

TESIS

**KEDUDUKAN HUKUM LEGALISASI NOTARIS TERHADAP VISI DAN
MISI CALON KEPALA DAERAH**

Disusun dan diajukan oleh

Muhammad Haidir K
B022172030



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

HALAMAN JUDUL

**KEDUDUKAN HUKUM LEGALISASI NOTARIS TERHADAP VISI DAN MISI
CALON KEPALA DAERAH**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh :

Muhammad Haidir K

B022172030

**PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2022**

TESIS

KEDUDUKAN HUKUM LEGALISASI NOTARIS TERHADAP VISI DAN MISI CALON KEPALA DAERAH

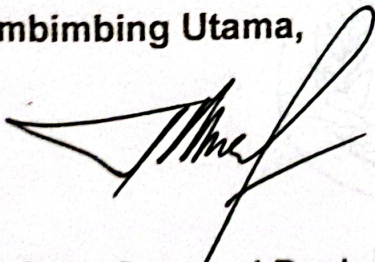
Disusun dan diajukan oleh:

MUHAMMAD HAIDIR K
Nomor Pokok B022172030

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 11 Februari 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

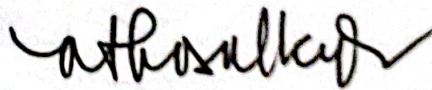
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



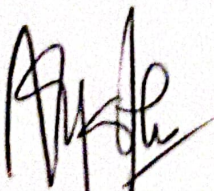
Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H. M.S.
NIP. 19540420 198103 1 003

Pembimbing Pendamping,



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 19680711 200312 1 004

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641123 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,



Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.
NIP. 196712311991032002

PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : Muhammad Haidir K

NIM : B022172030

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sungguh bahwa penulisan tesis yang berjudul **KEDUDUKAN HUKUM LEGALISASI NOTARIS TERHADAP VISI DAN MISI CALON KEPALA DAERAH** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan tesis ini di beri tanda *citasi* dan di tunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 7 Februari 2021

Yang membuat pernyataan,



MUHAMMAD HAIDIR K
NIM: B022172030

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT, karena dengan berkah dan limpahan rahmat serta hidayahNya, sehingga tesis yang berjudul **“KEDUDUKAN HUKUM LEGALISASI NOTARIS TERHADAP VISI DAN MISI CALON KEPALA DAERAH”**. Shalawat dan salam senantiasa tercurahkan kepada Nabi Besar Muhammad SAW beserta keluarga dan para sahabat. Penulis menyadari sepenuhnya bahwa penulisan suatu karya ilmiah tidaklah mudah, oleh karena itu tidak tertutup kemungkinan dalam penyusunan tesis ini terdapat kekurangan, sehingga penulis sangat mengharapkan masukan, saran, dan kritikan yang bersifat membangun guna kesempurnaan tesis ini.

Proses penyusunan tesis ini tidak terlepas dari berbagai rintangan, mulai dari pengumpulan literatur sampai pada tahap penulisan. Namun dengan kesabaran dan ketekunan yang dilandasi dengan rasa tanggung jawab selaku mahasiswa dan juga bantuan dari berbagai pihak, baik material maupun moril, maka tesis ini bisa diselesaikan saat ini.

Olehnya itu dalam kesempatan ini izinkanlah penulis mengucapkan Jazakumullahu Khairan katsira kepada yang terhormat kedua Orang Tua saya Bapak H. Abdul Kahar dan Ibu Hj. Rahmi, dan kepada Mertua Penulis bapak H. Hasan Basri Amir dan Hj. Suriani yang senantiasa mendokan dan memberi dukungan baik moril maupun materil, kepada istri saya tercinta Uyun Fanny Fahraeni, dan Untuk ketiga anak saya Rahil athifa zulfa, Khansa

Arzhila Sahra, dan Ahmad Zeyhan Sai'dan yang selalu memberikan motivasi dan sumber semangat dan inspirasi untuk saya dalam menyelesaikan Karya tulis ini. Tak lupa penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada Saudara-Saudari penulis, atas semangat, motivasi dan bantuan yang telah diberikan kepada penulis selama ini.

Penulis juga ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, MA., selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para wakil rektor, staf, dan jajarannya.
2. Ibu Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta para Wakil Dekan dan jajarannya.
3. Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H. selaku Ketua Prodi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah memberikan kesempatan bagi penulis untuk menulis tesis ini.
4. Komisi Penasehat Bapak Prof. Dr. Syamsul Bachri, S.H., M.S. selaku Pembimbing Utama dan Bapak Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah membimbing, memberikan masukan dan mengarahkan penulis sehingga tesis ini dapat terselesaikan.

5. Komisi Penguji Bapak Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H., Bapak Ruslan Hambali, S.H., M.H., yang telah memberikan nasihat dan sarannya dalam penyusunan tesis ini.
6. Segenap Bapak dan Ibu Dosen pada Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang selama telah memberikan ilmu kepada penulis.
7. Seluruh Staff dan Pegawai Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanudin yang telah membantu dalam kelancaran proses pemberkasan dan perkuliahan serta penyelesaian studi penulis.
8. Segenap narasumber yang telah memberikan kontribusi yang begitu besar dalam penyusunan tesis ini.
9. Seluruh teman-teman kuliah khususnya Angkatan Autentik 2 2017, atas kebersamaannya selama ini.
10. Dan semua pihak yang tidak dapat penulis tuliskan satu per satu, penulis ucapkan terima kasih atas doa dan dukungannya yang selama ini diberikan kepada penulis.

Penulis menyadari bahwa masih banyak kekurangan dalam penyusunan tesis ini, karena keterbatasan penulis. Maka izinkan penulis menyampaikan permintaan maaf yang sedalam-dalamnya dan segala bentuk kritikan serta saran yang bersifat membangun diterima dengan lapang dada.

Dan akhir kata, dengan segala kerendahan hati, penulis persembahkan Tesis ini. Semoga Tesis dapat bermanfaat untuk menambah wawasan dan pengetahuan bagi pihak-pihak yang berkepentingan maupun bagi penulis sendiri.

Sekian dan terimakasih

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 07 Februari 2022

Penulis,



MUHAMMAD HAIDIR K.

ABSTRAK

Muhammad Haidir K. Kedudukan Hukum Legalisasi Notaris Terhadap Visi Dan Misi Calon Kepala Daerah (Dibimbing oleh Syamsul Bachri dan Zulkifli Aspan).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui dan menganalisis fungsi dan kekuatan hukum legalisasi notaris sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat legalisasi terhadap program kerja yang menjadi bagian dari Visi dan Misi calon bupati dan wakil bupati.

Tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif. Pendekatan Penelitian ini memiliki dua pendekatan terdiri dari Pendekatan Perundang-undangan (*status approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan Sumber bahan hukum meliputi bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Lalu, prosedur pengumpulan data ini dilakukan dengan cara studi kepustakaan (*library research*) dan wawancara (*interview*) kemudian teknik analisis data dilakukan dengan mengumpulkan bahan hukum dan hasil wawancara lalu data yang diperoleh diolah dan dianalisis secara deskriptif kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, pertama, fungsi legalisasi Notaris terhadap kontrak politik calon kepala daerah, adalah untuk meyakinkan calon pemilih dan menarik simpatisan pemilih dengan dilegalisasi di notaris, kedua kekuatan hukum legalisasi notaris secara formal memiliki legalitas hukum tetapi secara substansi tetap menjadi tanggungjawab calon kepala daerah yang membuat visi misi tersebut. Karena legalisasi notaris berfungsi untuk memberi kepastian tandatangan dan kepastian tanggal penandatanganan perjanjian yang dibuat dibawah tangan yang sifatnya hanya mengikat pihak dan, secara umum kekuatan pembuktian legalisasi akta di bawah tangan terletak pada pembubuhan tanda tangan oleh pihak, dalam hal ini hakim ataupun pihak ketiga tidak dapat menyangkal kebenaran tanda tangan pada akta di bawah tangan yang telah dilegalisasi dihadapan notaris, sebab notaris telah menerangkan dalam akhir aktanya bahwa akta tersebut telah ditandatangani dihadapannya.

Kata Kunci: Kedudukan legalisasi, Notaris, kontrak politik.

ABSTRACT

Muhammad Haidir K. Legal Position of Notary Legalization of the Vision and Mission of Candidates for Regional Head (Supervised by Syamsul Bachri and Zulkifli Aspan).

This study aims to determine and analyze the function and legal power of notary legalization as the official authorized to make legalization of work programs that are part of the Vision and Mission of candidates for regent and deputy regent.

This type of research is a normative legal research. Approach This research has two approaches consisting of a Legislative Approach (status approach) and a conceptual approach (conceptual approach) and sources of legal materials include primary legal materials and secondary legal materials. Then, the data collection procedure was carried out by means of library research and interviews, then data analysis techniques were carried out by collecting legal materials and interview results, then the data obtained were processed and analyzed descriptively qualitatively.

The results of this study indicate that, firstly, the function of notary legalization of the political contract of regional head candidates, is to convince prospective voters and attract voter sympathizers by being legalized at a notary, secondly, the legal power of notary legalization formally has legal legality but substantially remains the responsibility of the head candidate. area that makes the vision and mission. Because notary legalization serves to provide signature certainty and certainty of the date of signing of agreements made under the hand which are only binding on the parties and, in general the strength of proof of legalization of private deed lies in the affixing of signatures by the parties, in this case judges or third parties cannot denies the truth of the signature on the deed under the hand that has been legalized before a notary, because the notary has explained at the end of the deed that the deed has been signed before him.

