

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Pembangunan nasional dimaksudkan untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat adil dan makmur secara merata baik dari segi material maupun spiritual berlandaskan Pancasila dan UUD RI 1945 dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia yang merdeka, bersatu, berdaulat adil dan makmur. Tentunya pembangunan tersebut diimplementasikan di segala sendi kehidupan yang bertahap dan berkesinambungan dalam ruang lingkup bidang politik, hukum, ekonomi, sosial, budaya, keamanan dan sebagainya. Hal ini menuntut adanya pembangunan yang lebih fokus dan tertata dengan baik yang harus dipikul oleh Pemerintah.

Salah satu alat vital penting untuk menunjang pembangunan guna meningkatkan daya saing perekonomian adalah dengan melakukan penataan dibidang pertanahan yang dirasa saat ini sering terjadi konflik. Selama beberapa tahun terakhir, Pemerintah tak pernah sepi dari kritikan keras dari sejumlah Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Kritikan tersebut lebih banyak menyoroti kegagalan pemerintah dalam melindungi kaum miskin daerah perkotaan dari tindakan penggusuran dan pengosongan tanah secara sewewenang-wenang. Hal ini menunjukkan bahwa pemerintah telah gagal

untuk menyediakan lahan perumahan yang layak dan penghidupan yang memadai.<sup>1</sup>

Kebijakan dalam bidang pertanahan harus bersumber dari ruh Pasal 33 UUD Negara Tahun 1945, halmana ditegaskan “*Bumi, Air dan Kekayaan Alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran/kesejahteraan rakyat*”. Norma ini kemudian dituangkan secara eksplisit dalam UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) dimana dalam Pasal 2 ayat (1) disebutkan bahwa atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Negara Tahun 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 yang mana bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.<sup>2</sup>

Hal yang tidak dapat dielakkan bahwa kebutuhan akan tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dimiliki oleh setiap orang. Bahkan muncul suatu ungkapan kearifan lokal yang menegaskan bahwa “*Sakdhumuk batok senyari bumi, yen perlu ditohi pati*” atau “*ango’ apoteya tolang ebanding apoteya mata*” atau “*ulos na so boi maribak*”. Secara garis besar ketiga ungkapan ini bermakna penempatan dan fungsi tanah yang mempunyai

---

<sup>1</sup> Gustaaf Reerink, “*Ganti Kekerugianan? Ganti Untung!*” *Hukum dan Praktik Pengadaan Tanah di Indonesia Pasca Orde Baru*, Hukum Agraria dan Masyarakat di Indonesia Seri Sosio-Legal Indonesia, Penyunting Myrna A. Safitri dan Tristam Moeliono, HuMa; Van Vollen Institute; KITLV-Jakarta, 2010, hal. 311.

<sup>2</sup> Nia Kurniati, *Laporan Akhir Tim Pengkajian Hukum Tentang Pengelolaan Tanah Negara Bagi Kesejahteraan Rakyat*, Pusat Penelitian dan Pengembangan Sistem Hukum Nasional Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2012, hal. 1.

nilai sakral bagi kehidupan manusia jika perlu harus berkorban nyawa demi mempertahankannya.<sup>3</sup>

Menurut Bernard Limbong, tanah sebagai bagian permukaan bumi memiliki arti penting dalam kehidupan manusia, baik sebagai tempat atau ruang untuk kehidupan dengan segala kegiatannya, sebagai sumber kehidupan, bahkan suatu bangsa, tanah merupakan unsur wilayah dalam kedaulatan negara.<sup>4</sup> Tak pelak, sebagaimana dipaparkan oleh Budi Harsono terkait penggunaan tanah yang seyogianya harus disesuaikan dengan keadaan dan sifat haknya sehingga bermanfaat bagi kesejahteraan dan kebahagiaan pemilik sekaligus bagi masyarakat dan Negara. Ketentuan tersebut tidak berarti kepentingan perseorangan akan terdesak sama sekali oleh kepentingan umum masyarakat. Kepentingan masyarakat dan kepentingan perseorangan harus saling mengimbangi hingga tercapainya tujuan pokok, yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi rakyat seluruhnya.<sup>5</sup> Hal ini adalah cerminan untuk menghindari konflik pertanahan yang selama ini sering terjadi di hampir seluruh wilayah Indonesia terutama saat terjadinya krisis ekonomi pada tahun 1997 – 1998 yang menurut Darwin Ginting, akses masyarakat terhadap tanah bisa dikatakan sudah terlambat, akibat pelaksanaan pembangunan di masa orde baru semata-mata mengejar pertumbuhan ekonomi, hal ini menjadi salah

---

<sup>3</sup> Nurhasan Ismai, *Arah Politik Hukum Pertanahan dan Perlindungan Tanah Kepemilikan Masyarakat*, Jurnal Rechtsvinding, Volume 1 Nomor 1, April 2012, hal. 34

<sup>4</sup> Bernhard Limbong, *Hukum Agraria Nasional*, Margaretha Pustaka, Jakarta, 2012, hal. 243.

