

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan manusia, keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak-tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa diantara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah, sebagaimana dikatakan oleh Adrian Sutedi :⁸

"Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat penting dalam berbagai kehidupan terlebih lagi sebagai tempat bermukim/perumahan. Maraknya pembangunan di berbagai bidang kehidupan menyebabkan tanah menjadi komoditi yang mempunyai nilai ekonomi yang sangat tinggi dan sulit dikendalikan. Kondisi demikian terutama diakibatkan oleh kebutuhan lahan yang terus meningkat dengan sangat pesat sementara ketersediannya terbatas sehingga tidak jarang menimbulkan konflik pertanahan baik berupa konflik kepemilikan maupun konflik yang menyangkut penggunaan/peruntukan tanah itu sendiri.

Begitu penting dan berharganya keberadaan tanah bagi kehidupan manusia maka telah diamanatkan di dalam Pasal 19 UUPA bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah.

⁸ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, (Jakarta : Penerbit Sinar Grafika, 2006), Hal 22

Menurut ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah:⁹

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

Ketentuan lebih lanjut pengaturan pendaftaran tanah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang dalam perkembangannya oleh pemerintah Peraturan Pemerintah tersebut telah dilakukan penyempurnaan dengan diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997.

Tujuan pelaksanaan pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses tersebut berupa Buku Tanah dan Sertifikat yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur. Sertifikat hak atas tanah tersebut merupakan alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (1) huruf c UUPA. Dengan kepastian hak setidak-tidaknya akan dapat dicegah sengketa

⁹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Pembentukan UUPA, isi dan pelaksanaannya, jilid 1, Hukum'lanah Indonesia*, (Jakarta : Djambatan, 1999), Hal 460.

tanah, dengan sertifikat tanah maka jelaslah tanah tersebut sudah terdaftar di kantor pendaftaran tanah sehingga setiap orang dapat mengetahui bahwa tanah tersebut telah ada pemiliknya. Demikian pula pendaftaran yang dilakukan atas hak seseorang, mencegah klaim seseorang atas tanah.

Keberadaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 ini telah memperkaya Pasal 19 yaitu :¹⁰

- 4) Dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikannya kepastian hukum dan perlindungan hukum;
- 5) Di zaman informasi ini, maka kantor Badan Pertanahan sebagai kantor di garis depan haruslah memelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan terkait tanah, informasi bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah atau bangunan yang ada.
- 6) Untuk itu perlu tertib administrasi pertanahan dijelaskan untuk hal yang wajar.

Pelaksanaan pendaftaran tanah melibatkan berbagai instansi yang terkait antara lain Kelurahan, Kecamatan, Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan juga Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) apabila terjadi peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh anggota masyarakat.

¹⁰ AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia Berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997*, (Bandung : Mandar Maju, 1999), Hal. 2

Pelayanan publik saat ini masih menjadi permasalahan tersendiri dalam mekanisme pemerintahan bangsa ini, adanya indikasi pelaksanaan pelayanan yang rumit, tidak efektif dan efisien, tidak akuntabel, terlibat KKN hingga sejumlah persoalan mengenai kinerja aparaturnya pemerintahan yang cenderung dianggap sebagai suatu masalah.

Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip *good governance* merupakan landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis. Tata pemerintahan yang baik merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat madani. Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan kontribusi, pemberdayaan dan keseimbangan antara tiga pilarnya yaitu pemerintah, swasta dan masyarakat.

Berdasarkan realita yang ada, permasalahan tersebut masih ditemui secara umum di setiap instansi pemerintahan yang ada. Tidak terlepas dengan kondisi yang terjadi dalam pelayanan pertanahan. Dalam penelitian ini, penulis ingin mengetahui apakah pelaksanaan prinsip *good governance* dalam penyelenggaraan pelayanan publik dalam pendaftaran tanah yang dilakukan oleh PPAT sudah terlaksana dengan baik atau belum, karena menurut hasil observasi yang dilakukan di praktik, masih banyak warga yang kurang puas dengan kinerja PPAT. Misalnya, banyak warga yang mengeluh dengan waktu pengurusan yang seharusnya 90 hari ternyata bisa

lebih dari 90 hari, sehingga warga menjadi malas untuk mengurus perubahan hak atas tanahnya.