Keywords: Legalization position, Notary, political contract.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	7
E. Keaslian Penelitian	8
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	10
A. Tinjauan Umum Notaris	10
1. Pengertian Notaris	10
2. Dasar hukum Kewenangan Notaris	12
3. Kewajiban Notaris	17
4. Larangan Bagi Notaris	20
B. Legalisasi	21
1. Pengertian Legalisasi.....	21
2. Tata Cara Legalisasi	28
3. Akibat Hukum Legalisasi	29
D. Tinjauan Tentang Pemilihan umum kepala daerah	29
1. Pengertian Pemilukada.....	29
2.Regulasi Tentang PEMILUKADA di Indonesia	32

	E. Tinjauan Umum tentang Visi Misi Calon Kepala Daerah.....	33
	1. Pengertian Visi dan Misi	33
	2. Visi dan Misi Calon Kepala Daerah	38
	F. Landasan Teori	44
	G. Kerangka Pikir	52
BAB III	METODE PENELITIAN	56
	A. Tipe Penelitian	56
	B. Pendekatan Penelitian	56
	C. Sumber Bahan Hukum	57
	D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum	59
	E. Teknik Analisis Bahan Hukum	60
BAB IV	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	61
	A. Fungsi Legalisasi Notaris terhadap Visi dan Misi Calon Kepala Daerah	61
	B. Kekuatan Hukum Legalisasi Notaris Terhadap Visi dan Misi Calon Kepala Daerah.....	74
BAB V	PENUTUP	102
	A. Kesimpulan	102
	B. Saran	103
DAFTAR PUSTAKA		

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu di dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara, demi tegaknya ketertiban dan keadilan dalam kehidupan masyarakat. Jaminan kepastian hukum tersebut dapat diperoleh apabila suatu perbuatan hukum privat tersebut dituangkan dalam bentuk suatu akta oleh pejabat umum yang berwenang. Salah satu pejabat dimaksud adalah notaris.¹

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peranan sentral dalam menegakkan hukum di Indonesia, karena selain kuantitas Notaris yang begitu besar, notaris disebut masuk kedalam kelompok elit di Indonesia. Notaris sebagai kelompok elit berarti notaris merupakan suatu komunitas ilmiah yang secara sosiologis, ekonomis, politik serta psikologis berada dalam stratifikasi yang relatif lebih tinggi diantara masyarakat pada umumnya. Dasar utama dari profesi notaris ini adalah kepercayaan dan sebagai suatu komunitas elit

¹ M. Luthfan Hadi Darus, Hukum Notariat dan Tanggung Jawab Jabatan Notaris, UII Press, Yogyakarta, 2017, hlm.1

demikian, para professional yang tergabung dalam komunitas tersebut menanggung amanah yang berat atas kepercayaan yang diembankan kepadanya.² Kehadirannya mampu menjawab kebutuhan dalam kehidupan masyarakat akan kepastian hukum atas setiap hubungan hukum yang mereka lakukan. Oleh karenanya lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum dalam masyarakat.

Bicara tentang profesi notaris, pertama dilihat dari ketentuan hukum yang mengatur lembaga Notaris itu sendiri. Ketentuan mengenai notaris telah diatur secara khusus dalam bentuk perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN). Di dalam Pasal 1 Ayat (1) UUJN, 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. UUJN dibentuk oleh karena Reglement op Het Notaris-ambt in Indonesie yang mengatur mengenai jabatan notaris atau lebih dikenal

² Abdul Ghofur Anshori, Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum dan Etika, UII Press, Cetakan Kedua, Yogyakarta, 2010, hlm 1

sebagai Peraturan Jabatan Notaris, sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Tahun 1945 Nomor 101.³

Dengan diundangkannya UUJN tersebut maka PJJN dan Peraturan-peraturan pelaksanaannya yang disebut dalam Pasal 91 UUJN dinyatakan tidak berlaku lagi dan tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat.⁴

Di dalam Pasal 15 Undang-Undang nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang jabatan Notaris menyatakan bahwa kewenangan notaris ialah 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, membuat grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang. Selain itu notaris juga memiliki kewenangan lainnya dalam legalitas sebuah perjanjian. Legalisasi suatu perjanjian oleh notaris merupakan sebuah upaya pengikatan agar perjanjian tersebut memiliki

³ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 1954 Tentang Wakil Notaris Dan Wakil Notaris Sementara Jakarta, Indonesia: Lembaran Negara Tahun 1954 Nomor 101, Tambahan Lembaran Negara Nomor 700, 1954)

⁴ Habib Adjie, Hukum Notaris Indonesia: Tafsir Tematik terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, PT Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm.14

kekuatan hukum yang pasti, karena dengan dilakukannya legalisasi sebuah perjanjian oleh notaris, maka akan membuat perikatan tersebut menjadi akta autentik bagi pihak-pihak yang terkait, sebagaimana adagium hukum yang mengungkapkan bahwa *Acta publica probant sese ipsa* yang berarti suatu akta yang lahirnya tampak sebagai akta autentik serta memenuhi syarat-syarat yang telah ditentukan, maka akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta autentik, sampai terbukti sebaliknya.⁵

Mengenai kewenangan notaris melegalisasi surat di bawah tangan diatur di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf a UUJN yakni notaris berwenang mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus, membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus. Dari keterangan di dalam pasal tersebut di atas dapat dijelaskan legalisasi merupakan pengesahan akta di bawah tangan yang dibuat oleh para pihak, dibacakan oleh notaris dan ditandatangani oleh penghadap di muka notaris pada waktu itu juga untuk menjamin kepastian tanggal dari akta yang bersangkutan, dan penandatanganan dilakukan dihadapan notaris selaku pejabat umum yang berwenang untuk itu.⁶

⁵ Soebekti, Tafsiran Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, Citra Aditya Bhakti. Bandung, 1990 hlm.98

⁶ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, Aspek Pertanggung Jawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm 90

Pada prakteknya banyak pihak-pihak yang menghadap kepada notaris untuk meminta legalisasi mulai dari surat perjanjian jual beli yang dibuat di bawah tangan, perjanjian sewa-menyewa, perjanjian hutang piutang dan yang menarik adalah legalisasi terhadap janji politik yang dituangkan dalam kontrak Politik antara calon kepala daerah dan wakil kepala daerah dengan rakyat, seperti yang terjadi pada Pemilihan Kepala Daerah Kabupaten Takalar tahun 2017 lalu, Kontestasi yang dilaksanakan di Kabupaten ini mempertemukan dua pasang calon Bupati dan Wakil Bupati yang bertarung, yakni pasangan nomor urut satu yang merupakan petahana adalah Burhanuddin B - Natsir Ibrahim (Bur-Nojeng) yang di usung oleh delapan partai politik yakni Golkar, Hanura, Gerindra, PAN, PDI Perjuangan, Demokrat, PPP, dan Partai Bulan Bintang, sedangkan nomor urut dua adalah Syamsari Kitta - Achmad Dg Se're (SK-HD) yang di usung oleh dua Partai Politik yakni Partai Keadilan Sejahtera (PKS) dan Nasional Demokrat (NASDEM) merupakan satu-satunya pesaing petahana. Di kutip dari Media Indonesia peraih suara terbanyak dalam pemilihan kepala daerah (PILKADA) Kabupaten Takalar, Sulawesi Selatan yaitu pasangan Syamsari Kitta dan Ahmad Daeng Se're mengaku telah memuat 22 program kerja unggulan yang merupakan bagian dari visi dan misi calon bupati dan wakil bupati Takalar dalam bentuk kontrak politik dan dilegalisasi dihadapan Notaris Yusran Sirath sebagai bentuk komitmen atau

keseriusan kepada masyarakat Kabupaten Takalar.⁷ Dimana kita ketahui bahwa janji politik yang dituangkan dalam bentuk kontrak politik calon kepala daerah adalah ranah hukum publik dan dibuat secara sepihak oleh pasangan calon kepala daerah sedangkan pada umumnya notaris hanya melakukan legalisasi terhadap perjanjian yang bersifat hukum privat yang melibatkan para pihak dalam perjanjian. Selain dari itu pemahaman masyarakat umum, terdapat pengertian yang salah mengenai mengenai legalisasi yang dilakukan oleh notaris dimana sebagian masyarakat berpendapat bahwa dengan dilegalisasinya surat atau perjanjian dibawah tangan oleh notaris, maka surat atau perjanjian tersebut dianggap seolah-olah itu dibuat oleh atau dihadapan Notaris dan juga menurut hemat penulis menarik untuk diteliti dan diangkat dalam penulisan tesis.

Oleh karena itu berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk meneliti lebih lanjut dalam tesis ini dengan mengangkat judul: “Kedudukan Hukum Legalisasi Notaris Terhadap Visi Dan Misi Calon Kepala Daerah”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini ialah sebagai berikut:

⁷www.mediaindonesia.com diakses selasa, 10 februari 2020 pukul 10.30 WITA

1. Apakah fungsi legalisasi Notaris terhadap visi dan misi calon kepala daerah?
2. Bagaimana kekuatan hukum legalisasi yang dilakukan oleh notaris terhadap visi dan misi calon kepala daerah?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk :

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan fungsi Legalisasi Notaris terhadap Visi dan Misi Calon Kepala Daerah
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan kekuatan hukum legalisasi Visi dan Misi Calon kepala daerah yang dilakukan oleh Notaris.

D. Manfaat Penelitian

Dalam penelitian tentunya sangat diharapkan adanya manfaat dan kegunaan yang dapat diambil dalam penelitian tersebut. Adapun manfaat yang didapat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoretis
 - 1) Untuk memberikan sumber pemikiran dan pengembangan ilmu pengetahuan hukum pada umumnya dan hukum dibidang kenotariatan pada khususnya.
 - 2) Sebagai bahan referensi dalam hal pendalaman produk dari pada Notaris berupa legalisasi dan dampak hukum dari pada legalisasi tertentu.

