut, menurut Soerjono Soekanto bahwa pelimpahan adalah proses menyerahkan sebagian wewenang dari pejabat kepada pejabat untuk melaksanakan sebagian urusan¹³. Ada 2 (dua) alasan penting perlunya pendelegasian kewenangan, yaitu : (1) kemampuan seseorang menangani pekerjaan ada batasnya; dan (2) perlu adanya pembagian tugas dan kaderisasi kepemimpinan¹⁴.

Menurut H.D Stoud, ada dua unsur yang terkandung dalam pengertian konsep kewenangan yaitu adanya aturan-aturan hukum dan sifat hubungan hukum. Sebelum kewenangan itu dilimpahkan kepada institusi yang melaksanakannya, maka terlebih dahulu harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun aturan yang lebih rendah

¹² SF Marbun dan Mahmud MD, *Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty Yogyakarta, 2000, hlm. 154

¹³ Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm. 91-92

¹⁴ W.J.S. Poerwadarminta, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2002, hlm. 1272

tingkatannya. Sifat hubungan hukum adalah sifat yang berkaitan dan mempunyai sangkut paut atau berkaitan dengan hukum.

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum, baik dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat. Indroharto mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan.

Kewenangan itu meliputi :¹⁵

1) Atribusi

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.

2) Delegasi

Delegasi ialah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang.

3) Mandat

Disini tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari badan yang satu ke badan yang lain.

¹⁵Salim HS,dkk, Ibid, hlm. 193

Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Menurut Philipus M. Hadjon tentang konsep teori kewenangan, bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang, kewenangan delegasi adalah kewenangan yang berasal dari adanya pelimpahan kewenangan secara atributif sedangkan mandat tidak terjadi suatu pelimpahan kewenangan.¹⁶ Kewenangan Notaris dalam hal menjalankan jabatannya sebagai pejabat umum merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang secara normatif diatur di dalam UUJN.

Wewenang seorang Notaris juga bersifat mandiri dan otonom, sebagai pejabat publik yang diangkat oleh negara ia dapat menjalankan fungsinya kapan saja tanpa harus memperoleh persetujuan dari pemerintah pusat, dan ia bebas menjalankan fungsi dan wewenangnya selama tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya.

2. Teori Kepastian Hukum

¹⁶ Philipus M. Hadjon, 1997, *Penataan Hukum Administrasi, Tentang Wewenang*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, hlm. 2

Dalam pemikiran kaum *legal positivism* di dunia hukum cenderung melihat hukum hanya ada dalam wujud sebagai kepastian undang-undang.¹⁷ Kepastian hukum menurut pandangan kaum ini sifatnya hanya sekedar membuat produk perundang-undangan dan menerapkan dengan hanya menggunakan kaca mata kuda yang sempit.¹⁸

Gustav Radbruch, seorang filsuf hukum Jerman mengajarkan adanya 3 (tiga) ide dasar hukum yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum juga diidentikkan sebagai tiga tujuan hukum yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.¹⁹ Oleh sebab itu hukum dalam penegakkannya tidak hanya berpijak dalam satu tujuan hukum saja, misalnya menerapkan keadilan tanpa adanya kepastian hukum, atau sebaliknya mengedepankan kepastian hukum tanpa melihat sisi keadilan yang kemudian berimbas pada aspek kemanfaatan hukum itu sendiri.

Satjipto Raharjo membahas masalah kepastian hukum dengan menggunakan perspektif sosiologis dengan sangat menarik dan jelas, ia mengatakan bahwa setiap ranah kehidupan memiliki semacam *ikon*, masing-masing, untuk ekonomi, *ikon* tersebut adalah efisiensi, untuk

¹⁷ Achmad Ali, 2007, *Menguak Teori Hukum (legal theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang(Legisprudence)*, Jakarta: Kencana, Volume 1, hlm. 292.

¹⁸*Ibid*, hlm. 285.