<sup>5</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Bandung, 2012, hal. 45.

satu pemicu keresahan masyarakat yang pada akhirnya juga mendorong timbulnya konflik pertanahan.<sup>6</sup>

Konflik dan sengketa pertanahan menjadi *concern* dari Pemerintah saat ini. Pemerintah telah membuat suatu program yang berjudul “Strategi Nasional Akses pada Keadilan (SNAK) 2016-2019”. Sasaran utama yang ingin dicapai oleh Pemerintah dalam bidang ini adalah terwujudnya keadilan agrarian (*agrarian justice*) melalui penguasaan pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam (SDA) yang berkepastian hukum (*rechtsbescherming/legal protection*) dan berkeadilan bagi masyarakat (*social justice*). Sasaran ini terdiri dari:<sup>7</sup>

1. Perbaikan kualitas kerangka regulasi di bidang pertanahan dan sumber daya alam;
2. Peningkatan kuantitas pengakuan hukum dan kualitas perlindungan hukum bagi kepastian hak dan akses atas tanah dan sumber daya alam (SDA) bagi masyarakat hukum adat, buruh tani dan nelayan;
3. Peningkatan luas alokasi ruang, tanah dan sumber daya bagi masyarakat dalam kebijakan perencanaan ruang wilayah dan perencanaan pembangunan kehutanan, pertambangan dan pesisir; dan

---

<sup>6</sup> Darwin Ginting, *Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Bidang Agribisnis*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2010, hal. 150. Darwin Ginting mengelompokkan pelbagai permasalahan yang berhubungan dengan konflik dan sengketa pertanahan, yakni antara lain: 1. masalah konversi tanah bekas hak barat; 2. Masalah penguasaan dan pemilikan tanah; 3. masalah tumpang tindih Ijin Lokasi; 4. Masalah batas dan letak bidang tanah; 5. masalah ganti rugi tanah eks tanah partikelir; 6. Masalah tanah obyek landreform; 7. Masalah tanah ulayat; 8. Masalah pelaksanaan putusan pengadilan; 9. Masalah pengadaan tanah.

<sup>7</sup> Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS RI, Strategi Nasional Akses pada Keadilan (SNAK) 2016-2019, Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/BAPPENAS RI, Jakarta, 2016, hal. 57.

4. Penurunan tingkat kekerasan dan pelanggaran HAM terutama terhadap perempuan, anak dan warga miskin di wilayah konflik-konflik pertanahan dan sumber daya alam (SDA)/konflik agrarian;

Sudah barang tentu, *point* penting dari program tersebut di atas adalah kepastian hukum untuk menuju keterwujudkan keadilan dalam bidang pertanahan, yang secara mutatis mutadis dapat menghindari konflik dan sengketa. Dalam bahasa Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum (*Rechtssicherheit*) ialah perlindungan bagi pencari keadilan (*yustisiabel*) terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum sehingga menimbulkan ketertiban. Hal ini menjadi tugas dari pada hukum untuk menciptakan kepastian hukum dengan *fnal destination*-nya yaitu ketertiban di masyarakat.<sup>8</sup>

Berdasarkan hukum positif bentuk kepastian hukum dalam bidang pertanahan yaitu sertifikat sebagai surat tanda bukti hak legalitas atas tanah. Halmana diatur berdasarkan Pasal 19 ayat (1) UUPA Undang – Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria (“UUPA”) berbunyi sebagai berikut:

*“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”*

Yang dimaksud dengan Peraturan Pemerintah yaitu Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2007 tentang Pendaftaran Tanah (“PP Pendaftaran

---

<sup>8</sup> Sudikno Mertokusumo dan A. Plito, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993, hal. 1-2.

Tanah”), khususnya terkait dengan sertifikat termaktub dalam Pasal 1 angka 20 PP Pendaftaran Tanah menegaskan sebagai berikut:

*“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”*

Sejalan dengan ketentuan-ketentuan di atas, sebelum seseorang mendapatkan sertifikat hak atas tanah.<sup>9</sup> Hak tersebut tentunya didahului akan adanya peristiwa perdata. Kartini Mulyadi dan Gunawan Widjaja menyebutkan peristiwa perdata yang bertujuan untuk mengalihkan Hak Milik Atas Tanah dapat terjadi semata-mata terjadinya suatu peristiwa hukum tertentu pada diri seseorang, misalnya perkawinan atau kematian, maupun karena peristiwa hukum yang dikehendaki secara bersama oleh pihak yang bermaksud untuk mengalihkan Hak Milik Atas Tanah dengan pihak yang bermaksud untuk menerima pengalihan Hak Milik Atas Tanah, misalnya karena jual-beli, hibah, maupun tukar-menukar.<sup>10</sup> Yang terakhir ini tentu saja membutuhkan adanya perjanjian yang biasanya dituangkan dalam akta dibuat dihadapan Notaris.<sup>11</sup> Herlien Budiono menggaris bawahi penggunaan suatu

---

<sup>9</sup> Sudikno Mertokusumo sebagaimana dikutip oleh Urip Santosa menekankan hak atas tanah adalah hak yang memberi kewenangan kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Kata “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik, dan lain sebagainya. Kata “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan dan lain sebagainya. Lihat Urip Santosa, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hal. 49.

<sup>10</sup> Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja, *Seri Hukum Harta Kekayaan: Hak-Hak atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, 2012, hal. 77-78.