2. Manfaat Praktis

- 1) Bagi Notaris, sebagai saran atau masukan dalam menjalankan tugas jabatannya terkait legalisasi dokumen.
- 2) Pemerintah dan masyarakat, sebagai rujukan dalam menyikapi dinamika kampanye politik baik dalam penyampaian visi dan misi calon kepala daerah maupun dalam pemahaman mengenai legalisasi Notaris.

E. Orisinalitas Penelitian

Berdasarkan pencarian peneliti, terhadap tesis yang ada pada Universitas yang mengelola Program Pasca Sarjana Magister Kenotariatan terdapat judul tesis yang identik:

Penelitian yang dilakukan oleh Nur Kholiq.SH., tahun 2018 dengan judul Implikasi yuridis perjanjian kerjasama pencalonan yang dibuat dihadapan Notaris pada Pilkada kabupaten Purworejo Tahun 2010. Pada Pasca Sarjana Universitas Islam Indonesia Yogyakarta. Hasil penelitian ini menjelaskan bagaimana pelaksanaan perjanjian kerjasama koalisi politik dalam pencalonan pada Pilkada Kabupaten Purworejo tahun 2010 yang dibuat di dalam bentuk perjanjian dibawah tangan antara bakal calon bupati dan wakil bupati dengan Pimpinan Partai politik kemudian dilegalisasi oleh notaris. Sedangkan penelitian ini menganalisis mengenai kewenangan Notaris melakukan

Legalisasi terhadap Visi dan Misi Calon Kepala Daerah dan bagaimana kekuatan hukumnya.

Oleh karena itu keaslian tesis ini dapat dipertanggungjawabkan, namun sekiranya pernah dilakukan penelitian yang sama, maka penelitian ini diharapkan dapat melengkapinya serta dapat menjadi bahan perbandingan.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Notaris

1. Pengertian Notaris

Tentang notaris di Indonesia, semula diatur di dalam *Reglement op het Notarisambt in Nederlands Indie* atau yang biasa disebut Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia, yang berlaku mulai tahun 1860 (Stbl. 1860 No.3).⁸ Kemudian Jabatan Notaris diatur dalam :

- a) tanggal 16 September 1931, Tentang Honorarium Notaris,
- b) Undang-Undang Nomor 33 Tahun 1954, Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara.

Dalam perkembangannya, banyak ketentuan-ketentuan di dalam Peraturan Jabatan Notaris yang sudah tidak sesuai lagi dengan kebutuhan perkembangan masyarakat di Indonesia. Pada tanggal 6 Oktober 2004, di undangkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor: 117 yang terdiri dari XIII bab dan 92 pasal. Kemudian di tahun 2014 pada tanggal 17

⁸ R. Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: CV. Rajawali, hlm. 29

Januari 2014 mulailah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris (UUJN) yang baru di Indonesia.

Menurut Pasal 1 Angka (1) UUJN, pengertian notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Notaris merupakan salah satu pejabat negara yang kedudukannya sangat dibutuhkan di masa sekarang ini. Di masa modern ini, masyarakat tidak lagi mengenal perjanjian yang berdasarkan atas kepercayaan satu sama lain. Setiap perjanjian yang dilakukan oleh masyarakat pasti akan mengarah kepada notaris sebagai sarana keabsahan perjanjian yang mereka lakukan. Karena itulah, kedudukan notaris menjadi semakin penting di masa seperti sekarang⁹

Notaris sebagaimana pejabat negara yang lain, juga memiliki kewenangan tersendiri yang tidak dimiliki oleh pejabat negara yang lainnya. Selain kewenangannya, para notaris juga memiliki kewajiban dan larangan yang wajib mereka patuhi dalam pelaksanaan tugas jabatannya. Dengan berdasar pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, para notaris di Indonesia wajib

⁹ Anke Dwi Saputro, 2009, Jati Diri Notaris Indonesia, Dulu, Sekarang, dan Dimasa Mendatang, Jakarta: Gramedia Pustaka, hlm. 33.

untuk memahami apa yang menjadi wewenang dan kewajiban mereka serta larangan yang tidak boleh dilakukan dalam pelaksanaan tugas jabatannya.

2. Dasar Hukum Kewenangan Notaris

Kewenangan notaris meliputi tugas-tugas jabatan yang merupakan tugas utama dari notaris yaitu pembuatan akta autentik dan kewenangan lain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris. Dalam menjalankan profesinya notaris tidak hanya mendengarkan apa yang diinginkan oleh kliennya dan mencantumkan didalam aktanya, tetapi notaris mencantumkan pula hal-hal yang tidak dikemukakan oleh kliennya tetapi tersirat dalam keterangan yang diberikan kliennya. Disamping itu sebagai pejabat, notaris adalah orang kepercayaan yang harus dapat menangkap keinginan para klien dari menjabarkannya lebih lanjut dalam akta notaris. Semuanya ini dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 15 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia tahun 2014 nomor 3, tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia nomor 5491) disebutkan mengenai kewenangan notaris, yaitu:

Pasal 1 (1) 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.

Pasal 15 (1) 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, membuat grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.¹⁰

Selain itu, kewenangan lain Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 1 dijabarkan dalam Pasal 15 ayat (2) dan ayat (3). Pasal 15 Ayat (2) Notaris juga berwenang untuk:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

¹⁰ Habib Adjie, 2015, *Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia*, Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 1

- c. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dan membuat akta risalah lelang.

Kemudian dalam Pasal 15 ayat (3) menyebutkan kewenangan lain yang dimaksud yaitu:

- a. Akta pengakuan anak diluar nikah (pasal 281 BW)
- b. Akta berita acara tentang kelalaian pejabat penyimpan hipotek (pasal 1227 BW)
- c. Akta berita acara tentang penawaran pembiayaan tunai dan konsinyasi (pasal 1405 dan 406 BW)
- d. Akta protes wesel dan cek (pasal 143)
- e. Surat kuasa Membebaskan Hak tanggungan (Pasal 15 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 tahun 1996)

Kewenangan notaris telah ditentukan oleh undang-undang Jabatan Notaris sendiri sebagaimana tersebut dalam Pasal 15. Khususnya dalam

membuat akta, yaitu untuk perbuatan atau tindakan hukum yang diperintahkan oleh :¹¹

- 1) Undang-undang; atau
- 2) Para pihak sendiri yang datang menghadap notaris dikehendaki dalam bentuk akta notaris.

Berdasarkan kewenangan notaris diatas dapat melihat salah satu kewenangan notaris yaitu melakukan legalisasi atau dalam bahasa hukum nya mempunyai arti mengesahkan akta dibawah tangan. Akta dibawah tangan sendiri sudah sangat lazim dalam kehidupan bermasyarakat, tidak sedikit dari mereka meminta jasa notaris untuk melegalisasi atau mengesahkan akta dibawah tangan ini dengan tujuan agar apabila dikemudian hari terdapat persengketaan dapat menambah kekuatan pembuktian terhadap akta dibawah tangan tersebut.

Legalisasi dan waarmeding diatur secara khusus dalam Pasal 15 ayat (2) huruf a dan huruf b UUJN, Pada Pasal 1874 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur tentang legalisasi yang berbunyi:

“Sebagai tulisan-tulisan di bawah tangan di anggap akta-akta yang di tandangani di bawah surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah

¹¹ Habib Adjie, 2015, Penafsiran Tematik Hukum Notaris Indonesia, Bandung: PT Refika Aditama, hlm. 3

tangga dan lain-lain tulisan yang di buat tanpa peraturan seorang pegawai umum. Dengan penandatanganan sepucuk tulisan di bawah tangan di persamakan suatu cap jempol, di bubuhi dengan suatu pernyataan yang bertanggung dari seorang notaris atau seorang pegawai lain yang di tunjuk oleh undang-undang dimana ternyata bahwa ia mengenal si pembubuh cap jempol atau tersebut di bubuhi di hadapan pegawai umum. Pegawai itu harus membukukan tulisan tersebut dengan undang-undang dapat di tiadakan aturan-aturan lebih lanjut tentang pernyataan dan pembukuan termaksud”.

Legalisasi merupakan bentuk pengesahan akta dibawah tangan yang mana penandatanganan akta tersebut dilakukan para pihak dihadapan notaris, dan pada saat itu juga notaris akan memberikan kepastian terhadap tanggal terhadap akta tersebut. Sebelumnya dalam melakukan legalisasi notaris diharuskan memastikan siapa saja pihak yang berwenang hadir dan setelah itu menjelaskan serta membacakan akta yang akan dilegalisasi. Para pihak sendiri juga harus mengenal notaris sebelum melakukan penandatanganan. Hal ini mempunyai perbedaan mendasar dengan waarmedking, ketika melakukan waarmedking kepada notaris akta tersebut telah ditandatangani oleh para pihak sebelumnya, diluar sepengetahuan atau dihadapan notaris. Notaris tidak mengetahui kapan akta itu di tandatangani oleh para pihak sebelumnya, ini diluar sepengetahuan notaris. Dalam waarmedking notaris hanya bertugas untuk membuat nomor pendaftarannya saja kemudian akan didaftarkan dalam

buku khusus yang disediakan oleh notaris, dalam waarmeding tidak ada jaminan mengenai tanda tangan dan tanggal antar pihak. Yang di maksud waarmeding dan legalisasi yaitu :

- a) Legalisasi adalah pengesahan dari surat-surat yang dibuat dibawah tangan dalam mana semua pihak yang membuat surat tersebut datang dihadapan notaris, dan notaris membacakan dan menjelaskan isi surat tersebut untuk selanjutnya surat tersebut di beri tanggal dan di tandatangi oleh para pihak dan akhirnya baru di legalisasi oleh notaris;
- b) Waarmeding adalah pendaftaran dengan membubuhkan cap dan kemudian mendaftarkannya dalam buku pendaftaran yang disediakan untuk itu.¹²

3. Kewajiban Notaris

Pertama-tama Notaris harus mematuhi ketentuan-ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang untuk memenuhi tugas pekerjaannya. Disamping itu berlaku baginya peraturan yang berkembang di dalam literatur dan peradilan. Salah satu yang terpenting ialah berkaitan dengan kewajiban untuk menyelidiki dengan cermat.¹³

¹² Ida Rosita Suryana, 1999, *Serba-Serbi Jabatan Notaris*, Bandung: Universitas Padjajaran, hlm. 19.