¹⁹*Ibid*, hlm. 288.

kedokteran mengawal hidup manusia dan seterusnya, untuk hukum modern adalah kepastian hukum. Setiap orang akan melihat fungsi hukum modern sebagai menghasilkan kepastian hukum. Masyarakat terutama masyarakat modern, sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para aggotanya dan tugas itu diletakkan dipundak hukum.²⁰

2) Kerangka konseptual

Konseptual adalah pemahaman yang terbangun dalam akal dan pikiran peneliti tentang beberapa kata kunci dalam judul penelitian, dihubungkan dengan penelitian yang akan dilakukan dimana pemahaman itu muncul berdasarkan kekayaan teori yang sudah dipelajari. Konsepsi diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut definisi operasional, kerangka konsepsi pada hakekatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit dari kerangka teoritis yang sering kali bersifat abstrak yang diperlukan definisi-definisi operasional yang menjadi pegangan konkrit dalam proses penelitian.

Kerangka konseptual perlu dibangun sebagai aspek suatu rancangan penelitian sehingga kerangka konseptual dapat disusun sebagai perkiraan teoritis dari hasil yang akan dicapai setelah dianalisis secara kritis. Membangun konsep dalam pengkajian ilmu hukum pada dasarnya

²⁰*Ibid*, hlm. 292.

merupakan kegiatan untuk mengkonstruksi teori, yang akan digunakan untuk menganalisisnya dan memahaminya dalam penulisan ilmiah kewenangan notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan diantara lain :

1. Jabatan Notaris

Kedudukan seorang notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat sebagai seorang pejabat yang dapat diandalkan oleh masyarakat. Seorang notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang dapat diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya (konstatir) adalah benar, notaris merupakan pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.²¹

Jabatan Notaris di Indonesia diatur didalam UUJN sebagai salah satu produk hukum nasional. UUJN ini merupakan implementasi dari Pasal 1868 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa, suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat. Pasal 1868 KUHPerdara ini telah menunjuk suatu pejabat umum untuk membentuk suatu akta otentik, dan yang dimaksud dalam pejabat umum yang berwenang ini salah

²¹ Than Thong Kie, 2007, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, hlm. 444.

satunya yaitu Notaris. Pasal 1 angka 1 UUJN mengatakan bahwa, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. UUJN merupakan penyempurnaan dari undang-undang peninggalan jaman kolonial dan unifikasi sebagian besar undang-undang yang mengatur mengenai kenotariatan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat.

Profesi Notaris di Indonesia merupakan salah satu profesi yang cukup tua. Hal ini dapat dilihat dari sejarah hukum kenotariatan di Indonesia yang dimulai pada abad ke-17 dengan adanya “*Oost Ind. Compagnie*”.²² Keberadaan Notaris sangat dibutuhkan oleh masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat membutuhkan seseorang yang keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tanda tangannya serta segelnya (capnya) dapat memberikan jaminan dan bukti yang kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya, yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindungi dihari-hari yang akan datang. Kalau seorang advokat membela hak-hak seseorang ketika timbul suatu kesulitan, maka seorang Notaris harus berusaha mencegah

²² G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga,

terjadinya kesulitan.²³ Dalam Peraturan Jabatan Notaris (PJM) Tahun 1860 (*Reglement op het Notarisambt in Indonesie*) ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris merupakan pekerjaan resmi (*ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, sepanjang tidak ada peraturan yang memberi wewenang serupa kepada pejabat lain.²⁴ PJM Tahun 1860 telah menyebutkan bahwa notaris merupakan pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik, kecuali ada pejabat lain yang ditentukan oleh undang-undang.

2. Kewenangan Notaris

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada notaris sebagai pejabat umum adalah membuat akta otentik disamping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Akta otentik menurut pasal 1868 KUHPerdata merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang. Dengan kewenangan yang diberikan oleh Negara kepada notaris sebagaimana diatur dalam pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris nomor 30 tahun 2004 (LN Tahun 2004 Nomor 117) *jo* Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 (LN Tahun 2014 Nomor 03) tentang perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2004, maka notaris mempunyai tanggung jawab dalam

²³ Than Thong Kie, *Op. Cit.*, hal. 449.

²⁴ Anke Dwi Saputra, 2008, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang, dan di Masa Yang Akan Datang*, Jakarta: PT. Gramedia, hal. 229.

melaksanakan jabatannya.