Dengan memahami hal-hal yang disebutkan di atas, maka penting bagi untuk membahas perumusan tentang pelaksanaan *good governance* dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh PPAT sebagai salah satu pihak yang memiliki wewenang dalam melaksanakan pendaftaran tanah khususnya pemeliharaan data pertanahan sehingga dapat memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat.

Fungsi PPAT dalam rangkaian pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pendaftaran tanah, dengan menyediakan data (alat bukti) yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah tertentu. Oleh karena itu, ketepatan kepastian dan kebenaran informasi yang tertuang dalam akta yang dibuat oleh PPAT sangat menentukan bagi proses pendaftaran untuk mendapatkan perlindungan hak atas tanah bagi warga masyarakat, sehingga PPAT disamping harus bertanggung jawab terhadap kepastian dan kebenaran isi akta, juga wajib menyampaikan akta yang ditandatanganinya beserta warkah-warkah lain kepada Kantor Pertanahan dalam jangka waktu tujuh hari kerja sejak ditandatanganinya akta.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan di atas, maka saya tertarik untuk mengambil judul penelitian tentang pelaksanaan pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan.

B. Rumusan Masalah

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

1. Bagaimana proses Pendaftaran Tanah di Indonesia ?
2. Mengapa proses Pendaftaran Tanah di Indonesia belum berjalan dengan baik ?
3. Bagaimana peran PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia ?
4. Bagaimana konsep ideal pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam proses Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan ?

C. Tujuan Penelitian

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

1. Untuk mengetahui dan menganalisis proses Pendaftaran Tanah di Indonesia;
2. Untuk mengetahui dan menganalisis proses Pendaftaran Tanah di Indonesia belum berjalan dengan baik;
3. Untuk mengetahui dan menganalisis peran PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia;
4. Untuk mengetahui dan menganalisis konsep ideal pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam proses Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan.

D. Kegunaan Penelitian

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

a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan memberikan masukan pemikiran terhadap perkembangan ilmu administrasi negara, khususnya dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yang sesuai dengan prinsip *good governance*.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan bagi pemerintah khususnya di Kantor Badan Pertanahan Nasional dan PPAT di seluruh Indonesia dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik dalam pendaftaran tanah yang sesuai dengan prinsip *good governance*.

E. Kerangka Teori

Terdapat beberapa teori hukum yang dapat digunakan untuk menjawab persoalan yang dihadapi terkait pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan, kerangka teori yang akan disajikan meliputi:

1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*;
2. Teori Kekuasaan Negara Sebagai *Middle Theory*;
3. Teori Sistem Hukum Sebagai *Applied Theory*;

Diharapkan dengan kerangka teoritik tersebut permasalahan berkenaan dengan pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam Pendaftaran Tanah oleh

PPAT berbasis Nilai Keadilan dapat diperoleh kejelasan sebelum penelitian disertasi dilaksanakan proses pendataan dan analisisnya.

1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*;

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 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.¹¹

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

¹¹ *Ibid*, hlm. 367-368

keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:¹²

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.

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.

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama

¹² Wikipedia. *Pancasila*.http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua, akses internet tanggal 21 Juli 2017, pukul 17.15 WIB.

disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,¹³ 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.¹⁴

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 *staatidee* (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 government*) dan kesepakatan tentang

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1973), hlm. 167.

bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).¹⁵

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:¹⁶

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:¹⁷

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

¹⁵ Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 5.

¹⁶ Wikipedia. *Keadilan Sosial*. http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial akses internet akses internet tanggal 21 Juli 2017, pukul 18.00 WIB,.

¹⁷ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 156-157.