¹³ Marthalena Pohan, 1985, *Tanggung gugat Advokat, Dokter, dan Notaris*, Surabaya: PT. Bina Ilmu Offset, hlm. 128

Kewajiban notaris merupakan suatu yang wajib dilakukan oleh notaris, yang apabila dilanggar akan dikenakan sanksi. Kewajiban notaris tercantum dalam Pasal 16 Ayat 1 UUJN, yaitu :

- a. bertindak amanah, jujur, saksama, mandiri, tidak berpihak, dan menjaga kepentingan pihak yang terkait dalam perbuatan hukum;
- b. membuat Akta dalam bentuk Minuta Akta dan menyimpannya sebagai bagian dari Protokol Notaris;
- c. melekatkan surat dan dokumen serta sidik jari penghadap pada Minuta Akta;
- d. mengeluarkan Grosse Akta, Salinan Akta, atau kutipan Akta berdasarkan Minuta;
- e. memberikan pelayanan sesuai dengan ketentuan dalam Undang-Undang ini, kecuali ada alasan untuk menolaknya;
- f. merahasiakan segala sesuatu mengenai Akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang di peroleh guna pembuatan Akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali Undang-Undang menentukan lain;
- g. menjilid Akta yang di buatnya dalam 1 (satu) bulan menjadi buku yang memuat tidak lebih dari 50 (lima puluh) Akta, dan jika jumlah Akta tidak dapat di muat dalam satu buku, Akta tersebut dapat di jilid

- menjadi lebih dari satu buku, dan mencatat jumlah Minuta Akta, bulan, dan tahun pembuatannya pada sampul setiap buku;
- h. membuat daftar Akta protes terhadap tidak di bayar atau tidak di terimanya surat berharga;
 - i. membuat daftar Akta daftar Akta yang berkenaan dengan wasiat menurut urutan waktu pembuatan Akta setiap bulan;
 - j. mengirimkan daftar Akta sebagaimana di maksud dalam huruf l atau daftar nihil yang berkenaan dengan wasiat ke pusat daftar wasiat pada Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dalam waktu 5 (lima) hari pada minggu pertama setiap bulan berikutnya;
 - k. mencatat dalam repertorium tanggal pengiriman daftar wasiat pada setiap akhir bulan;
 - l. mempunyai cap atau stempel yang memuat lambang negara Republik Indonesia dan pada ruang yang melingkarinya di tuliskan nama, jabatan, dan tempat kedudukan yang bersangkutan;
 - m. membacakan Akta di hadapan penghadap dengan di hadir oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan di tandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris; dan
 - n. menerima magang calon Notaris.

4. Larangan Bagi Notaris

Di samping Notaris mempunyai kewajiban, Notaris juga mempunyai larangan-larangan dalam menjalankan tugas serta jabatannya, Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, Larangan adalah perintah (aturan) yang melarang suatu perbuatan. Tujuan larangan tersebut agar kepentingan masyarakat (klien) dapat terjaga.¹⁴

Hal-hal larangan Notaris dalam jabatannya tersebut tercantum pada Pasal 17 UUJN:

1. Menjalankan jabatan di luar wilayah jabatannya.
2. Meninggalkan wilayah jabatannya lebih dari 7 (tujuh) hari kerja berturut-turut tanpa alasan yang sah.
3. Merangkap sebagai pegawai negeri.
4. Merangkap sebagai pejabat negara.
5. Merangkap sebagai advokat.
6. Merangkap jabatan sebagai pemimpin atau pegawai badan usaha milik negara, badan usaha milik daerah atau badan usaha swasta.
7. Merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris.
8. Menjadi Notaris Pengganti.

¹⁴ Lihat Pasal 17 UUJN

Melakukan pekerjaan lain yang bertentangan dengan norma agama, kesusilaan, atau kepatutan yang dapat mempengaruhi kehormatan dan martabat jabatan Notaris.

B. Legalisasi

1. Pengertian Legalisasi

Didalam Pasal 15 ayat (2) huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris, notaris dalam melaksanakan jabatannya berwenang mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan, dengan mendaftarkan dalam buku khusus. Ketentuan ini merupakan ketentuan untuk legalisasi akta di bawah tangan yang dibuat sendiri oleh orang perseorangan atau oleh para pihak diatas kertas yang bermaterai cukup, dengan cara didaftarkan dalam buku khusus yang disediakan oleh notaris. Tanggal pada saat penandatanganan akta tersebut dihadapan notaris itulah, sebagai tanggal terjadinya perbuatan hukum yang melahirkan hak dan kewajiban antar para pihak. Sehingga apabila akta tersebut telah ditandatangani oleh para pihak jauh hari sebelum menghadap notaris maka tanggal tersebut tidak terhitung berlaku. Melainkan tanggal para pihak menghadap ke notaris sesuai dengan tanggal dalam buku daftar notaris.

Menurut Pasal 1874 kitab Undang-Undang Hukum Perdata, akta di bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan lain yang

dibuat tanpa perantaraan seorang pegawai/ pejabat umum. Karena itulah kekuatan pembuktian akta di bawah tangan tidak sekuat kekuatan pembuktian akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat. Akan tetapi akta di bawah tangan bisa memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat jika di legalisasi oleh pejabat yang berwenang dan diakui oleh siapa akta itu dibuat. Artinya menurut Pasal 1874 KUHPerdara diatas Legalisasi yaitu pengesahan dari surat-surat yang dibuat di bawah tangan dimana semua pihak yang membuat surat tersebut datang dihadapan notaris kemudian notaris membacakan dan menjelaskan isi surat tersebut untuk selanjutnya diberi tanggal dan ditanda tangani oleh para pihak dan akhirnya dilegalisasi oleh notaris.

Legalisasi adalah penandatanganan suatu tulisan di bawah tangan dengan cap (tapak) jempol/jari (*vingeratdruk*) yang “*gewarmerkt*” oleh seorang notaris yang berwenang lainnya, dimana notaris tersebut mengenal yang menerangkan tapak jempol/jari atau diperkenalkan kepadanya dan bahwa isi aktanya secara jelas diingatkan (*voorgehouden*) dan bahwa penerapan tapak jempol/jari itu dilakukan dihadapan notaris.¹⁵

Dengan legalisasi (*legalisatie*) de Bruijn mengartikan suatu tindakan hukum harus memenuhi beberapa syarat, yaitu:¹⁶

¹⁵ Komar Andasmita, 2007, *Akta II Notaris Dan Contoh-Contoh Akta*, Ikatan Notaris Indonesia, Sumur Bandung, Bandung, hlm. 41.

¹⁶ Tan Thong Kie, 1987, *Serba Serbi Praktek Notaris*, Alumni, Bandung, hlm. 47-48.

- 1) Bahwa notaris itu mengenal orang yang membubuhkan tanda tangannya
- 2) Bahwa isi akta itu diterangkan dan dijelaskan (*voorhouden*) kepada orangnya, dan
- 3) Bahwa kemudian orang itu membubuhkan tanda tangannya di hadapan notaris.

Hal tersebut diatas ini harus disebutkan atau dicantumkan oleh notaris dalam keterangannya dalam akta dibawah tangan itu, tanda tangan yang dilegalisasi demikian itu menurut de Bruijn tidak dapat disangkal kecuali keterangan notaris dituduh sebagai keterangan palsu.

Akhirnya ditulis oleh de Bruijn bahwa kekuatan legalisasi akta di bawah tangan antara lain terletak pada pembubuhan tanda tangan atau cap jempol dari orang yang datang di hadapan notaris, serta tidak perlu mengadakan atau mendatangkan dua orang saksi dalam penandatanganan akta legalisasi tersebut sebab menurut de Bruijn suatu legalisasi adalah keterangan seorang notaris pribadi (*een personele verklaring*).¹⁷ De Bruijn dalam keterangannya tidak memerlukan saksi dalam hal penandatanganan legalisasi akta di bawah tangan sebab menurut de Bruijn Notaris adalah seorang pejabat umum yang telah mempunyai kewenangan untuk itu sehingga keterangannya dapat

¹⁷ *bid*, hlm. 48.

dipercaya serta dapat dijadikan alat bukti sehingga cukuplah keterangan notaris itu sendiri tanpa perlu adanya saksi.

Terhadap surat dibawah tangan yang dilegalisasi oleh notaris, maka notaris bertanggung jawab atas surat di bawah tangan tersebut dalam 4 hal, sebagai berikut :¹⁸

1) Identitas

- a) notaris berkewajiban meneliti identitas pihak-pihak yang akan menandatangani surat/akta di bawah tangan (KTP, Paspor, SIM), atau diperkenalkan oleh orang lain.
- b) meneliti para pihak apakah cakap untuk melakukan suatu perbuatan hukum.
- c) meneliti apakah benar pihak-pihak yang berwenang tersebut yang menandatangani surat/akta itu.

2) Isi akta

Notaris wajib membacakan isi akta kepada pihak-pihak dan menanyakan apakah benar isi akta yang demikian yang dikehendaki para pihak.

3) Tanda tangan

Mereka harus menandatangani surat/akta di hadapan notaris.