<sup>11</sup> Perlu diingat istilah perjanjian sering ditumpangtindihkan dengan perikatan. Menurut Subekti, Suatu Perikatan adalah suatu perhubungan hukum antara dua orang atau dua pihak, berdasarkan mana pihak yang satu berhak menuntut sesuatu hal dari pihak yang lain, dan pihak yang lain

akta oleh sebagian kalangan masyarakat ditujukan sebagai alat bukti yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris. Untuk keperluan tersebut tidak jarang orang minta bantuan pada Notaris untuk membuat akta tersebut.<sup>12</sup>

Lebih lanjut, Herlien Budiono mengungkapkan kewenangan notaris sebagai berikut:<sup>13</sup>

*“Kewenangan Notaris yang utama adalah 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 tanggap pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain ditetapkan oleh Undang-Undang [Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN).”*

Peran Notaris bisa dalam pembuatan akta khususnya berkaitan dengan pertanahan sangatlah sentral dan strategis misalnya Pengikatan Akta Jual Beli, Akta Jual Beli, Akta Pelepasan Hak dan lain sebagainya. Notaris adalah salah satu pengemban profesi hukum (*rechtsbeoefenaar*) dengan memberikan jasa hukum yang menopang proses pembangunan, terlihat jelas khususnya dalam pembuatan akta untuk memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>14</sup> Bahkan, bukan

---

berkewajiban untuk memenuhi tuntutan itu. Sedangkan perjanjian adalah suatu peristiwa di mana seorang berjanji kepada seorang lain atau di mana dua orang itu saling berjanji untuk melaksanakan suatu hal. Hubungan antara perikata dan perjanjian adalah bahwa perjanjian menimbulkan perikatan. Perjanjian adalah sumber perikatan, di sampingnya sumber-sumber lain. Lihat, Subekti, *Hukum Perjanjian*, PT. Intermasa, Jakarta, 2002, hal. 1. (Untuk selanjutnya disebut “Subekti I”).

<sup>12</sup> Herlien Budiono, *Dasar Teknik Pembuatan Akta Notaris*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hal. 1. (untuk selanjutnya disebut “Herlien Budiono I”).

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> *Konsideran UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. Selain Notaris, profesi hukum ialah pengacara/advokat, hakim, dan jaksa. Lihat Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

hanya hakim yang wajib melakukan penemuan hukum (*rechtsvinding*) untuk memecahkan masalah konkret yang dihadapinya. Menurut Sudikno Mertokusumo, kekuatan pemecahan permasalahan hukum (*the power of legal problem solving*) dari seorang Notaris adalah untuk menghadapi masalah hukum yang diajukan oleh kliennya untuk dibuatkan akta. Notaris harus menemukan hukumnya dari peristiwa konkret yang diajukan oleh klien untuk dibuatkan aktanya. Hasil penemuan hukum oleh Notaris adalah hukum karena berbentuk akta yang berisi kaidah-kaidah hukum dan mempunyai kekuatan mengikat serta sekaligus merupakan sumber hukum.<sup>15</sup>

Menurut Habib Adji karakter yuridis akta notaris dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>16</sup>

- a. Akta notaris wajib dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan undang-undang (UUJN);
- b. Akta notaris dibuat karena ada permintaan para pihak dan bukan keinginan notaries;
- c. Meskipun dalam akta notaris tercantum nama notaris, tapi notaris tidak berkedudukan sebagai pihak bersama-sama para pihak atau penghadap yang namanya tercantum dalam akta;
- d. Mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna. Siapapun terikat dalam akta notaris serta tidak dapat ditafsirkan lain, selain yang tercantum dalam akta tersebut;
- e. Pembatalan daya ikat akta notaris hanya dapat dilakukan atas kesepakatan para pihak yang namanya tercantum dalam akta. Jika ada yang tidak setuju, maka pihak yang setuju harus mengajukan permohonan ke pengadilan umum agar akta yang bersangkutan tidak mengikat lagi dengan alasan-alasan tertentu yang dapat dibuktikan.

---

berbunyi: “Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula: f. membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan.”

<sup>15</sup>Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Edisi Revisi, Cahaya Atma Pustaka, Yogyakarta, 2014, hal 51. (Untuk selanjutnya disebut “Sudikno Mertokusumo I”

<sup>16</sup> Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Bandung: Refika Aditama, 2009, hal. 71-72. (Untuk selanjutnya disebut “Habib Adjie I”).

Akta Notaris sebagai akta autentik diakui kedudukannya oleh undang-undang sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1868 KUHPerdara menyebutkan:

*“Eene authentieke acte is de zoodanige welke in de wettelijken vorm is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenare die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulks is geschied (suatu akta autentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk ditempat akta yang dibuat).”*

Pasal tersebut di atas tentunya merujuk Pasal 1 angka 1 UUN, 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.<sup>17</sup> Selanjutnya, Habib Adjie mengatakan bahwa Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang berhak membuat akta otentik sebagai alat pembuktian yang sempurna. Notaris dapat dikatakan sebagai kepanjangan tangan negara di mana dia menunaikan sebagai tugas negara di bidang hukum perdata. Negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum dalam hukum privat kepada warga negara telah melimpahkan sebagai wewenangnya kepada notaris untuk membuat akta otentik.<sup>18</sup> Oleh sebab itu, apabila terjadi sengketa diproses di Pengadilan, maka Hakim harus menerimanya dan menganggap apa yang dituliskan di dalam akta itu sungguh-sungguh telah terjadi, sehingga hakim tidak boleh memerintahkan penambahan pembuktian lagi.<sup>19</sup>

---

<sup>17</sup>Habib Adjie, *Hukum Notaris Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal.13. (Untuk selanjutnya disebut “Habib Adjie II”).

<sup>18</sup> Habib Adjie I, *Ibid*, hal. 229.