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 Undang-Undang Dasar 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,¹⁸ 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 adanya bukan pada bahasa tulisan, tetapi lebih pada bahasa hati yang hanya didekati dengan niat dan itikad yang baik dan dirasakan dengan hati yang bersih. Dapat diketahui bahwa dalam keadilan harus ada kesediaan untuk bertenggang rasa, tidak memikirkan kepentingan dan kesenangan sendiri, kesediaan untuk berkorban, serta

¹⁸ *Ibid.*

adanya kesadaran bahwa apapun yang dimiliki ternyata tidak mutlak miliknya. Ada hak-hak orang lain didalamnya, penggunaan terhadap apapun yang dianggap miliknya atau sesuatu ada dalam kekuasaannya dengan sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kerugian pada orang lain. Apabila penggunaan fasilitas umum, pemahaman yang demikian menjadi sangat penting dalam menjaga suasana kebersamaan yang berkeadilan. Untuk dapat berlaku adil, orang harus mempunyai kemampuan berpikir dan bersikap menempatkan diri seolah sebagai pihak yang berada diluar sendirinya sendiri, sehingga akan ada empati yang mempunyai peran penting dalam mewujudkan makna keadilan.¹⁹

Keadilan menjadi ruh yang mampu mengarahkan dan memberi kehidupan pada norma hukum tertulis, sehingga jika keadilan ini menjadi ruh, maka hukum tertulis itu ibarat tubuh manusia. Tanpa ruh, tubuh akan mati, sebaliknya tanpa tubuh, kehidupan roh tidak akan terimplikasi dalam realitas. Jika ruh dan tubuh dapat berjalan seiring, akan ada harmoni dalam kehidupan manusia, tapi jika terjadi benturan kepentingan, tidak jarang tubuh harus dikorbankan misalnya tangan diamputasi, payudara diangkat dalam rangka menjaga kelangsungan ruh dalam tubuh manusia. Hal ini bisa berarti, apabila terjadi benturan antara norma hukum tertulis dengan keadilan, maka keadilan sebagai ruh aturan hukum tertulis yang

¹⁹ Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2016, hlm. 32

sebenarnya hanya merupakan alat untuk mewujudkan keadilan dapat diganti atau ditinggalkan.²⁰

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teorisi keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangannya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan tegas mengamankan 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.

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*, *acetisisme* dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme.²¹

²⁰ *Ibid.* hlm. 33

²¹ 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 sumber daya 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.²²

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.²³

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

²² <http://refflinsukses.blogspot.com/2013/05/pengertian-keadilan.html>, akses internet tanggal 21 Juli 2017, pukul 18.00 WIB.

²³ Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.

2. Teori Kekuasaan Negara sebagai *Middle Theory*;

Ada keterkaitan secara konseptual antara kekuasaan, kewenangan dan kedaulatan. Ketiga konsep tersebut sama-sama berkaitan dengan kekuasaan. Secara umum kekuasaan merupakan kemampuan mempengaruhi agar pihak lain bertindak sesuai dengan pihak yang mempengaruhi. Pengaruh yang terkait dengan negara, dari atau ditujukan kepada negara, khususnya dalam pembuatan kebijakan publik, dan kekuasaan itu bisa dipaksakan secara fisik (koersif) merupakan karakteristik kekuasaan politik. Kekuasaan politik berkait dengan kehidupan bersama atau sosial atau ada dalam konteks sosial maka kekuasaan politik merupakan bagian dari kekuasaan sosial atau kekuasaan dalam arti khusus, sedangkan kewenangan adalah kekuasaan, tetapi merupakan kekuasaan yang memiliki legitimasi. Tidak semua kekuasaan memiliki legitimasi, baik legitimasi prosedural maupun hasil atau akibat. Kemudian, kedaulatan adalah kekuasaan tertinggi, yang menurut Jean Bodin memiliki karakteristik: tunggal, asli, abadi dan tidak dapat dibagi-bagi. Namun, menurut Grotius kedaulatan itu dapat dibagi atau dilakukan bersama-sama antara rakyat dengan pimpinannya.

