

**PERAN NOTARIS PADA PERJANJIAN KERJA SAMA
BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN MITRA KERJA
DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM**

TESIS



oleh :

**DIDIK PRAMONO
NIM : 21302100160
Program Studi Kenotariatan**

**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

**PERAN NOTARIS PADA PERJANJIAN KERJA SAMA
BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN MITRA KERJA
DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM**

TESIS

**Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat ujian
guna memperoleh gelar Magister Kenotariatan (M.Kn.)**



**PROGRAM MAGISTER (S2) KENOTARIATAN (M.Kn)
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG
SEMARANG
2024**

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis

PERAN NOTARIS PADA PERJANJIAN KERJA SAMA
BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN MITRA KERJA
DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM

Oleh:


DIDIK PRAMONO

NIM: 21302100160

Diajukan Untuk Memenuhi Syarat Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
(MKn.) Pada Fakultas Hukum,
Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)


Telah Disetujui Layak Diuji
Pada tanggal 20 Februari 2024

Disetujui oleh;
PEMBIMBING
Tanggal: 20 Februari 2024



Dr. H. D. Djunaedi, S.H., Sp.N.
NIDN: 8897823420

Mengetahui,
Ketua Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung



Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.
NIDN: 0615087903

PERAN NOTARIS PADA PERJANJIAN KERJA SAMA
BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN MITRA KERJA
DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM

TESIS

oleh :

DIDIK PRAMONO

NIM : 21302100160
Program Studi : Kenotariatan

Telah Dipertahankan di Depan Dewan Penguji
Pada tanggal 28 Februari 2024
dan dinyatakan LULUS

Tim Penguji
Ketua,



Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN: 0615087903

Anggota



Dr. Siti Rodhiana Dwi Istinah, S.H., M.H.

NIDN: 0613066101

Anggota



Dr. H. D. Djunaedi, S.H., Sp.N.

NIDN: 8897823420

Mengetahui,

Ketua Program Magister (S2) Kenotariatan (M.Kn)



Dr. Nanang Sri Darmadi, S.H., M.H.

NIDN: 0615087903

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : DIDIK PRAMONO
NIM. : 21302100160
Program Studi : Magister Kenotariatan
Fakultas/Program : Hukum/Program Magister

Menyatakan dengan sebenarnya bahwa tesis saya dengan judul “Peran Notaris Pada Perjanjian Kerja Sama Badan Usaha Milik Daerah dengan Mitra Kerja dalam Perspektif Kepastian Hukum” benar-benar merupakan hasil karya saya sendiri, bebas dari peniruan hasil karya orang lain. Kutipan pendapat dan tulisan orang lain ditunjuk sesuai dengan cara-cara penulisan karya ilmiah yang berlaku.

Apabila dikemudian hari terbukti atau dapat dibuktikan dalam tesis ini terkandung ciri-ciri plagiat dan bentuk-bentuk peniruan lain yang dianggap melanggar peraturan, maka saya bersedia menerima sanksi atas perbuatan tersebut.

Semarang, 02 Maret 2024

menyatakan,


DIDIK PRAMONO
21302100160

PERNYATAAN PERSETUJUAN PUBLIKASI KARYA ILMIAH

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : DIDIK PRAMONO

NIM. : 21302100160

Program Studi : Magister Kenotariatan

Fakultas : Hukum

Dengan ini menyerahkan karya ilmiah berupa Tesis dengan judul:

PERAN NOTARIS PADA PERJANJIAN KERJA SAMA BADAN USAHA MILIK DAERAH DENGAN MITRA KERJA DALAM PERSPEKTIF KEPASTIAN HUKUM

Dan menyetujuinya menjadi hak milik Universitas Islam Sultan Agung serta memberikan Hak Bebas Royalti Non-eksklusif untuk disimpan, dialihmediakan, dikelola dalam pangkalan data, dan dipublikasikannya di internet atau media lain untuk kepentingan akademis selama tetap mencantumkan nama penulis sebagai pemilik Hak Cipta.

Pernyataan ini saya buat dengan sungguh-sungguh. Apabila dikemudian hari terbukti ada pelanggaran Hak Cipta/Plagiarisme dalam karya ilmiah ini, maka segala bentuk tuntutan hukum yang timbul akan saya tanggung secara pribadi tanpa melibatkan pihak Universitas Islam Sultan Agung.

Semarang, 02 Maret 2024

menyatakan,

DIDIK PRAMONO
21302100160



HALAMAN MOTTO

- *“Jual kepintaranmu dan belilah kebingungan. Kepintaran hanyalah opini belaka. Kebingungan membawa pengetahuan intuitif”*
- *“Kemarin saya pintar, jadi saya ingin mengubah dunia. Hari ini saya bijaksana, jadi saya mengubah diri saya sendiri.”*
- *Berhenti merasa kamu begitu kecil. Kamu adalah alam semesta yang bergembira”*
- *“Kamu bukanlah setetes air di lautan. Kamu adalah seluruh lautan dalam setetes air”*

(Puisi-puisi Cinta Jalaluddin Rumi)



HALAMAN PERSEMBAHAN

Kupersembahkan tesis ini teruntuk:

1. Istriku tercinta Sumartini, yang selalu setia mendampingi dan memberikan semangat dalam penyusunan tesis ini;
2. Anak-anakku permata hatiku: Ines, Galih dan Dea;
3. Ibuku terkasih Endang Sriatun dan keponakanku Masyayu Rengganis
4. Seluruh rekan kerja pada Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang: Pak Dedhy, Mashadi, Nita, Bu Lilis, Anggoro, Tunggal, Said, Dhea, Ajeng, Wahyu, Susi, Shinta, Febi Alvin dan Hardi,
5. Rekan-rekan seperjuangan di Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang Tahun 2021/2022 yang telah bersama berjuang menempuh pendidikan ini.

Terimakasih, tanpa dukungan dan doa kalian semua tesis ini tidak akan terwujud.

KATA PENGANTAR

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

Alhamdulillah, berkat rahmat-Nya dan kerja keras tiada henti, tesis yang berjudul “*Peran Notaris Pada Perjanjian Kerja Sama Badan Usaha Milik Daerah dengan Mitra Kerja dalam Perspektif Kepastian Hukum*” dapat penulis selesaikan.

Tesis ini disusun dalam rangka memenuhi persyaratan untuk mencapai gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Program Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang. Dalam penulisan tesis ini, penulis telah mendapatkan bimbingan, saran-saran dan dukungan yang sangat bermanfaat, sehingga tesis ini dapat kami selesaikan. Oleh sebab itu, pada kesempatan ini penulis mengucapkan terima kasih kepada yang kami hormati:

1. Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E. Akt, M.Hum, selaku Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
2. Dr. Jawade Hafidz, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
3. Dr. Nanang Sri Darmadi selaku Ketua Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
4. Dr. Achmad Arifullah, S.H., M.H., selaku Sekretaris Program Studi Magister (S2) Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
5. Dr. H. D. Djunaedi, S.H., Sp.N., selaku dosen pembimbing atas segenap arahan, nasihat, ketelitian dan masukan dalam terselesaikannya tesis ini.
6. Bapak Dedhy Nugraha, S.H., M.Si, selaku Kepala Bagian Hukum Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang yang telah memberikan restu kepada penulis untuk menempuh pendidikan ini.

7. Segenap bapak dan ibu dosen yang telah memberi bekal ilmu pengetahuan kepada penulis selama menempuh studi pada Program Studi Magister Kenotariatan (S2) Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
8. Segenap civitas academica lintas program studi, strata, dan fakultas yang telah dan tengah menempuh studi pada Universitas Islam Sultan Agung Semarang.
9. Semua pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah membantu terselesaikannya penulisan tesis ini.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari sempurna, namun penulis berharap tesis ini mampu memberikan manfaat untuk menambah khazanah keilmuan di bidang hukum kenotariatan. Akhir kata penulis ucapkan terima kasih.



Semarang, 02 Maret 2024

Penulis,
ttd.

Didik Pramono

ABSTRAK

Dalam era otonomi, Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) diharapkan menjadi pendorong perekonomian dan mampu menyumbang pendapatan daerah, namun dalam praktiknya, BUMD justru terkadang menjadi ajang tindakan koruptif yang merugikan keuangan negara. Sebagaimana yang terjadi pada PT RBSJ melalui sejumlah perjanjian kerjasama dengan mitra kerja, penggunaan akta bawah tangan dijadikan celah perbuatan melawan hukum yang tidak sesuai dengan asas-asas hukum perjanjian. Tujuan penelitian ini adalah menggali alasan-alasan mengapa perlu diwajibkannya penggunaan akta notariil pada kerjasama BUMD dengan mitra kerja. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif. Spesifikasi penelitian adalah deskriptif analitis. Jenis penelitian yaitu kualitatif dan sumber data berasal data sekunder berupa bahan hukum primer seperti putusan pengadilan dan peraturan perundang-undangan, bahan hukum sekunder berupa buku, jurnal, tesis dan bahan hukum primer seperti kamus hukum. Adapun metode pengumpulan data melalui studi kepustakaan serta metode analisis data melalui pengumpulan data, reduksi data, penyajian data, dan pengambilan kesimpulan. Empat alasan mendasar alasan perlunya akta notariil pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja: 1) adanya penyimpangan terhadap asas perjanjian pada akta bawah tangan perjanjian, 2) dominannya pengaruh tokoh politik/pemerintahan dalam kebijakan BUMD, 3) tidak efektifnya peran komisaris BUMD dalam melakukan pengawasan, dan 4) hubungan pengelolaan BUMD dengan keuangan negara. Notaris dengan kewenangannya memberikan saran dan pertimbangan hukum kepada para pihak dalam perjanjian serta memberikan kepastian hukum pada akta yang dibuatnya termasuk identitas para pihak dan tanggal pembuatan perjanjian. Dalam perspektif kepastian hukum, diperlukan pembentukan norma hukum tentang kewajiban penggunaan akta notariil dengan pelibatan notaris pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja dalam peraturan perundang-undangan.

Kata kunci: BUMD; perjanjian kerjasama, notaris.

ABSTRACT

In the era of autonomy, provincially- or municipally-owned corporations (BUMD) are expected to drive the economy and be able to contribute to regional income, but in practice, BUMD sometimes become a venue for corrupt actions that harm state finances. As happened with PT RBSJ through a number of cooperation agreements with work partners, the use of private deeds became a loophole for unlawful acts that were not in accordance with the legal principles of the agreement. The aim of the research is to explore the reasons why it is necessary to require the use of notarial deeds in BUMD collaboration with work partners. This research uses a normative juridical approach. The research specification is analytical descriptive. The type of research is qualitative and the data source comes from secondary data in the form of primary legal materials such as judicial decisions and statutory regulations. Secondary legal materials include books, journals, theses and primary legal materials such as legal dictionaries. The data collection method is through literature study and the data analysis method is through data collection, data reduction, data presentation, and drawing conclusions. There are four basic reasons why notarial deeds are needed in BUMD cooperation agreements with work partners: 1) there are deviations from the principles of agreements in private deeds of agreement, 2) the dominant influence of political/government figures in BUMD policies, 3) the ineffective role of BUMD commissioners in carrying out supervision, and 4) the relationship between BUMD management and state finances. Notaries with their authority provide legal advice and considerations to the parties in the agreement and provide legal certainty in the deed they make including the identity of the parties and the date the agreement was made. From the perspective of legal certainty, it is necessary to establish legal norms regarding the obligation to use notarial deeds with the involvement of notaries in BUMD cooperation agreements with work partners in statutory regulations.

Key words: provincially- or municipally-owned corporations (BUMD), cooperation agreement, notary

DAFTAR ISI

DAFTAR ISI

Halaman Judul	i
Halaman Persetujuan Pembimbing	ii
Halaman Pengesahan	iii
Pernyataan Keaslian Tesis	iv
Pernyataan Publikasi	v
Halaman Motto	vi
Halaman Persembahan	vii
Kata Pengantar	viii
Abstrak	x
<i>Abstract</i>	xi
Daftar Isi	xii
BAB I. PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	8
D. Manfaat Penelitian	8
E. Kerangka Konseptual	8
F. Kerangka Teori	11
G. Metode Penelitian	31
H. Sistematika Penulisan	35
BAB II. KAJIAN PUSTAKA	30
A. Tinjauan Umum tentang Perjanjian	30
B. Tinjauan Umum tentang Perjanjian dalam Perspektif Islam	34
C. Tinjauan Umum tentang Akta Bawah Tangan	43
D. Tinjauan Umum tentang Akta Notariil	47
E. Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Daerah	49
BAB III. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	53
A. Dasar Kewajiban Penggunaan Akta Notariil pada Perjanjian Kerja Sama BUMD	53
B. Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dengan Mitra Kerja dalam Perspektif Kepastian Hukum	69
1. Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD	69
2. Pembentukan Norma Hukum tentang Penggunaan Akta Notariil Pada Perjanjian Kerjasama BUMD	74
BAB IV. PENUTUP	80
A. Kesimpulan	80

B. Saran	81
Daftar Pustaka	82



BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Salah satu isu gerakan reformasi di Indonesia di tahun 1998 adalah pemberian otonomi yang luas kepada daerah. Peran pemerintah pusat dipandang terlalu kuat dan dominan lewat politik setralisasi telah menghambat kemandirian daerah baik di bidang politik maupun ekonomi.¹ Oleh karena itu, otonomi dianggap sebagai jawaban atas ketidakpuasan daerah lantaran memberikan ruang gerak kepada daerah untuk mengatur pemerintahannya dengan prakarsa sendiri.²

Otonomi daerah bermakna memberikan kepada daerah keluasaan menggali sumber pendapatan daerah sendiri dengan mengotimalkan sumber pendapatan asli daerah (PAD). Sementara bagi pemerintah pusat, otonomi daerah berarti berkurangnya ketergantungan anggaran daerah kepada pemerintah pusat. Otonomi yang ideal mengharapkan berkurangnya transfer ke daerah, sehingga pemerintah daerah mau tidak mau harus menggali dan mengotimalkan sumber pendapatan asli daerah (PAD) karena PAD menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi

¹ <https://www.kompas.com/skola/read/2022/06/06/180000669/faktor-faktor-yang-memengaruhi-otonomi-daerah> diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.29

² Pelaksanaan Restrukturisasi Organisasi Perangkat Daerah pada Sekretariat Daerah Kabupaten Karo berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, <https://e-journal.uajy.ac.id/325/2/1MIH01722.pdf> diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.14

pelaksanaan otonomi daerah.³ PAD dipandang sebagai tolak ukur terpenting bagi kemampuan daerah dalam menyelenggarakan dan mewujudkan otonomi daerah karena PAD mencerminkan kemandirian suatu daerah.⁴ PAD itu salah satunya berasal dari perusahaan daerah atau yang biasa disebut Badan Usaha Milik Daerah (BUMD).

Pengertian BUMD menurut peraturan perundang-undangan adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh pemerintah daerah melalui kekayaan daerah yang dipisahkan untuk dijadikan penyertaan modal BUMD.⁵ Sedangkan pendirian BUMD bertujuan guna memberikan manfaat dalam perkembangan perekonomian daerah, memberikan kemanfaatan umum bagi pemenuhan hajat hidup masyarakat, serta untuk memperoleh laba dan/atau keuntungan.⁶

Secara ideal tujuan pembentukan BUMD adalah satu sumber penerimaan dari pemerintah daerah daerah namun dalam perkembangannya sebagian BUMD malah gagal menjadi sumber penerimaan dan justru menjadi masalah yang membebani keuangan daerah. Berbagai permasalahan itu dilaporkan, dari persoalan tata kelola perusahaan yang buruk sampai tindak pidana korupsi.

Penelitian yang dilakukan Setyawan dan Riyardi menyimpulkan bahwa BUMD di beberapa kota di Jawa Tengah ternyata tidak efisien dalam

³ Chabib Soleh dan Heru Rocmansjah, 2010, *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Jakarta: Fokusmedia), hal. 68.

⁴ <https://jateng.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/02/TH-kewenangan-Kada-terhadap-BUMD.pdf> diakses pada 21Oktober 2023 pukul 21.30

⁵ Bab I Ketentuan Umum Pasal 1 UU No.23 Tahun 2014 juncto PP No. 54 Tahun 2017

⁶ Berdasarkan Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 juncto UU No.9 Tahun 2015 juncto Pasal 7 PP No.54 Tahun 2017,

operasionalnya. Sumbangan yang mereka berikan terhadap APBD tidak sebanding dengan aset yang dimiliki.⁷ Demikian juga studi yang dilakukan oleh Suwardi dan Prasetyo di 2018 menyimpulkan bahwa tingkat efisiensi BUMD di Jawa Tengah tergolong sangat rendah bahkan sangat tidak efisien, hanya mencapai 33,19% di tahun 2015 dan 35,22% pada tahun 2016. Besaran faktor input (modal disetor, biaya total dan jumlah tenaga kerja) tidak sebanding dengan output yang diraih.⁸ Secara nasional Rata-rata sumbangan BUMD di Indonesia terhadap PAD kurang dari 1%.⁹

Potret suram BUMD juga dilaporkan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Per 2022, tercatat 1056 BUMD yang tersebar secara nasional dengan total aset sebesar Rp 854,9 triliun, tetapi 274 BUMD di antaranya mengalami kerugian dan 291 BUMD dalam kondisi sakit atau rugi dengan ekuitas negatif.¹⁰

Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) pun mencatat BUMD/BUMN masih menjadi institusi penyelenggara negara yang paling banyak terjadi tidak pidana korupsi setelah pemerintah kabupaten/kota, lembaga/kementerian, dan pemerintah provinsi. Berdasarkan data penanganan perkara yang ditangani KPK pada periode

⁷ Setiawan dkk., 2008, *Model Pelayanan Publik yang Berkeadilan: Studi Empirik pada PDAM Kota Surakarta*: Laporan Penelitian, (Surakarta : Institute Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta), hal. 2.

https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/2442/browse?rpp=20&sort_by=1&type=title&offset=36&etal=-1&order=ASC diakses pada 02 Februari 2023 pukul 20.54

⁸ Maskun Suwardi & P. Eko Prasetyo. (2018) *Efisiensi Teknis Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Bidang Jasa Produksi Provinsi Jawa Tengah*. Jurnal Ekonomi & Studi Pembangunan: Vol. 19, No. 1, April 2018, hlm. 19

<https://journal.umy.ac.id/index.php/esp/article/download/4111/3567> diakses pada 02/03/2023 pukul 13.44

⁹ Ibid.