<sup>19</sup>Subekti, *Pokok-Pokok dari Hukum Perdata*, PT. Intermasa, Jakarta, 1975, hal. 149. (Untuk selanjutnya disebut “Subekti II”).

Yang perlu dikemukakan di sini adalah peran Notaris terkadang tidak disadari oleh khalayak umum tidak begitu kentara, namun demikian apabila disadari lalu lintas kehidupan sehari-hari tidak terlepas dari profesi jasa hukum yang terkenal pembuat akta. Pembangunan nasional terlebih menghadapi era globalisasi sangat membutuhkan jasa hukum tersebut yang semakin luas dan kompleks untuk memberikan kepastian hukum khusus dalam akta jual beli tanah.

Pendapat tersebut di atas senada dengan Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan menjelaskan bahwa fungsi dan peran notaris membantu kelancara dan kepastian hukum bukan hanya dalam laju derasnya investasi maupun pembangunan nasional yang membutuhkan produk hukum yaitu akta dibuat dan dihadapan Notaris. Oleh karena itu, banyak kalangan sangat bersandar pada jasa yang diberikan oleh Notaris benar-benar memiliki bobot yang dapat diandalkan dalam hal ini autensitas dokumen.<sup>20</sup>

Perlu *Flashback* untuk mengingat kembali serta merenungkan pidato yang Soedharmono, S.H., saat menjabat sebagai wakil Presiden RI dalam sambutannya pada upacara Kongres ke 14 Ikatan Notaris Indonesia (INI) pada tanggal 25 Oktober 1990 di Denpasar Bali. Dalam pidatonya menyampaikan sebagaimana dikutip oleh Suhrawardi K.Lubis:

“Terlebih-lebih karena Pembangunan Nasional kita tidak lain sebagai Pengamalan Pancasila, maka pengamalan setiap profesi di bidangnya masing-masing, termasuk profesi Notaris, haruslah dilandasi oleh sikap dan prinsip keseimbangan dan keselarasan antara kepentingan perorangan dan kepentingan umum, antara mengejar kepentingan material dan kepentingan etis spiritual. Melaksanakan profesinya dengan memperoleh

---

<sup>20</sup> Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, *KeNotaris*, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009, hal. 23.

imbalan jasa yang memadai dan bersamaan dengan itu juga mengabdikan dirinya untuk kepentingan masyarakat, Negara dan bangsa.”<sup>21</sup>

Beranjak dari permasalahan hukum mengenai peran Notaris dalam pembangunan khususnya berkaitan dengan pembuatan akta jual beli adalah suatu peristiwa hukum. Menurut Sudikno Mertokusumo, peristiwa hukum adalah peristiwa yang relevan bagi hukum. Peristiwa yang oleh hukum dihubungkan akibat hukum atau peristiwa dihubungkan dengan timbulnya hak dan kewajiban.<sup>22</sup> Sementara, Satjipto Rahardjo mengartikan peristiwa hukum ialah sesuatu yang menggerakkan peraturan hukum sehingga peristiwa ini menunjukkan potensinya untuk mengatur.<sup>23</sup> Peter Mahmud Marzuki mendefinisikan peristiwa hukum ialah peristiwa yang diatur oleh hukum, karena peristiwa-peristiwa itu berkaitan dengan hak dan kewajiban hukum.<sup>24</sup>

Lalu lintas kebutuhan masyarakat tak terlepas dari pembuatan Akta Notaris digunakan untuk menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat autentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan, dan peristiwa hukum yang dibuat dihadapan atau oleh pejabat yang berwenang yaitu Notaris.<sup>25</sup> Berdasarkan Pasal 1 angka 7 UUJN, Akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam UUJN. Dalam menjalankan Jabatannya, Notaris salah satunya memiliki kewajiban untuk

---

<sup>21</sup> Suhrawardi K.Lubis, *Etika Profesi Hukum*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 35-37.

<sup>22</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2003, hal. 17. (Untuk selanjutnya disebut “Sudikno Mertokusumo II”).

<sup>23</sup> Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 35.

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Edisi Revisi, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, hal. 209-210. (Untuk selanjutnya disebut “Peter Mahmud Marzuki I”).

<sup>25</sup> Konsideran huruf b UUJN.

bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum yang dilakukan oleh para penghadap sebagaimana diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN. Dengan kata lain, hal ini dapat ditarik suatu adigium yakni *setiap pembuatan Akta Jual Beli dibuat dihadapan Notaris adalah suatu penemuan hukum dan produk hukum.*

Dari uraian di atas, untuk membatasi domein penelitian dalam tesis ini, maka ruang lingkup kajian analisisnya lebih ditekankan jual beli tanah sehingga dapat dipaparkan pada "*Tinjauan Yuridis Peran Notaris Dalam Pembuatan Akta Perjanjian Jual Beli Guna Menunjang Pembangunan Nasional*". Dengan kata lain tidak meliputi semua Akta Perjanjian Jual Beli seperti Jual Beli Mobil, Motor dan lain sebagainya.

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakan masalah di atas, peristiwa hukum terkait tinjauan yuridis peran notaris dalam pembuatan akta perjanjian jual beli guna menunjang pembangunan nasional, khususnya pembuatan akta perjanjian jual beli tanah sebagai isu sentral dalam penelitian ini, kemudian diperinci ke dalam tiga sub isu hukum, antara lain:

1. Bagaimana Peran Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Jual Beli Hak Atas Tanah?
2. Apa Kendala-kendala dan Solusi Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Guna Menunjang Pembangunan Nasioanal?

