

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung di dalamnya adalah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

The loss of land to other uses (housing, industry, mining and quarrying, infrastructure development), when there is so little land relative to population, has a major impact on those who farmed it, and is also a major item in government's concern with national food security, and indeed self-sufficiency (ye; Ho 2001; Christiansen 2009).¹

Berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (3) tersebut diketahui bahwa kemakmuran masyarakat yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Negara Indonesia sebagai organisasi dari seluruh rakyat Indonesia, dibentuk guna mengatur dan menyelenggarakan segala kepentingan seluruh rakyat Indonesia. Berdasarkan hal tersebut, seluruh rakyat

¹ Scimago>Journal of Agrarian Change> Shome Reflections on Agrarian Change in China (Beberapa Refleksi Perubahan Agrarian di Cina) HENRY BERNSTEIN journal of agrarian change, Vol. 15 No. 3, July 2015, pp. 454-477.

Indonesia melimpahkan wewenang yang dimilikinya berkenaan dengan karunia Tuhan Yang Maha Esa tersebut kepada Negara selaku Badan Penguasa yang berwenang sepenuhnya menguasai, mengatur dan menyelenggarakan berkenaan pengelolaan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya guna terwujudnya keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Salah satu persoalan mendasar dan mendesak adalah kurang jelas dan tegasnya UUPA dalam menjabarkan pengertian, makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah sehingga mudah disalahtafsirkan. Hak menguasai negara atas tanah sebagai perwujudan hak masyarakat yang didasarkan pada keseimbangan hak dan kewajiban manusia Indonesia bersifat asli mengandung makna tuntutan hak dan kewajiban masyarakat terhadap penggunaan hak atas tanah, substansinya adalah untuk kesejahteraan rakyat. Implementasi makna dan substansi hak menguasai negara atas tanah belum seluruhnya tercermin dalam peraturan perundang-undangan sehingga penyelenggara negara (eksekutif) mengalami kesukaran untuk menjalankan fungsi kewenangan tersebut. Lemahnya pelaksanaan pengaturan disebabkan oleh kurang adanya kemauan politik penguasa untuk melaksanakan politik agraria secara konsekuen ditandai dengan melakukan interpretasi tunggal hak menguasai negara atas tanah berdasarkan kepentingan politik rezim.²

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, yang dikenal sebagai hak menguasai negara. Negara menguasai artinya negara sebagai badan penguasa mempunyai wewenang untuk pada tingkatan tertinggi (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara

² Winahyu Erwiningsih, JURNAL HUKUM NO. EDISI KHUSUS VOL. 16 OKTOBER 2009: 118-136, journal.uui.ac.id/index.php/IUSTUM

orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa dan (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Negara selaku badan penguasa dapat mengatur bermacam-macam hak-hak atas tanah seperti yang disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Pemberian beberapa macam hak atas tanah baik kepada perorangan maupun badan hukum, di samping memberikan wewenang untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan hak yang dipegangnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan pembatasan yang berlaku itu, juga membebankan kewajiban kepada pemegang hak tersebut untuk mendaftarkan hak atas tanahnya dalam rangka menuju kepastian hukum.³

Land reforms aimed at replacing customary law and providing justice and security of tenure in countries where very different cultures co-reside remains a difficult problem.⁴

Pendaftaran tanah, sebagai pelaksanaan Pasal 19 UUPA merupakan salah satu upaya Pemerintah untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Jaminan kepastian hukum tersebut meliputi: jaminan kepastian hukum mengenai orang atau badan hukum yang menjadi pemegang hak (subyek hak atas tanah); jaminan kepastian hukum mengenai letak, batas, dan luas suatu bidang tanah (obyek hak atas tanah); dan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanahnya.

Pendaftaran tanah, pemegang hak atas tanah akan menerima tanda bukti hak atas tanahnya yakni sertifikat. Sehingga dengan sertifikat itu pemegang hak atas tanah akan terjamin eksistensi haknya. Sekalipun tanah itu difungsikan dalam lalu lintas perdagangan. Sungguhpun pelaksanaan pendaftaran tanah ini harus terus dilakukan

³ Effendi Bahtiar, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1993, hlm. 5.

⁴ Contents lists available at ScienceDirect Land Use Policy journal homepage: www.elsevier.com/locate/landusepol Lineage and land reforms in Malawi: Do matrilineal and patrilineal landholding systems represent a problem for land reforms in Malawi.

sehingga kelak makna tanah bagi manusia benar-benar dapat memberikan kemakmuran yang sebesar-besarnya sebagaimana yang diharapkan.⁵

In the context of the continued existence of large, differentiated peasantries in parts of Europe in the late nineteenth century, the social democratic parties had to confront the question of how to build alliances for democracy and socialism between urban labour and rural wage labour and the poor peasantry. The politics of class struggle and the building of strategic class alliances constitute the first meaning of the agrarian question.⁶

Untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam jual beli hak atas tanah diperlukan adanya persyaratan Formil terhadap obyek jual beli hak atas tanah bersangkutan, dan juga terkait dengan prosedur peralihan hak. Prosedur jual beli hak atas tanah telah ditetapkan menurut ketentuan yang berlaku UUPA dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan tersebut diatas jual beli tanah harus dilakukan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat pembuat akta tanah. untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum dalam jual beli tanah tersebut, maka proses jual beli hanya dapat dilakukan di atas tanah yang di miliki berdasarkan hak-hak atas tanah, artinya obyek tanah yang telah disahkan atau buktikan dengan bukti pemilikan hak atas tanah yang di terbitkan oleh instansi yang berwenang. dengan demikian dapat diketahui bahwa penjual adalah sebagai orang atau pihak yang berhak dan sah menurut hukum untuk menjual tanah tersebut kepada pembeli.

Akta PPAT merupakan akta otentik yang pada hakekatnya memuat kebenaran formil dan materil. PPAT berkewajiban untuk membuat akta sebagaimana ketentuan yang

⁵ Harris Yonatan Parmahan Sibuea, *ARTI PENTING PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI*, <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/218/159>

⁶ Journal of Agrarian Change, Vol. 13 No. 3, July 2013, pp. 337-350. Introduction: Agrarian Questions and Left Politics in India

telah ditetapkan, serta sebelum proses pembuatan akta PPAT mempunyai kewajiban untuk melakukan pengecekan sertifikat suatu bidang hak atas tanah di kantor pertanahan. selain itu, PPAT mempunyai kewajiban untuk membacakan akta sehingga isi akta dapat dimengerti oleh para pihak. PPAT juga harus memberikan akses terhadap informasi, termasuk akses terhadap Peraturan Perundang-undangan yang terkait bagi para pihak yang menandatangani akta. oleh karena itu para pihak dapat menentukan dengan bebas untuk menyetujui isi akta PPAT yang akan ditandatanganinya.

Eksistensi kedudukan PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik khusus berkenaan dengan akta pertanahan dapat dikritisi. pemicu kritik tersebut adalah ketiadaan suatu dasar hukum kedudukan PPAT sebagai pejabat umum yang diatur dalam bentuk undang-undang. hal ini berdasar pada peraturan jabatan PPAT yang selama ini hanya diatur dalam bentuk peraturan pemerintah.

Masalah pendaftaran tanah ini telah diatur oleh pemerintah Indonesia, yaitu dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, pada tanggal 23 Maret 1961. Namun setelah berjalan 36 Tahun PP No. 10 Tahun 1961 tersebut, dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu penyempurnaan⁷ yang kemudian diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) yang memberikan batasan dan ketentuan khusus mengenai pendaftaran tanah tersebut.

Digantikannya PP No. 10 Tahun 1961 menjadi PP No. 24 Tahun 1997, diharapkan di dalam pemerataan pembangunan nasional umumnya dan permasalahan pendaftaran tanah khususnya dapat terlaksana dan membuahkan hasil yang maksimal. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 PP No. 24 Tahun 1997, maka terbitlah Peraturan

⁷ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2002, hlm. 65.

Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 2016). Kemudian Pasal 1 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016 tersebut menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Pembuatan akta pertanahan sebagian merupakan kewenangan khusus dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka (24) PP No. 24 Tahun 1997, yang mengatakan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu” dan dengan adanya ketentuan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris *jo.* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN), wewenang untuk membuat akta otentik, khususnya akta pertanahan seakan-akan diberikan kepada dua Pejabat Umum.

Pada awalnya PPAT tidak dikategorikan sebagai pejabat Umum, tetapi sebagai PPAT saja. PPAT dikategorikan atau disebutkan sebagai Pejabat Umum awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (selanjutnya disebut Undang-Undang Hak Tanggungan) bahwa :

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat Akta Otentik, sejauh pembuatan Akta Otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lain. Pembuatan Akta Otentik, ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum.

Akta Otentik tidak saja dibuat oleh dan atau dihadapan PPAT, karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan tetapi juga karena dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan, untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus masyarakat secara keseluruhan.

Seiring dengan perkembangan jaman dan semakin meningkat pula kesadaran hukum bagi masyarakat, maka perlu diikuti dengan penegakan disiplin dan penegakan hukum di lingkungan profesi. Hal demikian disebutkan karena stigma negatif terhadap profesi tidak hanya merugikan organisasi profesi tetapi juga masyarakat Negara dan juga pihak-pihak yang bersangkutan, karena fungsi dan tanggung jawab aparat hukum serta penyandang profesi di bidang hukum teramat besar dan penting guna menjaga dan penegakan citra negara hukum.

Akta Otentik merupakan alat bukti terkuat, yang salah satunya di buat oleh PPAT. Produk PPAT, yang merupakan alat bukti yang mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam masyarakat, dalam hal hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa Akta Otentik makin meningkat sejalan dengan tuntutan akan kepastian hukum, dalam berbagai hubungan ekonomi baik pada tingkat regional, nasional maupun global.

Salah satu upaya pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum adalah, dengan menjamin kepastian dan memberikan perlindungan hukum, terhadap alat bukti

tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan peristiwa atau perbuatan hukum yang diselenggarakan oleh jabatan PPAT.

Pada masa kebutuhan terhadap akta sebagai alat pembuktian bagi masyarakat Indonesia dalam mengadakan suatu transaksi atau perjanjian belum begitu menonjol, pembuktian dengan saksi-saksi lebih dominan, akan tetapi dalam perkembangannya, peranan saksi-saksi tersebut mempunyai kelemahan, sebaliknya pembuktian dengan akta PPAT semakin dominan, karena jaminan keamanan yang lebih tinggi.

Kelemahan-kelemahan alat bukti saksi terlihat nyata apabila suatu perjanjian harus dibuktikan kebenarannya, maka selama saksi tersebut masih hidup pada suatu peristiwa di sini tidak akan menimbulkan kesulitan di dalam upaya pembuktiannya, sebaliknya apabila saksi tersebut telah meninggal dunia atau berpindah tempat dan tidak diketahui keberadaannya maka hal ini akan menimbulkan kesulitan dalam hal upaya pembuktiannya.