¹⁰ <https://stranaspk.id/publikasi/berita/bumd-di-medan-mati-segan-hidup-tak-mampu>

tahun 2004 sampai dengan Maret 2021, tercatat 93 dari 1.140 tersangka atau 8,12% merupakan jajaran pejabat BUMN/BUMD.¹¹ Wakil Ketua KPK Alexander Marwata menengarai selain korupsi kondisi tersebut disebabkan tidak kompetennya pengelola BUMD baik di tingkat komisaris, direksi, satuan pengawasan intern serta banyaknya campur tangan kepentingan pihak-pihak lain.¹²

Karakteristik BUMD sebagaimana BUMN tergolong unik karena perusahaan daerah ini mewakili dua kepentingan. Di satu ia adalah entitas bisnis yang didorong untuk meraih keuntungan. Namun di sisi lain, ia adalah kepanjangan tangan negara dalam pelayanan kepada masyarakat. Menurut Sri Widiyastuti Adanya antinomi dalam pengelolaan BUMD tersebut mengakibatkan konflik antara unsur negara yang identik dengan pelayanan publik dengan unsur bisnis yang karakteristiknya mengejar keuntungan.¹³ Menurut penulis, garis pemisah antara ranah publik dan ranah privat pada BUMD terkadang tidak jelas sehingga menciptakan “ruang abu-abu” yang dapat dimanipulasi untuk tindakan koruptif yang dibungkus akibat kesalahan perhitungan bisnis semata..

Salah satu gambaran pemanfaatan antinomi di atas, terlihat pada perjanjian kerja sama PT. Rembang Bangkit Sejahtera Jaya (PT. RBSJ), BUMD milik Pemerintah Kabupaten (Pemkab) Rembang dengan PT Sangga Arta Buana

¹¹ <https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi> diakses pada 21/10/2023 pukul 21.14 wib

¹² <https://jogjaprovo.go.id/berita/bumnbumd-merugi-tak-perlu-dipertahankan> diakses pada 21/10/2023 pukul 21.35 wib

¹³ Sri Widiyastuti, 2019. *Politik Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) dalam Kegiatan Bisnis untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial*. Jurnal: Law and Justice: Vol. 4 No. 1 April. Hal. 21. <https://journals.ums.ac.id/index.php/laj/article/view/8050/4640> diakses pada 02/03/2023 pukul 21.01

(PT. SAB). Kerja sama PT. RBSJ dengan PT Sangga Arta Buana (PT. SAB) dalam investasi penanaman tebu senilai Rp 14 miliar mulai dari tahun 2006 hingga 2010 diputus pengadilan telah merugikan keuangan daerah melalui Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014 tertanggal 29 Oktober 2014.

Meskipun menyandang nama perseoran terbatas, ternyata PT SAB bukanlah perusahaan yang memenuhi persyaratan sebagai perseroan terbatas menurut Undang-Undang Perseroan Terbatas. Putusan MA tersebut menyebutkan bahwa PT. SAB adalah perusahaan yang tidak pernah terdaftar sebagai badan hukum pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. PT. SAB juga tidak melakukan kewajiban pajak setiap tahunnya, demikian pula tidak pernah dilakukan audit oleh akuntan publik.¹⁴

PT. SAB juga tidak memiliki kepengurusan yang profesional tetapi hanya diurus oleh keluarga sendiri yaitu: Imam Sudjono sebagai direktur, jabatan komisaris diisi oleh Nuryati yang merupakan istri Imam Sudjono. Sedangkan Sumini (adik Imam Sujono) ditunjuk sebagai staf administrasi, adapun sepupu Imam Sudjono yang bernama Sudarto sebagai direktur teknik.¹⁵

Majelis hakim menyatakan bahwa kerja sama kedua perusahaan telah merugikan keuangan daerah sebesar Rp 4,2 miliar.¹⁶ Putusan itu menguatkan putusan Pengadilan Tinggi (PT) Semarang dan putusan Pengadilan Negeri (PN) Semarang. Imam Sudjono selaku Direktur PT SAB diputus bersalah telah

¹⁴ Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014, hlm 14

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/0e3a5ebf63b842a565c0f4ed6e9fa779.html>

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid hal. 131

melakukan atau turut serta melakukan perbuatan secara melawan hukum memperkaya diri sendiri atau orang lain atau suatu korporasi yang dapat merugikan keuangan negara atau perekonomian Negara. Ia dijatuhi hukuman enam tahun hukuman penjara dan denda Rp 300 juta.¹⁷

Selain dengan PT SAB, lewat penelusuran pada laman Direktori Putusan Mahkamah Agung,¹⁸ penulis menemukan sejumlah putusan di mana pokok perkara berawal pada perjanjian kerja sama PT RBSJ dengan pihak lain. Perjanjian-perjanjian itu adalah perjanjian kerja sama PT RBSJ dengan PT BRTK tentang reklamasi pantai untuk pembangunan pelabuhan. Kemudian perjanjian kerja sama PT RBSJ dengan PT. AHK juga tentang obyek yang sama yaitu tentang reklamasi pantai untuk pelabuhan umum. Berikutnya adalah perjanjian kerja sama PT RBSJ dengan PT. AHK tentang perjanjian jual beli tanah dan operasional SPBU.

Hal yang menarik bagi penulis dari keempat perjanjian yang menjadi sumber perkara yang telah diputus pengadilan di atas adalah penggunaan akta bawah tangan dan terbukti akta bawah tangan tersebut menjadi sarana tindak pidana korupsi oleh oknum yang tidak bertanggung jawab. Fenomena ini menarik penulis lantaran BUMD/BUMN bukanlah perusahaan privat murni yang lepas dari pemeriksaan dan pengawasan alat negara. BUMD/BUMN adalah perusahaan yang pemegang seluruh saham atau saham mayoritas dimiliki oleh pemerintah pusat atau pemerintah daerah, maka sudah seharusnya perjanjian kerja sama

¹⁷ Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014. hal. 131.

¹⁸ <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 22 Oktober 2023 pukul 21.46.

BUMD dengan mitra kerja dibuat dengan akta notariil di hadapan Notaris karena akta notariil lebih memberikan jaminan kepastian sebagai alat bukti dalam perjanjian dibandingkan dengan akta bawah tangan.

Dalam penelitian tesis ini, penulis hendak menggali argumen mengapa seharusnya perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja melibatkan notaris berdasarkan alasan-alasan dari aspek kelemahan perjanjian bawah tangan BUMD dengan mitra kerja. Kemudian dari aspek pengelolaan BUMD terkait dengan keuangan negara. Dan yang terakhir adalah aspek lembaga Notaris yang memiliki kewenangan membuat akta otentik dalam mendukung pengelolaan BUMD yang bersih dan transparan.

Selanjutnya, penulis akan menyodorkan saran atau rekomendasi untuk pencegahan praktik koruptif pada BUMD dengan memanfaatkan akta bawah tangan, yaitu dengan mendorong peran Notaris agar dilibatkan pada pembuatan perjanjian BUMD. Dari uraian pada latar belakang di atas, maka penulis melakukan penelitian dan menulis tesis ini dengan judul *Menggagas Kewajiban Penggunaan Akta Notariil Pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dengan Mitra Kerja Dalam Perspektif Kepastian Hukum*.

B. Rumusan Masalah

Beranjak pada paparan pada latar belakang di atas, masalah dalam tesis ini dirumuskan dengan peratanyaan sebagai berikut:

1. Apa faktor pendukung perlunya akta notariil pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja?

2. Bagaimana peran notaris pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja dalam perspektif kepastian hukum?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian tesis ini memiliki tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan faktor pendukung perlunya perlunya akta notariil pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja.
2. Untuk menjelaskan peran notaris pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja dalam perspektif kepastian hukum.

D. Manfaat Penelitian

1. Secara Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan menemukan teori baru pada khazanah hukum khususnya tentang Hukum Notariat di Indonesia. Lebih lanjut hasil penelitian dapat menambah pengetahuan dan wawasan serta berkontribusi positif kepada bidang keilmuan hukum di dunia akademik.

2. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat untuk mengembangkan praktik Notaris dalam pelayanan kepada masyarakat yang bermartabat, profesional, terbuka dan lincah mengikuti dinamika zaman yang senantiasa berubah.

E. Kerangka Konseptual

Guna memahamai alur berpikir dari penelitian ini, disusunlah kerangka konseptual sebagai usaha membawa suatu dari abstrak menjadi suatu yang

konkrit. Kerangka konseptual juga biasa disebut dengan *operational definition*. Ditinjau dari terminologi, konsep berasal dari bahasa Latin *conceptus*, yang bermakna sebagai suatu kegiatan atau proses berfikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan.

Tesis ini mengambil judul *Peran Notaris Pada Perjanjian Kerja Sama Badan Usaha Milik Daerah dengan Mitra Kerja dalam Perpektif Kepastian Hukum*. Ditinjau dari arti kata per kata, arti peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat.¹⁹

Notaris menurut Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN)²⁰ adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Sedangkan perjanjian menurut M. Yahya Harahap berpendapat bahwa perjanjian adalah suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.

Kerja sama merupakan frasa yang tersusun atas dua kata, yaitu kerja dan sama yang mempunyai arti kerja yang dilakukan secara bersama-sama. Adapun Badan Usaha Milik Daerah yang disingkat BUMD adalah BUMD adalah badan

¹⁹ <https://kbbi.web.id/posisi>

²⁰ UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris *juncto* UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU 30 Tahun 2004

usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.²¹ BUMD berbentuk perseoran terbatas. Ia dibagi menjadi dua jenis: perusahaan umum daerah (perumda) yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan perusahaan perseroan daerah (perseroda) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.²² BUMD perseroda bergerak dalam penyediaan hajat hidup orang banyak, sedangkan BUMD perseroda adalah perusahaan yang murni mencari keuntungan (*profit oriented*). BUMD jenis kedua inilah yang menjadi obyek penelitian yang mana penulis menemukan adanya penggunaan akta bawah tangan dalam kontrak bisnis dengan mitra-mitranya melalui putusan pengadilan.

Mitra Kerja terdiri dari dua kata mitra dan kerja. Mitra menurut kamus Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online berarti kawan kerja atau pasangan kerja. Jadi mitra kerja mempunyai arti kawan kerja atau pasangan kerja.²³

Perspektif dalam KBBI sendiri bermakna sudut pandangan atau pandangan.²⁴ Sementara kepastian hukum merujuk pada asas hukum yang bermakna asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan Penyelenggara Negara.²⁵

²¹ Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

²² Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2027 tentang Badan Usaha Milik Daerah,

²³ <https://kbbi.web.id/mitra> diakses pada 23 Februari 2024 pukul 21.03

²⁴ <https://kbbi.web.id/perspektif> diakses pada 23 Februari 2024 pukul 21.10

²⁵ Penjelasan Atas UU No 28 Tahun 1999 ttg. Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

F. Kerangka Teori

1. Asas Kepastian Hukum

Di dalam suatu peraturan hukum, terkandung asas-asas hukum yang menjadi dasar pembentuknya. Dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, bahwa asas hukum dapat diartikan sebagai ‘jantungnya’ peraturan hukum, sehingga untuk memahami suatu peraturan hukum diperlukan adanya asas hukum.²⁶ Dengan bahasa lain, Karl Larenz dalam bukunya *Methodenlehre der Rechtswissenschaft* menyampaikan bahwa asas hukum merupakan ukuran-ukuran hukum etis yang memberikan arah kepada pembentukan hukum. Oleh karena asas hukum mengandung tuntutan etis maka asas hukum dapat dikatakan sebagai jembatan antara peraturan hukum dengan cita-cita sosial dan pandangan etis masyarakat.²⁷

Teori kepastian hukum disebut juga dengan teori yuridis yang lazim diartikan sebagai teori perundang-undangan. Teori ini dikembangkan oleh sebuah aliran yang disebut dengan aliran legisme.²⁸ Aliran legisme muncul setelah Prancis melakukan kodifikasi hukum dengan adanya *Civil Code* yang dianggap telah sempurna, lengkap serta dapat menampung seluruh masalah hukum. Madzab hukum ini berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang dan di luar undang-undang tidak ada hukum. Dalam aliran legisme, hakim hanyalah merupakan ‘corong undang-undang’, dimana ia hanya memutus perkara

²⁶ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti: Bandung, 2012, hlm. 45

²⁷ Dewa Gede Atmaja, 2018, “Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum”, Jurnal Kertha Wicaksana, Volume 12, Nomor 2, hlm. 146

²⁸ R. Soeroso, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, hlm. 37

berdasarkan undang-undang saja. Secara sederhana, kepastian hukum dapat diartikan adanya sebuah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan serta diundangkan dengan jelas dan pasti. Hal ini karena keberadaan kepastian hukum mampu mengatur dengan jelas serta logis sehingga tidak akan menimbulkan keraguan apabila ada beragam tafsir. Sehingga pertentangan, konflik serta konflik dalam masyarakat bisa diminimalkan.

Kepastian hukum sendiri mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Demikian pengertian kepastian hukum menurut Utrecht. Ia melanjutkan pengertian kepastian hukum yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah. Karena dengan adanya peraturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dilakukan dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh negara atau pemerintah terhadap warganya. Selain itu, kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.²⁹

Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul *Einführung in die Rechtswissenschaften*.

²⁹ Utrecht dalam Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Penerbit Citra Aditya Bakti, hlm.23

Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar (*grundwerten*), yakni: keadilan (*gerechtigkei*t), kemanfaatan (*zweckmaeszigkei*t) dan kepastian hukum (*rechtssicherheit*). Antara ketiganya tidak selalu harmonis, melainkan saling berhadapan, bertentangan dan berketegangan (*spannungsverhaeltnis*).³⁰

Lebih lanjut Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu : Pertama, bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan. Kedua, bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan. Ketiga, bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.

³⁰ Satjipto Rahardjo, op. cit. hlm. 19

Pendapat mengenai kepastian hukum dikemukakan pula oleh Jan M. Otto sebagaimana dikutip oleh Sidharta, yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:³¹

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas atau jernih, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya;
- 3) Bahwa mayoritas warga pada prinsipnya menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum; dan
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Kelima syarat yang dikemukakan Jan M. Otto tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum dapat dicapai jika substansi hukumnya sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum adalah hukum yang lahir dari dan mencerminkan budaya masyarakat. Kepastian hukum yang seperti inilah yang disebut dengan kepastian hukum yang sebenarnya

³¹ Arief Sidharta, 2006, *Hukum dan Logika Hukum*, Bandung: P.T.Alumni, hlm. 85

(*realistic legal certainty*), yaitu mensyaratkan adanya keharmonisan antara negara dengan rakyat dalam berorientasi dan memahami sistem hukum.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.³²

Fernando M. Manullang menerangkan bahwa kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.³³

Nurhasan Ismail berpendapat bahwa penciptaan kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan memerlukan persyaratan yang berkenaan dengan

³² Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 160

³³ Fernando M. Manullang, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Buku Kompas, 2007 hlm. 95

struktur internal dari norma hukum itu sendiri. Persyaratan internal tersebut adalah sebagai berikut:³⁴

Pertama, kejelasan konsep yang digunakan. Norma hukum berisi deskripsi mengenai perilaku tertentu yang kemudian disatukan ke dalam konsep tertentu pula. *Kedua*, kejelasan hirarki kewenangan dari lembaga pembentuk peraturan perundang-undangan. Kejelasan hirarki ini penting karena menyangkut sah atau tidak dan mengikat atau tidaknya peraturan perundang-undangan yang dibuatnya. Kejelasan hirarki akan memberi arahan pembentuk hukum yang mempunyai kewenangan untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan tertentu. *Ketiga*, adanya konsistensi norma hukum perundang-undangan. Artinya ketentuan-ketentuan dari sejumlah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan satu subyek tertentu tidak saling bertentangan antara satu dengan yang lain.

Lon Fuller dalam bukunya *The Morality of Law* mengajukan 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:³⁵

- a) suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;

³⁴ Nurhasan Ismail, 2006, *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia Suatu Pendekatan Ekonomi –Politik*, Yogyakarta: Disertasi, Universitas Gadjah Mada.