3. Apa Akibat Hukum Dalam Pembuatan Perjanjian Akta Jual Beli Guna Menunjang Pembangunan Nasional?

### **C. Tujuan Penelitian**

Penelitian ini mengandung tujuan sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis peran Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Jual Beli Hak Atas Tanah serta kaitannya dengan teori pembuatan akta sebagai landasan dan hubungan hukum para penghadap ditinjau dari perspektif keseimbangan hak dan kewajiban, isi dan akta yang dimaksud;
2. Untuk menganalisis kendala-kendala dan solusi dalam pembuatan akta jual beli guna menunjang pembangunan nasional yang tetap berada dalam koridor Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Profesi Notaris;
3. Untuk mengetahui akibat hukum dalam pembuatan perjanjian akta jual beli guna menunjang pembangunan nasional.

### **D. Kegunaan Penelitian**

Ada dua kegunaan yang didapat dalam penelitian ini, sebagai berikut:

1. Dari sisi teoritis, penelitian ini diharapkan dapat mengembangkan teori pembuatan akta perjanjian jual beli dibuat dihadap Notaris khususnya yang terkait dengan peran Notaris melalui akta yang dibuat menunjang pembangunan nasional. Akta perjanjian jual beli diharapkan mampu tampil dalam wujudnya yang akomodatif, di sini bermakna bahwa mampu mendukung serta memfasilitasi kebutuhan para penghadap (klien). Oleh

karena itu, perlu adanya konsep peran Notaris dalam pembuatan akta perjanjian jual beli guna menunjang pembangunan nasional sebagai model argumentasi hukum baru yang mampu meringkai kebutuhan permasalahan hukum yang dihadapi oleh para penghadap (klien). Akta perjanjian jual beli khususnya berhubungan dengan jual beli tanah menjadi salah satu peran pokok yang mendasari terwujudnya pembangunan nasional, serta melengkapi mata rantai tugas dan wewenang Notaris.

2. Dari segi praktis, seyogianya akta perjanjian jual beli dibuat dihadapan Notaris berlandaskan kaidah-kaidah hukum. Dengan demikian diharapkan akan terwujudnya akta perjanjian jual beli khususnya berkaitan dengan tanah mampu memberikan keadilan dan kepastian hukum bagi para penghadap (klien). Melalui model ini diharapkan akan terwujud pola hubungan yang saling menguntungkan (*simbiosi mutualisme*) yaitu Notaris, klien dan pemerintah, yang pada akhirnya menunjang iklim pembangunan nasional yang kondusif.

#### **E. Kerangka Konseptual**

Bangunan kerangka konseptual dalam tesis ini bersandarkan pada konsep Teori Hukum Pembangunan sebagai *applied theory* yang diintroduksikan oleh Mochtar Kusumaatmadja. Meskipun teori ini lebih lekat dengan Orde Baru, namun bukan berarti hakikat filosofisnya sama dengan

pemerintahan Orde Baru, justru sebaliknya Teori Hukum Pembangunan yang terjiwai konteks keindonesiaan.<sup>26</sup>

Hal ini berangkat dari beberapa alasan yakni antara lain, *pertama*, Teori Hukum Pembangunan telah diberi konteks keindonesiaan yang sampai saat ini tetap eksis dengan melihat dimensi dan kultural masyarakat Indonesia. *Kedua*, Teori Hukum Pembangunan secara konseptual telah diterima dalam tataran normatif yang dituangkan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1973 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). *Ketiga*, Teori Hukum Pembangunan secara dimensional menerapkan kerangka acuan pada pandangan hidup (*way of life*) masyarakat serta bangsa Indonesia berdasarkan asas Pancasila yang berkarakter kekeluargaan terhadap norma, asas, lembaga dan kaidah hukum.<sup>27</sup>

Basis Teori Hukum Pembangunan diserap dari konsep yang dibangun oleh Roscoe Pound dengan paradigma hukum sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” (*law as a tool social engineering*).<sup>28</sup> Selanjutnya Pound mengatakan “*The Task of the lawyer is as a ‘social engineer’ formulating a*

---

<sup>26</sup>Teori hukum pembangunan telah menjadi produk hukum yang dituangkan dalam Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN). Menurut Solly Lubis, GBHN adalah garis politik (policy) secara teoritis-konsepsional. Masyarakat menilai Presiden Soeharto selalu top administrator dan top management dan tidak konsisten menjabarkan pesan-pesan politik dalam GBHN. Bahkan melakukan manipulasi kebijakan melalui penerbitan Keputusan-keputusan Presiden yang tidak sesuai paradigma keadilan sosial yang diamanatkan Pancasila, UUD 1945 dan GBHN. Lihat, Solly Lubis, *Pembangunan Hukum Nasional*, Seminar Pembangunan Hukum Nasional VIII Tema Penegakan Hukum Dalam Era Pembangunan Berkelanjutan Diselenggarakan Oleh: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman Dan Hak Asasi Manusia RI Denpasar, 14-18 Juli 2003, hal. 4.

<sup>27</sup>Dikutip dan diformulasikan kembali dari penjelasan Sidharta dan Lilik Mulyadi. Lihat, Sidharta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2013, hal. 13. (untuk selanjutnya disebut **Sidharta I**); Lilik Mulyadi, *Teori Hukum Pembangunan Prof. Dr. Mochtar Kusumaatmadja, S.H., LL.M*, hal. 1-2, [http://badilum.info/upload\\_file/img/article/doc/kajian\\_deskriptif\\_analitis\\_teorii\\_hukum\\_pembangunan.pdf](http://badilum.info/upload_file/img/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teorii_hukum_pembangunan.pdf), diakses 26 Nopember 2016.