Didalam **Pasal 5** PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, dan Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menetapkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan *dibantu* oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah mempunyai tugas pokok seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 24 Tahun 2016, yaitu :

“melaksanakan sebagian pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai Hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”

Jika kita melihat dari sejarah diadakannya notaris dan PPAT itu sendiri maka akan nampak bahwa memang notaris tidak berwenang untuk membuat akta di bidang pertanahan. PPAT telah dikenal sejak sebelum kedatangan bangsa penjajah di negeri Indonesia ini, dengan berdasar pada hukum adat murni yang masih belum diintervensi oleh hukum-hukum asing. Pada masa itu dikenal adanya (sejenis) pejabat yang bertugas untuk mengalihkan hak atas tanah di mana inilah yang merupakan cikal bakal dari keberadaan PPAT di Indonesia. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa lembaga PPAT yang kemudian lahir hanya merupakan kristalisasi dari pejabat yang mengalihkan hak atas tanah dalam hukum adat. Adapun mengenai keberadaan notaris di Indonesia yang dimulai pada saat zaman penjajahan Belanda ternyata sejak awal memang hanya memiliki kewenangan yang terbatas dan sama sekali tidak disebutkan mengenai kewenangan notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan.

Pasal 3 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016 , jika kita melihat dari sejarah diadakannya notaris dan PPAT itu sendiri maka akan nampak bahwa memang notaris tidak berwenang untuk membuat akta di bidang pertanahan. PPAT telah dikenal sejak sebelum kedatangan bangsa penjajah di negeri Indonesia ini, dengan berdasar pada hukum adat murni yang masih belum diintervensi oleh hukum-hukum asing. Pada masa itu dikenal adanya (sejenis) pejabat yang bertugas untuk mengalihkan hak atas tanah di mana inilah yang merupakan cikal bakal dari keberadaan PPAT di Indonesia. Dengan demikian, dapat dilihat bahwa lembaga PPAT yang kemudian lahir hanya merupakan kristalisasi dari pejabat yang mengalihkan hak atas tanah dalam hukum adat. Adapun mengenai keberadaan notaris di Indonesia yang dimulai pada saat zaman penjajahan Belanda ternyata sejak awal memang hanya memiliki kewenangan yang terbatas dan sama sekali tidak disebutkan mengenai kewenangan notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan.

Dalam menjalankan fungsi penting bagi masyarakat di bidang pendaftaran tanah, maka fungsi tersebut harus dilaksanakan di seluruh wilayah Negara Republik Indonesia. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT, berdasarkan Pasal 1 angka (2) PP No. 24 Tahun 2016 Camat dapat diangkat sebagai PPAT Sementara dalam melaksanakan fungsi tersebut. Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakatnya akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke Kantor Kecamatan untuk melaksanakan transaksi mengenai tanahnya, maka Menteri juga dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan tugas PPAT. Kepala Desa juga disebut sebagai PPAT sementara.

PPAT atau PPAT Sementara hanya berwenang membuat akta autentik terhadap perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam kerjanya. Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, sedangkan daerah kerja PPAT Sementara meliputi wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya.

Pendaftaran tanah yang hanya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan dan Posisi PPAT yang “*membantu*” pelaksanaan pendaftaran tanah, pada praktiknya menimbulkan kendala karena dengan penggunaan kata “dibantu”, maka timbul kesan bahwa posisi PPAT dibawah Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini tentunya tidak seimbang dan adil karena PPAT merupakan mitra Kepala Kantor Pertanahan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah khususnya pendaftaran tanah melalui pemeliharaan data pertanahan, yaitu peralihan hak atas tanah (Jual Beli, Hibah dan lain sebagainya) yang membutuhkan akta PPAT sebagai bukti atas peralihan hak atas tanah tersebut yang selanjutnya digunakan sebagai dasar oleh Kepala kantor Pertanahan untuk mencatat peralihan tersebut, sehingga tentunya tanpa akta PPAT pencatatan peralihak hak atas tanah tersebut tidak dapat dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Kedudukan PPAT saat ini tidak sesuai keadilan yang ada, sehingga perlu adanya perubahan posisi PPAT agar dapat seimbang dan adil dalam melaksanakan tupoksinya dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Hal ini selaras dengan prinsip keadilan yang tentunya tidak lepas dari bingkai Pancasila sebagai Norma Dasar dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, sehingga tercapai suatu keadilan yang bermartabat.

Filsafat keadilan bermartabat memandang bahwa sistem hukum nasional Indonesia juga merupakan hasil dari kegiatan berpikir filsafat yang dicirikan dengan sistematis. Sistem hukum positif Indonesia adalah suatu sistem yang dibangun dengan cara menemukan, mengembangkan, mengadaptasi, bahkan melakukan kompromi dari berbagai sistem hukum yang telah ada. Dikemukakan di muka, sistem-sistem yang dikompromikan ke dalam sistem hukum berdasarkan Pancasila itu adalah sistem-sistem hukum dari negara-negara beradab. Namun sistem hukum Indonesia bersumber dari bumi Indonesia sendiri. Hal itu berarti bahwa sistem hukum Indonesia mencerminkan jiwa rakyat dan jiwa bangsa (*volkgeist*) Indonesia.⁸

Ketentuan dalam PP No. 37 Tahun 1998, maupun dalam Perka BPN 1/2006 sebagaimana telah diubah dengan Perka BPN No. 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Perka BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, sebagai ketentuan bagi PPAT, tidak ada pengaturan tentang perlindungan hukum bagi PPAT itu sendiri, dalam peraturan terkait ke-PPAT-an lainnya pun tidak diatur, maka perlu adanya dasar hukum mengenai hal itu, karena PPAT mempunyai peranan yang cukup besar dalam membantu tugas pemerintah khususnya dibidang pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas terdapat perlu adanya penegasan bahwa tugas pendaftaran tanah adalah merupakan tanggung jawab bersama antara Kepala Kantor

⁸ Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Media Perkasa, Yogyakarta, 2013, hal., 81-82.

Pertanahan bersama dengan PPAT dalam posisi yang sama dan seimbang sesuai dengan tupoksi masing-masing, di mana konsep kedudukan hukum ini berkaitan erat dengan aspek pertanggungjawaban yang berlandaskan nilai-nilai keadilan khususnya keadilan berdasarkan Pancasila dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **REKONSTRUKSI KEDUDUKAN PPAT DALAM PENDAFTARAN TANAH BERDASARKAN NILAI KEADILAN**, termasuk permasalahan dan solusinya dalam menyingkapi kendala-kendala yang muncul di lapangan berkaitan dengan tugas, fungsi dan kewenangan PPAT.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah :

1. Bagaimana konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia ?
2. Mengapa konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah saat ini belum memenuhi Nilai Keadilan ?
3. Bagaimana konsep ideal konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia;
2. Untuk menganalisis dan menemukan penyebab konstruksi kedudukan PPAT di Indonesia saat ini belum memenuhi Nilai Keadilan;

3. Untuk menganalisis dan menemukan konsep ideal konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

- a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan menemukan teori baru dalam ilmu hukum khususnya pendaftaran tanah yang dilakukan PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik.

- b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan bagi Pemerintah agar posisi PPAT sejajar dalam pendaftaran tanah, karena PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

E. Kerangka Konseptual

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam pengelolaan bidang pertanahan di Indonesia, terutama dalam kegiatan pendaftaran tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), merupakan pejabat umum yang menjadi mitra instansi BPN guna membantu menguatkan/menguatkan setiap perbuatan hukum atas bidang tanah yang dilakukan oleh subyek hak yang bersangkutan yang dituangkan dalam suatu akta otentik.

“Segala Warga Negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada

kecualinya”. Ungkapan kalimat tersebut mengandung pengertian bahwa semua Warga Negara Indonesia mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum, dan berkewajiban tunduk pada hukum yang berlaku.

Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional yaitu Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 mengatur bahwa semua Peralihan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian disingkat PPAT sebagai Warga Negara sekaligus Pejabat yang berwenang membuat akta otentik mengenai segala sesuatu perbuatan hukum berkaitan dengan peralihan Hak Atas Tanah, tunduk pada hukum dan peraturan perundangan yang berlaku.

Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menyebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan satuan rumah susun. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memang pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Selain akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pensertipikatan tanah, kegiatan sosial, dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional, regional maupun global. Melalui akta otentik yang menentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa. Walaupun sengketa tersebut tidak dapat dihindari, dalam proses penyelesaian sengketa tersebut akta otentik akan merupakan alat bukti tertulis yang kuat dan memberikan sumbangan nyata bagi penyelesaian perkara secara murah dan cepat.

Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada PPAT. Namun PPAT mempunyai kewajiban untuk memastikan bahwa apa yang termuat dalam Akta PPAT sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yakni dengan cara membacakannya sehingga menjadi jelas isi Akta PPAT, serta memberikan akses terhadap informasi, termasuk akses terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak penandatanganan akta. Dengan demikian, para pihak dapat menentukan dengan bebas untuk menyetujui atau tidak menyetujui isi Akta PPAT yang akan ditandatanganinya.

2. Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah yang diatur dalam Pasal 19 ayat (2) UUPA yang kemudian diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997. Pengertian pendaftaran tanah dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997, yang menentukan bahwa:

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.”

Kata “rangkaian” menunjukkan adanya berbagai macam kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang saling berkaitan satu dengan yang lainnya, berurutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum di bidang pertanahan bagi masyarakat. Kata “terus menerus” menunjukkan kepada pelaksanaan kegiatan sejak pertama kali dimulai tidak akan berakhir. Data yang telah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara dan disesuaikan jika terjadi perubahan yang terjadi kemudian hingga tetap sesuai dengan keadaan yang terakhir. Kata “teratur” menunjukkan bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena hasilnya akan merupakan alat bukti menurut hukum.

Tujuan pendaftaran tanah adalah menjamin kepastian hukum. Kepastian hukum yang dimaksud meliputi kepastian mengenai subjek, kepastian mengenai objek dan kepastian mengenai status hak atas tanah. Selain menjamin kepastian hukum tujuan diselenggarakan pendaftaran tanah adalah memberikan perlindungan hukum. Perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah diwujudkan dalam hal penerbitan sertifikat hak atas tanah. Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dan terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Tertib administrasi pertanahan merupakan salah satu tertib dari catur tertib pertanahan yang meliputi tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah dan tertib pemeliharaan tanah dan lingkungan hidup. Tertib administrasi pertanahan adalah upaya memperlancar setiap usaha dari masyarakat yang menyangkut tanah terutama dengan pembangunan yang memerlukan sumber informasi bagi yang memerlukan tanah sebagai sumber daya, uang dan modal. Menciptakan suasana pelayanan di bidang pertanahan agar lancar, tertib, murah, cepat dan tidak berbelit-belit dengan berdasarkan pelayanan umum yang adil dan merata.

3. Nilai Keadilan

Keadilan adalah kondisi kebenaran ideal secara moral, mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. Keadilan adalah kelebihan (virtue) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran. Tapi, menurut kebanyakan teori, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil".

Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan. Di samping itu, pada penerapannya, keadilan sendiri harus sesuai proporsionalitas. Sebagai contoh, akan tidak adil apabila tiga anak dengan tinggi yang berbeda diberikan satu kursi yang sama. Dengan demikian, keadilan haruslah media yang meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, kata adil berarti tidak berat sebelah atau tidak memihak atau sewenang-wenang.

Nilai-nilai keadilan haruslah merupakan suatu dasar yang harus diwujudkan dalam hidup bersama kenegaraan untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mewujudkan kesejahteraan, mencerdaskan, dan melindungi seluruh warganya dan wilayahnya. Demikian pula nilai-nilai keadilan tersebut sebagai dasar dalam pergaulan antara negara sesama bangsa didunia dan prinsip ingin menciptakan ketertiban hidup bersama dalam suatu pergaulan antar bangsa didunia dengan berdasarkan suatu prinsip kemerdekaan bagi setiap bangsa, perdamaian abadi serta keadilan dalam hidup bersama (keadilan sosial).