³⁵ Lon Fuller, 1971, *The Morality of Law*, New Haven Conn: Yale University Press, hlm. 54-58

- b) peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- c) tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- d) dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- e) tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- f) tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- g) tidak boleh sering diubah-ubah;
- h) harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

Pendapat Lon Fuller di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Asas kepastian hukum menurut Bagir Manan adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan negara. Asas kepastian hukum dalam negara hukum menurut Radbruch sangat perlu dijaga demi tercapainya keteraturan atau ketertiban.³⁶

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga

³⁶ Bagir Manan, 2009, *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian*, Jakarta: Djambatan, hal. 7

siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

2. Teori Kewenangan

Secara konseptual, istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah Belanda “*bevoegdheid*” (yang berarti wewenang atau berkuasa). Wewenang merupakan bagian yang sangat penting dalam Hukum Tata Pemerintahan (Hukum Administrasi), karena pemerintahan baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Keabsahan tindakan pemerintahan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Perihal kewenangan dapat dilihat dari Konstitusi Negara yang memberikan legitimasi kepada Badan Publik dan Lembaga Negara dalam menjalankan fungsinya. Wewenang adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.³⁷

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan disetiap negara hukum. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan

³⁷ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hal. 154.

harus memiliki legitimasi, yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang. Dengan demikian, substansi asas legalitas adalah wewenang, yaitu suatu kemampuan untuk melakukan suatu tindakan-tindakan hukum tertentu.

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.³⁸

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. Proses *delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu : menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.³⁹

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut: “Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan

³⁸ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 170.

³⁹ Ibid, hal.172.

wewenang konstitusional secara eksplisit”.⁴⁰ Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada ditangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh: Pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal).

Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.⁴¹

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut : “Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap segolongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik”.⁴²

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara *atribusi*,

⁴⁰ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwensi*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, hal.2.

⁴¹ Ibid.

⁴² Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 29.

delegasi, dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut :
Wewenang yang diperoleh secara “*atribusi*”, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru”. Pada *delegasi* terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya. Jadi, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya sesuatu atribusi wewenang. Pada mandat, disitu tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dari Badan atau Jabatan TUN yang satu kepada yang lain.⁴³

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet* (*wetgever*) yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu.

Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴⁴

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai berikut:⁴⁵

⁴³ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan, hal. 90.

⁴⁴ Ibid, hal.38.

⁴⁵ H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg: Uitgeverij LEMMA BV, hal. 56

- a. *Attributie: toekenning van een bestuursbevoegdheid door een weigever aan een bestuursorgaan;*
- b. *Delegatie: overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander;*
- c. *Mandaat: een bestuursorgaan laat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander.*

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut: “Bahwa hanya ada 2 (dua) cara untuk memperoleh wewenang, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi delegasi secara logis selalu didahului oleh atribusi). Mengenai mandat, tidak dibicarakan mengenai penyerahan wewenang atau pelimpahan wewenang. Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal”.⁴⁶

Philipus M. Hadjon mengatakan 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 dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang

⁴⁶ Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres, hal. 74-75.

berasal dari “pelimpahan”.⁴⁷

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya⁴⁸, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).⁴⁹

a. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Atribusi

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintahan yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu.

Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan

⁴⁷ Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, hal. 7

⁴⁸ Soerjono Soekanto, 2012, *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada, hal. 5.

⁴⁹ Philipus M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Surabaya: Fakultas Hukum Unair, hal.2.

pembentuk undang-undang yang diwakilkan (mahkota, menteri-menteri, organ-organ pemerintahan yang berwenang untuk itu dan ada hubungannya dengan kekuasaan pemerintahan) dilakukan secara bersama.

Atribusi kewenangan terjadi apabila pendelegasian kekuasaan itu didasarkan pada amanat suatu konstitusi dan dituangkan dalam suatu peraturan pemerintah tetapi tidak didahului oleh suatu Pasal dalam undang-undang untuk diatur lebih lanjut.

b. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan *Delegatie*

Kata delegasi (*delegatie*) mengandung arti penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan yang demikian dianggap tidak dapat dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuasaan hukum. Dengan delegasi, ada penyerahan wewenang dari badan atau pejabat pemerintahan yang satu kepada badan atau pejabat pemerintahan lainnya.

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama. Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula di-subdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut.

Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum public dimaksudkan tindakan hukum pemanku sesuatu wewenang kenegaraan. Jadi,

pendelegasian ini merupakan pergeseran kompetensi, pelepasan dan penerimaan sesuatu wewenang, yang keduanya berdasarkan atas kehendak pihak yang menyerahkan wewenang itu. Pihak yang mendelegasikan harus mempunyai suatu wewenang, yang sekarang tidak digunakannya. Sedangkan yang menerima mendelegasian juga biasanya mempunyai suatu wewenang, sekarang akan memperluas apa yang telah diserahkan.⁵⁰

c. Teori Pelimpahan Kewenangan dengan Mandat

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut.

Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan

⁵⁰ Heinrich Triepel, dalam Sodjuangon Situmorang, 2002, *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, Jakarta: PPS Fisip UI, hal. 104.

mandate. Sehingga, secara yuridis-formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penyusunan tesis adalah penelitian yuridis normatif (penelitian hukum normatif). Metode penelitian yuridis normatif adalah penelitian hukum kepustakaan yang dilakukan dengan cara meneliti bahan-bahan pustaka atau data sekunder belaka.⁵¹ Dengan menggunakan metode berpikir deduktif yaitu cara berpikir dalam penarikan kesimpulan yang ditarik dari sesuatu yang sifatnya umum yang sudah dibuktikan bahwa dia benar dan kesimpulan itu ditujukan untuk sesuatu yang sifatnya khusus.⁵²

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah secara deskriptif analitis⁵³ yaitu memberikan gambaran yang relevan tentang sifat atau karakteristik suatu keadaan permasalahan dalam penelitian untuk kemudian dianalisis berdasarkan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaan hukum positif yang menyangkut permasalahan pada umumnya.

3. Jenis dan Sumber Data

⁵¹ Bambang Sunggono, (2003), *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 27-28.

⁵² *Ibid*, hlm. 13

⁵³ Moch Nazir, 2008, *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta, hlm. 50.

Berdasarkan pengumpulan data penelitian, data yang diperoleh diantaranya:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang mempunyai otoritas (*autoritative*), terdiri atas: a) peraturan perundangundangan; b) catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundangundangan; c) putusan hakim.⁵⁴

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum yang sifatnya menjelaskan bahan hukum primier, berupa rancangan undang-undnag, hasil penelitian karya ilmiah, dokumen pribadi atau pendapat dari kalangan para hukum, sepanjang relevan dengan permasalahan yang dibahas.⁵⁵

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primier dan sekunder, seperti kamus, kamus hukum, ensiklopedia dan lain-lain.⁵⁶

4. Metode Pengumpulan Data

Metode pengumpulan data dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library reseacrh*). Studi kepustakaan (*library reseacrh*) adalah serangkaian usaha untuk memperoleh data dengan jalan membaca, menelaah, mengklarifikasi,

⁵⁴ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 175.

⁵⁵ Roni Hanitijo Soemitro (1988). *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Ghalia Indonesia. Jakarta, hal. 24.

⁵⁶ Amirudin Zainal Asikin, (2004), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hal. 3.

mengidentifikasi, dan dilakukan pemahaman terhadap bahan-bahan hukum yang berupa peraturan perundang-undangan serta buku-buku literatur yang ada relevansinya dengan permasalahan penelitian, dan selain mengumpulkan data dengan cara studi kepustakaan.

5. Metode Analisis Data

Data-data yang telah diperoleh tersebut kemudian dianalisa dengan melalui pendekatan secara analisis kualitatif,⁵⁷ yaitu dengan melakukan pengamatan data-data yang diperoleh dan menghubungkan tiap-tiap data yang diperoleh tersebut dengan ketentuan-ketentuan maupun asas-asas hukum yang terkait dengan permasalahan yang diteliti dengan logika induktif,⁵⁸ yakni berpikir dari hal yang khusus menuju hal yang lebih umum, dengan menggunakan perangkat normatif, yakni interpretasi dan konstruksi hukum dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode kualitatif sehingga dapat ditarik kesimpulan dengan metode deduktif yang menghasilkan suatu kesimpulan yang bersifat umum terhadap permasalahan dan tujuan penelitian.

G. Sistematika Penulisan

Sistematika Penulisan diawali dengan Pendahuluan. Dalam bagian pendahuluan ini dijelaskan tentang: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

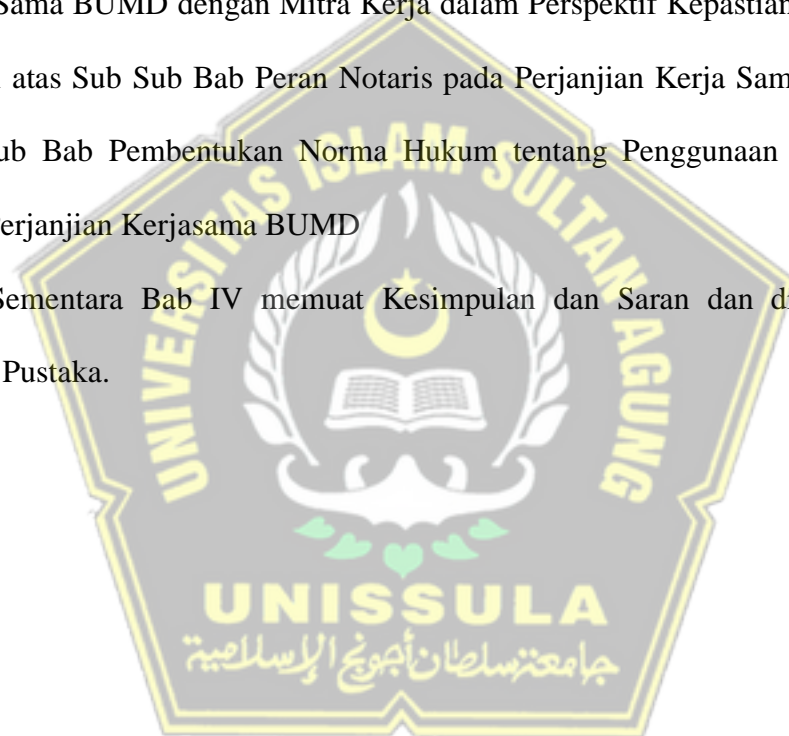
⁵⁷ Lexy J. Moleong, 2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya, hlm 103.

⁵⁸ *Ibid*, hlm. 10.

Pada Bab II tentang Tinjauan Pustaka berisi lima pembahasan yaitu Tinjauan Umum tentang Perjanjian, Tinjauan Umum tentang Perjanjian dalam Perspektif Islam, Tinjauan Umum tentang Akta Bawah Tangan, Tinjauan Umum tentang Akta Notariil, Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Daerah.

Bab III berisi tentang Sub Bab Dasar Kewajiban Penggunaan Akta Notariil Perjanjian BUMD dengan Mitra Kerja dan Sub Bab Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dengan Mitra Kerja dalam Perspektif Kepastian Hukum yang terbagi atas Sub Sub Bab Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dan Sub Sub Bab Pembentukan Norma Hukum tentang Penggunaan Akta Notariil Pada Perjanjian Kerjasama BUMD

Sementara Bab IV memuat Kesimpulan dan Saran dan ditutup dengan Daftar Pustaka.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Perjanjian

Dalam dunia bisnis komersial, perjanjian disebut juga dengan istilah kontrak.⁵⁹ Istilah perjanjian merupakan terjemahan dari kata bahasa Belanda *overeenkomst* dan kontrak berasal dari bahasa Inggris *contract*. Pengertian perjanjian atau kontrak menurut Pasal 1313 KUH Perdata dinyatakan bahwa perjanjian adalah “suatu perbuatan di mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih.” Namun pengertian tersebut ditolak sejumlah sarjana lantaran mengandung sejumlah kelemahan.

Abdulkadir Muhammad misalnya, berpendapat bahwa definisi perjanjian yang dirumuskan dalam Pasal 1313 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tersebut memiliki beberapa kelemahan yaitu:⁶⁰ hanya menyangkut sepihak saja, kata ‘perbuatan’ mencakup juga perbuatan tanpa konsensus, pengertian perjanjian terlalu luas, serta tanpa menyebut tujuan atau memiliki tujuan yang tidak jelas. Abdulkadir Muhammad mempunyai definisi tersendiri tentang perjanjian, bahwa perjanjian adalah suatu persetujuan dengan mana dua orang atau lebih saling mengikatkan diri untuk melaksanakan suatu hal dalam lapangan harta kekayaan.⁶¹

⁵⁹ Abdul Rasyid Saliman, dkk, 2007 *Hukum Bisnis untuk Perusahaan: Teori dan Contoh Kasus*, Jakarta: Kencana Cet. III, hal. 49.

⁶⁰ Abdulkadir Muhammad, 2000 *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hal. 224-225.

⁶¹ Ibid.

Salim H.S. juga memberikan definisi yang berbeda dengan KUH Perdata, bahwa perjanjian atau kontrak adalah hubungan hukum antara subjek hukum satu dengan subjek hukum lain dalam bidang harta kekayaan. Subjek hukum yang satu berhak atas prestasi dan begitu pula subjek hukum lain berkewajiban untuk melaksanakan prestasinya sesuai dengan kesepakatan.⁶²

Sejumlah ahli juga menyodorkan alternatif pengertian perjanjian sebagai berikut:

- a.) Menurut Subekti suatu perjanjian adalah suatu peristiwa dimana orang berjanji kepada seorang lain atau dimana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan sesuatu hal. Dari peristiwa ini, timbul suatu hubungan antara dua orang tersebut yang dinamakan perikatan. Perjanjian itu menerbitkan suatu perikatan antara dua orang yang membuatnya. Dalam bentuknya, perjanjian itu berupa suatu rangkaian perkataan yang mengandung janji-janji atau kesanggupan yang diucapkan atau ditulis.⁶³
- b.) Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa perjanjian adalah hubungan hukum antara dua pihak atau lebih berdasarkan kata sepakat untuk menimbulkan akibat hukum.
- c.) Wirjono Projodikoro mengartikan perjanjian sebagai suatu perbuatan hukum mengenai harta benda kekayaan antara dua pihak, dalam mana satu pihak berjanji atau dianggap berjanji untuk melakukan suatu hal atau untuk

⁶² Salim H.S., 2002, *Pengantar Hukum Perdata*, Jakarta: Sinar Grafik. hal. 160.

⁶³ Subekti, 1991, *Hukum Perjanjian*, Jakarta: Intermasa Cet. XIII, hal. 1

tidak melakukan sesuatu hal, sedangkan pihak lain berhak menuntut pelaksanaan janji itu.”

- d.) Menurut M. Yahya Harahap, SH berpendapat bahwa perjanjian adalah suatu hubungan hukum kekayaan/harta benda antara dua orang atau lebih, yang memberi kekuatan hak pada satu pihak untuk memperoleh prestasi dan sekaligus mewajibkan pada pihak lain untuk menunaikan prestasi.

Syarat sahnya kontrak/perjanjian harus memenuhi rumusan Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu kecakapan para pihak, kesepakatan, adanya objek perjanjian dan tidak melanggar undang-undang, kepatutan, kesusilaan dan ketertiban umum. Syarat kecakapan dan kesepakatan disebut syarat subjektif perjanjian. Adapun syarat adanya objek tertentu dan sebab halal (dalam arti tidak melanggar undang-undang, kepatutan dan ketertiban umum) merupakan syarat objektif perjanjian.

Hukum perjanjian mengatur tentang beberapa azas yang terdapat dalam suatu perjanjian. Azas yang dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Azas Konsensualisme, adalah suatu azas yang menyatakan bahwa untuk terjadinya suatu perjanjian cukup dengan sepakat saja dan perjanjian itu telah lahir pada saat tercapainya consensus/sepakat antara kedua belah pihak tentang hal-hal pokok yang dimaksudkan di dalam perjanjian yang bersangkutan. Azas ini tercerminkan dalam Pasal 1320 Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
2. Azas Kebebasan Berkontrak (*freedom of contract*), adalah suatu azas yang menentukan bahwa setiap orang adalah bebas atau leluasa untuk memperjanjikan apa dan kepada siapa saja. Azas ini tercerminkan

dalam Pasal 1338 Kitab Undang-undang Hukum Perdata. Dengan terdapatnya azas ini, artinya para pihak diperbolehkan dengan leluasa untuk membuat atau mengadakan perjanjian apa saja, baik itu perjanjian bernama maupun yang tidak bernama dan bila itu dibuat secara sah maka akan mengikat sebagaimana mengikatnya undang-undang.

3. Azas *Pacta Sunt Servanda*, adalah suatu azas yang menentukan bahwa suatu perjanjian yang dibuat secara sah akan mengikat para pihak dalam perjanjian yang bersangkutan sebagaimana mengikatnya undang-undang. Azas ini tercerminkan dalam Pasal 1338 ayat (1) dan (2) Kitab Undang-undang Hukum Perdata.
4. Azas Kepastian Hukum (*certainty of contract*), adalah merupakan satu azas esensial di samping azas-azas lainnya. Dikatakan azas esensial, karena di dalam hukum perjanjian setiap orang diberi kebebasan untuk memperjanjikan apa dan dengan siapa saja. Kepastian hukum dalam hukum perjanjian terungkap dari kekuatan mengikat perjanjian itu; yaitu sebagai undang-undang bagi para pihak dan tidak dapat ditarik kembali selain dengan sepakat kedua belah pihak atau karena alasan yang oleh undang-undang dinyatakan cukup untuk itu.