<sup>28</sup>*Ibid.*

*program of action, attempting to gear individual dan social needs to the value of Western democratic society*”.<sup>29</sup> Peter Mahmud Marzuki menjelaskan bahwa pandangan Pound tentang hukum yakni apakah hukum itu mampu memberikan perlindungan yang seimbang dalam hidup bermasyarakat. Tak pelak, Notaris memiliki peran penting, halmana akta yang dibuatnya merupakan akta autentik dan bukti sempurna sebagai proudk hukum yang memberikan kepastian hukum yang berasal dari kesepakatan-kesepakatan para pihak yang dibungkus dengan bahasa hukum oleh Notaris yang tidak dapat dinafikan memilik peran dalam pembangunan nasional.

Peran tersebut ditopang dengan tiga dimensi yang sesuai dengan konteks keindonesian yaitu struktur (*struktur*), substansi (*substance*) dan budaya (*budaya*) yang dikreasikan oleh Lawrence M. Friedman. Menentukan pengertian **struktur hukum** adalah, “*The structure of a system is its skeleton framework; it is the permanent shape, the institutional body of the system, the though rigid nones that keep the process flowing within bounds..*”, kemudian **substansi hukum** dirumuskan sebagai, “*The substance is composed of substantive rulesand rules about how institutions should behave,*” dan **budaya hukum** dirumuskan sebagai, “*The legal culture, system their beliefs, values, ideas and expectation. Legal culture refers, then, to those ports of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways.*”<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup>Sidharta, *Ibid*, hal. 219.

<sup>30</sup>Lilik Mulyadi, *Loc.cit*.

Mochtar Kusumaatmadja mengatakan, bahwa:<sup>31</sup>

“Hukum merupakan suatu alat untuk memelihara ketertiban dalam masyarakat. Mengingat fungsinya sifat hukum, pada dasarnya adalah konservatif artinya, hukum bersifat memelihara dan mempertahankan yang telah tercapai. Fungsi demikian diperlukan dalam setiap masyarakat, termasuk masyarakat yang sedang membangun, karena di sini pun ada hasil-hasil yang harus dipelihara, dilindungi dan diamankan. Akan tetapi, masyarakat yang sedang membangun, yang dalam definisi kita berarti masyarakat yang sedang berubah cepat, hukum tidak cukup memiliki fungsi demikian saja. Ia juga harus dapat membantu proses perubahan masyarakat itu. Pandangan yang kolot tentang hukum yang menitikberatkan fungsi pemeliharaan ketertiban dalam arti statis, dan menekankan sifat konservatif dari hukum, menganggap bahwa hukum tidak dapat memainkan suatu peranan yang berarti dalam proses pembaharuan.”

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum diharapkan agar berfungsi lebih daripada itu yakni sebagai “sarana pembaharuan masyarakat” atau “*law as a tool of social engineering*” atau “sarana pembangunan” dengan pokok-pokok pikiran sebagai berikut:<sup>32</sup>

“Mengatakan hukum merupakan “sarana pembaharuan masyarakat” didasarkan kepada anggapan bahwa adanya keteraturan atau ketertiban dalam usaha pembangunan dan pembaharuan itu merupakan suatu yang diinginkan atau dipandang (mutlak) perlu. Anggapan lain yang terkandung dalam konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan adalah bahwa hukum dalam arti kaidah atau peraturan hukum memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaharuan.”

Mochtar berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:<sup>33</sup>

1. Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika

---

<sup>31</sup>*Ibid*, hal. 4.