4) Tanggal

¹⁸ H.M. Imron. 2006, *Legalisasi Harus Dilengkapi Saksi*, Renvoi Nomor 10/34 April 2006, hlm. 1.

Membubuhi tanggal pada akta di bawah tangan tersebut kemudian dibukukan ke buku daftar yang telah disediakan untuk itu.

Dalam kasus akta di bawah tangan yang telah dibuat oleh para pihak namun belum ditandatangani dan kemudian diberikan kepada notaris dan ketika itu juga di hadapan notaris ditandatangani oleh orang atau pihak yang membuatnya, setelah itu notaris menjelaskan dan menerangkan isi akta tersebut, maka dalam hal ini notaris menerangkan 3 hal, yaitu :¹⁹

- 1) Tanggal dan tanda tangan adalah pasti.
- 2) Karena isi akta dijelaskan oleh notaris, maka penandatanganan tidak dapat mengatakan/ memungkiri bahwa ia tidak mengerti apa yang ditandatanganinya.
- 3) Penandatanganan adalah benar orang yang namanya tertulis dalam keterangan ini.

Adapun mengenai kewenangan notaris untuk melegalisasi dan *mewarmerking* akta di bawah tangan, *Ordonantie Staatblad* 1916 Nomor 46 jo nomor 43 menyatakan :²⁰

- 1) Pasal 1 “selain notaris juga ditunjuk untuk melegalisir dan mewarmerking akta dibawah tangan adalah Bupati, Ketua Pengadilan Negeri dan Walikota”.

¹⁹ Tan Thong Kie, *Studi Notariat & Serba-Serbi Pratek Notaris*, Op. cit, hlm. 520.

²⁰ R Soegondo Notodisoerjo, 1982, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali Pers.

- 2) Pasal 2 ayat (2) “akta di bawah tangan yang tidak dilegalisir apabila mau dijadikan bukti di pengadilan, bisa diwarmerking oleh notaris dengan dibubuhi perkataan ditandai dan ditanda tangani oleh notaris dan menyebutkan pula hari, bulan, sewaktu diwarmerking”.
- 3) Pasal 3 Staatblad 1916 nomor 46 disebutkan suatu pengaturan tentang register yang harus diadakan untuk mencatat akta-akta di bawah tangan itu, antara lain menentukan bahwa pembukuan dalam register itu memuat antara lain :
 - a) Nomor dan tanggal pembukuan.
 - b) Nama orang yang membubuhi tanda tangan atau cap jari pada akta.
 - c) Tanggal isi singkat pada akta.

Sedangkan Tujuan dari legalisasi atas penandatanganan akta di bawah tangan adalah sebagai berikut :²¹

- 1) Agar terdapat kepastian atas kebenaran tanda tangan yang terdapat dalam akta dan juga kepastian atas kebenaran bahwa tanda tangan itu adalah benar sebagai tanda tangan para pihak
- 2) Dengan demikian, para pihak pada dasarnya tidak leluasa lagi untuk menandatangani yang terdapat pada akta.

²¹ M Yahya Harahap, 2005, *Hukum Acara Perdata*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 597.

Legalisasi merupakan penandatanganan sebuah tulisan di bawah tangan menggunakan cap Jempol atau jari tangan (*Vingeratdruk*) yang *gewaarmerkt* oleh seorang Notaris yang berwenang di dalamnya. Yang dimana Notaris tersebut mengetahui dan menerangkan dari cap jempol/jari tangan ataupun diperkenalkan kepadanya bahwa isi dari aktanya secara jelas diingatkan (*Voorgehouden*) dan penerapan dari cap jempol/jari itu dilakukan di hadapan seorang Notaris. Pengesahan dengan kecocokan fotokopi yang menjadi kewenangan Notaris untuk mencocokkan fotokopi dengan surat asli yang diperlihatkan kepadanya sehingga Notaris melakukan pengesahan terhadap fotokopi tersebut dengan memberikan tanda tangan dan cap jabatan Notaris di fotokopian atau istilah lainnya legalisir. Pengesahan fotokopi ini juga biasanya dibuat oleh Notaris Terhadap surat pelengkap data seperti KTP, Kartu keluarga, dan surat-surat lainnya yang dibutuhkan oleh Notaris dalam menjalankan jabatannya.

Pengesahan Kecocokan foto kopi yaitu merupakan salah satu kewenangan Notaris untuk mencocokkan foto kopi dari asli surat-surat yang diperlihatkan kepadanya dan Notaris melakukan pengesahan terhadap fotokopi tersebut yang sesuai dengan surat aslinya, dengan memberi cap jabatan dan tanda tangan Notaris pada fotocopian tersebut atau yang sebagian orang menyebutnya “legalisir” biasanya pengesahan foto copy ini dibuat oleh Notaris terhadap surat-surat untuk data pelengkap untuk keperluan Notaris

dalam menjalankan jabatannya, seperti KTP, Kartu Keluarga, dan surat-surat lainnya.²²

2. Tata Cara Legalisasi

Sering orang membuat perjanjian, ditulis oleh pihak-pihak, tidak dibuat di hadapan notaris. Tulisan yang demikian disebut akta di bawahtangan. Di bawah tangan ini adalah terjemahan dari bahasa Belanda (*onderhands*)²³. Ada kalanya yang dibuat di bawah tangan itu, para pihak kurang puas kalau tidak dicapkan di notaris. Notaris dalam hal ini dapat saja membubuhkan cap pada akta-akta di bawahtangan itu. Sebelum membubuhkan cap notaris, diberi nomor dan tanggal, nomor mana harus dicatat dalam buku (daftar akta), kemudian diberikan kata-kata, dan ditandatangani oleh notaris.

Membubuhkan cap pada akta di bawah tangan semacam itu salah satunya Legalisasi atau Pengesahan. Untuk keperluan legalisasi itu, maka para penanda tangan akta itu harus datang menghadap notaris, tidak boleh ditandatangani sebelumnya di rumah. Kemudian notaris memeriksa tanda kenal, yaitu KTP atau tanda pengenal lainnya. Pengertian kenal itu lain dengan pengertian sehari-hari, yakni notaris harus mengerti benar sesuai dengan kartu kenalnya, bahwa orangnya yang datang itu memang sama dengan kartu

²² Komar Andasasmita, 2007, *Akta II Notaris dan Contoh-contoh Akta, Ikatan Notaris Indonesia*, hlm. 41.

²³ <http://irmadevita.com/2008/legalisasi-dan-waarmeding>, di akses pada tanggal 10 Januari 2020, Pukul 19.30 WITA.

kenalnya, dia memang orangnya, yang bertempat tinggal di alamat kartu itu, gambarnya cocok. Sesudah diperiksa cocok, kemudian notaris membacakan akta di bawah tangan itu dan menjelaskan isi dan maksud surat di bawah tangan itu.

3. Akibat Hukum Legalisasi

Dengan telah dilegalisasi akta di bawah tangan, maka bagi hakim telah diperoleh kepastian mengenai tanggal dan identitas dari pihak yang mengadakan perjanjian tersebut serta tanda tangan yang dibubuhkan di bawah surat itu benar berasal dan dibubuhkan oleh orang yang namanya tercantum dalam surat itu dan orang yang membubuhkan tanda tangannya di bawah surat itu tidak lagi dapat mengatakan bahwa para pihak atau salah satu pihak tidak mengetahui apa isi surat itu, karena isinya telah dibacakan dan dijelaskan terlebih dahulu sebelum para pihak membubuhkan tandatangannya dihadapan pejabat umum tersebut.

C. Tinjauan tentang Pemilihan Umum Kepala Daerah

1. Pengertian pemilihan umum kepala daerah

Pemilihan Umum (Pemilu) dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, Kepala

Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat. Pemilu juga berarti mekanisme perubahan politik mengenai pola dan arah kebijakan publik dan mengenai sirkulasi elite yang dilakukan secara periodik dan tertib.²⁴ Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah atau seringkali disebut Pilkada atau Pemilukada, adalah bagian dari implementasi demokrasi. Kepala Daerah adalah jabatan politik yang bertugas memimpin dan menggerakkan lajunya roda pemerintahan. Terminologi jabatan publik artinya kepala daerah menjalankan fungsi pengambilan keputusan langsung dengan kepentingan rakyat atau publik, berdampak kepada rakyat dan dirasakan. Oleh Karena itu Kepala Daerah harus dipilih oleh rakyat.²⁵ Berdasarkan Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 menegaskan bahwa:²⁶

“Pemilihan Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota yang selanjutnya disebut Pemilihan adalah pelaksanaan kedaulatan rakyat wilayah Provinsi dan Kabupaten/Kota untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur, Bupati

²⁴ Ramlan Surbakti, 2008, Sistem Pemilu dan Tatanan Politik Demokrasi, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, hlm.8.

²⁵ Agus Hadiawan, 2009, Evaluasi Pemilihan Kepala Daerah Langsung di Provinsi Lampung (Studi di Kabupaten Lampung Selatan, Kota Metro dan Kota BandarLampung), Bandar Lampung, Jurnal Ilmiah Administrasi Publik dan Pembangunan Universitas Lampung, Vol 3, No 7 Juli-Desember 2009, hlm 637.

²⁶ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang

dan Wakil Bupati, serta Walikota dan Wakil Walikota secara langsung dan demokratis”

Sedangkan Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum, menegaskan bahwa :²⁷

“Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota adalah Pemilihan untuk memilih Gubernur, Bupati dan Walikota secara demokratis dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”.