Dari pendapat-pendapat tentang pengertian perjanjian tersebut di atas, dapat disarikan bahwa perjanjian itu adalah hubungan hukum antara subjek hukum yang satu dengan subjek hukum yang lain dalam bidang harta kekayaan, di mana subjek hukum yang satu berhak atas prestasi dan begitu juga subjek hukum yang lain berkewajiban untuk menunaikan prestasinya sesuai dengan kesepakatan.

B. Tinjauan Umum tentang Perjanjian dalam Perspektif Islam

Secara etimologis perjanjian dalam bahasa Arab diistilahkan dengan akad atau iltizam. Dalam bahasa Indonesia dikenal dengan kontrak, perikatan, perjanjian atau persetujuan. Yang mempunyai arti suatu perbuatan dimana seseorang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap seseorang atau lebih.⁶⁴ Di Indonesia umumnya perikatan digunakan sebagai padanan kata dari bahasa Belanda *verbinten* dan perjanjian sebagai padanan dari *overeenkomst*. Ada pula yang menggunakan kata perjanjian sebagai padanan dari *verbinten*, sedangkan *overeenkomst* digunakan untuk kata persetujuan.

Dari kata di atas dapat diartikan sebagai suatu pernyataan dari seseorang untuk mengerjakan atau tidak mengerjakan sesuatu, dan tidak ada sangkut pautnya dengan kemauan pihak lain. Janji hanya mengikat bagi orang yang bersangkutan, sebagaimana yang telah diisyaratkan dalam al-Qur'an surat Ali Imran:76.

Dalam kompilasi hukum ekonomi syariah (KHES), akad didefinisikan sebagai kesepakatan antara pihak atau lebih untuk melakukan dan tidak melakukan perbuatan hukum tertentu. Para ahli hukum Islam memberi definisi akad sebagai pertalian antara ijab dan qabul yang dibenarkan oleh syara' yang menimbulkan akibat hukum terhadap obyeknya.⁶⁵

Menurut M. Tahir Azhari, hukum perjanjian Islam adalah seperangkat kaidah hukum yang bersumber dari al-Quran, As-sunnah (al-Hadist), ar-Ra'yu

⁶⁴ Chairuman Pasaribu dan Suhrawadi K. Lubis, 2004, *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 1

⁶⁵ Gemala Dewi, 2005, *Hukum Perikatan Islam di Indonesia*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, hal 51-52

(Ijtihad) yang mengatur tentang hubungan antara dua orang atau lebih mengenai suatu benda yang dihalalkan menjadi obyek suatu transaksi.⁶⁶

“Sebenarnya barang siapa menepati janji dan bertakwa, maka sungguh, Allah mencintai orang-orang yang bertakwa.” (Q.S. Ali ‘Imran: 76)

“Wahai orang-orang yang beriman! Penuhilah janji-janji itu ...” (Q.S. AlMaidah: 1)

Rukun perjanjian adalah segala sesuatu yang mengungkapkan kesepakatan dua keinginan atau menggantikan posisinya baik berupa perbuatan, isyarat atau tulisan. Untuk unsur bagian lainnya misalnya obyek diadakan dan dua pihak yang berakad merupakan keharusan sebuah perjanjian yang mesti ada untuk membentuk sebuah akad. Sebab adanya ijab dan qabul menghendaki adanya dua pihak yang melakukan perjanjian atau akad. Menurut jumhur fuqaha rukun akad antara lain: 1). Aqid, Orang yang berakad atau melakukan perjanjian, 2). Ma’qud alaih, obyek benda yang diadakan, 3). Maudhu al-aqad, tujuan melakukan perjanjian atau akad, 4). Shighat al-Aqad, yaitu ijab dan qabul dari perjanjian.⁶⁷

Rukun perjanjian adalah shighat aqad, yang terdiri dari ijab dan qabul, yaitu suatu cara bagaimana rukun-rukun akad tersebut dinyatakan dan menunjuk kepada kehendak kedua belah pihak. Adapun syarat-syarat shighat akad ini adalah:⁶⁸

1. Harus jelas atau terang pengertiannya

Yaitu lafaz yang dipakai dalam ijab dan qabul harus jelas maksud dan tujuannya menurut kebiasaan (*urf*) yang berlaku. Dengan demikian pada saat pelaksanaan atau penerapan perjanjian masing-masing pihak yang mengadakan

⁶⁶ *Ibid.*, 3

⁶⁷ Qomarul Huda, 2011 *Fiqih Muamalah*, Yogyakarta: Teras, hal. 28.

⁶⁸ Chairuman Pasaribu, 1994, *Hukum Perjanjian dalam Islam*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 35

perjanjian atau yang mengikatkan diri dalam perjanjian haruslah mempunyai interpretasi yang sama tentang apa yang telah mereka perjanjikan, baik terhadap isi maupun akibat yang ditimbulkan oleh perjanjian itu.

2. Harus ada kesesuaian (*tawaffuq*)

Maksudnya adalah harus ada kesesuaian (*tawaffuq*) antara ijab dan qabul dalam semua segi perjanjian, untuk menghindari terjadinya kesalahpahaman di antara para pihak yang melakukan perjanjian di kemudian hari.

Pada umumnya syarat akad ada delapan macam, yaitu: tamyiz, berbilang, persatuan ijab dan qabul (kesepakatan), kesatuan majelis akad, obyek akad dapat diserahkan, obyek akad tertentu atau dapat ditentukan, obyek akad dapat ditransaksikan (artinya berupa benda bernilai dan dimiliki (*mutaqawwim dan mamluk*), tujuan tidak bertentangan dengan syariat.⁶⁹

Menurut pendapat jumhur ulama fiqih pada dasarnya pihak-pihak yang berakad memiliki kebebasan untuk menentukan syarat-syarat tersendiri dalam suatu akad. Senada yang disampaikan mazhab Hanafi dan Syafi'i sekalipun pihak-pihak yang berakad mempunyai kebebasan dalam menentukan syarat, tetapi kebebasan itu mempunyai batas-batas atau keterbatasan, selama syarat itu tidak bertentangan dengan hakikat itu sendiri. Syarat-syarat umum itu sebagai berikut:⁷⁰

- 1) Kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian (akad) harus cakap bertindak (ahli).
- 2) Obyek akad dapat menerima hukum.

⁶⁹ Syamsul Anwar, 2007, *Hukum Perjanjian Syariah (Studi Tentang Teori Akad dalam Fiqh Muamalah)*, Jakarta: Rajawali Pers,) hal 97-98.

⁷⁰ Hariman Surya Siregar dan Koko Khoeruddin, *Fikih Muamalah Teori dan Implementasi*, hal. 37

- 3) Perjanjian atau akad itu diizinkan oleh syara' yang dilakukan orang mempunyai hak melakukan.
- 4) Obyeknya bukan akad yang dilarang oleh syara'.
- 5) Perjanjian yang dapat mengandung faedah
- 6) Ijab tidak sah jika akad tersebut dibatalkan sebelum adanya Qabul .13

Asas berasal dari bahasa Arab *asasun* yang bermakna dasar, basis dan fondasi.

Secara terminologi *asas* adalah dasar atau suatu yang menjadi tumpuan berpikir atau berpendapat. Menurut Mohammad Daud Ali, *asas* jika dihubungkan dengan kata hukum adalah kebenaran yang digunakan sebagai tumpuan berpikir dan alasan pendapat terutama dalam penegakan dan pelaksanaan hukum.¹⁴

Dalam perkembangan hukum saat ini, perlu adanya korelasi antara hukum secara umum dengan hukum dalam kontrak syariah dimana hal ini dilandaskan pada mayoritasnya penduduk Islam di Indonesia. Ada beberapa *asas* kontrak yang berlaku dalam hukum perdata Islam, *asas-asas* tersebut sangat berpengaruh pada pelaksanaan kontrak yang dilaksanakan oleh para pihak yang berkepentingan. Jika *asas-asas* tersebut tidak terpenuhi pelaksanaannya pada suatu kontrak, maka akan berakibat pada batalnya atau tidak sahnya kontrak yang dibuatnya.

Asas-asas kontrak dalam hukum perjanjian Islam, yaitu:

1. Al-Hurriyah (Kebebasan)

Para Pihak yang melakukan perjanjian mempunyai kebebasan untuk melakukan suatu perjanjian, baik tentang objek perjanjian maupun syaratsyaratnya termasuk menetapkan cara-cara penyelesaian sengketa apabila terjadi di kemudian hari.

Menurut Lukman Santoso AZ,⁷¹ Asas ini memberikan kebebasan para pihak untuk:

- a. Membuat atau tidak membuat perjanjian
- b. Mengadakan perjanjian dengan siapapun
- c. Menentukan isi perjanjian, pelaksanaan, dan persyaratan
- d. Menentukan bentuk perjanjian apakah tertulis atau lisan.

Dalam islam Asas kebebasan kontrak di batasi oleh ketentuan dalam syariah. Di dalam sebuah perjanjian tidak boleh ada unsur paksaan dan penipuan. Asas kebebasan berkontrak sesuai dengan yang tertuang dalam al-Qur'an. (Q.S al-Baqarah: 256)

2. Al-Musawamah (Persamaan dan Kesetaraan)

Asas ini mengandung pengertian bahwa para pihak mempunyai kedudukan yang sama, sehingga dalam menentukan term and condition dari suatu akad/perjanjian setiap pihak mempunyai kesetaraan atau kedudukanyang seimbang. perjanjian mempunyai kedudukan, hak, dan kewajiban yang sama dalam hukum. Mereka tidak boleh dibeda-bedakan antara satu sama yang lainnya, walaupun subjek hukum tersebut berbeda warna kulit, agama dan ras. Sesuai yang tertuaang di dalam al-Qur'an al-Hujarat:13

“Wahai manusia! Sungguh, Kami telah menciptakan kamu dari seorang laki-laki dan seorang perempuan, kemudian Kami jadikan kamu berbangsa-bangsa dan bersuku-suku agar kamu saling mengenal. Sesungguhnya yang paling mulia di antara kamu di sisi Allah ialah orang yang paling bertakwa. Sungguh, Allah Maha Mengetahui, Maha teliti.”

⁷¹ Lukman Santoso AZ, 2016, *Hukum Perikatan*, Malang: Setara Press, hal. 54

3. Al-Adalah (Keadilan)

Asas ini mempunyai pengertian bahwa perjanjian harus senantiasa mendatangkan keuntungan yang adil dan seimbang, serta tidak boleh mendatangkan kerugian bagi salah satu pihak. Asas ini dituntut benar dalam pernyataan kehendak dan keadaan, memenuhi perjanjian yang telah mereka buat, dan memenuhi kewajibannya (QS. 2:177).

“... orang-orang yang menepati janji apabila berjanji, dan orang yang sabar dalam kemelaratan, penderitaan dan pada masa peperangan. Mereka itulah orang-orang yang benar, dan mereka itulah orang-orang yang bertakwa.” (al-Baqarah: 177).

4. Al-Ridha (Kerelaan)

Asas ini menyatakan bahwa segala transaksi yang dilakukan harus atas dasar kerelaan antara masing-masing pihak, harus didasarkan pada kesepakatan bebas dari para pihak dan tidak boleh ada unsur paksaan, tekanan, penipuan, dan mis-statement. Kata “suka sama suka” menunjukkan senantiasa didasarkan pada asas kerelaan atau kesepakatan para pihak secara bebas. Dasar hukum dalam penggunaan asas ini dalam transaksi perjanjian adalah (QS. An-Nisa’:29)

“Wahai orang-orang yang beriman! Janganlah kamu saling memakan harta sesamamu dengan jalan yang batil (tidak benar), kecuali dalam perdagangan yang berlaku atas dasar suka sama suka di antara kamu. Dan janganlah kamu membunuh dirimu. Sungguh, Allah Maha Penyayang kepadamu.”

5. Ash-sidiq (Kejujuran)

Dalam Islam sifat kejujuran harus dilakukan dalam segala hal dan melarang dengan tegas kebohongan dan penipuan dalam bentuk apapun. Nilai kebenaran ini memberikan pengaruh kepada pihak-pihak yang

melakukan perjanjian untuk tidak berdusta menipu dan melakukan penipuan. Apabila asas ini tidak terpenuhi, legalitas akad yang dibuat bisa menjadi rusak. Dasar hukum dalam penggunaan asas ini dalam transaksi perjanjian adalah (QS. Ahzab:70)

“Wahai orang-orang yang beriman! Bertakwalah kamu kepada Allah dan ucapkanlah perkataan yang benar.”

6. Al-Kitabiyah (Tertulis)

Dalam sebuah perjanjian hendaknya dibuat secara tertulis, berkaitan dengan kepentingan pembuktian jika di kemudian hari terjadi sengketa. Dalam pembuatan perjanjian hendaknya juga disertai saksi-saksi (syahadah), rahn (gadai, untuk kasus tertentu), dan prinsip tanggung jawab individu. Asas ini didasarkan kepada QS Al-Baqarah ayat 282-283:

“Wahai orang-orang yang beriman! Apabila kamu melakukan utang piutang untuk waktu yang ditentukan, hendaklah kamu menuliskannya.”

Secara substansial tidak ada perbedaan antara asas-asas perjanjian yang dikenal dalam sistem *civil law* atau *common law* dengan sistem hukum perjanjian Islam. Kalaupun ada perbedaan bukan pada yang bersifat substansial, misalnya asas keadilan, asas amanah, dan asas kemaslahatan dalam sistem hukum perjanjian Islam, ketiga asas tersebut merupakan isi substansial asas iktikad baik dalam sistem *civil law* dan *common law*.

Dalam sebuah perjanjian Islam, yang dibuat oleh para pihak akan berakhir jika dipenuhi tiga hal sebagai berikut:⁷²

⁷² Ahmad Wardi Muslich, 2006, *Fiqh Muamalat*, Jakarta: Sinar Grafika, hal 166

1) Jangka Waktu Perjanjian Berakhir

Lazimnya suatu perjanjian selalu didasarkan kepada jangka waktu tertentu (mempunyai jangka waktu yang terbatas), maka apabila telah sampai kepada waktu yang telah diperjanjikan, secara otomatis (langsung tanpa ada perbuatan hukum lain) batallah perjanjian yang telah diadakan para pihak. Sesuai firman Allah dalam al-Qur'an.

“... maka terhadap mereka itu penuhilah janjinya sampai batas waktunya. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertakwa.” (QS. At-Taubah: 4).

2) Salah Satu Pihak Menyimpang atau Pengkhianatan atas Perjanjian. Hal ini bisa terjadi jika ada salah satu pihak yang melanggar ketentuan perjanjian, atau salah satu pihak mengetahui jika dalam pembuatan perjanjian terdapat unsur kekhilafan atau penipuan. Kekhilafan bisa menyangkut objek perjanjian (*error in objecto*), maupun error mengenai orangnya (*error in persona*). Hal ini didasarkan dari firman Allah dalam al-Qur'an.

“Maka selama mereka berlaku jujur terhadapmu, hendaklah kamu berlaku lurus kepada mereka. Sesungguhnya Allah menyukai orang-orang yang bertakwa.” (QS. At-Taubah: 7).

Dari ketentuan ayat di atas, khususnya dalam kalimat “selama mereka berlaku jujur terhadapmu hendaklah kamu berlaku lurus pula terhadap mereka”, dalam hal ini dapat dipahami bahwa apabila salah satu pihak tidak berlaku lurus, maka pihak lain boleh membatalkan perjanjian yang boleh disepakati.

Apabila salah satu melakukan sesuatu kelancangan dan telah pula ada bukti-bukti bahwa salah satu pihak mengadakan pengkhianatan terhadap

apa yang telah diperjanjikan, maka perjanjian yang telah diikat dapat dibatalkan oleh pihak lainnya. Dasar hukum tentang ini dapat dipedomani ketentuan yang terdapat dalam Al- Qur'an surat An-Anfal ayat 58:

“Dan jika kamu khawatir akan (terjadinya) ada pengkhianatan dari suatu golongan, maka kembalikanlah perjanjian itu kepada mereka dengan jujur. Sesungguhnya Allah tidak menyukai orang-orang yang berkhianat.”

3) Salah satu akad meninggal dunia.

Hal ini berlaku untuk berbuat sesuatu, yang membutuhkan adanya kompetensi khas, sedangkan jika perjanjian dibuat dalam hal memberikan sesuatu, katakanlah dalam bentuk uang/barang maka perjanjian tetap berlaku bagi ahli warisnya. Contohnya ketika seorang membuat perjanjian pinjaman uang, kemudian ia meninggal dunia maka kewajiban mengembalikann hutang menjadi kewajiban ahli waris.