Terkait dengan kewenangan notaris, yaitu sebagaimana disebutkan dalam UUJN Nomor 30 Tahun 2004 *jo* UU Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa :

“Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”.

Kemudian selain kewenangan pada ayat (1) tersebut, terutama pada ayat (2) huruf (f) yaitu Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Terkait dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan pertanahan ini terjadi kekaburan makna atau juga disebut *Vague Norm*. Pada ayat (1) dalam penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa Pasal 15 ayat 2 huruf (f), disebutkan “cukup jelas”, artinya harusnya tidak terjadi perbedaan penafsiran terkait dengan ketentuan ayat tersebut sehingga dengan serta merta semua hal yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang untuk membuat akta.

3. Akta

Istilah akta dalam bahasa belanda disebut “*acte*” sedangkan dalam bahasa inggris disebut “*act*”. Menurut S.J. fockema andreane

dalam bukunya “*rechtgelewerd handwoorddenboek*” kata akta itu berasal dari bahasa latin yaitu “*acta*” yang berarti *geschrift*” atau surat, sedangkan menurut R. subekti Tjitro sudibyo dalam bukunya kamus hukum, bahwa akta merupakan bentuk jamak dari “*actum*” yang berasal dari bahasa latin yang berarti perbuatan-perbuatan. A. pitlo mengartikan akta sebagai suatu surat yang ditandatangani, diperbuat untuk dipakai sebagai alat bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat.²⁵ Adapun menurut prof. Sudikno Mertokusumo, yang dimaksud dengan akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar dari pada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.²⁶

Menurut bentuknya akta dapat dibagi menjadi akta otentik dan akta di bawahtangan. Sebuah akta dapat dikatakan sebagai akta otentik apabila telah memenuhi dua unsur, yaitu dibuat oleh pejabat yang berwenang dan dibuat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan. Banyak orang yang tidak mengetahui bagaimana seharusnya sebuah akta otentik itu dibuat. Akta Otentik sebagaimana yang diatur dalam pasal 1868 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata adalah suatu akta yang sedemikian, yang dibuat dalam bentuk yang

²⁵ A. Pitlo, *Pembuktian dan Daluwarsa* (Jakarta : Intermedia, 1986), hal. 52.

²⁶ Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*

ditentukan oleh Undang-Undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu, di tempat di mana akta itu dibuat. Akta otentik menurut Sudikno Mertokusumo, yaitu akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa, menurut ketentuan- ketentuan yang telah ditetapkan, baik dengan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, terutama yang memuat keterangan seorang pejabat yang menerangkan apa yang dilakukannya dan dilihat dihadapannya.²⁷

G. Metode Penelitian

Penelitian merupakan terjemahan dari bahasa Inggris yaitu *research*, yang berasal dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari). Dengan demikian, penelitian berarti mencari kembali. Dalam suatu penelitian yang dicari adalah pengetahuan yang benar, dimana pengetahuan yang benar ini nantinya dapat dipakai untuk menjawab pertanyaan atau ketidaktahuan tertentu. Suatu penelitian secara ilmiah dilakukan untuk menyalurkan hasrat ingin tahu yang telah mencapai taraf ilmiah, yang disertai suatu keyakinan bahwa setiap gejala akan ditelaah dan dicari hubungan sebab akibatnya atau kecenderungan-kecenderungan yang timbul.²⁸

Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah, yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu, yang bertujuan untuk mempelajari

²⁷ Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, 123

²⁸ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hal. 27-28.

satu atau beberapa gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisisnya. Kecuali itu, maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan-permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan.²⁹

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini memiliki sifat *deskriptif* analisis maksudnya adalah, bahwa peneliti dalam menganalisis berkeinginan untuk memberikan gambaran atau pemaparan atas subjek dan objek penelitian sebagaimana hasil penelitian yang dilakukan. Penelitian deskripsi pada umumnya bertujuan untuk mendeskripsikan secara sistematis, faktual dan akurat, mengenai sifat-sifat, karakteristik-karakteristik atau faktor-faktor tertentu. Dalam hal ini penulis bertujuan untuk mengungkapkan data dan menggambarkan terhadap perlindungan hukum terhadap notaris dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Peneliti lebih mengfokuskan kepada tugas dan kewenangan notaries yang sesuai dengan Undang-Undang Jabatan Notaris.