Realisasi dan perlindungan keadilan dalam hidup bersama dalam suatu negara berkebangsaan, mengharuskan negara untuk menciptakan suatu peraturan perundang-undangan. Dalam pengertian inilah maka negara kebangsaan yang berkeadilan sosial harus merupakan suatu negara yang berdasarkan atas hukum. Konsekuensi sebagai suatu negara hukum yang berkeadilan sosial yakni negara Indonesia harus mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia yang tercantum dalam tiga ayat Pasal 31 UUD 1945,

F. Kerangka Teoretik

Secara konseptual, ada beberapa teori hukum yang dapat digunakan untuk menjawab persoalan yang dihadapi terkait konsep ideal kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan, meliputi Teori Negara Hukum dan Teori Keadilan Bermartabat serta Teori Kewenangan.

1. Teori Negara Hukum.

Negara hukum adalah suatu doktrin dalam ilmu hukum yang mulai muncul pada abad ke-19 di Eropa, bersamaan dengan kelahiran negara konstitusi dan demokrasi. Negara hukum merupakan terjemahan dari *Rule of Law* atau *Rechtsstaat*. Secara sederhana pengertian negara hukum adalah negara yang penyelenggaraan kekuasaan pemerintahannya didasarkan atas hukum. Di negara yang berdasarkan hukum, negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga lain dalam melaksanakan tindakan apapun harus dilandasi oleh hukum dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum.

Negara hukum menurut Friedman, dibedakan antara pengertian formal (*in the formal sense*), dan pengertian hakiki (*ideological sense*). Dalam pengertian formal Negara hukum tidak lain adalah "*organized public power*" atau kekuasaan umum yang terorganisasikan. Oleh karena itu, setiap organisasi hukum (termasuk organisasi yang namanya negara) mempunyai konsep negara hukum, termasuk negara-negara otoriter sekalipun. Negara hukum dalam pengertian hakiki (materiil), sangat erat hubungannya dengan menegakkan konsep negara hukum secara hakiki, karena dalam pengertian hakiki telah menyangkui ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk.

Cara menentukan ukuran-ukuran tentang hukum yang baik dan hukum yang buruk dalam suatu konsep negara hukum sangat sulit, karena setiap masyarakat yang

melahirkan konsep tersebut berbeda satu sama lain dan karenanya "rasa keadilan" di setiap masyarakat berbeda pula. Dengan demikian, ide negara hukum terkait erat dengan konsep "*rechtsstaat*" dan "*the rule of law*", meskipun terjemahannya ke dalam bahasa Indonesia sama-sama negara hukum, namun sebenarnya terdapat perbedaan antara *rechtsstaat* dan *rule of law*.

Gagasan Negara Hukum itu dibangun dengan mengembangkan perangkat hukum itu sendiri sebagai suatu sistem yang fungsional dan berkeadilan, dikembangkan dengan menata supra struktur dan infra struktur kelembagaan politik, ekonomi dan sosial yang tertib dan teratur, serta dibina dengan membangun budaya dan kesadaran hukum yang rasional dan impersonal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.

Untuk itu, sistem hukum itu perlu dibangun (*law making*) dan ditegakkan (*law enforcing*) sebagaimana mestinya, dimulai dengan konstitusi sebagai hukum yang paling tinggi kedudukannya. Untuk menjamin tegaknya konstitusi itu sebagai hukum dasar yang berkedudukan tertinggi (*the supreme law of the land*), dibentuk pula sebuah Mahkamah Konstitusi yang berfungsi sebagai '*the guardian*' dan sekaligus '*the ultimate interpreter of the constitution*'.

Gagasan negara hukum sudah lama adanya namun tenggelam dalam waktu yang sangat lama, kemudian muncul kembali secara lebih eksplisit pada abad ke-XIX, yaitu dengan munculnya konsep *rechtsstaat* dari Freidrich Julius Stahl yang diilhami oleh Immanuel Kant.

Freidrich Julius Stahl, sebagaimana dikutip oleh Oemar Seno Adji, merumuskan unsur-unsur *rechtsstaat* dalam arti klasik sebagai berikut:⁹

- a. Perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;

⁹ Oemar Seno Adji, 1966, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, hal. 24.

- b. Pemisahan atau pembagian kekuasaan negara untuk menjamin hak-hak asasi manusia;
- c. Pemerintahan berdasarkan peraturan; dan
- d. Adanya peradilan administrasi.

Pada saat yang hampir bersamaan muncul pula konsep negara hukum (*Rule of Law*) yang dikembangkan oleh A.V Dicey, yang lahir dalam naungan sistem hukum *Anglo-Saxon* (Amerika). Dicey mengemukakan unsur-unsur *Rule of Law* sebagai berikut :

- a. Supremasi aturan-aturan hukum (*supremacy of the law*), yaitu tidak adanya kekuasaan sewenang-wenang (*absence of arbitrary power*);
- b. Kedudukan yang sama dalam menghadapi hukum (*equality before the law*). Dalil ini berlaku baik untuk orang biasa maupun orang pejabat.
- c. Terjaminnya hak-hak manusia oleh undang-undang (di negara lain oleh Undang-Undang Dasar) serta keputusan-keputusan pengadilan.

Istilah negara hukum dalam berbagai literatur tidak bermakna tunggal, tetapi dimaknai berbeda dalam tempus dan locus yang berbeda, sangat tergantung pada ideologi dan sistem politik suatu negara, karena itu Tahir Azhary, dalam penelitiannya sampai pada kesimpulan bahwa istilah negara hukum adalah suatu *genus begrip* yang terdiri dari lima konsep, yaitu konsep negara hukum menurut Al Qur'an dan Sunnah yang diistilahkannya dengan nomokrasi Islam, negara hukum menurut konsep Eropa kontinental yang disebut *rechtstaat* salah satunya berkembang di Negara Inggris, sedangkan konsep *rule of law* lebih berkembang di Negara Amerika Serikat dan konsep *socialist legality* berkembang di negara eropa timur seperti Rusia serta konsep negara hukum Pancasila.¹⁰

¹⁰ Tahir Azhary, *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003, hlm. 83

Bertitik tolak dari salah satu inti ajaran al-Qur'an yang menggariskan adanya hubungan manusia secara vertikal dan horizontal, maka dapat diketahui bahwa Islam merupakan suatu totalitas yang bersifat komprehensif dan luwes. Islam sebagai al-din mencakup seluruh aspek kehidupan manusia, termasuk didalamnya aspek kenegaraan dan hukum.

Syariah dan hukum Islam memiliki karakteristik sendiri yang tidak dijumpai dalam sistem hukum lainnya, misalnya sistem hukum barat. Syariah bersifat transendental, sedangkan hukum barat pada umumnya telah menetralkan pengaruh nilai-nilai transendental dan bersifat sekuler. Hukum Islam bersifat komprehensif dan luwes. Ia mencakup seluruh lini kehidupan manusia.

Perkembangan hukum internasional selama ini dianggap sangat dipengaruhi oleh kekuatan *euro-kristian*, bahkan beberapa pihak menyebutkan bahwa hukum internasional saat ini bersifat sekuler. Dengan demikian, relasi agama dengan hukum internasional merupakan suatu perkembangan yang menarik. Islam sebagai agama yang sempurna juga mengatur hubungan antarnegara. Hukum internasional Islam disebut dengan *Siyar*. Hukum internasional dan *siyar* memiliki sumber hukum yang berbeda. Sumber hukum internasional terdiri dari formil, materiil dan kausal. Islam dapat dijadikan sebagai sumber hukum internasional baik formil dan materiil melalui metode *ijtihad*.¹¹

Untuk mempelajari teori hukum Islam, hal pertama yang harus dilakukan adalah membedakan antara syariah (*syari'ah*) dengan fikih (*fiqh*). Membedakan dua hal tersebut akan memudahkan pemahaman tentang teori hukum Islam. Syariah pada dasarnya memiliki keterkaitan dengan wahyu, pengetahuan yang hanya bisa didapat dari Al-Quran dan Sunnah. Sedangkan fikih merupakan

¹¹ Eka An Aqimuddin, *ISLAM SEBAGAI SUMBER HUKUM INTERNASIONAL*, Masalah - Masalah Hukum, Jilid 45 No. 4, Oktober 2016, hlm. 318-325, <http://ejournal.undip.ac.id/index.php/mmh/article/view/13741/10455>

metode yang dikembangkan oleh para uqaha (ahli hukum) untuk menafsirkan Al Quran dan Sunnah sehingga dapat memperoleh suatu aturan terhadap realitas kekinian yang didasarkan pada penalaran manusia dan ijtihad.¹²

Syariah memiliki lingkup yang lebih besar mencakup semua kegiatan manusia. Sementara fikih lebih sempit cakupannya dan sebagian besar hanya membahas hal-hal yang berkenaan dengan aturan hukum praktis (al-ahkam al-amaliyyah). Para sarjana muslim secara umum memandang bahwa fikih merupakan pemahaman tentang syariah dan bukan syariah itu sendiri.¹³

Pengertian hukum Islam dalam masyarakat Indonesia terkadang suka terjadi kerancuan dan kesalahpahaman. Secara garis besar, hukum Islam dapat diklasifikasikan menjadi tiga bagian. Pertama, hukum Islam yang berhubungan dengan perihal akidah/keimanan; Kedua, hukum Islam yang berhubungan dengan akhlak; Ketiga, hukum Islam yang berhubungan dengan perbuatan mukallaf. Bagian ketiga inilah yang populer disebut dalam hukum Islam di Indonesia.¹⁴

Menurut Marzuki,¹⁵ hukum Islam yang sering ditemukan pada literatur hukum yang berbahasa Indonesia secara umum mencakup syariah dan fikih, bahkan terkadang juga mencakup ushul fikih (dasar-dasar fikih). Namun, harus dipahami pula bahwa hukum Islam itu tidak sama persis dengan syariah dan sekaligus tidak sama persis dengan fikih. Tetapi juga tidak berarti bahwa hukum Islam itu berbeda sama sekali dengan syariah dan fikih. Yang dapat dikatakan adalah pengertian hukum Islam itu mencakup pengertian syariah dan fikih, karena

¹² Mohammad Hashim Kamali, *Membumikan Syariah; Pergulatan Mengaktualkan Islam (terjemahan)*, Mizan, Bandung, 2008, hlm 21.

¹³ *Loc. Cit.*

¹⁴ Ahmad Munif Suratmaputra, *Filsafat Hukum Islam Al-Ghazali; Masalah Mursalah & Relevansinya dengan Pembaharuan Hukum Islam*, Pustaka Firdaus, Jakarta, 2002, hlm.9

¹⁵ Marzuki, *Memahami Hakikat Hukum Islam*, hlm. 4, tersedia di website <http://staff.uny.ac.id/content/drs-marzuki-mag>, diakses pada tanggal 13 Agustus 2017.

hukum Islam yang dipahami di Indonesia ini terkadang dalam bentuk syariah dan terkadang dalam bentuk fikih.