C. Tinjauan Umum tentang Akta Bawah Tangan

Sebelum membahas tentang apa yang disebut dengan akta bawan tangan, diulas terlebih dahulu pengertian tentang akta. Menurut R. Subekti menurut kamus hukum yang disusunnya, kata ‘akta’ diserap dari bahasa latin “acta” yang berarti geschrift atau surat. ‘Acta’ merupakan bentuk jamak dari kata ‘actum’ yang berasal dari bahasa latin dan berarti perbuatan-perbuatan.⁷³

Pengertian akta secara istilah dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) Online berarti surat tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan,

⁷³ R. Subekti, 2022, *Kamus Hukum*, Jakarta: Yudistira.

keputusan, dan sebagainya) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut peraturan yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.⁷⁴

Berbeda dengan KBBI, sejumlah sarjana tidak menegaskan bahwa akta itu harus dikeluarkan oleh pejabat umum, surat yang hanya ditandatangani oleh dua belah pihak juga disebut akta. A. Pitlo misalnya, memberi pengertian akta sebagai surat-surat yang ditandatangani, dibuat untuk pakai sebagai bukti, dan dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa surat itu di buat.⁷⁵ Hampir senada dengan A. Pitlo, Sudikno Mertokusumo menjelaskan akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa hukum, yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula secara sengaja untuk tujuan pembuktian.⁷⁶

Terdapat dua jenis akta sebagaimana disebut oleh Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata) yang menyatakan: pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan otentik atau dengan tulisan di bawah tangan. Berdasarkan pernyataan demikian, maka terdapat dua jenis akta, yakni akta otentik dan akta di bawah tangan.

Adapun pengertian akta otentik menurut ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata yaitu suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berwenang untuk itu di tempat mana akta dibuatnya. Akta otentik itu merupakan suatu alat bukti yang

⁷⁴ <https://kbbi.web.id/akta>

⁷⁵ A. Pitlo, 1978, *Pembuktian dan Daluwarsa*, Jakarta: Intermasa, hlm. 52.

⁷⁶ Sudikno Mertokusumo, 2006, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm.149

sempurna yang mana tidak membutuhkan dukungan alat bukti lain dalam pembuktian. Bentuknya diatur undang-undang dan dibuat di hadapan pejabat umum atau disebut juga pejabat resmi yang ditunjuk oleh peraturan perundang-undangan.

Adapun pengertian akta bawah tangan meskipun sama-sama disebut akta sebagaimana akta otentik, ia dibuat serta ditandatangani oleh para pihak yang bersepakat dalam perikatan tanpa melibatkan pejabat publik, misalnya Notaris atau pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Sudikno Mertokusumo menjelaskan akta dibawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan dari seorang pejabat. Jadi semata-mata dibuat antara pihak yang berkepentingan.⁷⁷

Pasal 1874 KUH Perdata menyebutkan bahwa: yang dianggap sebagai tulisan dibawah tangan adalah akta yang ditandatangani dibawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan yang lain yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum.

Dalam Pasal 101 ayat (b) Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, menyatakan bahwa akta dibawah tangan adalah surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum di dalamnya.

⁷⁷ Ibid. hlm.125

Keterlibatan pejabat umum atau tanpanya adalah membedakan antara akta bawah tangan dan akta otentik. Perbedaan ini membawa konsekuensi hukum masing-masing bagi pihak-pihak yang berkepentingan. Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna, karena akta tersebut dibuat oleh pejabat yang berwenang. Sempurna disini berarti ialah akta tersebut dengan sendirinya dapat membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan oleh pejabat umum dan berlaku sebagai yang benar diantara para pihak dan para ahli waris serta para penerima hak mereka. Di muka pengadilan, akta otentik mengharuskan hakim berkeyakinan akan kebenaran alat bukti tersebut hakim tanpa harus meminta alat bukti lainnya.⁷⁸

Sedangkan untuk kekuatan pembuktian dari pada akta di bawah tangan, sebagaimana dijelaskan oleh Subekti dalam bukunya yang berjudul Pokok-Pokok Hukum Perdata, bahwa akta bawah tangan memiliki kekuatan pembuktian yang sama dengan suatu akta otentik apabila pihak yang menandatangani surat perjanjian itu tidak menyangkal tanda tangannya, yang berarti ia tidak menyangkal kebenaran apa yang tertulis dalam surat perjanjian itu. Namun, apabila antara pihak-pihak yang melakukan perjanjian tersebut ada yang menyangkal tanda tangannya, maka pihak yang mengajukan surat perjanjian tersebut diwajibkan untuk membuktikan kebenaran penandatanganan atau isi akta tersebut.⁷⁹ Pasal 1902 KUH Perdata dikemukakan mengenai syarat-syarat

⁷⁸ Salim HS, 2011, *Perancangan Kontrak & Memorandum of Understanding (MOU)*, Jakarta: Sinar Grafika, hal. 39-40.

⁷⁹ Subekti, 1984, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, hal. 179

bilamana terdapat bukti tertulis, yaitu: aris ada akta dan akta itu harus dibuat oleh orang terhadap siapa dilakukan tuntutan atau dari orang yang diwakilinya.

Dari uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa akta bawah tangan adalah akta yang dibuat oleh para pihak dengan bentuk bebas dibuat tidak di hadapan pejabat umum, tetap mempunyai kekuatan pembuktian selama tidak disangkal oleh pembuatnya. Dalam hal harus dibuktikan, maka pembuktian tersebut harus dilengkapi juga dengan saksi-saksi dan bukti lainnya. Oleh karena itu biasanya dalam akta di bawah tangan sebaiknya dimasukkan 2 orang saksi yang sudah dewasa untuk memperkuat akibat hukumnya.

D. Tinjauan Umum tentang Akta Notariil

Menurut Pasal 1867 KUHPerdara yang berbunyi pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan akta autentik maupun dengan akta di bawah tangan. Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka terdapat dua macam akta yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut:

Akta Otentik adalah 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, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat di dalamnya oleh yang berkepentingan, akta otentik terutama memuat keterangan seorang pejabat, yang menerangkan apa yang dilakukannya dan dilihat di hadapannya. Dalam Pasal 165 HIR dan Pasal 285 Rbg, akta otentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dan 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 dengan perihal pada akta itu. Akta otentik menurut ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata yaitu “suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya. Irwan Soerodjo mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) unsur esensial agar terpenuhinya syarat formal suatu akta otentik, yaitu:⁸⁰

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum.
3. Akta yang dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu dan di tempat dimana akta itu dibuat.

Menurut C. A. Kraan sebagaimana dikutip Herlin Budiono, akta otentik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:⁸¹

1. Suatu tulisan, dengan sengaja dibuat semata-mata untuk dijadikan bukti atau suatu bukti dari keadaan sebagaimana disebutkan di dalam tulisan dibuat dan dinyatakan oleh pejabat yang berwenang. Tulisan tersebut turut ditandatangani oleh atau hanya ditandatangani oleh pejabat yang bersangkutan saja.
2. Suatu tulisan sampai ada bukti sebaliknya, dianggap berasal dari pejabat yang berwenang. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang harus dipenuhi.

⁸⁰ Irwan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Surabaya: Arkola, hal. 148.

⁸¹ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, Bandung: Citra Aditya Bakti, , hal. 3-4.

3. Ketentuan tersebut mengatur tata cara pembuatannya memuat ketentuan-ketentuan mengenai tanggal, tempat dibuatnya akta suatu tulisan, nama dan kedudukan/jabatan pejabat yang membuatnya data dimana dapat diketahui mengenai hal-hal tersebut.
4. Seorang pejabat yang diangkat oleh negara dan mempunyai sifat dan pekerjaan yang mandiri serta tidak memihak dalam menjalankan jabatannya.
5. Pernyataan atau fakta dari tindakan yang disebut oleh pejabat adalah hubungan hukum di dalam bidang hukum privat.

Menurut pengertian Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dalam Pasal 1 disebutkan definisi notaris, yaitu : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Kewenangan Notaris menurut Undang-Undang ini diatur dalam Pasal 15 ayat (1) yang menyatakan 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, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan.

E. Tinjauan Umum tentang Badan Usaha Milik Daerah

Badan Usaha Milik Daerah yang selanjutnya disingkat BUMD adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah.⁸² BUMD berbentuk perseoan terbatas. Ia dibagi menjadi dua jenis: perusahaan umum daerah (perumda) yang seluruh modalnya dimiliki satu daerah dan perusahaan perseroan daerah (perseroda) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh 1 (satu) daerah.⁸³ BUMD perseroda bergerak dalam penyediaan hajat hidup orang banyak, sedangkan BUMD perseroda adalah perusahaan yang murni mencari keuntungan (*profit oriented*). BUMD jenis kedua inilah yang menjadi obyek penelitian yang mana penulis menemukan adanya penggunaan akta bawah tangan dalam kontrak bisnis dengan mitra-mitranya melalui putusan pengadilan.

BUMD mempunyai arti penting sebagai objek penelitian bagi penulis lantaran modal yang didapat berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Modal yang disetor dan ditempatkan oleh pemerintah daerah (Pemda) sebagai pemegang saham biasa disebut penyertaan modal. secara filosofi APBD dihimpun dari pajak dan retribusi masyarakat adalah amanat rakyat kepada pemangku kepentingan untuk menggunakan sebaik-baiknya demi kemakmuran orang banyak.

⁸² Ketentuan Umum Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

⁸³ Pasal 5 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2027 tentang Badan Usaha Milik Daerah,

Modal BUMD adalah kekayaan yang dipisahkan dari pencatatan aset pemerintah daerah.⁸⁴ Terhadap frasa ‘kekayaan yang dipisahkan’ ini sempat menjadi polemik di tahun 2014 dengan adanya pengujian ke Mahkamah Konstitusi (MK) terhadap Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang dimohonkan oleh Center for Strategic Studies University of Indonesia (CSS-UI) dan Forum Hukum Badan Usaha Milik Negara (Forum Hukum BUMN).⁸⁵

Salah satu dalil yang diuji adalah ‘terhadap keuangan daerah, pendapatan dan belanja daerah serta kekayaan daerah lainnya yang dipisahkan dalam BUMD bukan merupakan bagian dari keuangan negara’. Dan pendapat demikian ditolak oleh MK dengan alasan badan hukum milik negara termasuk BUMD merupakan kepanjangan tangan dari negara dalam menjalankan sebagian dari fungsi negara untuk mencapai tujuan bernegara dan tidak dapat sepenuhnya dianggap sebagai badan hukum privat.⁸⁶

Apabila argumen pemohon dikabulkan oleh MK maka akan terjadi konsekuensi yang serius terhadap pengelolaan BUMD. Perusahaan daerah tersebut akan dijadikan ajang korupsi dan manipulasi dan semuanya akan dinyatakan sebagai resiko bisnis. Aparat penegak hukum pun tidak bisa menjerat mereka dengan UU Tindak Pidana Korupsi karena penyelewengan yang terjadi pada perusahaan swasta adalah tindak pidana umum. Aparat penegak hukum akan

⁸⁴ Pasal 6 PP Nomor 54 Tahun 2027 ttg. BUMD

⁸⁵ <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10215> diakses pada 21 Januari 2024 pukul 20.23

⁸⁶ Ibid. <https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10215> diakses pada 22 Januari 2024 pukul 20.25

sangat kesulitan mengendus adanya penyimpangan dalam perusahaan privat, tanpa ada laporan dari direksi/komisaris, sementara direksi dan komisaris adalah pelakunya. Lembaga pengawas/pemeriksa pun baik internal maupun eksternal seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), Badan Pemeriksa Keuangan dan Pembangunan (BPKP), dan Inspektorat tidak bisa memeriksa. Apabila penyelewengan diketahui pun, terhadap pelaku tidak dapat dijerat dengan UU Anti Korupsi lantaran penyimpangan kekayaan negara yang terjadi di luar APBD.⁸⁷

Jadi secara konseptual BUMD adalah salah satu kepanjangan peran negara untuk mencapai kemakmuran rakyat yang bergerak dalam ranah bisnis (privat) demi meraih laba keuntungan. Modal BUMD bersumber dari dana publik (APBD) yang dipisahkan. Namun apabila terjadi penyimpangan dan penyelewengan, pelaku dapat dikenai UU Tindak Pidana Korupsi.

⁸⁷ <https://sulsei.bpk.go.id/bpk-memberikan-keterangan-atas-permohonan-pengujian-uu-nomor-17-tahun-2003-dan-uu-nomor-15-tahun-2006-terhadap-uud-tahun-1945/> diakses pada 23 Januari 2024 pukul 20.25

BAB III

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

A. Dasar Penggunaan Akta Notariil pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dengan Mitra Kerja

Pembahasan tentang dasar atau alasan perlunya akta notariil pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja, penulis menemukan empat dasar sebagai berikut: 1) adanya penyimpangan terhadap asas dan prinsip perjanjian pada akta bawah tangan perjanjian PT RBSJ dengan mitra kerja, 2) dominannya pengaruh tokoh politik/pemerintahan dalam kebijakan PT RBSJ, 3) tidak efektifnya peran komisaris PT RBSJ dalam melakukan pengawasan, dan 4) hubungan pengelolaan BUMD dengan keuangan negara. Keempat dasar terkait akta notariil tersebut diuraikan satu persatu di bawah ini.

1. Adanya Permasalahan pada Akta Bawah Tangan Perjanjian PT RBSJ dengan Mitra Kerja

PT RBSJ adalah BUMD milik Pemerintah Kabupaten Rembang, Jawa Tengah. Perusahaan daerah ini dibentuk berdasarkan Peraturan Daerah (Perda) Nomor 4 Tahun 2006 tentang Pendirian PT. Rembang Sejahtera Mandiri yang ditetapkan oleh Bupati Rembang saat itu H. Moch. Salim.⁸⁸ Kemudian perda tersebut diubah dengan Perda Nomor 17 Tahun 2007 demi mengubah nama PT. Rembang Sejahtera Mandiri menjadi PT Rembang Bangkit Sejahtera Jaya (RBSJ)

⁸⁸ https://jdih.rembangkab.go.id/inventarisasi-hukum/detail/perda_4_th_2006 diakses pada 12 Januari 2024 pukul 21.23

lantaran adanya kesamaan nama dengan perusahaan lain pada daftar Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.⁸⁹ Terakhir PT RBSJ diatur oleh Perda Nomor 9 Tahun 2021 sebagai penyesuaian terhadap Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD mengenai bentuk hukum badan usaha milik daerah.

Berdasarkan Perda Nomor 4 Tahun 2006, dapat diketahui bahwa modal dasar PT RBSJ perseroan sebesar Rp 50 miliar. Pemegang saham mayoritas adalah Pemkab. Rembang. Adapun Koperasi Pegawai Republik Indonesia (KPRI) Pangudi Majuning Ekonomi Karyawan (Pamekar) sebagai pemegang saham minoritas. Koperasi Pamekar adalah koperasi karyawan yang beranggotakan pegawai negeri sipil (PNS) di lingkungan Kantor Sekretariat Daerah Kabupaten Rembang. Pendirian perseroda sebagaimana disebut dalam perda bertujuan: a.) mendorong pertumbuhan ekonomi daerah; b.) menjadi perintis kegiatan-kegiatan usaha yang belum dapat dilaksanakan oleh sektor-sektor swasta; c.) menjadi salah satu sumber pendapatan asli daerah.

Sejak berdiri di tahun 2006, serangkaian permasalahan hukum menimpa PT RBSJ dari perkara perdata, tata usaha negara, sampai pidana khusus korupsi. Tidak pidana rasuah itu tidak hanya melibatkan pengurus BUMD sebagai *economic actor* tetapi juga menyeret *state actor* hingga menghentikan karir kepala daerah yang sedang menjabat.⁹⁰ Terakhir, kasus korupsi kembali menimpa PT RBSJ yang terungkap pada tahun 2022 lalu. Tiga orang petinggi perusahaan yang

⁸⁹ Keterangan perubahan ini tercantum pada konsideran Perda Nomor 17 Th. 2007 ttg. Perubahan Perda No. 4 Tahun 2006

⁹⁰ <https://kbr.id/12-2014/terlibat-korupsi,-bupati-rembang-diberhentikan/31048.html> diakses pada 06 Januari 2024, pukul 20.23

terdiri dari direktur utama, direktur keuangan dan direktur anak usaha PT RBSJ dijadikan tersangka oleh Kejaksaan Tinggi Jawa Tengah atas dugaan korupsi yang merugikan keuangan negara senilai Rp 3,2 miliar.⁹¹

Selain didera kasus sengketa hukum, secara bisnis PT RBSJ masih merugi. Pada 2023 perseroda tersebut masih menanggung hutang kurang lebih Rp 3,5 miliar baik hutang dari perbankan maupun non perbankan.⁹² Masih di tahun yang sama, perusahaan yang modalnya bersumber dari APBD Pemkab. Rembang itu tidak mampu menyetorkan dividen ke kas daerah sama sekali.⁹³

Dari penelusuran sejumlah putusan pengadilan di situs web Direktori Putusan Mahkamah Agung⁹⁴, penulis menemukan adanya perjanjian antara PT RBSJ dengan sejumlah pihak dengan akta bawah tangan yang menjadi bukti perkara. Penulis mencatat setidaknya empat putusan pengadilan yang menyebutkan keberadaan empat perjanjian kerja sama BUMD tersebut dengan sejumlah pihak. Keempat putusan pengadilan itu terdiri dari dua putusan perkara pidana khusus korupsi, satu putusan perkara perdata dan satu perkara tata usaha negara.