Menurut John Locke, bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan menjadi 3 (tiga) bagian yang berdiri sendiri dengan tugasnya masing-masing, yaitu :²⁴

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan perundangan yang berlaku di dalam negara;
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peraturan perundangan-undangan maupun mengawasi pelaksanaannya;
3. Kekuasaan Federatif, yaitu kekuasaan yang tidak termasuk kedua kekuasaan tersebut di atas.

Berdasarkan sejarah perkembangan pemikiran kenegaraan, gagasan pemisahan kekuasaan secara horizontal pertama kali diungkapkan oleh John Locke dalam buku “*Two Treaties of Civil Government*”. Dalam buku tersebut, John Locke membagi kekuasaan dalam sebuah negara menjadi tiga cabang kekuasaan, yaitu kekuasaan legislatif (*legislative power*), kekuasaan eksekutif (*executive power*), dan kekuasaan federatif (*federative power*). Dari ketiga cabang kekuasaan itu: legislatif adalah kekuasaan melaksanakan undang-undang, dan federatif adalah kekuasaan untuk melakukan hubungan internasional dengan negara-negara lain.²⁵

Konsep pemisahan kekuasaan yang dikemukakan John Locke dikembangkan oleh Baron de Montesquieu dalam karyanya *L’Esprit des Lois* (*The Spirit of the Laws*). Dalam uraiannya, Montesquieu membagi kekuasaan pemerintahan dalam tiga cabang yaitu kekuasaan membuat undang-undang (legislatif), kekuasaan untuk menyelenggarakan undang-

²⁴ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung : Refika Aditama, 2008), hlm. 41.

²⁵ John Locke, *Two Treaties of Civil Government* (London: J.M. Dent and Sons Ltd, 1960), hlm. 190-192.

undang yang oleh Montesquieu diutamakan tindakan di bidang politik luar negeri (eksekutif) dan kekuasaan mengadili terhadap pelanggaran undang-undang (yudikatif). Ketiga kekuasaan itu harus terpisah satu sama lain, baik mengenai tugas (fungsi) maupun mengenai alat perlengkapan (lembaga) yang menyelenggarakannya.²⁶

Konsepsi yang diajarkan Montesquieu lebih dikenal dengan ajaran Trias Politica. Teori tersebut di atas didukung oleh *Midle Range Theory* "Trias Politica" yang dikembangkan oleh Montesquieu, yang lebih menekankan pada pemisahan kekuasaan negara yang lebih tegas. Kekuasaan negara haruslah dipisahkan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :²⁷

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan perundangan-undangan;
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundangan-undangan;
3. Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan.

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setihap tahapan operasional perusahaan.

Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk

²⁶ Miriam Budiardjo, Dasar-dasar Op.cit., hlm. 152. Bandingkan dengan R. Kranenburg, Ilmu Negara, (Jakarta: Viva Studi 1967), hlm. 53

²⁷ *Ibid*, hlm. 15

mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja. Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya di lingkungan suatu organisasi/unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya. Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

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 negara²⁸. Menurut Friedman, esensi ajaran Kelsen adalah sebagai berikut :²⁹

²⁸ Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2012), hlm. 113

²⁹ *Ibid*, hlm. 112-113

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 sebagai positivis utama mempertahankan satu-satunya sumber hukum adalah kekuasaan tertinggi³⁰

3. Teori Sistem Hukum Sebagai *Applied Theory*;

Pengertian Sistem Hukum Sistem Hukum berasal dari dua kata yaitu “sistem” dan “hukum”. Yang keduanya dapat berdiri sendiri dan memiliki arti tersendiri. Sistem berasal dari bahasa Latin *systema* dan bahasa Yunani *systema* pula, sistem dapat berarti sebagai keseluruhan atau kombinasi keseluruhan. Sedangkan hukum tidak dapat diartikan secara pasti seperti halnya ilmu eksak, karena dalam ilmu hukum, hukum itu sangat kompleks dan terdapat berbagai sudut pandang serta berbeda-beda pula masalah yang akan dikaji, sehingga setiap ahli memberikan

³⁰ *Ibid*, hlm. 154-155

pengertian-pengertian yang berbeda mengenai pengertian hukum sendiri. Berikut diantaranya : Hukum adalah semua aturan yang mengandung pertimbangan kesusilaan, ditujukan kepada tingkah laku manusia dalam masyarakat, dan menjadi pedoman bagi penguasa negara dalam melaksanakan tugasnya.