Menurut Syafi'i bahwa teori hukum Islam didasarkan dari empat sumber yaitu Al Quran; Sunnah; Konsensus Ulama (Ijma); Analogi (qiyas).¹⁶ Sumber utama dalam teori hukum Islam menurut Imam Syafi'i yaitu terletak pada Al Quran dan Sunnah sedangkan dua sumber pembentuk hukum lainnya hanyalah bersifat tambahan. Dalam perkembangannya terdapat kritik terhadap otoritas sunnah sebagai sumber hukum Islam.¹⁷

Dalam Konsep Negara Hukum (Nomokrasi Islam) kekuasaan adalah suatu karunia atau nikmat Allah. Artinya ia merupakan rahmat dan kebahagiaan baik bagi yang menerima kekuasaan itu maupun bagi rakyatnya. Ini dapat terjadi apabila kekuasaan itu diimplimentasikan menurut petunjuk al-Qur'an dan tradisi nabi Muhammad. Sebaliknya kalau kekuasaan itu diterapkan dengan cara yang menyimpang atau bertentangan dengan prinsip-prinsip dasar dalam al-Qur'an dan tradisi Nabi, maka akan hilanglah makna hakiki kekuasaan itu. Dalam keadaan seperti ini, kekuasaan bukan lagi merupakan karunia atau nikmat Allah, melainkan kekuasaan yang semacam ini akan menjadi bencana dan laknat Allah.

Dalam nomokrasi Islam kekuasaan adalah amanah dan setiap amanah wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, maka kekuasaan wajib disampaikan kepada mereka yang berhak menerimanya, dalam arti dipelihara dan dijalankan atau diterapkan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan prinsip-prinsip nomokrasi Islam yang digariskan dalam al-Qur'an dan dicontohkan dalam tradisi nabi.

¹⁶ Mohammad Hashim Kamali, *Op.cit.*

¹⁷ *Ibid*, hlm. 103.

Oemar Seno Adji menemukan tiga bentuk negara hukum yaitu *rechtstaat* dan *rule of law*, *socialist legality* dan negara hukum Pancasila. Menurut Seno Adji antara *rechtstaat* dan *rule of law* memiliki basis yang sama.¹⁸ Menurut Seno Adji, konsep *rule of law* hanya pengembangan semata dari konsep *rechtstaats*. Sedangkan antara konsep *rule of law* dengan *socialist legality* mengalami perkembangan sejarah dan ideologi yang berbeda, di mana *rechtstaat* berkembang di negara Inggris, Eropa kontinental dan *rule of law* lebih berkembang di Amerika Serikat sedangkan *socialist legality* berkembang di negara-negara komunis dan sosialis di eropa timur. Namun ketiga konsep itu lahir dari akar yang sama, yaitu manusia sebagai titik sentral (*antropocentric*) yang menempatkan rasionalisme, humanisme serta sekularisme sebagai nilai dasar yang menjadi sumber nilai.

Unsur-unsur yang terdapat dalam kedua macam konsep negara hukum tersebut di atas, baik *rechtsstaat* maupun *the rule of law* mempunyai persamaan dan perbedaan.

Persamaan pokok antara konsep *rechtsstaat* dengan konsep *the rule of law* adalah, adanya jaminan terhadap hak-hak asasi manusia.¹⁹ Pemberian perlindungan dan penghormatan yang besar, yang disebabkan oleh adanya penindasan dan pelanggaran terhadap hak asasi manusia oleh kekuasaan negara yakni raja atau negara yang absolut. Adanya pemisahan pembagian kekuasaan negara kepada beberapa badan atau lembaga negara, merupakan salah satu cara untuk menghindari terjadinya pelanggaran terhadap hak asasi manusia dan sekaligus memberikan jaminan serta perlindungan terhadap hak asasi manusia. Demikian pula harapan agar pemerintah dijalankan berdasarkan hukum atas dasar persamaan di hadapan hukum,

¹⁸ Oemar Seno Adji, *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 25

¹⁹ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm. 10

terkandung maksud untuk mewujudkan pemerintahan yang berdasarkan hukum, sedangkan perbedaan pokok antara *rechtsstaat* dengan *the rule of law* adalah adanya unsur peradilan administrasi.²⁰

Di dalam *the rule of law* tidak ditemukan adanya unsur peradilan administrasi, sebab prinsip persamaan di hadapan hukum (*equality before the law*) di negara-negara *Anglo-Saxon* lebih diutamakan, sehingga tidak diperlukan peradilan administrasi. Prinsip *equality before the law* menghendaki agar prinsip persamaan antara rakyat dengan pejabat administrasi, harus juga tercermin dalam penyelenggaraan peradilan, pejabat administrasi dan rakyat sama-sama taat kepada hukum dan mempunyai kedudukan yang sama di hadapan hukum.

Konsep negara hukum Indonesia adalah negara hukum Pancasila. Apabila titik sentral dalam *rechtsstaat* dan *the rule of law* adalah pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, maka dalam negara hukum Pancasila titik sentralnya adalah keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat berdasarkan asas kerukunan secara vertikal (*Habluminannas*) dengan tetap menjaga hubungan manusia dengan Allah SWT (*Habluminallah*).

Guna melindungi hak-hak asasi manusia, dalam konsep "*the rule of law*" mengedepankan prinsip "*equality before the law*" dan dalam konsep "*rechtsstaat*" mengedepankan prinsip "*wetmatigheid*" kemudian menjadi "*rechtmatigheid*",²¹ sedangkan untuk negara hukum Pancasila yang menghendaki keserasian hubungan antara pemerintah dan rakyat, yang mengedepan adalah asas kerukunan dalam hubungan antara pemerintah dan rakyat.

²⁰ *Ibid.*, hlm. 11

²¹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya, 2007, hlm.80.

Konsep negara hukum Indonesia terdapat dalam Pasal 1 ayat (3) UUDNRI Tahun 1945 dinyatakan bahwa negara Indonesia adalah negara hukum. Negara hukum yang dimaksud adalah negara yang menegakkan supremasi hukum untuk menegakkan kebenaran dan keadilan, dan tidak ada kekuasaan yang tidak dipertanggungjawabkan.

Selaras dengan semangat UUDNRI Tahun 1945, negara hukum dimaksud bukanlah sekedar negara hukum dalam arti formil, yaitu negara yang hanya bertujuan untuk menjamin keserasian dan ketertiban sehingga tercipta stabilitas keamanan dalam masyarakat, negara baru bertindak apabila stabilitas keamanan terganggu.

Pengertian negara hukum menurut UUDNRI Tahun 1945 adalah negara hukum dalam arti materiil, yaitu negara bukan saja menjaga stabilitas keamanan semata-mata melainkan juga secara aktif ikut serta dalam urusan kemasyarakatan demi kesejahteraan rakyatnya.

Hal tersebut dapat dilihat dari tujuan negara Indonesia sebagaimana tercantum dalam Pembukaan UUDNRI Tahun 1945, yang menyatakan bahwa Pemerintah Negara Indonesia melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut serta melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Muhammad Tahir Azhary,²² dengan mengambil inspirasi dari sistem hukum Islam, mengajukan pandangan bahwa ciri-ciri nomokrasi atau Negara Hukum yang baik itu mengandung 9 (sembilan) prinsip, yaitu:

²² Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992, hlm. 64

- d. Prinsip kekuasaan sebagai amanah;
- e. Prinsip musyawarah;
- f. Prinsip keadilan;
- g. Prinsip persamaan;
- h. Prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia;
- i. Prinsip peradilan yang bebas;
- j. Prinsip perdamaian;
- k. Prinsip kesejahteraan;
- l. Prinsip ketaatan rakyat.

Menurut Azhary, bahwa secara formal istilah negara hukum dapat disamakan dengan *rechtsstaat* ataupun *rule of law* mengingat ketiga istilah tersebut mempunyai arah yang sama, yaitu mencegah kekuasaan absolut demi pengakuan dan perlindungan hak asasi. Perbedaannya terletak pada arti materiil atau isi dari ketiga istilah tersebut yang disebabkan oleh latar-belakang sejarah dan pandangan hidup suatu bangsa.²³

Pasal 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, menyatakan bahwa Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum negara. Dalam penjelasan menyatakan bahwa penempatan Pancasila sebagai sumber dari segala sumber hukum negara adalah sesuai dengan Pembukaan UUDNRI Tahun 1945 yang menempatkan Pancasila sebagai dasar dan ideologi negara serta sekaligus dasar filsafat bangsa dan negara sehingga setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh bertentangan dengan nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila. Dengan ketentuan

²³ *Ibid*, hlm 36

ini sangat jelas bahwa seluruh produk hukum di negara ini harus mencamtumkan nilai-nilai pancasila sebagai falsafah negara.

2. Teori Keadilan Bermartabat

Teori Keadilan Bermartabat, yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini selain Teori Negara Hukum.

Penganut positivisme hukum menegaskan bahwa keadilan adalah ketika melaksanakan undang-undang. Esensi keadilan adalah ketika menerapkan hukum/undang-undang. Hans Kelsen sebagai penganut *positivisme* menolak masalah keadilan dijadikan bagian pembahasan dalam ilmu hukum. Menurutnya, keadilan adalah masalah ideologi yang ideal-rasional. Hukum harus diterima apa adanya, yaitu berupa peraturan-peraturan yang dibuat dan diakui oleh negara²⁴ Menurut friedman, esensi ajaran Kellsen adalah sebagai berikut :²⁵

1. Tujuan teori hukum seperti halnya setiap ilmu, adalah untuk mengurangi kekalutan serta meningkatkan kesatuan.
2. Teori hukum adalah ilmu, dan bukan kehendak. Ia adalah pengetahuan tentang hukum yang ada, dan bukan tentang hukum yang seharusnya ada.
3. Ilmu hukum adalah normatif, dan bukan ilmu alam.
4. Teori hukum sebagai suatu teori tentang norma-norma, tidaklah berurusan dengan persoalan efektifitas norma-norma hukum.
5. Suatu teori tentang hukum sifatnya murni tentang cara pengaturan dan isi yang berubah-ubah menurut jalan atau pola spesifik.

Hubungan antara teori hukum dengan suatu sistem hukum positif tertentu adalah sama halnya dengan hubungan antara hukum yang mungkin dan hukum yang ada. Hukum positif yang sifatnya kaku hanya berpihak kepada penguasa sebagai pemegang kendali suatu negara.

Hukum positif menurut Hart Lon Fuller menjelaskan bahwa esensi hukum terletak pada penggunaan kekuasaan pada unsur paksaan. Selain itu John Austin

²⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012, hlm. 113

²⁵ *Ibid*, hlm. 112-113

sebagai positivis utama mempertahankan satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi.²⁶

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.²⁷

Selain Aristoteles, Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:²⁸

1. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum;
2. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
3. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

²⁶ *Ibid*, hlm. 154-155

²⁷ *Ibid*, hlm. 367-368

²⁸ Wikipedia. *Pancasila*.http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua, akses internet tanggal 1 Juni 2017.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

Konsepsi keadilan Islam menurut Qadri²⁹ mempunyai arti yang lebih dalam daripada apa yang disebut dengan keadilan distributif dan akhirnya Aristoteles; keadilan formal hukum Romawi atau konsepsi hukum yang dibuat manusia lainnya. Ia merasuk ke sanubari yang paling dalam dan manusia, karena setiap orang harus berbuat atas nama Tuhan sebagai tempat bermuaranya segala hal termasuk motivasi dan tindakan.

Penyelenggaraan keadilan dalam Islam bersumber pada Al-Qur'an serta kedaulatan rakyat atau komunitas Muslim yakni umat. Makna yang terkandung pada konsepsi keadilan Islam ialah menempatkan sesuatu pada tempatnya, membebaskan sesuatu sesuai daya pikul seseorang, memberikan sesuatu yang memang menjadi haknya dengan kadar yang seimbang.