Terkait dengan sejumlah perjanjian PT RBSJ yang menjadi perkara dan sengketa hukum diatas, setelah melalui kajian dan analisa penulis mendapatkan empat hal permasalahan dari perjanjian dengan menggunakan akta bawah tangan

⁹¹ <https://www.gatra.com/news-540340-hukum-mantan-dirut-keuangan-pt-rbsj-akhirnya-berbaju-oranye-diduga-korupsi-rp3-m.html> diakses pada 07 Januari 2024, pukul 20.04

⁹² <https://muria.suamerdeka.com/muria-roya/0710499516/terungkap-ada-utang-rp-35-miliar-di-balik-blongnya-setoran-dividen-pt-rbsj-ke-pemkab-rembang> diakses pada 07 Januari 2024, pukul 20.08

⁹³ <https://muria.suamerdeka.com/muria-roya/0710487785/waduh-setoran-dividen-tiga-bumd-milik-pemkab-rembang-masih-blong> diakses pada 07 Januari 2024, pukul 22.10

⁹⁴ <https://putusan3.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 06 Januari 2024, pukul 17.23

yang bertentangan dengan asas-asas perjanjian. Keempat permasalahan perjanjian itu diuraikan di bawah ini.

a. Subyek perjanjian tidak cakap

Putusan Mahkamah Agung nomor 1243 K/PID.SUS/2014⁹⁵ mengungkap adanya kontrak bisnis antara PT RBSJ dengan PT Sabda Amarta Bumi (ASB) yang bernomor 010/RBSJ/PK/III2007 dan nomor 06/SAB/PK/III/2007 tertanggal 21 Maret 2007. Kontrak kerjasama senilai Rp14.875.000.000,00 (empat belas miliar delapan ratus tujuh puluh lima juta rupiah) tersebut ditandatangani oleh Siswadi, S.H., M.Kn. selaku direktur PT RBSJ dan Imam Sudjono selaku direktur PT. SAB

Meskipun PT SAB menyanggah nama perseoran terbatas, ternyata perusahaan tersebut bukan perusahaan yang memenuhi syarat sebagai perseroan terbatas. Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014 tertanggal 29 Oktober 2014 menyebutkan bahwa PT. SAB adalah perusahaan yang tidak terdaftar sebagai badan hukum pada Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia. PT. SAB juga tidak melakukan kewajiban pajak setiap tahunnya, demikian pula tidak pernah dilakukan audit oleh akuntan publik selama tiga tahun terakhir.⁹⁶

PT. SAB juga tidak memiliki kepengurusan yang profesional tetapi hanya diurus oleh keluarga sendiri yaitu: Imam Sudjono sebagai direktur, jabatan

⁹⁵

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/8bbc51e4aba8328bf981fc5fc7c89abc.html> diakses pada 06 Januari 2024, pukul 16.10

⁹⁶ Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014, hlm 14

komisaris diisi oleh Nuryati yang merupakan istri Imam Sudjo Nomor Sedangkan Sumini (adik Imam Sujono) ditunjuk sebagai staf administrasi, adapun sepupu Imam Sudjono yang bernama Sudarto sebagai direktur teknik.⁹⁷

Sebagaimana diketahui, syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana dinyatakan oleh Pasal 1320 KUH Perdata menentukan empat syarat sahnya perjanjian, yaitu: a) adanya kesepakatan kedua belah pihak; b) kecakapan untuk melakukan perbuatan hukum; c) adanya objek perjanjian; dan d) adanya sebab yang halal. Syarat pertama dan kedua disebut syarat subjektif karena menyangkut pihak-pihak yang mengadakan perjanjian. Syarat ketiga dan keempat disebut syarat objektif, karena menyangkut objek dari perjanjian. Apabila syarat pertama dan kedua tidak terpenuhi, maka perjanjian dapat dibatalkan. Jika syarat ketiga dan keempat tidak terpenuhi, maka perjanjian itu batal demi hukum, artinya, dari semula perjanjian dianggap tidak pernah ada.

Dilihat dari salah satu syarat sah perjanjian menurut KUH Perdata, yakni adanya kecakapan para pihak untuk bertindak sesuai dengan isi perjanjian, maka pemilihan PT SAB sebagai pihak lain untuk kerjasama investasi tidak sah lantaran perusahaan tersebut tidak memiliki legalitas dan profesionalitas yang memadai. Meski akta bawah tangan Perjanjian PT RBSJ dan PT SAB telah memenuhi syarat formil Pasal 1874 KUH Perdata dan Pasal 286 RBG dan bersifat kumulatif, yakni: 1) berbentuk tertulis atau tulisan; 2) dibuat secara partai (dua pihak atau lebih)

⁹⁷ Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014, hlm 14
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/0e3a5ebf63b842a565c0f4ed6e9fa779.html> diakses pada 06/ Januari 2024, pukul 16.15

tanpa bantuan atau dihadapan pejabat umum yang berwenang; 3) ditandatangani oleh para pihak; 4) mencantumkan tanggal dan tempat penandatanganan.

Namun demikian, lantaran perjanjian yang hanya dibuat dan diketahui para pihak tanpa ada pihak ketiga yang memverifikasinya identitas dan legalitas para pihak yang terlibat membuka celah manipulasi kelayakan atau kecakapan subyek perjanjian. Menggandeng pihak yang tidak cakap dalam perjanjian berlawanan dengan asas kepastian hukum yang mana menuntut kejelasan identitas serta legalitas para pihak. Ketidakjelasan pihak yang diajak bekerja sama membuka potensi penyimpangan perjanjian yang merugikan bagi BUMD bersangkutan. Dan terbukti, pengadilan memutuskan telah terjadi tindak pidana korupsi pada perjanjian kerja sama tersebut dengan dijatuhkannya hukuman kepada Direktur PT SAB Imam Sudjono sebagai mitra kerja PT RBSJ.

b. Isi perjanjian tidak mencerminkan asas persamaan dan keseimbangan.

Bahwa salah satu asas perjanjian adalah adalah asas persamaan dan keseimbangan. Asas persamaan menempatkan para pihak di dalam persamaan derajat, tidak ada perbedaan, walaupun ada perbedaan kulit, bangsa, kepercayaan, kekuasaan, jabatan, dan lain-lain. Sementara asas keseimbangan diperlukan guna mewujudkan perlindungan dan keadilan bagi para pihak. Asas ini menghendaki kedua pihak memenuhi dan melaksanakan perjanjian itu. Asas keseimbangan ini merupakan kelanjutan dari asas persamaan.⁹⁸

Pada perjanjian antara PT RBSJ dengan mitra kerja, ditemukan adanya pelanggaran terhadap kedua asas tersebut di atas. Perjanjian itu adalah antara PT

⁹⁸ Mariam Darus Badruzaman, 1994, *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Alumni, hal. 42-44.

RBSJ dengan PT Amir Hajar Kilsa (AHK). PT AHK merupakan perusahaan keluarga Bupati Moch. Salim yang saat itu sedang menjabat. Keberadaan perjanjian itu diungkap oleh Putusan Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015.⁹⁹

Sebagaimana diuraikan dalam putusan itu bahwa Terdakwa H. Moch. Salim selaku Bupati Rembang bersama Siswadi, SH, M.Kn selaku Direktur PT. RBSJ secara melawan hukum telah mengarahkan agar PT. RSM/PT. RBSJ bekerjasama di bidang usaha SPBU dengan PT. AHK dan meminta seolah-olah telah terjadi kesepakatan bahwa PT. RBSJ akan membeli tanah siap bangun dan Ijin Usaha SPBU dari PT. AHK seluas 8.170 m² dengan total Rp1,3 miliar. PT RBSJ juga diminta membayar sebagian tanah milik keluarga Hj. Rosida seluas 47.421 m² untuk lahan SPBU melalui PT AHK.¹⁰⁰

Perintah itu ditindaklanjuti dengan dibuatnya Surat Perjanjian Jual Beli Tanah dan Ijin Usaha SPBU antara PT. RBSJ dan PT. AHK Nomor: 004/RBSJ/SPK/I/2007 tertanggal 15 Januari 2007 sebagai dasar H.M. Siswadi mengeluarkan dana dari PT. RBSJ untuk pembayaran tanah sebesar Rp2,3 miliar.¹⁰¹

Menyimak uraian di atas, dapat disimpulkan bahwa Perjanjian antara PT. RBSJ dan PT. AHK tersebut di atas tidak menunjukkan adanya persamaan di antara pihak yang terlibat perjanjian. Bupati Moch. Salim yang juga pemilik PT.

⁹⁹ Putusan Kasasi MA Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015 hlm. 3
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/cd8b7b4e9accd4d67068672a6a6077e2.html> diakses pada 12 Januari 2024

¹⁰⁰ Ibid. hlm. 7

¹⁰¹ Ibid hlm. 7

AHK mengarahkan agar PT RBSJ bersedia bekerja sama dengan perusahaan miliknya dalam hal pengelolaan SPBU tanpa adanya pengkajian teknis. Selain itu, ia juga meminta agar PT RBSJ mengeluarkan dana guna membayar transaksi tanah yang dilakukan PT AHK dengan Hj. Rosida. Hal demikian jelas bertentangan dengan asas keseimbangan di mana prinsip perlindungan dan keadilan bagi PT RBSJ sebagai pihak dalam perjanjian diabaikan. Besarnya wewenang kepala daerah telah mempengaruhi keputusan yang diambil sebuah BUMD meskipun keputusan itu jelas merugikan BUMD bersangkutan.

c. Adanya konflik kepentingan (conflict of interest)

Salah satunya penyebab tindak pidana korupsi (tipikor) adalah adanya konflik kepentingan (*conflict of interest*) selain disebabkan oleh berbagai macam faktor lainnya. Jika tidak ditangani dengan baik dan dicegah, konflik kepentingan dapat menyebabkan tindakan koruptif yang berujung kerugian bagi keuangan negara.

Pengertian konflik kepentingan dapat diartikan sebagai situasi di mana pejabat publik memiliki kepentingan pribadi atau kepentingan lainnya yang memengaruhi atau terlihat memengaruhi kinerja jabatan publiknya yang seharusnya objektif dan imparial.¹⁰² Dalam definisi ini, seharusnya seorang pejabat yang dalam posisi demikian tidak mengambil sebuah kebijakan atau keputusan lantaran ia tidak dapat melakukan pekerjaannya secara utuh tanpa terbagi oleh kepentingan lainnya.

¹⁰² <https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20221101-mengenal-konflik-kepentingan-dan-cara-mencegahnya>

Sementara pengertian konflik kepentingan dalam norma hukum dijelaskan oleh Pasal 1 ayat 14 Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, bahwa konflik kepentingan diartikan sebagai: "kondisi pejabat pemerintahan yang memiliki kepentingan pribadi untuk menguntungkan diri sendiri dan/atau orang lain dalam penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi netralitas dan kualitas keputusan dan/atau tindakan yang dibuat dan/atau dilakukannya".

Adapun Peraturan Menpan RB No. 12 Tahun 2016 menerangkan pengertian konflik kepentingan sebagai "situasi di mana penyelenggara negara memiliki atau patut diduga memiliki kepentingan pribadi terhadap setiap penggunaan wewenang sehingga dapat mempengaruhi kualitas keputusan dan/atau tindakannya."

Pada perjanjian PT RBSJ dengan mitra kerja, konflikkepentingan itu terlihat pada perjanjian dengan PT AHK nomor Nomor: 022/RBSJ/PKS/IX/2008 dan Nomor: 011/AHK.ext/IX/2008 tanggal 29 September 2008 tentang Kerjasama Investasi Lahan Reklamasi dan Pengelolaan untuk Pelabuhan Rembang Terminal Sluke, yang berlokasi di Desa Sendangmulyo, Kecamatan Sluke, Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah. Kontrak kerjasama itu terungkap pada Putusan Nomor 85/B/TF/2022/PT.TUN.SBY.¹⁰³

Konflik kepentingan itu juga terlihat pada kerjasama PT RBSJ dengan PT AHK pada Perjanjian Jual Beli Tanah dan Ijin Usaha SPBU antara PT. RBSJ dan

¹⁰³ Putusan PTTUN Surabaya Nomor 85/B/TF/2022/PT.TUN.SBY
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaed16bfeec73d38b43c303931353131.html> diakses pada 09 Januari 2024, pukul 20.45

PT. AHK Nomor: 004/RBSJ/SPK/I/2007 yang tercatat pada Putusan Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015.

Bahwa penunjukan PT AHK sebagai mitra kerja telah melanggar prinsip administrasi pemerintahan karena timbul konflik kepentingan. Patut diingat di sini bahwa selain sebagai entitas bisnis, BUMD juga melaksanakan fungsi pemerintahan dalam penyediaan barang/jasa kepada masyarakat. Sebagai pemegang saham mayoritas PT RBSJ, Pemkab. Rembang melalui Bupati Rembang memiliki kewenangan atas perusahaan daerah tersebut misalnya pengangkatan direksi perusahaan. Namun, di sisi lain Bupati Rembang saat itu Moch Salim pemilik PT AHK.

Dalam situasi demikian, isi perjanjian patut diduga lebih mengakomodasi kepentingan satu pihak saja dengan menguntungkan pihak tertentu dan merugikan PT RBSJ di pihak lain. Kedudukan dan kewenangan kepala daerah (*state actor*) yang demikian besar dapat mempengaruhi keputusan badan publik termasuk mengarahkan pengelolaan BUMD untuk mengambil sebuah keputusan. Situasi demikian berpotensi menimbulkan kerawanan terjadinya tindak pidana korupsi dan atau praktik *rent seeking* yang merugikan keuangan daerah.

d. Tanggal perjanjian tidak sesuai dengan tanggal pembuatan

Perjanjian berlaku sebagai undang-undang bagi pihak-pihak yang terlibat. Pernyataan itu menegaskan bahwa perjanjian harus menjadi pedoman akan hak dan kewajiban timbal balik bagi yang terlibat. Oleh karena itu unsur kepastian menjadi hal pokok pada sebuah perjanjian. Kepastin itu selain pada isi perjanjian meliputi pula tanggal perjanjian dibuat. Namun, dapat terjadi salah pihak

mengingkari tanggal perjanjian diteken kedua pihak karena merasa tidak pernah mendatangi sebuah akta pada tanggal yang tertera pada dokumen perjanjian.

Hal demikian terjadi pada kontrak antara PT RBSJ dan PT BRTK. Demikian juga pada perjanjian PT RBSJ dengan PT AHK. Dalam Putusan Putusan PT SEMARANG Nomor 123/Pdt/2021/PT SMG tertanggal 30 April 2021 terungkap bahwa PT RBSJ keberatan atas perjanjian yang diteken bersama PT BRTK, dengan alasan tanggal perjanjian tidak sinkron dengan kronologi pekerjaan reklamasi karena perjanjian dan pelaksanaan pekerjaan dibuat terlebih dahulu sebelum izin reklamasi diterbitkan.¹⁰⁴

Keterangan tersebut menyiratkan bahwa perbuatan hukum yang dikerjakan tidak dilandasi perjanjian yang memiliki kepastian hukum. Padahal nilai kerja sama hingga milyaran rupiah seharusnya dilandasi dengan perjanjian yang berpedoman pada prinsip dan asas-asas perjanjian. Tindakan tersebut mencerminkan tindakan yang mengabaikan prinsip kehati-hatian dalam mengambil keputusan. Maka dari itu kepastian dalam perjanjian sangat krusial bagi para pihak. Ketidaksepahaman mengenai tanggal perjanjian dibuat akan menurunkan nilai sebuah perjanjian dan hilangnya kepercayaan satu sama lain.

¹⁰⁴ Putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 123/Pdt/2021/PT SMG hal. 31
<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/zaeba97b5613ef769e93313331343335.html>

2. Dominannya Pengaruh Tokoh Politik/Pemerintahan dalam Kebijakan PT RBSJ

Di samping permasalahan menyangkut akta bawah tangan perjanjian itu sendiri, penulis juga menemukan permasalahan menyangkut tata kelola perusahaan pada PT RBSJ. Seperti diuraikan pada Bab I bahwa, tindak koruptif dan *rent seeking* melibatkan tiga pelaku yaitu, oknum direksi, oknum tokoh politik/pemerintahan dan oknum pengusaha. Pendapat itu juga terlihat pada kasus perjanjian kerjasama PT RBSJ dengan PT SAB, yaitu dominannya peran kepala daerah dalam mengatur dan mengarahkan perjanjian. Hak ini terlihat pada hampir seluruh proses perjanjian.

Dalam perjanjian RT RBSJ dengan PT SAB, peran kepala daerah diungkap oleh terpidana Imam Sudjono bahwa kerja sama yang dilakukan dengan PT RBSJ atas sepengetahuan H. Moch. Salim sebagai Bupati Rembang. Pada Putusan Nomor 1243 K/PID.SUS/2014, Imam Sudjono membela diri bahwa H. Moch Salim pernah mendatangi rumahnya Imam Sudjono di Karanganyar Jawa Tengah bersama Direktur PT. RBSJ H. Siswadi, SH, M.Kn sehingga mengetahui tentang kondisi PT. SAB Lebih lanjut Imam Sudjono berpendapat bahwa kerja sama investasi penanaman tebu antara PT. RBSJ dan PT. SAB telah mendapat izin atau persetujuan dari Bupati H. Moch. Salim.¹⁰⁵

Demikian juga kerjasama dengan PT AHK. Perjanjian Jual Beli Tanah dan Pengelolaan SPBU juga dilakukan atas perintah kepala daerah yang sedang

¹⁰⁵ Putusan No. 1243 K/PID.SUS/2014, hal. 122

menjabat saat itu. H. Moch Salim sebagaimana disebut dalam Putusan Peninjauan Kembali Mahkamah Agung Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015.¹⁰⁶ Bupati H. Moch. Salim dengan pengaruhnya sebagai sebagai pemegang saham mayoritas PT. RBSJ memerintahkan kepada Direktur H. Siswadi, SH, M.Kn untuk melakukan kerja sama dalam penjualan tanah dan pengelolaan SPBU dengan PT AHK. Kerja sama itu menimbulkan konflik kepentingan lantaran Bupati Moch. Salim juga berstatus sebagai pemilik PT AHK.