Bangsa Indonesia menggunakan Sistem Hukum Campuran yaitu Bangsa Indonesia menggunakan sistem hukum campuran antara Eropa Kontinental, Hukum Adat, Hukum Agama khususnya Hukum Syariah Islam, serta tidak mengesampingkan sistem hukum Anglo-Saxon.

Saat pertama mendengar istilah Hukum Eropa Kontinental yang ada dipikiran kita pasti adalah negara-negara yang terletak di Benua Eropa. Namun, ternyata meski berada dalam Benua Asia, Bangsa Indonesia juga menganut sistem hukum Eropa Kontinental sebagai salah satu sistem hukumnya. Hal tersebut terjadi dikarenakan Bangsa Indonesia mengalami penjajahan oleh Belanda selama 350 tahun yang tidak lain Belanda merupakan salah satu pendukung utama sistem hukum Eropa Kontinental dan selama masa penjajahan tersebut Belanda menerapkan asas konkordansi, yang berarti sistem hukum Hindia-Belanda (Indonesia) berjalan selaras dengan sistem hukum Belanda. Sehingga, secara mutatis mutandis sistem hukum Eropa Kontinental telah diterapkan kepada Bangsa Indonesia.

Walaupun dominan menggunakan sistem hukum Eropa Kontinental, Belanda juga melaksanakan sistem hukum adat (*adatrechtpolitiek*) kepada

masyarakat golongan pribumi asli. Sehingga, pada masa penjajahan Belanda di Indonesia terjadi pluralisme hukum. Yang dalam perkembangannya lebih banyak ditinggalkan karena pengaruh hukum kolonial yang cenderung kuat. Setelah kemerdekaan, pengaruh Sistem Eropah Kontinental tampak dalam semangat untuk melakukan kodifikasi dan unifikasi. Meskipun Hukum Adat tetap diakui, tetapi pandangan yang lebih mengemuka adalah dalam pembangunan hukum maupun optimalisasi fungsi hukum sebagai sarana untuk melakukan rekayasa sosial dilakukan melalui peraturan perundang-undangan.

Pembangunan Sistem Hukum Indonesia Menurut Lawrence M.Friedman sistem hukum di Indonesia dewasa ini adalah sistem hukum yang unik, sistem hukum yang dibangun dari proses penemuan, pengembangan, adaptasi, bahkan kompromi dari beberapa sistem yang telah ada.

Sistem hukum Indonesia tidak hanya mengedepankan ciri-ciri lokal, tetapi juga mengakomodasi prinsip-prinsip umum yang dianut oleh masyarakat internasional. Namun, pada masa-masa seperti sekarang ini banyak kalangan yang memberikan penilaian yang kurang baik terhadap sistem hukum Indonesia.

Teori Sistem Hukum Menurut Lawrence Meir Friedman, seorang ahli sosiologi hukum dari Stanford University, ada tiga elemen utama dari sistem hukum (*legal system*), yaitu:

1. Struktur Hukum (*Legal Structure*);

2. Isi Hukum (*Legal Substance*);

3. Budaya Hukum (*Legal Culture*).

Menurut Lawrence Meir Friedman berhasil atau tidaknya Penegakan hukum bergantung pada: Substansi Hukum, Struktur Hukum/Pranata Hukum dan Budaya Hukum.

Pertama: Substansi Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem substansial yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan. Substansi juga berarti produk yang dihasilkan oleh orang yang berada dalam sistem hukum yang mencakup keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun.