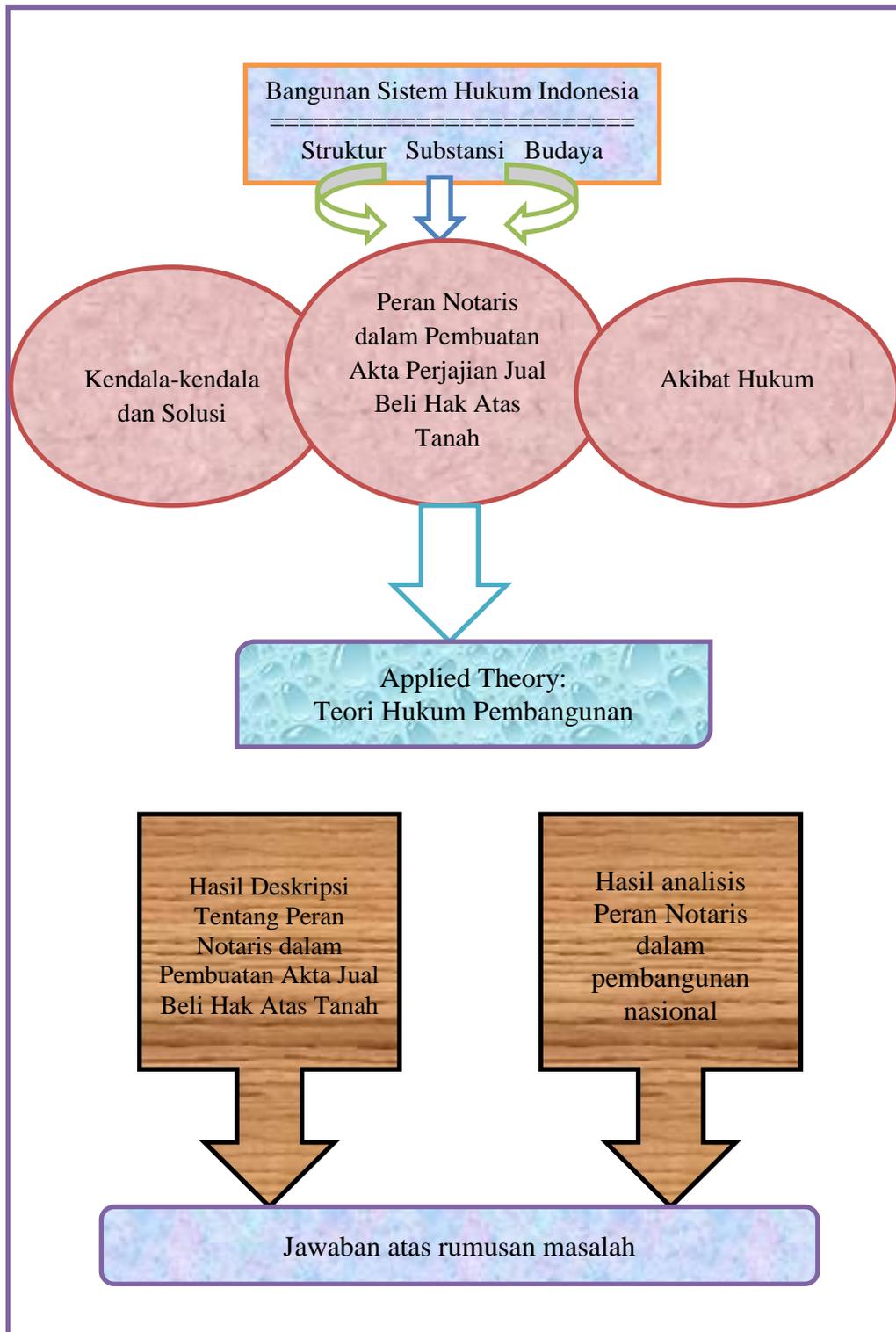
<sup>32</sup>*Ibid*, hal. 5.

<sup>33</sup>*Ibid*, hal. 3; Sidharta, *Op.cit.*, hal. 415.

Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting;

2. Konsep hukuk sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “legisme” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu; dan
3. Apabila “hukum” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.

## Ragaan Kerangka Konseptual dalam Penelitian



## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian dalam ranah ilmu hukum disebut metode penelitian hukum. Menurut Ronny Hanitijo Soemitro, metode penelitian hukum mempunyai ciri khas tertentu yang merupakan identitasnya, karena ilmu hukum dapat dibedakan dari ilmu-ilmu pengetahuan yang lain.<sup>34</sup> Peter Mahmud Marzuki mengatakan bahwa penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jawaban yang diharapkan adalah *right*, *appropriate*, *inappropriate*, atau *wrong*. Dalam setiap penelitian hukum mengandung nilai.<sup>35</sup>

### **1. Pendekatan Penelitian**

Tipe penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini ialah penelitian yuridis-normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian yuridis-normatif adalah suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi yang mempunyai karakter preskriptif atau seyogianya.<sup>36</sup> Isu hukum dalam penelitian ini yaitu tinjauan yuridis peran notaris dalam pembuatan akta perjanjian jual beli guna menunjang pembangunan nasional.

---

<sup>34</sup>Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, hal. 9.

<sup>35</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2005, hal. 35. (Untuk selanjutnya disebut "Peter Mahmud Marzuki II").

<sup>36</sup>*Ibid.*

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian diterapkan dengan menggunakan *diagnostic-prescriptive* yaitu suatu penelitian ditujukan untuk mendapatkan saran-saran mengenai apa yang harus dilakukan (*das sollen*) untuk mengatasi masalah tertentu (isu hukum). Bukan hanya sekedar itu, penelitian *diagnostic-prescriptive* bertujuan untuk menemukan fakta belaka (*fact-finding*) yang kemudian ditindaklanjuti untuk menemukan masalah hukum (*legal problem finding*).<sup>37</sup> Tahap berikutnya, adanya identifikasi masalah hukum (*legal problem identification*) dengan cara *analitical study*. Tahap akhir yang dituju yaitu pemecahan masalah atau isu hukum (*legal problem solving*) yang bersifat preskriptif.

## 3. Sumber Bahan Hukum

Bahan hukum dalam penelitian hukum ini, meliputi.<sup>38</sup>

- 1) *Bahan hukum primer* yaitu bahan hukum yang memiliki sifat mengikat atau autoritatif yang dibuat oleh lembaga yang memiliki kewenangan (*authority bodies*) seperti peraturan perundang-undangan demikian juga putusan pengadilan. Dalam penelitian ini misalnya, UUD 1945, UUPA, UUJN, KUHPerdara, Kode Etik Notaris dan peraturan perundang-undangan lainnya berkaitan dengan ganti kerugian pengadaan tanah untuk kepentingan umum.

---

<sup>37</sup> Soerjono Soekonto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1982, hal. 10.

<sup>38</sup> Peter Mahmud Marzuki I, *Op.cit*, hal. 141-143.