Prinsip pokok keadilan digambarkan oleh Madjid Khadduri³⁰ dengan mengelompokkan ke dalam dua kategori, yaitu aspek substantif dan prosedural yang masing-masing meliputi satu aspek dan keadilan yang berbeda. Aspek

²⁹ AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, PLP2M, Yogyakarta, 1987, hlm.1

³⁰ Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektf Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999, hlm.119-201.

substantif berupa elemen-elemen keadilan dalam substansi syariat (keadilan substantif), sedangkan aspek prosedural berupa elemen-elemen keadilan dalam hukum prosedural yang dilaksanakan (keadilan prosedural).

Manakala kaidah-kaidah prosedural diabaikan atau diaplikasikan secara tidak tepat, maka ketidakadilan prosedural muncul. Adapun keadilan substantif merupakan aspek internal dan suatu hukum di mana semua perbuatan yang wajib pasti adil (karena firman Tuhan) dan yang haram pasti tidak adil (karena wahyu tidak mungkin membebani orang-orang yang beriman suatu kezaliman).

Aplikasi keadilan prosedural dalam Islam dikemukakan oleh Ali bin Abu Thalib³¹ pada saat perkara di hadapan hakim Syuraih dengan menegur hakim tersebut sebagai berikut:

1. Hendaklah samakan (para pihak) masuk mereka ke dalam majelis, jangan ada yang didahulukan;
2. Hendaklah sama duduk mereka di hadapan hakim;
3. Hendaklah hakim menghadapi mereka dengan sikap yang sama;
4. Hendaklah keterangan-keterangan mereka sama didengarkan dan diperhatikan;
5. Ketika menjatuhkan hukum hendaklah keduanya sama mendengar.

Begitu pentingnya berlaku adil atau menegakkan keadilan, sehingga Tuhan memperingatkan kepada orang-orang yang beriman supaya jangan karena kebencian terhadap suatu kaum sehingga memengaruhi dalam berbuat adil, sebagaimana ditegaskan dalam Al-Qur'an Surat *al-Maidah* (5) ayat 8, yakni:

“Hai orang-orang yang beriman, hendaklah kamu jadi orang-orang yang selalu menegakkan (kebenaran) karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap suatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan takwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah Maha Mengetahui apa yang kamu kerjakan”.

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun

³¹ Hamka, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Putaka Panji Mas, Jakarta, 1983, hlm. 125.

hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,³² sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.³³

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).³⁴

Secara material-substansial dan intrinsik Pancasila adalah filosofis.

Misalnya, hakikat dari sila kemanusiaan yang adil dan beradab, belum lagi nilai

³² *Ibid.*

³³ Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973, hlm. 167.

³⁴ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010, hlm. 5.

dalam sila Ketuhanan Yang Maha Esa dan nilai-nilai di dalam sila-sila lainnya. Kesemuanya adalah bersifat metafisis/filosofis, dalam tata-budaya masyarakat Indonesia pra-kemerdekaan dan masih berlangsung hingga kini dan seharusnya di masa-masa yang akan datang, nilai Pancasila diakui sebagai filsafat hidup atau pandangan hidup yang di praktikkan. Sementara itu, secara formal-konstitusional, bangsa Indonesia mengakui Pancasila adalah dasar negara (filsafat negara) Republik Indonesia. Tidak ada satu undang-undang pun di dalam sistem hukum positif Indonesia yang tidak mencantumkan pengakuan bahwa seluruh struktur, isi, cara bekerja, tujuan, fungsi dan asas-asas dasar serta berbagai kaidah hukum lain sebagainya di dalam setiap Undang-undang yang tidak mencantumkan Pancasila. Secara psikologis dan kultural, bangsa dan budaya Indonesia sederajat dengan bangsa dan budaya manapun. Karenanya, wajar bangsa Indonesia sebagaimana bangsa-bangsa lain (Cina, India, Arab, Eropa) mewarisi sistem filsafat dalam budayanya. Pancasila adalah filsafat yang di warisi dalam budaya Indonesia yang apabila di cermati dapat di temukan pula di dalam sistem bangsa-bangsa di dunia.³⁵ Secara potensial, filsafat Pancasila akan berkembang bersama dinamika budaya; filsafat Pancasila akan berkembang secara konsepsional, kaya konsepsional dan kepustakaan secara kuantitas dan kualitas. Filsafat Pancasila merupakan bagian dari khasanah dan filsafat yang ada dalam kepustakaan dan peradaban modern.³⁶

Lebih jauh Teguh Prasetyo mengatakan bahwa falsafah bangsa Indonesia merupakan falsafah yang lahir atau digali dari budaya dan kehidupan bangsa Indonesia yang sudah ada sejak ratusan tahun yang lalu yang sudah sejak zaman

³⁵ Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Pertama Perkasa, Yogyakarta, 2013, hal., 62.

³⁶ Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014, hal. 23.

kerajaan-kerajaan kuno. Falsafah atau filsafat Pancasila didasari oleh sikap keseimbangan antara kekeluargaan namun tidak begitu saja mengesampingkan individu. Sebagaimana diungkapkan oleh Soedirman Kartohadiprodjo, Pancasila pada dasarnya bukan individu bebas melainkan individu yang terikat dalam artian kekeluargaan.

Terkait dengan pandangan bahwa Pancasila adalah filsafat bangsa Indonesia dalam artian pandangan dunia, maka Pancasila merupakan suatu falsafah yang bersistem, serta obyektif. Sila-sila Pancasila kait mengikat secara bulat atau dalam keutuhan.

Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Indonesia. Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2 dan sila ke-5. Sila ke-2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung delapan makna, yaitu:³⁷

1. Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia;
2. Saling mencintai sesama manusia;
3. Mengembangkan sikap tenggang rasa;
4. Tidak semena-mena terhadap orang lain;
5. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan;
6. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
7. Berani membela kebenaran dan keadilan;
8. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung sebelas makna, yaitu:³⁸

1. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong;
2. Bersikap adil;

³⁷ Wikipedia. *Keadilan Sosial*. http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial akses internet tanggal 1 Juni 2017.

³⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008, hlm. 156-157.

3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak-hak orang lain;
5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain;
6. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak bergaya hidup mewah;
8. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Menghargai hasil karya orang lain.
11. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada Pembukaan UUD Tahun 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah “Keadilan Sosial”.

Menurut Notohamidjojo,³⁹ keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teori keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangan anatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamanatkan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya akan tegak dalam masyarakat yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

³⁹ *Ibid.*

Keserasian hak dan kewajiban menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk sosial (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average utility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls.

Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan *voluntarisme*, *acsetisisme* dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme. Utilitarianisme merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).

Pengertian keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam mana kekayaan dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak

hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain. Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

Dalam konteks pembangunan Indonesia, keadilan inipun tidak bersifat sektoral, tetapi meliputi semua lapangan, baik dalam ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan. Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan, oleh sebab itu tentunya dengan tercapainya kemakmuran yang berkeadilan maka akan tercapai pula keadilan yang bermartabat.

Teori keadilan bermartabat menelaah hasil pemikiran filsafati mengenai Pancasila itu dengan menelusuri kelahiran Pancasila. Kesepakatan pertama itu dirumuskan dalam suatu peristiwa hukum penting yaitu dalam suatu pidato yang disampaikan oleh Soekarno dalam sidang *Dokuritsu Zyunbi Tyoosakai* atau Badan Penyelidik Usaha Persiapan Kemerdekaan Indonesia (BPUPKI) pada saat membahas dasar negara, khususnya dalam pidato Soekarno pada tanggal 1 Juni 1945. Soekarno menyebut dasar negara, atau dapat juga dipahami sebagai dasar dari sistem hukum positif Indonesia yang dikonseptualisasikan sebagai *philosophische grondslag*, sebagai fundamen, filsafat, pikiran yang sedalam-dalamnya yang di atasnya berdiri bangunan, atau apa yang dalam naskah asli pidato Soekarno yaitu suatu gedung, dalam hal ini gedung dimaksud adalah NKRI.

Soekarno juga menyebut Pancasila sebagai *weltan-schauung* yang umum dipahami sebagai pandangan hidup. Manakala naskah pidato Soekarno itu di baca dengan sedikit lebih teliti, *weltanschauung* berarti suatu pemahaman suatu bangsa, yang pada waktu itu diwakili Soekarno mengenai landasan atau alasan didirikannya BKRI, termasuk sistem hukum berdasarkan Pancasila.

Lebih khusus lagi, masih dalam pemahaman berdasarkan naskah pidato Soekarno yang dimaksud dengan *weltanschauung* itu adalah sebagai suatu cara memahami apa sesungguhnya yang dimaksudkan dengan merdeka. Kemerdekaan adalah suatu asas hukum⁴⁰ atau latar belakang yuridis yang lebih dalam, sebelum adanya butir-butir konsepsi mengenai Pancasila atau lima dasar serta lima asas itu mengkristal dalam rumusan yang di pahami saat ini.⁴¹

Selain mendasar, ciri lainnya dari berpikir secara kefilosofatan dicirikan secara sistematis. Sistematis berasal dari kata sistem yang artinya kebulatan dan sejumlah unsur yang saling berhubungan menurut tata pengaturan untuk mencapai suatu maksud atau menunaikan, suatu peranan tertentu. Dalam mengemukakan jawaban terhadap sesuatu masalah, digunakan pendapat atau argumen yang merupakan uraian kefilosofatan yang saling berhubungan secara dan terkandung adanya maksud atau tujuan tertentu.⁴²

3. Teori Keadilan Pancasila

Pancasila mempunyai karakter atau sifat yang fleksibel dan mampu memberikan tuntutan jaman dalam mengikuti globalisasi perubahan jaman. Di

⁴⁰ Menurut van Elkema Hommes, sebagaimana dikutip Sudikno Martokusumo, asas hukum ialah dasar-dasar atau petunjuk arah dalam pembentukan hukum positif. Sudikno mengutip hal itu dari Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, 1975, hlm., 49. Sedangkan Sudikno sendiri mengartikan asas atau prinsip hukum, merujuk Scholten, *Verzamelde Geschriften*, adalah pikiran dasar hukum yang terjelma dalam peraturan perundang-undangan dan putusan hakim yang merupakan hukum positif dan dapat dikemukakan dengan mencari sifat-sifat umum dalam peraturan konkret. Lihat, Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet., Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999, hlm., 34.

⁴¹ Teguh Prasetyo dan Absul Halim Barkatullah, (2012), *Op. Cit.*, hlm., 387.

⁴² *Ibid.*, hlm., 2-3

dalam pembahasan persoalan keadilan yang muncul di dalam masyarakat, Pancasila mampu memberikan jawaban untuk permasalahan itu. Pancasila mampu memberikan nilai-nilai keadilan sebagai pembaharuan hukum di Indonesia. Pembaharuan hukum di Indonesia sangat diperlukan karena masih banyaknya persoalan-persoalan baru yang belum dapat dijangkau oleh hukum. Persoalan-persoalan tersebut seyogyakan diselesaikan dengan satu visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila dalam melakukan pembaharuan hukum di Indonesia. Selain persoalan-persoalan baru yang belum terselesaikan, persoalan lama juga menjadi permasalahan yang juga dianggap urgent untuk segera diselesaikan, mengingat hukum selalu hadir dalam kehidupan masyarakat untuk memberikan kepastian, keadilan dan manfaat.