3. Tidak Efektifnya Peran Komisaris dalam Melakukan Pengawasan.

Meskipun PT RBSJ itu memiliki organ komisaris sesuai dengan regulasi BUMD dan peraturan daerah terkait, akan tetapi komisaris tidak efektif menggunakan kewenangannya yang diberikan oleh anggaran dasar perusahaan dalam pengawasan BUMD. Terlihat pada putusan-putusan yang menjadi bahan penelitian tesis ini tidak satupun yang menunjukkan narasi adanya tindakan yang diambil oleh komisaris dalam upaya mengoreksi penyimpangan-penyimpangan pada perjanjian BUMD tersebut dengan mitra kerja. Jabatan komisaris dapat dikatakan tidak berfungsi sebagaimana mestinya, hanya memenuhi persyaratan kelengkapan organ perusahaan.

4. Hubungan Pengelolaan BUMD dengan Keuangan Negara

Guna menggali hubungan pengelolaan BUMD dengan keuangan negara, akan diterangkan terlebih dahulu pengertian mengenai kekayaan negara yang

¹⁰⁶ Putusan MA Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015 hlm. 3

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/direktori/putusan/cd8b7b4e9accd4d67068672a6a6077e2.html> diakses pada 12 Januari 2024 pukul 21.04

dipisahkan pada BUMD. Menurut Pasal 1 angka 40 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Daerah. BUMD terdiri atas perusahaan umum daerah (perumda) dan perusahaan perseroan daerah (perseroda). Perumda adalah BUMD yang seluruh modalnya dimiliki oleh satu daerah dan tidak terbagi atas saham.¹⁰⁷ Perumda diprioritaskan dalam rangka menyelenggarakan pemenuhan hajat hidup masyarakat berupa penyediaan barang dan/atau jasa sesuai kondisi, karakteristik dan potensi daerah yang bersangkutan.¹⁰⁸

Berbeda dengan perumda, perseroda berbentuk perseroan terbatas (PT) yang modalnya terbagi dalam saham yang seluruhnya atau paling sedikit 51% (lima puluh satu persen) sahamnya dimiliki oleh satu daerah.¹⁰⁹ Adapun tujuan pendirian BUMD secara umum adalah untuk: a) mendorong perkembangan perekonomian daerah; b) pemenuhan hajat hidup masyarakat; c) memperoleh laba dan/atau keuntungan. Kesemuanya itu dilaksanakan berdasarkan tata kelola perusahaan yang baik (GCG).¹¹⁰

Modal BUMD merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 54 Tahun 2017 tentang BUMD (PP BUMD), bahwa “kekayaan daerah yang dipisahkan adalah kekayaan daerah yang berasal dari APBD untuk dijadikan penyertaan modal daerah pada BUMD.” Ketentuan tersebut pada intinya sama

¹⁰⁷ Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 Tahun 2014 ttg. Pemerintahan Daerah

¹⁰⁸ Pasal 8 PP No. 54 Th 2017 ttg Badan Usaha Milik Daerah

¹⁰⁹ Pasal 339 ayat (1) Pasal 334 ayat (1) UU No. 23 tahun 2014 ttg. Pemerintahan Daerah

¹¹⁰ Pasal 331 ayat (4) UU No. 23 Tahun 2014 ttg. Pemerintahan Daerah

dengan apa yang berlaku pada BUMN di mana modal BUMN merupakan dan berasal dari kekayaan negara yang dipisahkan. Hal tersebut diatur dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2003 tentang BUMN.

Lantas, di manakah hubungan antara kekayaan daerah yang dipisahkan pada BUMD itu dengan keuangan negara? Guna menjawab pertanyaan tersebut perlu diketahui terlebih dahulu mengenai terminologi keuangan negara menurut peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara (UU Kekayaan Negara) menjelaskan tentang rumusan keuangan negara adalah “semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Lebih lanjut tentang cakupan keuangan negara itu diterangkan oleh Pasal 2 huruf g antara lain: “kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah”. Jadi jelas diterangkan pada UU Kekayaan Negara bahwa kekayaan daerah yang dipisahkan pada perusahaan perusahaan daerah termasuk dalam cakupan keuangan negara.

Pengertian keuangan negara juga termaktub pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001. Penjelasan Umum undang-undang tersebut menyatakan bahwa “keuangan negara yang dimaksud adalah seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak

dipisahkan, termasuk di dalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat lembaga negara, baik di tingkat pusat maupun di daerah;
- b) berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban BUMN/BUMD, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Secara substansial rumusan tersebut pada dasarnya sama dengan rumusan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 2 serta Penjelasan Umum angka 3 UU Keuangan Negara. Rumusan keuangan negara pada kedua undang-undang tersebut mencakup pula kekayaan negara yang dipisahkan yang berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban BUMD.

Jadi merujuk pada ketentuan diatas tentang keuangan negara jelas bahwa segala hak dan kewajiban BUMD yang dapat dinilai dengan uang termasuk perjanjian yang menimbulkan hak dan kewajiban antara BUMD dengan pihak lain dilapangan harta kekayaan tidak dapat dilepaskan dari rezim keuangan negara.

B. Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD dengan Mitra Kerja dalam Perspektif Kepastian Hukum

1. Peran Notaris pada Perjanjian Kerja Sama BUMD

Berpijak pada permasalahan-permasalahan yang muncul pada perjanjian bawah tangan BUMD sebagaimana diuraikan pada sub bab sebelumnya, Notaris sesuai kewenangannya dan profesionalitasnya dapat mengatasi permasalahan tersebut. Permasalahan perjanjian dengan akta bawah tangan BUMD dan peran Notaris dalam mencegah terjadinya sejumlah permasalahan itu diuraikan di bawah ini.

Perihal permasalahan subyek perjanjian tidak cakap, Notaris dalam menjalankan fungsinya, dituntut untuk mengenali penghadap guna mencegah adanya pemalsuan identitas penghadap yang tidak bertanggungjawab. Notaris akan memeriksa kebenaran identitas penghadap dan syarat-syarat yang harus dipenuhi penghadap dalam membuat sebuah akta berdasarkan ketentuan Pasal 39 UUJN. Menurut Pasal 39 UUJN penghadap harus berusia paling rendah 18 tahun, ataupun sudah menikah. Penghadap harus dikenal atau diperkenalkan kepada Notaris, setidaknya dengan menunjukkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) sesuai keterangan yang ditulis dalam akta.

Penghadap yang cakap secara hukum dan mewakili suatu badan hukum, harus memiliki dasar kewenangan bertindak sesuai pengaturan dalam peraturan perundangan, surat keputusan, surat penugasan, surat kuasa dan lain sebagainya yang menunjukkan ia sah mewakili badan hukum bersangkutan. Dasar kewenangan bertindak tersebut harus ditunjukkan kepada Notaris. Atas dasar

prinsip kehati-hatian Notaris juga berhak meminta dokumen anggaran dasar pendirian perusahaan yang bersangkutan. Pada hakikatnya akta otentik memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris.

Sikap cermat dan teliti harus selalu di pegang oleh Notaris dalam menjalankan kewajibannya melayani masyarakat. Hal itu selaras dengan amanat Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN bahwa dalam menjalankan jabatannya Notaris wajib bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum. Berperilaku cermat dan teliti juga ditekankan oleh Kode Etik Notaris yang mewajibkan Notaris “berperilaku jujur, mandiri, tidak berpihak, amanah, seksama, penuh rasa tanggung jawab, berdasarkan peraturan perundang-undangan dan isi sumpah jabatan Notaris.”¹¹¹

Di samping itu, Notaris harus patuh pula pada ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (PermenkumHAM) Nomor 9 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Bagi Notaris bahwa Notaris wajib menerapkan prinsip mengenali pengguna jasa yang setidaknya memuat identifikasi dan verifikasi pengguna jasa dan pemantauan transaksinya.

Prinsip mengenali penghadap demikian itu guna menjamin bahwa akta otentik yang dibuat oleh Notaris memberikan kepastian hukum bagi para pihak terkait dengan terpenuhinya unsur pembuktian formil perjanjian serta syarat sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam KUH Perdata. Dengan

¹¹¹ Kode Etik Notaris..

demikian, Notaris mampu mencegah pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab melakukan pemalsuan identitas seolah-olah mempunyai kecakapan melakukan sebuah perbuatan hukum.

Terkait tentang tanggal pembuatan perjanjian tidak diakui salah satu pihak, permasalahan itu tidak akan terjadi bila menggunakan akta notariil. Dengan akta notariil, para pihak dalam perjanjian akan terhindar dari sengketa kapan tanggal perjanjian dibuat karena Notaris memastikan tanggal berlangsung perjanjian pada akta yang dibuatnya. Ketentuan tentang jaminan kepastian tanggal akta notariil itu ditegaskan dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN bahwa Notaris “menjamin kepastian tanggal pembuatan akta”. Akta perjanjian itu dibuat sebagai minuta akta¹¹² yang selanjutnya disimpan sebagai bagian dari Protokol Notaris.¹¹³ Notaris menjamin otentisitas salinan akta sesuai dengan minuta akta termasuk tanggal pembuatan akta dan memberikan salinan itu kepada masing-masing pihak dalam perjanjian. Apabila muncul keraguan salah satu pihak tentang kepastian tanggal perjanjian, ia dapat meminta salinan lagi kepada Notaris di mana minuta akta disimpan.

Dengan demikian, terjadinya perbedaan pendapat para pihak tentang kepastian tanggal sebuah akta dapat dicegah jika akta itu dalam bentuk akta notariil. Karena Notaris menjamin kepastian tanggal pembuatan tanggal dan menyimpan asli akta (minuta akta) sebagai bagian dari protokol Notaris. Maka

¹¹² Minuta Akta adalah asli akta yang mencantumkan tanda tangan para penghadap, saksi, dan notaris, yang disimpan sebagai bagian dari protokol notaris. Pasal 1 angka 8 UUJN.

¹¹³ Protokol Notaris adalah kumpulan dokumen yang merupakan arsip negara yang harus disimpan dan dipelihara oleh Notaris sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 1 angka 13 UUJN.

sengketa tentang kepastian tanggal perjanjian antara PT RBSJ dengan PT BRTK dapat dihindari.

Notaris disebut sebagai profesi yang mulia (*officium nobile*) yang sangat erat dengan rasa kemanusiaan. Maka apabila kehendak para pihak dirasakan bertentangan dengan prinsip dan asas-asas hukum maka Notaris secara moral dituntut untuk mengoreksinya sebelum dituangkan ke dalam sebuah akta otentik. Notaris akan memberikan penyuluhan atau saran hukum kepada para penghadap agar mengubah isi perjanjian guna memenuhi asas keseimbangan dan persamaan. Kewajiban demikian juga diamanatkan oleh UUJN dan Kode Etik Notaris bahwa Notaris memberikan pelayanan secara independen, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak-pihak dalam perjanjian serta memberikan penyuluhan atau saran hukum (*legal advice*) kepada para penghadap dalam hal pembuatan akta.

Sebagai pejabat umum khususnya di bidang hukum perdata, Notaris ini diharapkan menduduki posisi netral, tidak memihak kepada salah satu pihak dan menjaga kepentingan klien sehingga diharapkan dapat memberikan informasi yang berimbang atas tindakan hukum kliennya yang hendak dituangkan dalam perjanjian menurut ketentuan peraturan perundang-undangan.

Akta yang di buat di hadapan Notaris akan memberikan jaminan kepastian dari apa akibat hukum bagi para pihak dan sebagai alat bukti kuat dan terpenuhi. Sehingga keberadaan Notaris sangat penting dan dibutuhkan oleh klien guna menjamin kepastian hukum dengan menciptakan suatu alat bukti yang akan memberikan perlindungan bagi klien dari pihak yang beretikat kurang baik.

Demikian dapat disimpulkan bahwa Notaris tidak sekedar menuangkan kehendak para pihak dalam sebuah akta perjanjian tetapi juga berkewajiban memberikan penyuluhan hukum agar akta para pihak mencerminkan asas keseimbangan, persamaan dan keadilan serta asas-asas perjanjian lainnya.

Notaris adalah pejabat publik dan kepanjangan tangan negara yang diberikan tugas melayani masyarakat. Ia diharapkan mendukung terciptanya masyarakat yang tertib hukum dengan mematuhi peraturan perundang-undangan dan menjunjung prinsip dan asas-asas hukum. Maka Notaris secara moral dituntut untuk mengoreksi isi perjanjian dimana ada pihak berada dalam posisi konflik kepentingan. Dalam konteks BUMD kepala daerah atau pejabat politik/pemerintahan rawan menggunakan kewenangan dengan mencari keuntungan pribadi atau kelompok dengan sarana kerja sama usaha dengan BUMD. Maka sebagai pejabat publik, Notaris bertanggung jawab mencegah tindakan koruptif pada BUMD dengan memberikan penyuluhan atau saran hukum (*legal advice*) kepada para penghadap agar para pihak membatalkan niat membuat perjanjian.

Karena posisi ke Selain itu, Notaris sebagai kepanjangan tangan negara dalam hal pembuatan alat bukti tertulis kepada masyarakat berkewajiban untuk turut menyelamatkan aset negara dengan memencegah peluang terjadinya tindakan koruptif pada BUMD dengan memberikan pandangan hukum kepada para penghadap. Kewajiban untuk memberikan penyuluhan atau saran hukum (*legal advice*) kepada para penghadap juga merupakan amanat UUJN dan Kode Etik Notaris.

Demikian dapat disimpulkan bahwa Notaris tidak sekedar menuangkan kehendak para pihak dalam sebuah akta perjanjian tetapi juga berkewajiban memberikan penyuluhan hukum agar para pihak terhidar dari situasi konflik kepentingan yang dapat membuka celah tindak penyimpangan terhadap keuangan BUMD.

2. Pembentukan Norma Hukum tentang Penggunaan Akta Notariil Pada Perjanjian Kerjasama BUMD

Sebagaimana diulas sebelumnya bahwa perjanjian kerjasama BUMD dengan mitra kerja berkaitan dengan rezim keuangan negara karena pada dasarnya perjanjian itu menimbulkan hak dan kewajiban para pihak di lapangan harta kekayaan. Keterkaitan perjanjian kerjasama ini dengan pengelolaan negara maka negara berhak mengatur guna memastikan tidak terjadi perbuatan melawan hukum dalam perjanjian yang diadakan BUMD dengan pihak lainnya. Pengaturan oleh negara itu merupakan ranah hukum administrasi yang dicirikan dengan adanya kepastian hukum dan pencegahan penyalahgunaan wewenang.¹¹⁴

Demi kepastian hukum dan penyalahgunaan wewenang sudah semestinya, negara membatasi penggunaan akta bawah tangan dan mendorong penggunaan akta notariil pada perjanjian BUMD. Hal demikian dilakukan dengan membuat instrumen hukum berupa norma hukum pembatasan penggunaan akta bawah tangan pada perjanjian sesuai tata cara pembentukan peraturan perundang-undangan. Pentingnya kepastian hukum pada perjanjian BUMD dibutuhkan

¹¹⁴ Dikutip dari Pasal 3 UU 30 Th. 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

instrumen hukum pendukung. Fernando M. Manullang menjelaskan bahwa nilai kepastian hukum mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.¹¹⁵

Adanya pembatasan akta bawah tangan dengan peraturan yang melarangnya selaras dengan pemikiran Roscoe Pound tentang konsep *law as a tool of social engineering*. Ia berpendapat bahwa ada hubungan fungsional antara hukum dan masyarakat melalui idenya tentang hukum itu adalah sarana kontrol sosial. Menurutnya, hukum dapat menjaga stabilitas dan keseimbangan dalam masyarakat.¹¹⁶

Pemikiran Roscoe Pound ini dikembangkan lagi oleh Satjipto Raharjo dengan meminjam pandangan Emile Durkheim tentang hubungan antara kualitas solidaritas masyarakat dengan sistem hukum yang dipakai. Satjipto Raharjo menjelaskan, masyarakat dengan kualitas solidaritas organik menggunakan suatu sistem hukum untuk mencapai atau mempertahankan masyarakat yang diinginkan. Sebaliknya masyarakat dengan kualitas solidaritas mekanik sistem hukum represif digunakan untuk membentuk masyarakat yang diinginkan. Atas pendapat Durkheim tersebut, Satjipto memberikan pengertian *law as a tool of social*

¹¹⁵ Fernando M. Manullang, 2007, *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas, hal. 95