Dalam perkembangannya penentuan siapa yang akan menduduki pejabat pemerintahan dalam hal ini Kepala Daerah, setiap negara dipengaruhi oleh sistem politik yang dianut, sistem Pemilu, kondisi politik masyarakat, pola pemilihan, prosedur-prosedur dan mekanisme politik. Dalam sistem politik secara demokratis dimana pencalonan dan pemilihan pejabat pemerintahan lebih didasarkan pada aspirasi politik masyarakat apakah melalui jalur partai politik maupun jalur perseorangan.²⁸

²⁷ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum

²⁸ Muhammad Halwan Yamin, *Netralitas Pegawai Negeri Sipil Dalam Pemilihan Umum Kepala Daerah Di Kabupaten Takalar*, Skripsi, Sarjana Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm.10.

2. Regulasi Tentang Pemilukada

Undang Undang Dasar 1945 merupakan suatu perangkat peraturan yang menentukan kekuasaan dan tanggung jawab dari berbagai alat kenegaraan. Selain itu, UUD 1945 juga menentukan batas-batas berbagai pusat kekuasaan dan memaparkan hubungan-hubungan diantara mereka.²⁹ Materi muatan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berada dibawah UUD 1945 tidak boleh bertentangan dengan materi muatan UUD 1945. Pasal yang terdapat di dalam UUD 1945 harus dijadikan rujukan utama dalam pembuatan Undang-undang (UU), Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu), Peraturan Pemerintah (PP) dan sebagainya. Adapun yang menjadi Dasar Hukum Pemilihan Kepala Daerah adalah:

- a. Pasal 18 ayat (4) Undang-Undang Dasar 1945 Negara Republik Indonesia
- b. Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 Tentang perubahan kedua atas Undang-undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang penetapan peraturan pemerintah pengganti undang-undang Nomor 1 Tahun 2014 tentang Pemilihan Gubernur, Bupati, Walikota menjadi Undang-undang

²⁹ Miriam Budiardjo, 2014, Dasar-dasar Ilmu Politik, Prima Grafika, Jakarta, hlm.169.

- c. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Gubernur, Bupati dan Walikota Menjadi Undang-Undang
- d. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2011 Tentang Penyelenggara Pemilihan Umum
- e. Pasal 59 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah

Keseluruhan regulasi mengenai pemilukada diatur dan dibingkai dalam satu kesepakatan bahwa pemilukada merupakan tugas dan keistimewaan yang diberikan kepada daerah dengan tujuan mendapatkan pemimpin daerah yang lebih berkualitas dan bertanggungjawab. Regulasi pemilukada mengalami dinamika dan perubahan sesuai dengan atas dasar kesepakatan yang dicapai oleh pemerintah.

D. Tinjauan Umum Tentang Visi dan Misi Calon Kepala Daerah

1. Pengertian Visi dan Misi

Visi adalah suatu pernyataan tentang gambaran keadaan dan karakteristik yang ingin di capai oleh suatu lembaga pada masa yang akan

datang. Dalam hal ini Lewis & Smith³⁰, menguraikan beberapa kriteria untuk membuat suatu Visi, yaitu:

- 1) Berorientasi pada masa depan
- 2) Tidak dibuat berdasar kondisi atau tren saat ini
- 3) Mengekspresikan kreativitas
- 4) Berdasar pada prinsip nilai yang mengandung penghargaan bagi masyarakat
- 5) Memperhatikan sejarah, kultur, dan nilai organisasi meskipun ada perubahan
- 6) Mempunyai standard yang tinggi, ideal serta harapan bagi anggota lembaga
- 7) Memberiikan klarifikasi bagi manfaat lembaga serta tujuan-tujuannya
- 8) Memberikan semangat dan mendorong timbulnya dedikasi pada lembaga
- 9) Menggambarkan keunikan lembaga dalam kompetisi serta citranya
- 10) Bersifat ambisius serta menantang segenap anggota lembaga Adapun visi yang efektif seharusnya memiliki karakteristik seperti: Imagible (dapat dibayangkan), desirable (menarik), feasible (realities dan dapat

³⁰ Saujana, <http://handpage.blogspot.com/p/pengertian-Visi-dan-Misi.html> di akses pada tanggal 23 desember 2020 pukul 13.45 Wita.

dicapai), focused (jelas), fleksible (aspiratif dan responsive terhadap perubahan lingkungan) dan communicable (mudah dipahami)³¹

Misi adalah pernyataan tentang apa yang harus dikerjakan oleh lembaga dalam usahanya mewujudkan Visi. Misi memberikan garis besar cara pencapaian Visi, memberikan keterangan yang jelas tentang apa yang ingin dituju serta kadang kala memberikan pula keterangan tentang bagaimana cara lembaga bekerja. Untuk secara langsung pernyataan Misi belum dapat dipergunakan sebagai petunjuk bekerja. Interpretasi lebih mendetail diperlukan agar pernyataan Misi dapat diterjemahkan ke langkah-langkah kerja atau tahapan pencapaian tujuan sebagaimana tertulis dalam pernyataan Misi. ³²

Misi menjelaskan apa sebabnya kita ada (why we exist), dan mampukah kita melakukannya. Untuk itu pernyataan misi harus mampu menentukan kebutuhan apa yang dipuasi oleh lembaga, siapa yang memiliki kebutuhan tersebut, dimana mereka berada dan bagaimana pemuasan itu dilakukan. Menyimak pengertian diatas yang menggambarkan keterkaitan Visi dan Misi bagi organisasi yang memegang peranan dalam pencapaian tujuan, karena merupakan strategi dan taktik organisasi. Kusdi³³ dalam bukunya “budaya Organisasi” mengemukakan keprihatinannya terhadap penyusunan Visi Misi

³¹ <http://jurnal-sdm.blogspot.com/2009/10/defenisi-visi-misi-dan-strategi-dan.html> diakses 23 desember 2020 pukul 13.45 wita.

³² Saujana, <http://handpage.blogspot.com/p/pengertian-Visi-dan-Misi.html>. Diakses pada tanggal 22 desember 2020

³³ Kusdi, Budaya Organisasi, hal.45-46

organisasi yang terasa 'elitis' dan 'mewah' dengan ungkapan muluk-muluk. Dia mengatakan bahwa permasalahan sebenarnya bukan pada kecanggihan 'rumusan' Visi Misi tersebut, melainkan bagaimana Visi Misi tersebut diterjemahkan kedalam praktik dan konsisten sehingga melekat menjadi sebuah kultur yang mengakar. Kusdi mengangkat contoh bagaimana sebuah perusahaan Konosuke Matshushita (1894-1989) pendiri Matshushita electric industrial (MEI) yang kini menjadi produsen barang-barang elektronik dan pembuat komponen terbesar di Jepang. Dengan Filosofi 'air mengalir" ia menyusun Visi perusahaannya yang sampai kini masih digunakan. Visi tersebut berbunyi kurang lebih sebagai berikut : "Melalui kegiatan industri, kita berjuang untuk mengejar kemajuan, meningkatkan kesejahteraan masyarakat, dan membangkitkan diri bagi pengembangan dunia yang lebih maju". Matshushita dengan Visi yang disusunnya tersebut menindaklanjuti dengan memberi pelatihan spiritual pada pegawai level manager pada masa awal bekerja, Mereka mempelajari filosofi perusahaan kemudian membentuk kelompok diskusi untuk menerjemahkan pemahaman tersebut dalam pekerjaan sehari-hari. Hasilnya setiap karyawan baru tersebut merasakan betapa nilai-nilai yang terkandung di dalam filosofi tersebut harus tertanam dalam diri mereka jika mereka ingin menjadi bagian dari perusahaan. Matshushita telah mengangkat suatu Visi yang jelas bahwa kultur adalah fondasi dasar yang harus ia bangun sebelum masa depan 250 tahun yang ia bayangkan itu menjadi kenyataan.

Menurut Hesselbein et.al kepemimpinan sejati hanya bisa didefinisikan secara berarti dalam sebuah konteks sosial; yaitu, visi yang punya makna secara sosial dan nilai kepemimpinan lainnya harus dibangun atas standar yang menguntungkan masyarakat. Standar yang dimaksud bisa jadi melekat pada bagaimana pemimpin itu berbuat.³⁴

Kouzes and Posner mengatakan bahwa setiap organisasi bahwa setiap organisasi, setiap gerakan, sosial, dimulai dengan mimpi. Mimpi atau visi adalah kekuatan yang menciptakan masa depan. Karena itu pemimpin harus menginspirasi visi bersama. Namun demikian, Hesselbein et al. mengatakan: Tidak semua visi kepemimpinan sama nilainya. Beberapa ada yang lebih penting dan secara sosial signifikan dibandingkan yang lain. Kepemimpinan sejati harus mengarah pada perubahan yang bisa mengantar ke perbaikan sosial. Jelaslah, kepemimpinan sejati tidak boleh mendukung visi proses yang menumbuhkan ketidakadilan sosial.

- 1) Ada beberapa hal yang menarik dari pandangan kouzes and Posner. pemimpin harus memahami konstituennya dan harus pandai berbicara dengan bahasa yang dimengerti konstituen.
- 2) dengan pemahaman dan kepandaian itu, pemimpin harus pila memahami kebutuhan dan kepentingan konstituen, dan untuk itu kepemimpinan hendaknya dipandang sebagai suatu dialog, bukan

³⁴ Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 3 No.01 Agustus 2018 hal.21

monolog. Untuk itu, seorang pemimpin harus memiliki pengetahuan yang mendalam tentang harapan, aspirasi, visi dan nilai-nilai orang yang dipimpinnya. Karena itu, seorang pemimpin harus memiliki visi yang jelas dan kemudian mengaktualisasikan visi tersebut menjadi visi bersama. Dengan demikian visi kepemimpinan akan terbentuk menjadi suatu komitmen dan disain kebersamaan dalam mengaktualisasikan harapan dan cita-cita bersama.³⁵

2. Visi dan Misi Calon Kepala Daerah

Visi-misi program kandidat memiliki posisi penting dalam pengalokasian sumber daya karena Undang-undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional mengatur bahwa visi-misi kandidat terpilih akan menjadi basis rujukan untuk penyusunan rencana pembangunan daerah dan alokasi anggarannya (RPJMD, RKPD dan APBD).³⁶ Sementara, proses pendistribusian sumber daya terjadi ketika suatu kebijakan dan program pembangunan diimplementasikan dan manfaatnya dinikmati oleh warga. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan

³⁵ Kemudi: Jurnal Ilmu Pemerintahan, Vol. 3 No.01 Agustus 2018 hal.23 diakses pada tanggal 23 desember 2020

³⁶ www.cakrawikara.id/publikasi/artikel/dokumen-visi-misi-kandidat-pemimpin-yang-terbuka-dan-partisipatif. Diakses tanggal 5 januari 2021 pukul 10.15 Wita.