Pada era reformasi saat ini, bahwa Pancasila ikut dalam pandangan bagian dari pengalaman masa lalu yang dianggap buruk. Sebagai suatu konsep politik, Pancasila pada jaman orde baru pernah dipakai sebagai legitimasi ideologi dalam membenarkan negara orde baru dengan segala tujuannya. Persoalan ini kemudian menjadikan Pancasila terlupakan. Jadi sangat sulit untuk dielakkan jika muncul pendeskreditan atas Pancasila dimasa kini. Pancasila ikut disalahkan dan menjadi sebab kehancuran serta menjadi dasar utama dalam melakukan kesalahan dengan berkaca pada pemerintahan orde baru.

Banyak orang enggan berbicara Pancasila dan merasa tidak perlu untuk membicarakannya. Bahkan bisa jadi orang yang berbicara Pancasila dianggap ingin kembali ke masa lalu. Namun beranjak dari itu, tentunya kita harus mencermati lebih spesifik lagi arti penting dari Pancasila. Di dalam substansi Pancasila terkandung nilai-nilai yang positif yang mampu memberikan perubahan bagi bangsa ini. Nilai-nilai positif ini mampu memberikan landasan bagi terciptanya

suatu keadilan bagi bangsa Indonesia. Relevansi dengan keadilan maka nilai keadilan yang terkandung di dalam Pancasila dapat menjadi landasan dasar bagi terbentuknya hukum yang berkemanusiaan yang adil dan beradab serta berkeadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

Kemanusiaan yang adil dan beradab merupakan dasar dari perlindungan hak asasi yaitu memanusiakan manusia secara beradab tanpa mengurangi haknya sedikitpun. Sedangkan keadilan sosial merupakan keadilan yang digunakan untuk membedakan keadilan sosial dengan konsep keadilan dalam hukum. Keadilan sosial juga merupakan salah satu sila dalam Pancasila yaitu sila kelima dari Pancasila yang dirumuskan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 alinea keempat.

Dalam sila kedua dan sila kelima tersebut tertuang nilai-nilai tujuan Negara untuk menciptakan keadilan dalam konteks kehidupan bersama. Makna dari sila kedua dan sila kelima mengandung makna keadilan yang berupa nilai, tentunya harus diwujudkan dalam kehidupan bersama. Keadilan tersebut didasari dan dijiwai oleh hakekat keadilan sosial yaitu keadilan dalam hubungan manusia dengan dirinya sendiri, hubungan manusia dengan sesama, hubungan manusia dengan bangsa dan negaranya kemudian yang terakhir adalah hubungan manusia dengan Tuhannya. Walaupun banyak pendapat yang memberikan persepsi yang sama antara keadilan sosial dan Marxisme, akan tetapi sesuai dengan fleksibilitas Pancasila, ideologi ini sudah tidak dapat diaktualisasikan pada era reformasi seperti sekarang ini. Keadilan sosial pada era reformasi merupakan keadilan bagi masyarakat karena sosial bukan merupakan ideologi Marxisme. Sosial merupakan hal yang berkaitan dengan masyarakat bukan merupakan ideologi Marxisme seperti yang diagungagungkan oleh komunis.

Pancasila menjadi sumber dari segala sumber hukum yang menjadi norma dasar bangsa Indonesia dalam membentuk peraturan perundang-undangan. Pendapat Aristoteles bahwa keadilan harus dipahami dalam pengertian kesamaan. Pendapat ini sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Dapat disimpulkan bahwa seluruh rakyat Indonesia mendapatkan perlakuan yang sama dalam memperoleh keadilan. Akan tetapi Aristoteles membuat perbedaan penting antara kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik mempersamakan setiap manusia sebagai satu unit yang sama hak dan kewajibannya. Persamaan ini mengartikan bahwa kesamaan hak yang sama bagi semua masyarakat dalam memperoleh keadilan hak asasinya. Sebagai contoh hak hidup, hak merdeka, hak menyatakan pendapat dan lain-lain. Sedangkan kesamaan proporsional memberi tiap orang apa yang menjadi haknya sesuai dengan kemampuannya dan prestasinya.

Pancasila sebagai akar dari cita hukum bangsa Indonesia memberikan konsekuensi bahwa dalam dinamika kehidupan berbangsa dan bernegara, sebagai pandangan hidup yang dianut akan memberikan arah pada pikiran dan tindakan. Cita hukum adalah gagasan, karsa, cipta dan pikiran berkenaan dengan hukum atau persepsi tentang makna hukum, yang dalam intinya terdiri atas tiga unsur yakni keadilan, kehasil-gunaan atau manfaat dan kepastian hukum. Cita hukum terbentuk dalam pikiran dan sanubari manusia sebagai produk berpadunya pandangan hidup, keyakinan keagamaan dan kenyataan kemasyarakatan. Sejalan dengan itu maka, Ilmu hukum dan hukum Indonesia seyogyanya bertumpu dan mengacu pada cita hukum tersebut.⁴³

⁴³ B. Arief Sidharta, Ilmu Hukum Indonesia, FH Unika Parahyangan, Bandung, 2010.

Pembedaan tersebut, Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Perbedaan dan perdebatan tentang keadilan dapat diselesaikan dengan memantapkan visi, misi, tujuan dan persepsi tentang Pancasila itu sendiri. Tentunya dengan persamaan persepsi dalam memahami nilai-nilai dari Pancasila, akan terwujud persamaan persepsi tentang keadilan. Ajaran Thomas Hobbes terletak pada upaya teoretisnya mencegah konflik total dalam masyarakat, terkait dengan kecenderungan alamiah manusia mementingkan ego-nya. Pengambilan keputusan tentang keadilan jika memiliki norma dasar dengan persepsi sama tanpa mengutamakan ego masing-masing individu atau kelompok, maka keadilan tersebut diakui sebagai keadilan yang adil. Jadi dapat diartikan bahwa karakteristik keadilan Pancasila membutuhkan pemahaman tentang keasamaan visi, misi, tujuan dan persepsi dalam menciptakan hukum yang berkeadilan. Pancasila bersifat fleksibel dapat berubah-ubah sesuai dengan tuntutan jaman. Dalam pemaknaan nilai-nilai dalam substansi Pancasila, seyogyanya pengambil kebijakan mampu menempatkan Pancasila pada waktu tertentu dan tempat tertentu sesuai perkembangan jaman yang ada.

Karakteristik keadilan Pancasila jika dianalisis dengan Theory of Justice John Rawls memiliki keasamaan dengan pendapat Aristoteles. Kesamaan pendapat ini yaitu keadilan harus dipahami sebagai kesamaan. Manusia sebagai makhluk sosial harus memperoleh kesamaan di dalam hukum ataupun keasamaan dalam memperoleh keadilan. Pandangan Rawls memposisikan adanya situasi yang sama dan sederajat antara tiap-tiap individu di dalam masyarakat. Tidak ada perbedaan status, kedudukan atau memiliki posisi lebih tinggi antara satu dengan yang lainnya, sehingga satu pihak dengan lainnya dapat melakukan kesepakatan yang seimbang. Pandangan Rawls tersebut diyakinkan dengan ajaran Plato mengenai

penggunaan hukum sebagai sarana keadilan yaitu berangkat dari idealismenya tentang "negara ideal" dimana tiap orang berkesempatan menikmati keadilan dalam arti setiap orang mempunyai hak yang sama dalam memperoleh keadilan.

Dalam teorinya Rawls bermaksud mengembangkan suatu tatacara yang akan menghasilkan asas-asas keadilan : "Asas-asas keadilan itu menurut Rawls dapat ditentukan dengan semacam proses perjanjian di antara anggota-anggota masyarakat dengan mengindahkan antara lain kerjasama manusia, moralitas yang minimal, rasa keadilan, pilihan rasional, dan apa yang dinamakan primary goods (hal-hal utama yang ingin diperoleh setiap orang)".⁴⁴

Berdasarkan tata cara yang demikian itu Rawls menyimpulkan bahwa 2 (dua) asas keadilan akan disetujui secara bulat oleh anggota-anggota masyarakat, yaitu:

1. Setiap orang hendaknya memiliki suatu hak yang sama atas sistem menyeluruh yang terluas mengenai kebebasan-kebebasan dasar (basic liberties)
2. Perbedaan sosial dan ekonomi hendaknya diatur sedemikian hingga.
 - a. memberikan manfaat yang terbesar bagi mereka yang berkedudukan paling menguntungkan.
 - b. bertalian dengan jabatan dan kedudukan yang terbuka bagi semua orang berdasarkan persamaan kesempatan yang layak.⁴⁵

Prinsip keadilan yang pertama menyangkut distribusi dari kebebasan dasar yang sama bagi setiap orang dalam arti kesamaan. Kebebasan dasar yang utama adalah Hak Asasi Manusia yang wajib diberikan secara sama untuk setiap orang. Prinsip keadilan pertama ini sesuai dengan kemanusiaan yang adil dan beradab sila kedua dari Pancasila. Prinsip keadilan yang kedua berkaitan dengan jabatan,

⁴⁴ The Liang Gie, Op.Cit.

⁴⁵ Ibid.

kedudukan sosial, penghasilan dan kekayaan. Dalam hal ini Rawls menganut asas perbedaan, dalam arti kedudukan sosial tidak bisa disamaratakan akan tetapi pembagian keadilan sesuai dengan jasa atau kedudukan bagi individu orang tersebut. Hal ini sesuai dengan prinsip keadilan distributif.

Pandangan Rawls tentang dua prinsip diatas sesuai dengan prinsip keadilan Aristoteles yakni jika satu dengan yang lain mempunyai persamaan harus diperlakukan sama, jika berbeda harus pula diperlakukan beda, akan tetapi dalam porsi yang sama dalam konteks keadilan. Teori keadilan Aristoteles tersebut berdasar pada prinsip persamaan (equality). Prinsip persamaan tersebut sesuai dengan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Seluruh rakyat Indonesia mengartikan bahwa pemberian hak yang sama kepada seluruh rakyat Indonesia sesuai asas persamaan. Kedua prinsip Rawls diatas kemudian digunakan sebagai pranata hukum dalam menciptakan kepastian yang berkeadilan serta mendistribusikan manfaat.

Karakteristik keadilan Pancasila yaitu memanusiakan manusia secara adil dan beradab sesuai hak asasinya. Hak Asasi Manusia telah melekat semenjak manusia di dalam kandungan. Hak Asasi Manusia harus selalu dilindungi karena hukum ada untuk masyarakat. Hak asasi merupakan hak perlakuan yang sama dihadapan hukum. Selain memanusiakan manusia, karakteristik keadilan Pancasila juga memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Manusia sebagai makhluk sosial, sehingga harus saling hormat menghormati antar sesama sesuai dengan ajaran Agustinus adalah soal nilai-nilai yakni harga dan cinta, dan mengasihi sesama.

Hormat-menghormati antar sesama bertujuan untuk menghormati hak manusia dalam memperoleh keadilan dan kesejahteraan karena keadilan dalam sila

kelima Pancasila memberikan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Karakteristik keadilan Pancasila merupakan kaidah-kaidah moral serta nilai Value tentang kebenaran yaitu keadilan yang berfungsi sebagai landasan untuk membentuk keadilan hukum dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang mengadopsi nilai-nilai keadilan yang berdasarkan Pancasila sebagai ideologi bangsa Rechtsidee.