- 2) *Bahan hukum sekunder* yaitu berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Bahan-bahan sekunder terutama adalah buku teks karena teks berisi mengenai prinsip-prinsip dasar ilmu hukum dan pandangan-pandangan klasik para sarjana yang mempunyai kualifikasi tinggi.
- 3) *Bahan hukum tersier* yaitu bahan hukum yang tidak termasuk bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder apabila dipandang perlu. Bahan-bahan non hukum ini berupa kamus-kamus hukum, ilmu politik, ekonomi, sosiologi, filsafat, kebudayaan atau laporan-laporan penelitian non-hukum dan jurnal-jurnal non-hukum sepanjang mempunyai relevansi dengan topik penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk memperkaya dan memperluas wawasan peneliti.

#### **4. Metode Bahan Hukum**

Dalam penelitian hukum normatif, teknik pengumpulan bahan hukum dilakukan dengan studi pustaka dengan cara inventarisasi terhadap bahan-bahan hukum primer, sekunder, dan tersier. Penelusurannya dapat dilakukan dengan membaca, melihat, mendengarkan, maupun melalui media internet yang berkaitan dengan isu hukum yang diangkat yaitu

tinjauan yuridis peran notaris dalam pembuatan akta perjanjian jual beli guna menunjang pembangunan nasional.<sup>39</sup>

## **5. Metode Penyajian Bahan Hukum**

Bahan hukum disajikan tersusun secara runtut, sistematis, sehingga memudahkan untuk analisa terhadap isu hukum yang dihadapi. Tahap selanjutnya yaitu melakukan klasifikasi terhadap bahan hukum yang terkumpul sesuai dengan isu hukum yang dihadapi. Kemudian, adanya seleksi dan sistematisasi bahan hukum primer yang dicocokkan dengan bahan hukum sekunder dan ditopang pula oleh bahan hukum tersier secara logis, yaitu adanya hubungan dan keterkaitan antara bahan hukum yang satu dengan bahan hukum yang lainnya untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.<sup>40</sup>

## **6. Metode Analisa Bahan Hukum**

Analisis bahan hukum merupakan kegiatan dalam penelitian yang berupa kajian atau telaah terhadap hasil pengolahan dan penyajian bahan hukum yang dibantu dengan teori-teori yang digunakan dalam tinjauan pustaka. Secara sederhana, analisis bahan hukum ini memberikan kegiatan telaah yang dapat berarti menentang, mengkritik, mendukung, menambah atau mengomentari dan kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan pikiran sendiri dan bantuan teori yang telah

---

<sup>39</sup> Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum & Empiris*, Pustaka, Yogyakarta, 2013, hal. 169.

<sup>40</sup> *Ibid*, hal. 180-181.

dikuasainya.<sup>41</sup> Mengingat sifat penelitian ini adalah preskriptif yang dimaksudkan untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan. Argumentasi tersebut adalah argumentasi hukum yang memiliki nilai dan bersifat preskriptif berdasarkan peristiwa hukum yang tujuan akhirnya dapat bersifat rekomendasi atau seyogianya (*das Sollen*).<sup>42</sup>

### **G. Sistematika Penulisan Tesis**

Hasil dari penelitian yang diperoleh setelah dilakukan analisis kemudian disusun dalam bentuk laporan akhir dengan sistematika penulisan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan, dalam bab ini meliputi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, tipe penelitian, spesifikasi penelitian, sumber bahan hukum, metode penyajian bahan hukum, metode analisis bahan hukum dan sistematika penulisan tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka, dalam bab ini disajikan kajian pustaka mengenai, antara lain: 1) Sejarah dan Pengertian Notaris, Fungsi dan Wewenang Notaris, Hak dan Kewajiban Notaris, Organisasi Notaris dan Kode Etik Notaris; 2) Tinjauan tentang Akta yaitu Pengertian Akta, Akta Di Bawah Tangan, Akta Autentik, Syarat – Syarat Akta Autentik dan Akta Notaris sebagai Alat Bukti Yang Sempurna; 3) Tinjauan tentang Jual Beli Hak atas Tanah berupa Pengertian Jual Beli Hak Atas Tanah, Obyek dan Syarat-Syarat Jual Beli Hak Atas Tanah, Tahapan Jual Beli Hak atas Tanah, Pembuatan

---

<sup>41</sup>*Ibid*, hal. 183.

<sup>42</sup>*Ibid*, hal. 184.

Akta Jual Beli dan Pendaftaran Akta Jual Beli; 4) Tinjauan Pembangunan Nasional mengupas tentang Makna dan Hakikat Pembangunan Nasional, Tujuan Pembangunan Nasional, Asas – Asas Pembangunan Nasional, dan Modal Dasar Pembangunan Nasional; dan Tinjauan Ketahanan Nasional menyajikan tentang Pengertian Ketahanan Nasional, Asas – Asas Ketahanan Nasional, Sifat Ketahanan Nasional dan Pengaruh Aspek Ketahanan Nasional Terhadap Kehidupan Berbangsa dan Bernegara

Bab III Hasil Penelitian, dalam bab ini membahas perumusan masalah yaitu antara lain: 1) Peran Notaris dalam Pembuatan Akta Perjanjian Jual Beli Hak Atas Tanah; 2) Kendala-kendala dan Solusi Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Guna Menunjang Pembangunan Nasional; dan Akibat Hukum Dalam Pembuatan Perjanjian Akta Jual Beli Guna Menunjang Pembangunan Nasional.

Bab IV Penutup, dalam bab ini terdiri dari kesimpulan hasil penelitian dan saran-saran yang diperlukan.