Pembangunan Nasional mengatur bahwa visi-misi program kandidat menjadi rujukan untuk penyusunan RPJMD.

Visi misi program kepala daerah berasal dari visi misi program yang dibuat saat mencalonkan diri sebagai calon kepala daerah. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2016 tentang Pemilihan Kepala Daerah Pasal 45 Ayat 2 Huruf N, kandidat kepala daerah harus mengirimkan naskah visi misi sebagai salah satu dokumen persyaratan pencalonan kepala daerah kepada Komisi Pemilihan Umum Daerah (KPUD) sebagai penyelenggara pemilu. Dalam proses perencanaan pembangunan daerah, visi misi program kepala daerah terpilih akan menentukan arah rencana pembangunan daerah namun pada proses pemilihan kepala daerah (pilkada) visi misi disusun secara sepihak oleh kandidat dan tim tanpa melibatkan partisipasi warga.

Visi misi program menjadi dokumen persyaratan pencalonan yang diserahkan oleh kandidat kepala daerah kepada penyelenggara pemilu tanpa bisa diubah lagi. Proses pemilu pada hakikatnya adalah sekadar proses sosialisasi visi misi program para calon untuk meyakinkan pemilih dan bukan untuk mendiskusikan serta mendeliberasikan apa kebutuhan dan kepentingan agar bisa terakomodir dalam visi misi program kandidat.³⁷

³⁷ www.cakrawakara.id/publikasi/artikel/dokumen-visi-misi-kandidat-pemimpin-yang-terbuka-dan-partisipatif. Diakses tanggal 5 januari 2021 pukul 10.15 Wita.

Tertutupnya ruang partisipasi warga untuk terlibat memengaruhi dokumen visi misi program kandidat membuat mereka tidak memiliki ruang untuk terlibat dalam proses alokasi dan distribusi sumber daya serta menegosiasikan dalam proses pemilu kepala daerah. Padahal pilkada merupakan momen strategis bagi warga untuk menegosiasikan kepentingan kolektifnya agar bisa diakomodir dalam visi misi program kandidat yang akan menjadi basis alokasi dan distribusi sumber daya dalam RPJMD, RKPD dan APBD. Selama ini proses pilkada berjalan hanya sebatas sosialisasi visi misi program para kandidat kepala daerah.

Sistem kepemiluan dan proses depolitisasi mengkondisikan orang menjadi pemilih perseorangan. Warga tidak bergerak secara kolektif dengan mengorganisir diri untuk mengidentifikasi beragam kepentingan dan mendeliberasikan agenda kepentingan kolektif mereka. Sebaliknya para kandidat berusaha meraih dukungan suara dengan menawarkan visi misi program yang disusun secara sepihak tanpa melibatkan warga.

Momen pilkada menjadi berfokus pada aspek kontestasi untuk pemenangan seseorang menjadi kepala daerah dan melupakan masalah alokasi dan distribusi sumberdaya publik yang mempengaruhi kehidupan warga. Akibatnya, warga kehilangan momentum untuk mengintervensi arah kebijakan pembangunan daerah karena pada masa pilkada warga memiliki

daya tawar setara dengan kandidat yang membutuhkan dukungan suara warga. Pada masa pasca pilkada setelah kepala daerah terpilih, warga tidak lagi memiliki ruang strategis untuk memasukkan kepentingannya dalam RPJMD. Meskipun ada forum musrenbang, dokumen RPJMD telah dikunci secara teknokratis oleh Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) dan secara politis oleh visi misi kepala daerah terpilih. Forum musrenbang seringkali menjadi forum sosialisasi bukan forum musyawarah untuk mendiskusikan rencana pembangunan.

Meskipun ruang partisipasi warga tidak tersedia memadai, sudah ada kelompok-kelompok warga yang berupaya mengorganisir diri dan menciptakan ruang partisipasi baru agar kebijakan pembangunan kepala daerah terpilih sesuai dengan kepentingan kolektif mereka. Untuk mengikat komitmen kandidat kepala daerah, warga melakukan kontrak politik yang berisi penerimaan kandidat atas kepentingan kolektif mereka.

Namun upaya tersebut menemui beberapa kendala. Yaitu adanya tantangan pengorganisasian warga untuk membentuk forum deliberatif guna memetakan beragam kebutuhan dan menyepakati kepentingan kolektif mereka. kontrak politik rentan untuk diabaikan kepala daerah terpilih karena RPJMD hanya mengenal visi misi program kandidat yang bisa dimasukkan ke dalam dokumen tersebut. Kesepakatan politis dengan warga hanya dapat

diakomodir jika ada kemauan politis dari kepala daerah terpilih, tidak tersedianya ruang mengubah visi misi program menyulitkan kandidat terpilih untuk memenuhi aspirasi warga lewat program pembangunan. Sehingga kandidat sering terjebak memenuhi janji kampanye dengan strategi klientelistik bukan lewat program pembangunan yang dibiayai APBD dan dieksekusi oleh birokrasi.

Tidak tersedianya ruang untuk membahas visi misi program kandidat kepala daerah dalam masa pemilu telah menutup dan memutus ruang partisipasi warga dalam perencanaan pembangunan pada masa pasca pilkada. Selama ini, partisipasi politik warga sering diperkecil ruang lingkupnya sebatas momen pemilu, yang mencakup keterlibatan dalam kegiatan kampanye dan memberikan suara pada hari pemilihan. Padahal, aktivitas politik sebagai mekanisme alokasi dan distribusi sumber daya yang berjalan setiap saat melampaui momen pemilu. Selain itu keterlibatan warga perlu diperkuat bukan sekadar untuk memilih kepala daerah, melainkan meraih sumber daya negara untuk memenuhi kebutuhan kolektif mereka. Dalam hal ini, warga berusaha agar kebijakan publik kandidat terpilih sesuai dengan kepentingan kolektif mereka. Wacana ini yang hilang dari pemilu yang dimaknai secara prosedural sekadar untuk memilih pemimpin. Pemilu seharusnya dimaknai sebagai ruang bagi warga untuk bernegosiasi demi

mendapatkan sumber daya, sementara di sisi lain, kandidat berkepentingan untuk mendapatkan dukungan untuk mencapai jabatan politik.

Masa pilkada merupakan momen paling strategis bagi warga untuk menyepakati arah rencana pembangunan dengan para kandidat kepala daerah agar bisa sesuai dengan kepentingan kolektif mereka. Momen pemilu menjadi momen strategis untuk bernegosiasi karena posisi tawar warga setara dengan kandidat yang membutuhkan dukungan suara untuk menjadi kepala daerah. Oleh karena itu visi misi program kandidat penting harus dijadikan dokumen yang bisa didiskusikan, dideliberasi, serta disusun secara partisipatif antara warga dan kandidat kepala daerah selama proses tahapan pemilu berlangsung. Deliberasi visi misi program kandidat kepala daerah secara partisipatif selama pemilu membuat warga memiliki peluang agar kepentingan kolektif mereka diakomodir dalam perencanaan pembangunan daerah. Sehingga pada masa pasca pilkada, warga memiliki posisi tawar yang kuat untuk memegang kendali dan mengawasi arah kebijakan pembangunan daerah. Dengan membuka ruang visi misi dan program untuk dapat dideliberasi dan disepakati secara partisipatif, warga memiliki ruang yang lebih luas untuk terlibat dalam proses alokasi dan distribusi sumberdaya demi memenuhi kepentingan kolektif mereka. Dengan demikian pilihan politik warga dalam pemilu bukan sekadar memilih sosok yang baik dan bermoral semata, tetapi pilihan politik warga dalam pemilu adalah soal memilih kebutuhan dan

kepentingan politik dalam upaya memengaruhi alokasi dan distribusi sumber daya. Maka Peraturan Komisi Pemilihan Umum (PKPU) perlu direvisi agar bisa memfasilitasi upaya deliberasi visi misi dan program kandidat yang terbuka dan partisipatif.

E. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Teori kewenangan atau lebih dikenal dengan *authority of theory*. Menurut P. Nicolai, kewenangan atau wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan hukum tertentu, yaitu tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum.³⁸ Adapun konsep teoritis tentang kewenangan menurut H. D. Stoud, seperti yang dikutip Ridwan HR, kewenangan adalah:

“keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.³⁹

Dari pengertian tersebut terkandung dua unsur yang disajikan H. D. Stoud, yaitu:

1. Adanya aturan-aturan hukum; dan

³⁸ Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 90

³⁹ Ridwan HR, 2017, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Rajawali Pers, hlm. 101

2. Sifat hubungan hukum.

Sebelum pelimpahan kewenangan kepada institusi yang melaksanakannya, maka harus ditentukan dalam peraturan perundang-undangan terlebih dahulu, apakah dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau undang-undang lain yang tingkatannya lebih rendah.