Cita hukum Rechtsidee tentunya mempunyai tujuan yaitu keadilan. Di dalam hukum, keadilan berbeda dengan keadilan sosial Pancasila ataupun dengan kemanusiaan yang adil dan beradab. Keadilan dalam hukum secara harfiahnya mempunyai makna yang sempit yakni apa yang sesuai dengan hukum dianggap adil sedang yang melanggar hukum dianggap tidak adil. Jika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan pengadilan untuk memulihkan keadilan. Berbeda dengan konsep keadilan Pancasila.

Dalam keadilan berdasarkan Pancasila, merupakan kewajiban moral yang mengikat anggota masyarakat dalam hubungannya dengan anggota masyarakat yang lainnya. Keadilan sosial di dalam Pancasila merupakan suatu sumber nilai yang harus dijabarkan menjadi keadilan hukum. Tujuan mencapai keadilan itu melahirkan konsep keadilan sebagai hasil atau keputusan yang diperoleh dari penerapan atau pelaksanaan sepatutnya asas-asas dan perlengkapan hukum. Pengertian keadilan ini dapat disebut keadilan prosedural (“procedural” Justice) dan konsep inilah yang dilambangkan dengan dewi keadilan, pedang, timbangan, dan penutup mata untuk menjamin pertimbangan yang tak memihak dan tak memandang orang.⁴⁶

4. Teori Kewenangan

⁴⁶ Glenn R. Negley, “Justice”, dalam Louis Shores, ed., *Collier’s Encyclopedia*, Volume 13, Crowell_Collier, 1970.

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).⁴⁷

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”,⁴⁸ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh Negara.⁴⁹

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan.⁵⁰ Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu Negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: a) hukum; b) kewenangan (wewenang); c) keadilan; d) kejujuran; e) kebijakbestarian; dan f) kebajikan.⁵¹

⁴⁷ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 1998), hlm. 35-36

⁴⁸ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, (Surabaya: Universitas Airlangga, 1990), hlm. 30

⁴⁹ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, (Yogyakarta: Kanisius, 1990), hlm. 52

⁵⁰ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang*, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, tanpa tahun, hlm. 1

⁵¹ Rusadi Kantaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 1998), hlm. 37-38

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan Negara agar Negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga Negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu Negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.⁵²

Kekuasaan agar dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga Negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban.⁵³ Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Kewenangan sering disejajarkan dengan istilah wewenang. Istilah wewenang digunakan dalam bentuk kata benda dan sering disejajarkan dengan istilah "*bevoegheid*" dalam istilah hukum Belanda. Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah "*bevoegheid*". Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah "*bevoegheid*" digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam hukum privat.

⁵² Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35

⁵³ Rusadi Kantaprawira, *Op Cit*, hlm. 39

Dalam konsep hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.⁵⁴

Ateng Syafrudin berpendapat ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang.⁵⁵ Kita harus membedakan antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.⁵⁶

Pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah:

Bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer. (wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik).⁵⁷

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang

⁵⁴ Phillipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 20

⁵⁵ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, (Bandung, Universitas Parahyangan, 2000), hlm. 22

⁵⁶ Indroharto, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, dalam Paulus Efendie Lotulung, *Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

⁵⁷ Stout HD, *de Betekenissen van de wet*, dalam Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, (Bandung: Alumni, 2004), hlm.4

berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Kewenangan yang dimiliki oleh organ (institusi) pemerintahan dalam melakukan perbuatan nyata (riil), mengadakan pengaturan atau mengeluarkan keputusan selalu dilandasi oleh kewenangan yang diperoleh dari konstitusi secara atribusi, delegasi, maupun mandat. Suatu atribusi menunjuk pada kewenangan yang asli atas dasar konstitusi (UUD). Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Fokus kajian teori kewenangan adalah berkaitan dengan sumber kewenangan dari pemerintah dalam melakukan perbuatan hukum dalam hubungannya dengan hukum publik maupun dalam hubungannya dengan hukum privat.

Indroharto, mengemukakan tiga macam kewenangan yang bersumber dan peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu, meliputi:⁵⁸

1. Atribusi;

Atribusi ialah pemberian kewenangan oleh pembuat undangundang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali. Legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang itu, dibedakan antara:

⁵⁸ Ridwan HR. Hukum Administrasi Negara. (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2008), hlm. 104

- a. berkedudukan sebagai original legislator di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi (konstituante) dan DPR bersama sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan pemerintah daerah yang melahirkan peraturan daerah;
- b. bertindak sebagai delegated legislator, seperti presiden yang berdasarkan pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah di mana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan TUN tertentu.

2. delegasi; dan

Delegasi adalah penyerahan wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ yang lain. Dalam delegasi mengandung suatu penyerahan, yaitu apa yang semula kewenangan si A, untuk selanjutnya menjadi kewenangan si B. Kewenangan yang telah diberikan oleh pemberi delegasi selanjutnya menjadi tanggung jawab penerima wewenang. Mandat, di situ tidak terjadi suatu pemberian wewenang baru maupun pelimpahan wewenang dan Badan atau Pejabat TUN yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

F.A.M. Stroink dan J.G. Steenbeek, seperti dikutip oleh Ridwan HR, mengemukakan bahwa dua cara organ pemerintah memperoleh kewenangan, yaitu:

- a. atribusi; dan
- b. delegasi.⁵⁹

⁵⁹ Ibid., hlm. 105

Atribusi berkenaan dengan penyerahan wewenang baru, sedangkan delegasi menyangkut pelimpahan wewenang yang telah ada (oleh organ yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada organ lain; jadi secara logis selalu didahului oleh atribusi).

Kedua cara organ pemerintah dalam memperoleh kewenangan itu, dijadikan dasar atau teori untuk menganalisis kewenangan dari aparatur negara di dalam menjalankan kewenangannya.

Philipus M. Hadjon membagi cara memperoleh wewenang atas dua cara, yaitu:⁶⁰

a. atribusi; dan

Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber kepada undang-undang dalam arti materiil. Atribusi juga dikatakan sebagai suatu cara normal untuk memperoleh wewenang pemerintahan. Sehingga tampak jelas bahwa kewenangan yang didapat melalui atribusi oleh organ pemerintah adalah kewenangan asli, karena kewenangan itu diperoleh langsung dari peraturan perundang-undangan (utamanya UUD 1945). Dengan kata lain, atribusi berarti timbulnya kewenangan baru yang sebelumnya kewenangan itu, tidak dimiliki oleh organ pemerintah yang bersangkutan.

b. delegasi dan kadang-kadang juga mandat.

Delegasi diartikan sebagai penyerahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintahan (pejabat Tata Usaha Negara) kepada pihak lain tersebut. Dengan kata penyerahan, ini berarti adanya perpindahan tanggung jawab dan yang memberi delegasi (*delegans*) kepada yang menerima delegasi

⁶⁰ Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang Pemerintahan (*Bestuurbevoegdheid*), Pro Justitia Tahun XVI Nomor I Januari 1998, him. 90.

(*delegetaris*). Suatu delegasi harus memenuhi syarat-syarat tertentu, antara lain:

1. delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
3. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
4. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
5. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*) artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.⁶¹

3. Mandat.

Mandat diartikan suatu pelimpahan wewenang kepada bawahan. Pelimpahari itu bermaksud memberi wewenang kepada bawahan untuk membuat keputusan a/n pejabat Tata Usaha Negara yang memberi mandat. Tanggungjawab tidak berpindah ke mandataris, melainkan tanggungjawab tetap berada di tangan pemberi mandat, hal ini dapat dilihat dari kata a.n (atas nama). Dengan demikian, semua akibat hukum yang ditimbulkan oleh adanya keputusan yang dikeluarkan oleh mandataris adalah tanggung jawab si pemberi mandat. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen, yaitu:

1. pengaruh;
2. dasar hukum; dan
3. konformitas hukum.⁶²

Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum. Komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya dan komponen konformitas hukum mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar

⁶¹ Ibid, hlm. 994

⁶² Ibid, hlm. 90.

umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:⁶³

- a. *with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (originair), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non existent powers and assigns them to an authority.*
- b. *Delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that the acquired the power) can exercise power in its own name.*
- c. *With mandate, there is not transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the body (mandataris) to make decision or take action in its name.*

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

⁶³ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, (Nijmegen: Ars Aequilibrari, 1998), hlm. 16-17

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut.

Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:⁶⁴

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Kewenangan harus dilandasi oleh ketentuan hukum yang ada (konstitusi), sehingga kewenangan tersebut merupakan kewenangan yang sah. Dengan demikian, pejabat (organ) dalam mengeluarkan keputusan didukung oleh sumber kewenangan tersebut. Stroink menjelaskan bahwa sumber kewenangan dapat diperoleh bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dengan cara atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan organ (institusi) pemerintah adalah suatu kewenangan yang dikuatkan oleh hukum positif guna mengatur dan mempertahankannya. Tanpa kewenangan tidak dapat dikeluarkan suatu keputusan yuridis yang benar.⁶⁵

G. Kerangka Pemikiran

Kendala yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis.

⁶⁴ Philipus M. Hadjon, *Op Cit*, hlm. 5

⁶⁵ F.A.M. Stroink dalam Abdul Rasyid Thalib, *Wewenang Mahkamah Konstitusi dan Aplikasinya dalam Sistem Ketatanegaraan Republik Indonesia*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2006), hlm. 219

Dalam menjawab kendala penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.⁶⁶ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁶⁷ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁶⁸

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.⁶⁹

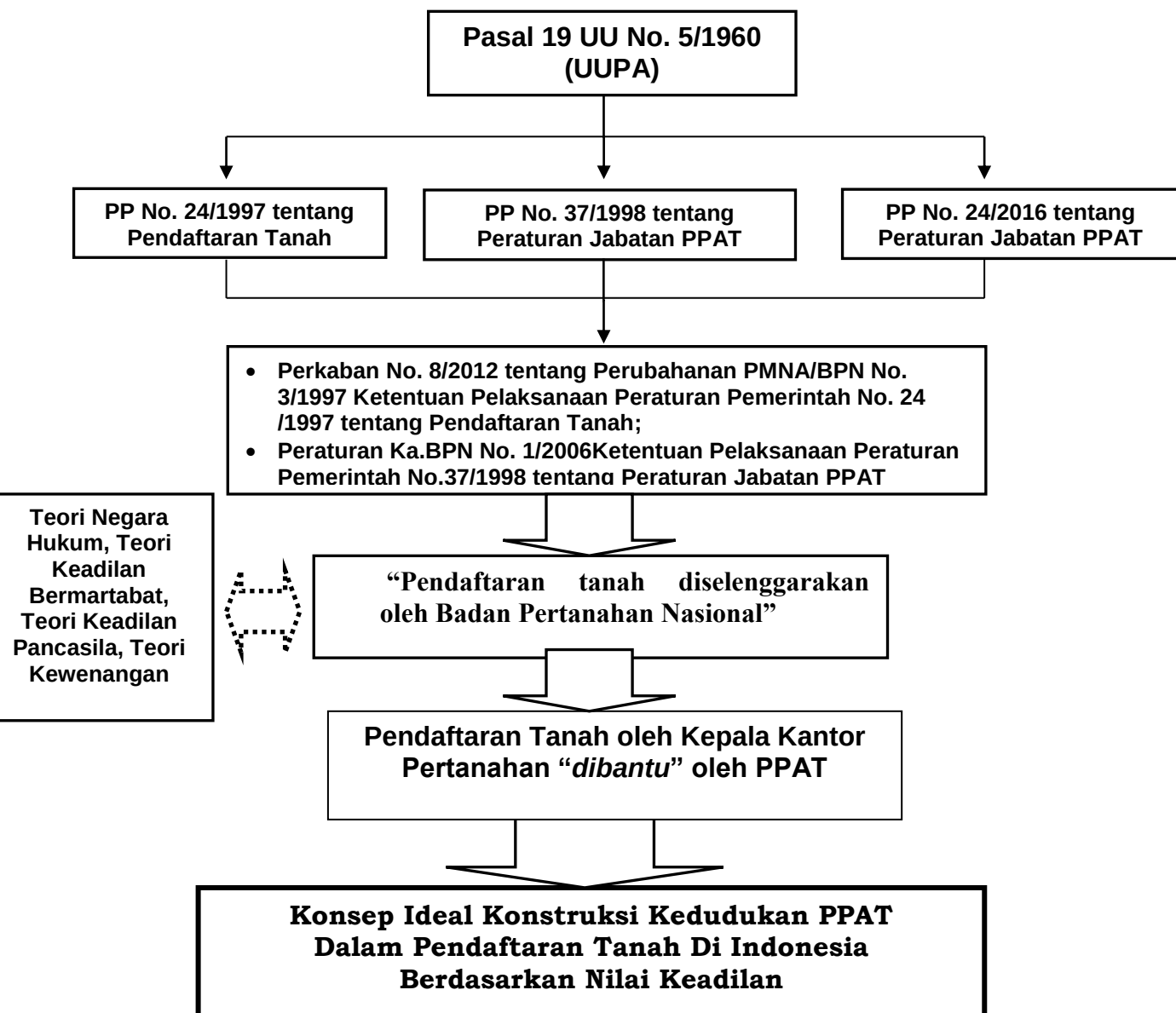
Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini. Adapun kerangka pemikiran dalam penelitian ini adalah sebau berikut :