¹¹⁶ Soetandyo Wignjosoebroto, 2013, *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Malang: Setara Press, hal. 126 – 127

engineering sebagai penggunaan hukum secara sadar untuk mengubah masyarakat.¹¹⁷

Meminjam konsep *law as a tool of social engineering* dari Roscou Pound dan Satjipto di atas, aturan tentang larangan penggunaan akta bawah tangan untuk perjanjian BUMD akan mengubah perilaku subyek hukum yang terkait untuk mematuhi sehingga upaya penyimpangan dan perbuatan melawan hukum atas keuangan BUMD dapat diminimalkan. Namun demikian, perlu ditekankan bahwa yang diatur itu hanya sampai pada bentuk formil perjanjian, yakni akta otentik yang dibuat di depan Notaris. Sedangkan isi perjanjian diserahkan kepada mekanisme keputusan atas pertimbangan bisnis atau dikenal dengan *business judgement rule*¹¹⁸ dan prinsip *care duty*.¹¹⁹

Dengan adanya kewajiban penggunaan akta notariil dalam kontrak BUMD dengan pihak lain maka terjadi pembatasan terhadap asas kebebasan berkontrak (*freedom of contract*). Kebebasan berkontrak dalam peraturan perundang-

¹¹⁷ Satjipto Rahardjo, 2006, *Ilmu Hukum*. Cetakan Keenam. Bandung: PT Citra Aditya Bakti, hal. 208

¹¹⁸ *Business Judgement Rule (BJR)* merupakan prinsip yang melindungi kewenangan direksi dalam pengambilan keputusan. Direksi diberikan keleluasaan dan mendapat perlindungan hukum, sehingga keputusannya tidak dapat diganggu gugat sekalipun hal tersebut dapat menimbulkan kerugian keuangan negara. <https://www.hukumonline.com/berita/a/implementasi-business-judgement-rule-yang-dapat-dipidana-lt650c0c499fa5b/> diakses pada 04 Maret 2024 pukul 3.33

¹¹⁹ Prinsip *duty of care* adalah kewajiban Direksi tidak bertindak lalai, hati-hati dalam mengambil tindakan bisnis, dan menjalankan pengurusan dengan ketekunan. Wihelmus Jemarut, S.Fil., M.H. 2020, *Mewujudkan Doktrin Duty of Care dan Business Judgment Rule dalam Hukum Perseroan Terbatas di Indonesia*, Jurnal Hukum Agama Hindu Widya Kerta: Vol. 3 No. 2 Nopember 2020. Sekolah Tinggi Agama Hindu Negeri Gde Pudja Mataram. <https://e-journal.iahn-gdepudja.ac.id/index.php/WK/article/download/615/319#:~:text=Fiduciary%20duty%20terbagi%20dalam%20dua,dan%20menjalankan%20pengurusan%20dengan%20ketekunan.> diakses pada 04 Maret 2023 pukul 3.33 wib.

undangan disimpulkan dari ketentuan Pasal 1338 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Menurut Subekti, hal demikian bermakna bahwa masyarakat diberikan kebebasan untuk mengadakan perjanjian apapun, asalkan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan, kepatutan dan ketertiban umum. Frasa ‘semua’ bermakna diperkenalkannya membuat suatu perjanjian apa pun asal memenuhi syarat sah perjanjian dan perjanjian itu akan mengikat seperti undang-undang bagi mereka yang membuatnya.¹²⁰

Lebih lanjut, Badruzaman (2001) berpendapat bahwa kebebasan berkontrak adalah salah satu asas yang sangat penting di dalam hukum perjanjian. Kebebasan ini adalah perwujudan dari kehendak bebas sebagai pancaran hak asasi manusia. Asas ini berhubungan pula dengan isi perjanjian, yaitu untuk menentukan “apa” dan “siapa” perjanjian itu diadakan. Perkataan “semua” mengandung pengertian seluruh perjanjian, baik yang namanya dikenal maupun yang tidak dikenal oleh undang-undang.

Namun demikian menurut Sjahdeini, dalam pergaulan masyarakat asas kebebasan berkontrak dapat mendatangkan ketidakadilan, karena asas ini hanya dapat mencapai tujuannya, yaitu mendatangkan kemanfaatan dan kegunaan bila para pihak memiliki kedudukan yang seimbang. Apabila salah satu pihak lemah, maka pihak yang memiliki posisi tawar lebih kuat dapat memaksakan

¹²⁰ Salah satu syarat sah perjanjian menurut Pasal 1320 KUH Perdata.

kehendaknya dalam perjanjian, demi menguntungkan diri sendiri maupun pihak lain Kontrak semacam melanggar prinsip keadilan dan kepatutan perjanjian. Dalam perkembangannya asas ini, menimbulkan ketidakseimbangan dalam kehidupan masyarakat, sehingga negara perlu turut campur tangan melakukan pembatasan asas kebebasan berkontrak untuk melindungi pihak yang lemah.¹²¹

Berkaca sub bab uraian tentang permasalahan akta bawah tangan perjanjian PT RBSJ, salah satu permasalahan itu adalah adanya perjanjian yang tidak mencerminkan asas keseimbangan dan persamaan. Maka pembatasan, penggunaan akta bawah tangan dalam perjanjian BUMD perlu dilakukan oleh negara karena dapat menimbulkan ketidakadilan perusahaan daerah tersebut yang pada ujungnya menimbulkan kerugian keuangan daerah bersangkutan.

Atas dasar *business judgement ruledan* prinsip *duty of care* yang di dalamnya termuat unsur kehati-hatian dan itikad baik, BUMD diperkenankan memutuskan isi perjanjian, dan menentukan “apa” dan dengan “siapa” perjanjian itu diadakan. Namun, terkait bentuk formil perjanjian, BUMD harus menggunakan akta notariil. Apabila negara mewajibkan penggunaan akta notariil pada kontrak-kontrak yang diadakannya sebagai bentuk kepastian hukum, maka BUMD sebagai alat negara terikat dan mematuhi norma hukum yang telah ditetapkan oleh negara .

¹²¹ Sutan Remy Sjahdeini, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia, hal. 17

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa penggunaan akta notariil pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja penulis menemukan empat alasan yang mendukung: 1) adanya sejumlah permasalahan akta bawah tangan perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja: subjek perjanjian tidak cakap, konflik kepentingan, tanggal pembuatan perjanjian tidak pasti, dan adanya perjanjian yang tidak seimbang, 2) dominannya pengaruh tokoh politik/pemerintahan dalam penentuan kebijakan BUMD, 3) tidak efektifnya peran komisar BUMD dalam melakukan pengawasan, dan 4) keterkaitan perjanjian kerja sama BUMD dengan rezim keuangan negara.

Notaris sebagai pejabat publik yang diberikan kewenangan membuat akta otentik perjanjian mampu mengatasi permasalahan-permasalahan yang timbul pada akta bawah tangan perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja sebagaimana tersebut di atas. Karena dalam menjalankan tugasnya Notaris akan memeriksa identitas dan persyaratan bertindak para penghadap, memberikan saran dan pertimbangan hukum serta menjamin kepastingan tanggal pembuatan perjanjian. Dalam perspektif kepastian hukum dimana bekerjanya hukum berlandaskan peraturan perundang-undangan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara, maka peran Notaris pada perjanjian kerja sama BUMD dengan mitra kerja perlu ditegaskan dengan pembentukan norma hukum pada peraturan perundang-undangan.

B. Saran

Berdasarkan alasan-alasan perlunya penggunaan akta notariil dan kewenangan Notaris dalam menjamin kepastian hukum pada perjanjian BUMD dengan mitra kerja, maka sudah sepatutnya negara dalam hal ini pemerintah pusat membentuk norma hukum dalam peraturan perundang-undangan yang mewajibkan BUMD pada setiap perjanjian kerja sama dengan mitra kerja menggunakan akta notariil demi menjamin adanya kepastian hukum bagi semua baik BUMD, mitra kerja, pemerintah daerah serta seluruh masyarakat .



DAFTAR PUSTAKA

Al-Qur'an

Departemen Agama RI, t.t., *Al-Qur'an Al-Karim dan Terjemahannya dengan*

Jurnal:

Dewa Gede Atmaja, (2018), *Asas-Asas Hukum Dalam Sistem Hukum*, Jurnal

Kertha Wicaksana, Volume 12, Nomor 2.

<https://www.ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/kertawicaksana/article/view/721>

Maskun Suwardi & P. Eko Prasetyo. (2018) *Efisiensi Teknis Badan Usaha Milik*

Daerah (BUMD) Bidang Jasa Produksi Provinsi Jawa Tengah. Jurnal

Ekonomi & Studi Pembangunan: Vol. 19, No. 1, April 2018,

<https://journal.umy.ac.id/index.php/esp/article/download/4111/3567> diakses pada 02/03/2023 pukul 13.44

Setiawan dkk., (2008), *Model Pelayanan Publik yang Berkeadilan: Studi Empirik*

pada PDAM Kota Surakarta: Laporan Penelitian, (Surakarta : Institute

Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Surakarta),

https://publikasiilmiah.ums.ac.id/handle/11617/2442/browse?rpp=20&sort_by=1&type=title&offset=36&etal=-1&order=ASC diakses pada 02

Februari 2023 pukul 20.54

Sri Widiyastuti, (2019). *Politik Hukum Badan Usaha Milik Daerah (BUMD)*

dalam Kegiatan Bisnis untuk Mewujudkan Kesejahteraan Sosial. Jurnal:

Law and Justice: Vol. 4 No. 1 April.

<https://journals.ums.ac.id/index.php/laj/article/view/8050/4640> diakses pada
02/03/2023 pukul 21.01

Buku:

Anwar, Syamsul, (2007), *Hukum Perjanjian Syariah (Studi Tentang Teori Akad dalam Fiqh Muamalah)*, Jakarta: Rajawali Pers.

Asikin, Amirudin Zainal, (2004), *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Jakarta: Grafindo Persada.

Atmadja, Dewa Gede. (1996), *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996.

Ali, Zainuddin. (2011), *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

Atmosudirdjo, Prajudi. (1981), *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Ghalia Indonesia.

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

Badruzaman, Mariam Darius. (1994), *Aneka Hukum Bisnis*, Bandung: Alumni

Fuller, Lon, (1971), *The Morality of Law*, New Haven Conn: Yale University Press.

Hadjon, Philipus M., (1998), *Penataan Hukum Administrasi*, Surabaya: Fakultas Hukum Unair.

- Hadjon, Philipus M., (1994), *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
- Ismail, Nurhasan. (2006), *Perkembangan Hukum Pertanahan Indonesia Suatu Pendekatan Ekonomi –Politik*”, Yogyakarta: Disertasi, Universitas Gadjah Mada.
- Indroharto. (1993), *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Pustaka Harapan.
- Manan, Bagir. (2009), *Menegakkan Hukum: Suatu Pencarian*, Jakarta: Djambatan
- Muhammad, Abdulkadir. (2000). *Hukum Perdata Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti
- Manullang, Fernando M. (2007), *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Buku Kompas.
- Marbun, SF. (1997), *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty.
- Moleong, Lexy J., (2002), *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: Remaja Rosdakarya,
- Muslich, Ahmad Wardi. (2006), *Fiqh Muamalat*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Manullang, Fernando M. (2007), *Menggapai Hukum Berkeadilan: Tinjauan Hukum Kodrat dan Antinomi Nilai*, Jakarta: Kompas
- Nazir, Moch. (2008), *Metode Penelitian*, Ghalia Indonesia, Jakarta.

- Pasaribu., Chairuman dan Lubis, Suhrawadi K. (2004), *Hukum Perjanjian Dalam Islam*, Jakarta: Sinar Grafika
- Rahardjo, Satjipto. (2006), *Ilmu Hukum*. Cetakan Keenam. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Ridwan, HR, (2003), *Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta: UII Pres.
- Saliman, Abdul Rasyid. dkk, (2007) *Hukum Bisnis untuk Perusahaan: Teori dan Contoh Kasus*, Jakarta: Kencana Cet. III.
- Sidharta, Arief. (2006), *Hukum dan Logika Hukum*, Bandung: P.T.Alumni.
- Soleh, Chabib dan Rocmansjah, Heru. (2010), *Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah*, Jakarta: Fokusmedia
- Soeroso, R. (1993), *Pengantar Ilmu Hukum*, Bandung: Sinar Grafika.
- Soekanto, Soerjono. (2012), *Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada
- Soemitro, Roni Hanitijo (1988). *Metodelogi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Sudikno Mertokusumo, 2007, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Yogyakarta: Liberty.
- Sunggono, Bambang. (2003), *Metodologi Penelitian Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Salim H.S., (2002), *Pengantar Hukum Perdata*, Jakarta: Sinar Grafika.
- Subekti, (1991), *Hukum Perjanjian*, Jakarta; Jakarta: Intermedia Cet. XIII.

Sjahdeini, Sutan Remy. (1993), *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang bagi Para Pihak dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Jakarta: Institut Bankir Indonesia.

Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, (1989), *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka.

Triepel, Heinrich. dalam Situmorang, Sodjuangon. (2002), *Model Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Provinsi, dan Kabupaten/ Kota*. Disertasi, Jakarta: PPS Fisip Universitas Indonesia.

Utrecht dalam Syahrani, Ridwan (1999), *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti.

Wignjosoebroto, Soetandyo, (2013), *Pergeseran Paradigma dalam Kajian-Kajian Sosial dan Hukum*, Malang: Setara Press.

Van Wijk, H. D. / Konijnenbelt, Willem, (1988) *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg: Uitgeverij LEMMA BV.

Internet:

<https://www.kompas.com/skola/read/2022/06/06/180000669/faktor-faktor-yang-memengaruhi-otonomi-daerah> diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.29

<https://jateng.bpk.go.id/wp-content/uploads/2020/02/TH-kewenangan-Kada-terhadap-BUMD.pdf> diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.30

<https://stranaspk.id/publikasi/berita/bumd-di-medan-mati-segan-hidup-tak-mampu> diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.14 wib

<https://www.kpk.go.id/id/statistik/penindakan/tpk-berdasarkan-instansi>

diakses pada 21 Oktober 2023 pukul 21.17 wib

<https://jogjaprov.go.id/berita/bumnbumd-merugi-tak-perlu-dipertahankan> diakses

pada 21/10/2023 pukul 21.35 wib

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 22 Oktober 2023 pukul

21.46.

<https://kbbi.web.id/mitra> diakses pada 23 Februari 2024 pukul 21.03

<https://kbbi.web.id/perspektif> diakses pada 23 Februari 2024 pukul 21.10

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10215> diakses pada

21 Januari 2024 pukul 20.23

<https://www.mkri.id/index.php?page=web.Berita&id=10215> diakses pada

21 Januari 2024 pukul 20.25

<https://sulsel.bpk.go.id/bpk-memberikan-keterangan-atas-permohonan-pengujian-uu-nomor-17-tahun-2003-dan-uu-nomor-15-tahun-2006-terhadap-uud-tahun-1945/> diakses pada 23 Januari 2024 pukul 20.25

https://jdih.rembangkab.go.id/inventarisasi-hukum/detail/perda_4_th_2006

diakses pada 12 Januari 2024 pukul 21.23

<https://kbr.id/12-2014/terlibat-korupsi,-bupati-rembang->

[diberhentikan/31048.html](https://kbr.id/12-2014/terlibat-korupsi,-bupati-rembang-diberhentikan/31048.html) diakses pada 06 Januari 2024, pukul 20.23

<https://www.gatra.com/news-540340-hukum-mantan-dirut-keuangan-pt->

[rbsj-akhirnya-berbaju-oranye-diduga-korupsi-rp3-m.html](https://www.gatra.com/news-540340-hukum-mantan-dirut-keuangan-pt-rbsj-akhirnya-berbaju-oranye-diduga-korupsi-rp3-m.html) diakses pada 07 Januari

2024, pukul 20.04

<https://muria.suamerdeka.com/muria-roya/0710499516/terungkap-ada-utang-rp-35-miliar-di-balik-blongnya-setoran-dividen-pt-rbsj-ke-pemkab-rembang>

diakses pada 07 Januari 2024, pukul 20.08

<https://muria.suamerdeka.com/muria-roya/0710487785/waduh-setoran-dividen-tiga-bumd-milik-pemkab-rembang-masih-blong> diakses pada 07 Januari

2024, pukul 22.10

<https://putusan3.mahkamahagung.go.id/> diakses pada 06 Januari 2024, pukul 17.23

<https://aclc.kpk.go.id/aksi-informasi/Eksplorasi/20221101-mengenal-konflik-kepentingan-dan-cara-mencegahnya>

Peraturan Perundang-undangan:

Undang Undang No 28 Tahun 1999 ttg. Penyelenggara Negara Yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi, dan Nepotisme

Undang Undang No 23 Tahun 2014 ttg. Pemerintahan Daerah

Undang Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris *juncto* UU No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas UU 30 Tahun 2004

Undang-undang No. 17 Tahun 2003 ttg. Kekayaan Negara

Peraturan Pemerintah No. 54 Tahun 2017tt. Bdan Usaha Milik Daerah

Peraturan Daerah Kabupaten Rembang No. 9 Tahun 2021 ttg. Perseroda Rembang Bangkit Sejahter Jaya

Putusan Peradilan:

Putusan Kasasi MANomor 1243 K/PID.SUS/2014

Putusan Kasasi MA Nomor 98 PK/Pid.Sus/2015

Putusan PTTUN Surabaya Nomor 85/B/TF/2022/PT.TUN.SBY

Putusan Pengadilan Tinggi Semarang No. 123/Pdt/2021/PT SMG

ooOoo