Ditinjau dari aspek yuridisnya, kewenangan diartikan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁴⁰ Dapat disimpulkan bahwa kewenangan berkaitan dengan kekuasaan hukum dan kemampuan untuk bertindak berdasarkan pada peraturan perundang-undangan dalam melakukan perbuatan hukum

Secara umum kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan dapat diperoleh melalui.⁴¹

1. Atribusi

Adalah yang berkenaan dengan penyerahan wewenang baru. Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 91

⁴¹ Aminuddin Ilmar, *Op. Cit*, hlm. 111

undang-undang. Jadi, kewenangan yang diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan.⁴²

2. Delegasi

Diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat keputusan oleh pejabat pemerintahan kepada pihak lain. Kata penyerahan ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dari yang memberi (*delegans*) kepada penerima (*delegetaris*) dengan mengikuti kewenangan tersebut berdasarkan peraturan perundang-undangan.⁴³

Adapun syarat-syarat tertentu yang harus dipenuhi dalam delegasi, antara lain:⁴⁴

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

⁴² *Ibid*, hlm. 116

⁴³ *Ibid*, hlm. 116

⁴⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penulisan Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 195

- d. Kewajiban memberi kewenangan, artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi tentang penggunaan wewenang tersebut.

3. Mandat

diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahan ini bermaksud memberikan wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan atas nama atasan yang memberi mandat.⁴⁵ Perihal tanggung jawab tidak berpindah kepada penerima mandat (*mandataris*), melainkan tetap berada pada pemberi mandat.

2. Teori Tanggung Jawab Hukum

Ada dua istilah yang menunjukkan pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab. *Liability* meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau komdisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban,

⁴⁵ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit*, hlm. 113

termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁴⁶

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

- a. Teori *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁴⁷

⁴⁶ Ridwan HR, *Op.Cit*, hlm. 335-337

⁴⁷ *Ibid*, hlm. 365

Suatu konsep yang terkait dengan konsep kewajiban adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan atau berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet* karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggungjawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama.

Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab: pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).⁴⁸ Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat undang-undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan

dengan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa. "seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek

⁴⁸ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Konstitusi Press, hlm. 61

berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.⁴⁹ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:⁵⁰

Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari.⁵¹

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seseorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian

⁴⁹ Hans Kelsen, 2007, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, Jakarta: BEE Media Indonesia, hlm. 81

⁵⁰ *Ibid*, hlm. 83

⁵¹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, Terjemahan Raisul Mutaqien, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, hlm. 140.

- d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Tanggung Jawab Hukum Notaris secara administratif dapat di tinjau dari bentuk sanksi yang diberikan atas pelanggaran terhadap kewajiban yang dibebankan kepada Notaris. Pasal 16 ayat (11) menyatakan sanksi berupa: peringatan tertulis; pemberhentian sementara; pemberhentian dengan hormat; atau pemberhentian dengan tidak hormat. Sanksi-sanksi tersebut diberikan apabila Notaris melanggar ketentuan Pasal 16 ayat (1) huruf a sampai dengan l sehubungan dengan tugas Notaris dalam melaksanakan tugasnya.⁵²

Tanggung jawab dalam hukum perdata berupa tanggung jawab seseorang terhadap perbuatan yang melanggar hukum. Menurut Pasal 1365 KUHPerdata, maka yang dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melanggar hukum yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) kategori dari perbuatan melanggar hukum, yaitu sebagai berikut:⁵³

⁵²Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, Cetakan Kedua, Bandung: Refika Aditama, hlm. 106-107.

⁵³Munir Fuady, 2010, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, hlm. 3

1. Perbuatan melanggar hukum karena kesengajaan.
2. Perbuatan melanggar hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian).
3. Perbuatan melanggar hukum karena kelalaian.

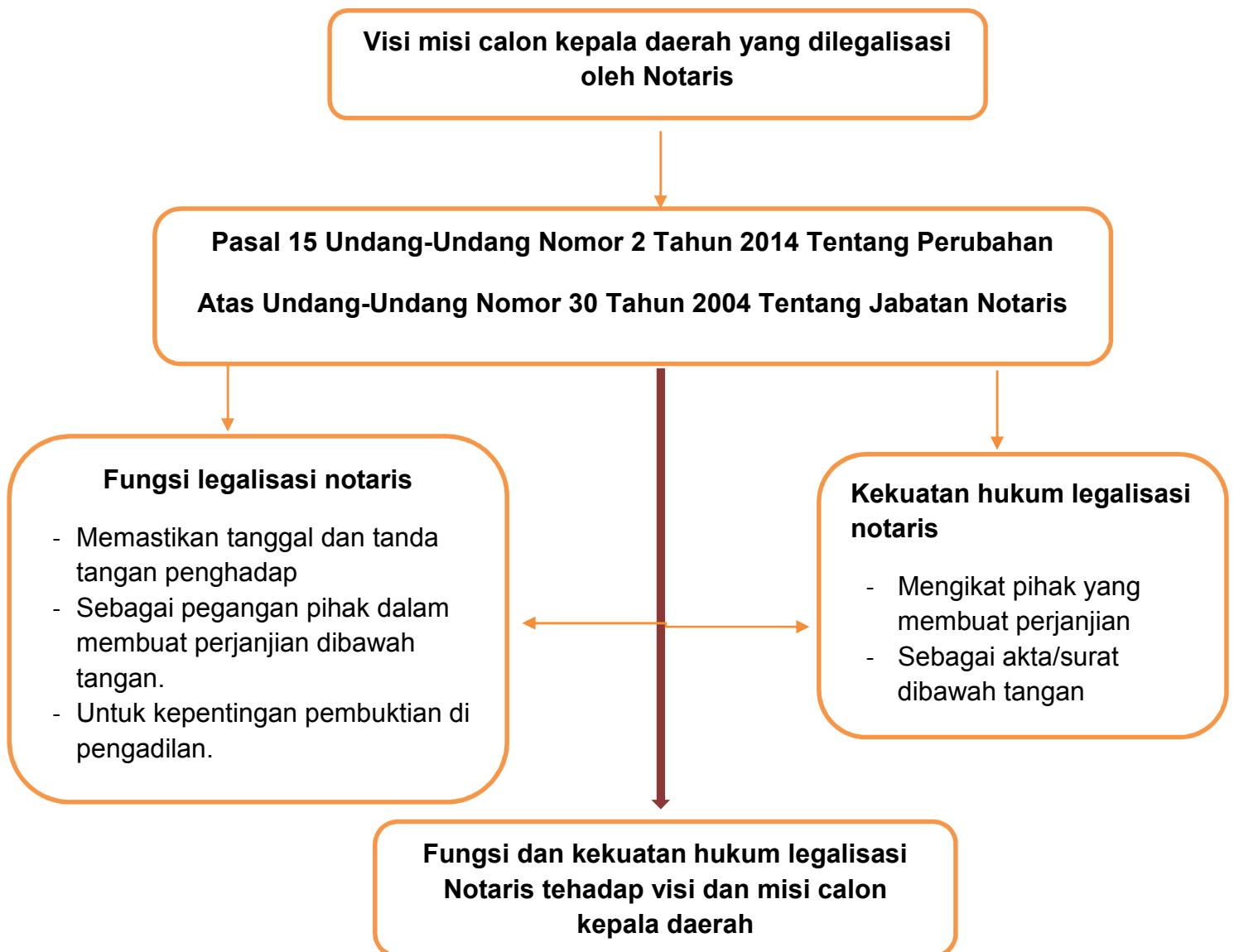
F. Kerangka Pikir

Kewenangan notaris melegalisasi surat di bawah tangan diatur di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf a UUJN yakni notaris berwenang mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus, membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus.

Dalam penelitian ini ada dua hal yang ingin diketahui dan diteliti yaitu apakah fungsi legalisasi notaris dalam melakukan legalisasi visi dan misi calon kepala daerah yang merupakan ranah hukum publik dan dibuat secara sepihak oleh pasangan calon kepala daerah sedangkan pada umumnya notaris hanya melakukan legalisasi terhadap perjanjian yang bersifat hukum privat yang melibatkan para pihak dalam perjanjian. Hal kedua yang ingin diteliti bagaimana kedudukan hukumnya legalisasi yang dilakukan oleh notaris terhadap perjanjian visi dan misi calon kepala daerah apakah sama kedudukannya dengan perjanjian yang pada umumnya seperti perjanjian jual beli, sewa-menyewa, tukar menukar.

Selanjutnya dari kedua rumusan masalah yang telah diteliti tadi dapat ditarik kesimpulan serta dapat diberikan saran yang berkaitan dengan rumusan masalah di atas.

Bagan Kerangka Pikir



1.1 Defenisi Operasional

Adapun defenisi operasional yang dimaksud untuk menyatukan pandangan dalam penelitian ini dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.
2. Akta Notaris yang selanjutnya disebut Akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.
3. Legalisasi adalah penandatanganan suatu tulisan di bawah tangan dengan cap (tapak) jempol/jari (*vingeratdruk*) yang "*gewarmerkt*" oleh seorang notaris yang berwenang lainnya, dimana notaris tersebut mengenal yang menerangkan tapak jempol/jari atau diperkenalkan kepadanya dan bahwa isi aktanya secara jelas diingatkan (*voorgehouden*) dan bahwa penerapan tapak jempol/jari itu dilakukan dihadapan notaris.
4. Visi adalah suatu pernyataan tentang gambaran keadaan dan karakteristik yang ingin di capai oleh suatu lembaga pada masa yang akan datang.
5. Misi adalah pernyataan tentang apa yang harus dikerjakan oleh lembaga dalam usahanya mewujudkan Visi.

6. Pemilihan Umum (Pemilu) dapat dirumuskan sebagai mekanisme pendelegasian kedaulatan rakyat kepada peserta pemilu atau calon anggota Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Dewan Perwakilan Daerah (DPD), Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD), Presiden dan Wakil Presiden, Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah untuk membuat dan melaksanakan keputusan politik sesuai dengan kehendak rakyat.