⁶⁶ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hal.115-116.

⁶⁷ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

⁶⁸ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

⁶⁹ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.



H. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian.

Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut :⁷⁰

⁷⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 43.

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan”.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Deli dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁷¹

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan

⁷¹ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.⁷²

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁷³, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa

⁷² Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

⁷³ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:⁷⁴

- a. Pendekatan undang-undang (*statute approach*);
- b. Pendekatan kasus (*case approach*);
- c. Pendekatan historis (*historical approach*);
- d. Pendekatan komparatif (*comparative approach*);
- e. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁷⁵ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan.⁷⁶ Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum ("*rechtsbeginselen*") yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁷⁷

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal⁷⁸ dengan pendekatan *socio legal research*. Di dalam pendekatan *socio-legal research* berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti "norm" peraturan perundang-undangan dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang

⁷⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

⁷⁵ *Ibid.*, hlm. 93.

⁷⁶ *Ibid.*, hlm. 94.

⁷⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252.

⁷⁸ Penelitian hukum non doktrinal adalah metode penelitian empiris. Soetandyo, *Ibid*, hlm. 148.

hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis⁷⁹. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.⁸⁰

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber--sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber--sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis*, deskriptif maksudnya menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum hal-hal yang berkaitan dengan kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan, sedangkan analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat tentang kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia.

Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, “Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara

⁷⁹ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

⁸⁰ Soerjono Soekanto (II), *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 9.

sistematik, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki”.⁸¹

4. Sumber dan Jenis Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁸²

Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan.

- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁸³ meliputi :

- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :⁸⁴

- a) Peraturan perundang-undangan;
- b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
- c) Putusan hakim.

Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam disertasi ini, meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

⁸¹ Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1998, hlm. 3.

⁸² P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

⁸³ *Ibid.*, hlm. 88

⁸⁴ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- i) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan Dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- k) Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- l) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- m) Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penetapan Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- n) Peraturan Kepala BPN Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

- o) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.
- p) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT).
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, disertasi dan disertasi hukum serta kamus hukum termasuk jurnal hukum dan publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.⁸⁵
- Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai PPAT, dalam penulisan disertasi ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia, termasuk makalah/artikel mengenai pertanahan.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁸⁶

5. Teknik Pengumpulan Data

⁸⁵ Soerjono Soekantodan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 33-37

⁸⁶ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian, yaitu perlindungan hukum terhadap profesi PPAT.

b. Teknik Wawancara.

Teknik wawancara adalah teknik pengumpulan data primer dari para pihak yang dijadikan informan penelitian. Teknik wawancara dilakukan dengan mempersiapkan terlebih dahulu Pedoman Wawancara. Pedoman wawancara

tersebut berisi pokok-pokok pertanyaan terbuka untuk diajukan kepada para informan penelitian.

Setidaknya, terdapat dua jenis wawancara, yakni: 1). wawancara mendalam (*in-depth interview*), di mana peneliti menggali informasi secara mendalam dengan cara terlibat langsung dengan kehidupan informan dan bertanya jawab secara bebas tanpa pedoman pertanyaan yang disiapkan sebelumnya sehingga suasanaanya hidup, dan dilakukan berkali-kali. 2). wawancara terarah (*guided interview*) di mana peneliti menanyakan kepada informan hal-hal yang telah disiapkan sebelumnya.

Dalam penulisan disertasinya, wawancara dilakukan secara bebas terpimpin dengan para informan yang mempunyai kompetensi, kapabilitas dan kapasitas yang berkaitan dengan perlindungan hukum terhadap PPAT, meliputi :

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Wilayah Jawa Tengah;
- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Di Wilayah Jawa Tengah;
- 3) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Di Wilayah Jawa Tengah;
- 4) Pengurus Wilayah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Propinsi Jawa Tengah;
- 5) Pengurus Daerah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kabupaten/Kota Di Wilayah Propinsi Jawa Tengah;
- 6) Iman Ikhsanto (PPAT Kabupaten Pemalang);
- 7) Ngadiono (PPAT Kota Semarang);
- 8) Adi Susanto (PPAT Kabupaten Pemalang);
- 9) Dini Warastuti (PPAT Kota Semarang);
- 10) Yani Dwi Rahayu (PPAT Kota Blora)

c. Observasi.

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan pengamatan langsung ke locus dan obyek penelitian. Observasi dilakukan untuk memperoleh berbagai informasi dan data faktual serta memahami situasi dan kondisi dinamis obyek penelitian.

6. Penentuan Sampel

Pentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁸⁷ Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,⁸⁸ meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.

7. Teknik Analisis Data

Pada hakikatnya analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode atau tanda, dan mengkategorikannya sehingga diperoleh suatu temuan berdasarkan fokus atau masalah yang ingin dijawab. Melalui serangkaian aktivitas tersebut, data kualitatif yang biasanya berserakan dan

⁸⁷ *Ibid.*, hlm. 126

⁸⁸ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 120.

bertumpuk-tumpuk bisa disederhanakan untuk akhirnya bisa dipahami dengan mudah. Pada bagian analisis data diuraikan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain agar peneliti dapat menyajikan temuannya. Analisis ini melibatkan pengerjaan, pengorganisasian, pemecahan dan sindisertasi data serta pencarian pola, pengungkapan hal yang penting, dan penentuan apa yang dilaporkan.

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan selama dan setelah pengumpulan data, dengan teknik-teknik misalnya analisis domain, analisis taksonomis, analisis komponensial, dan analisis tema. Dalam hal ini peneliti dapat menggunakan statistik nonparametrik, logika, etika, atau estetika. Dalam uraian tentang analisis data ini supaya diberikan contoh yang operasional, misalnya matriks dan logika.

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *deskriptif kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus,⁸⁹ mengenai rekonstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan.

⁸⁹ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan 3, Jakarta, 1998, hlm. 10

I. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 5 (lima) bab, yakni sebagai berikut :

Bab I, Pendahuluan membahas tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Orisinalitas/Keaslian Penelitian, Tujuan Penelitian, Kegunaan Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

Bab II, Kajian Pustaka yang membahas tentang Kajian Teoritis Tentang Tugas PPAT dan Pendaftaran Tanah.

Bab III, Konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia.

Bab IV, Penyebab konstruksi kedudukan PPAT di Indonesia saat ini belum memenuhi Nilai Keadilan;

Bab V, Konsep ideal konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan.

Bab VI, sebagai Penutup akan mengemukakan Simpulan, beberapa Saran dan Implikasi Kajian Disertasi.

J. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI KEDUDUKAN PPAT DALAM PENDAFTARAN TANAH BERDASARKAN NILAI KEADILAN”** ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaruan Teori (Temuan)
1.	Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Yang Telah Dibuatnya (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Banjarmasin Nomor 07/PDT.G/1997/P N.BJM) TANGGAL 28 MARET 1997	Miming Yuliati (UGM, 2013)	Perlindungan hukum bagi PPAT dalam pelaksanaan tugasnya sehari-hari, peran serta dalam pembinaan dan pengawasan oleh IPPAT, Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah maupun Kepala Kantor Pertanahan sangat diperlukan guna meminimalisasi kesalahan-kesalahan yang dapat terjadi dalam pembuatan akta.	Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT oleh pihak yang berwenang belum optimal
2.	Tanggung jawab pejabat pembuat akta tanah (PPAT) terhadap akta yang mengandung unsur penyalahgunaan keadaan :: Studi kasus Perkara Perdata No. 33/Pdt.G/2005/P N.Btl	Prasetyowati (UGM, 2009)	Tanggung jawab PPAT sehubungan dengan pelaksanaan tugas dan kewenangannya membuat akta meliputi tanggung jawab dari segi formil secara keseluruhan dan dari segi meteril sebatas pada kebenaran yuridis pada obyeknya.	Unsur penyalahgunaan keadaan termasuk dalam cacat kehendak adapun kriterianya adalah jika kedudukan para pihak tidak seimbang dari aspek ekonomi dan kejiwaan.
3.	Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Melaksanakan Jabatannya	Dewi Mekar Fatmaningrum (UNAIR, 2010)	Pengawasan yang dilakukan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya terhadap PPAT yang menjadi anggota IPPAT saja dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi, dalam arti apabila PPAT tersebut diketahui melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik PPAT, maka akan langsung diperiksa dan apabila terbukti melanggar Kode Etik PPAT, maka akan diberikan sanksi sesuai	Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap PPAT hanyalah bersifat fungsional saja, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya.

			dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.	
4	Rekontruksi Kedudukan Pejabat Pembuat AKta Tanah dalam Pendaftaran Tanah Berdasarkan Nilai Keadilan	Rahardian Ayu Saputri (UNISSULA, 2019)	Tugas penyelenggaraan pendaftaran tanah yang berada di seluruh wilayah Indonesia merupakan kewenangan Pemerintah, yang ditugaskan kepada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sebagaimana yang telah disebutkan di dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan: “Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional” Tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh BPN selaku bagian/wakil pemerintah, oleh sebab itu perlu adanya rekonstruksi ketentuan tersebut menjadi “dan” yang bertujuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan dalam posisinya masing-masing Kantor Pertanahan adalah tempat mencatatkan administrasi Pertanahan. Kesenjangan Pasal 6 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi (1) (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.	Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan: “Pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional” Tugas pendaftaran tanah dilakukan oleh BPN selaku bagian/wakil pemerintah, oleh sebab itu perlu adanya rekonstruksi ketentuan tersebut menjadi “dan” yang bertujuan untuk mencapai kesetaraan dan keadilan dalam posisinya masing-masing. Ketentuan Pasal 6 ayat 2 PP No. 24 Tahun 1997 yang berbunyi “(1) (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan raturan perundang-undangan yang bersangkutan” menjadi Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan bersama dengan PPAT dan Pejabat lain yang ditegaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu

				menurut Peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
--	--	--	--	--