2. Metode Penelitian

Metode pendekatan utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif* yaitu penelitian yang menekankan pada aspek-aspek hukum, dengan cara mempelajari bahan-bahan hukum primer dan hukum sekunder yang nantinya dijadikan pedoman dalam memahami

²⁹Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI-Press, Jakarta, 2007, hal. 43.

dan menganalisis permasalahan yang dibahas, sedangkan sebagai pendukung pendekatan utama digunakan pendekatan *juridis empiris*.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini bersumber dari 2 (dua) data Yaitu:

a. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh melalui wawancara langsung dengan Notaris dan Majelis Kehormatan Notaris dan Notaris di wilayah Sumatera Barat.

b. Data Sekunder

Data Sekunder adalah data yang diperoleh melalui studi Kepustakaan yang terdiri dari :

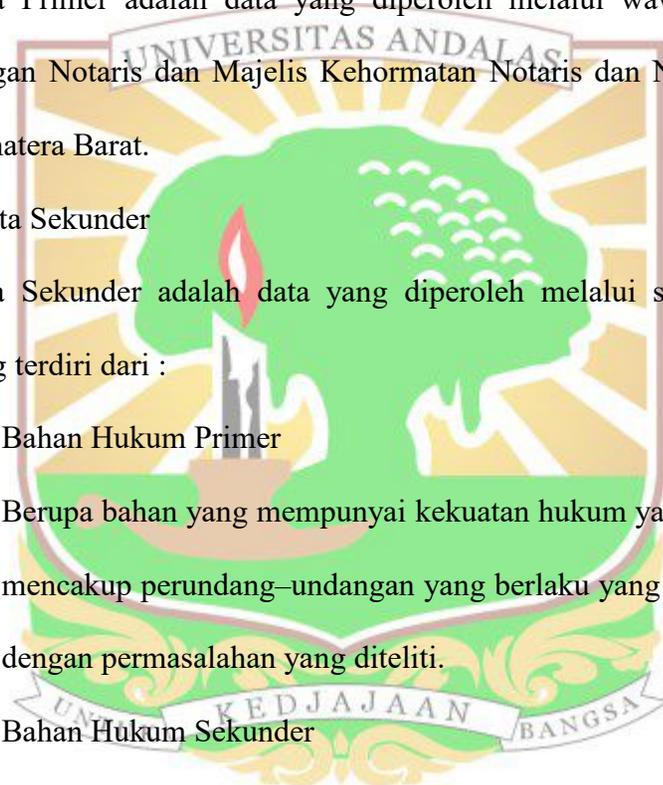
1. Bahan Hukum Primer

Berupa bahan yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat yang mencakup perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan permasalahan yang diteliti.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan Hukum Sekunder yaitu bahan yang didapat dari buku yang ditulis oleh para sarjana yang berkaitan dengan permasalahan yang diteliti, hasil penelitian, jurnal ilmiah, makalah dan sebagainya.

3. Bahan Hukum Tertier



Bahan Hukum Tertier yaitu bahan-bahan yang memberikan informasi tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder sebagai referensi dalam penulisan ini, yang berupa kamus hukum, kamus bahasa Inggris dan kamus bahasa Indonesia.

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam pengumpulan data penulis menggunakan teknik sebagai berikut:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Diperoleh dengan melakukan penelitian kepustakaan atau studi dokumen. Dengan mengadakan penelitian kepustakaan akan diperoleh data awal untuk digunakan dalam penelitian lapangan.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan dengan cara melakukan wawancara, yaitu pengumpulan data dan yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan.

5. Analisis dan Penyajian Data

Data yang telah terkumpul akan dianalisis secara kualitatif, yaitu data yang diperoleh dari hasil penelitian disusun secara lengkap, sistematis, benar dan konsisten serta menginterpretasikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta pendapat para ahli, sehingga diperoleh kesimpulan sesuai permasalahan yang telah dirumuskan. Data yang sudah dianalisis kemudian disajikan secara deskriptif analitis.