Substansi juga mencakup hukum yang hidup (*living law*), bukan hanya aturan yang ada dalam kitab undang-undang (*law books*). Sebagai negara yang masih menganut sistem *Civil Law Sistem* atau sistem Eropa Kontinental (meski sebagian peraturan perundang-undangan juga telah menganut *Common Law Sistem* atau *Anglo Saxon*) dikatakan hukum adalah peraturan-peraturan yang tertulis sedangkan peraturan-peraturan yang tidak tertulis bukan dinyatakan hukum. Sistem ini mempengaruhi sistem hukum di Indonesia. Salah satu pengaruhnya adalah adanya asas Legalitas dalam KUHP. Dalam Pasal 1 KUHP ditentukan “tidak ada suatu perbuatan pidana yang dapat di hukum jika tidak ada aturan yang mengaturnya”. Sehingga bisa atau tidaknya suatu perbuatan dikenakan sanksi hukum apabila perbuatan tersebut telah mendapatkan pengaturannya dalam peraturan perundang-undangan.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Kedua : Struktur Hukum/Pranata Hukum: Dalam teori Lawrence Meir Friedman hal ini disebut sebagai sistem Struktural yang menentukan bisa atau tidaknya hukum itu dilaksanakan dengan baik. Struktur hukum berdasarkan UU No. 8 Tahun 1981 meliputi; mulai dari Kepolisian, Kejaksaan, Pengadilan dan Badan Pelaksana Pidana (Lapas). Kewenangan lembaga penegak hukum dijamin oleh undang-undang. Sehingga dalam melaksanakan tugas dan tanggung jawabnya terlepas dari pengaruh kekuasaan pemerintah dan pengaruh-pengaruh lain. Terdapat adagium yang menyatakan “fiat justitia et pcreat mundus” meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan. Hukum tidak dapat berjalan atau tegak bila tidak ada aparat penegak hukum yang kredibilitas, kompeten dan independen. Seberapa bagus suatu peraturan perundang-undangan bila tidak didukung dengan aparat penegak hukum yang baik maka keadilan hanya angan-angan. Lemahnya mentalitas aparat penegak hukum mengakibatkan penegakkan hukum tidak berjalan sebagaimana mestinya.

Banyak faktor yang mempengaruhi lemahnya mentalitas aparat penegak hukum diantaranya lemahnya pemahaman agama, ekonomi, proses rekrutmen yang tidak transparan dan lain sebagainya, sehingga dapat dipertegas bahwa faktor penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Kalau peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan ada masalah. Demikian juga, apabila

peraturannya buruk sedangkan kualitas penegak hukum baik, kemungkinan munculnya masalah masih terbuka.

Teori Lawrence Meir Friedman yang Ketiga: Budaya Hukum: Kultur hukum menurut Lawrence Meir Friedman (2001:8) adalah sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum-kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya. Kultur hukum adalah suasana pemikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Budaya hukum erat kaitannya dengan kesadaran hukum masyarakat. Semakin tinggi kesadaran hukum masyarakat maka akan tercipta budaya hukum yang baik dan dapat merubah pola pikir masyarakat mengenai hukum selama ini. Secara sederhana, tingkat kepatuhan masyarakat terhadap hukum merupakan salah satu indikator berfungsinya hukum. Hubungan antara tiga unsur sistem hukum itu sendiri tak berdaya, seperti pekerjaan mekanik. Struktur diibaratkan seperti mesin, substansi adalah apa yang dikerjakan dan dihasilkan oleh mesin, sedangkan kultur hukum adalah apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu, serta memutuskan bagaimana mesin itu digunakan.

Dikaitkan dengan sistem hukum di Indonesia, Teori Friedman tersebut dapat kita jadikan patokan dalam mengukur proses penegakan hukum di Indonesia. Polisi adalah bagian dari struktur bersama dengan organ jaksa, hakim, advokat, dan lembaga permasyarakatan. Interaksi antar komponen pengabdian hukum ini menentukan kokohnya struktur hukum.

Walau demikian, tegaknya hukum tidak hanya ditentukan oleh kokohnya struktur, tetapi juga terkait dengan kultur hukum di dalam masyarakat. Namun demikian, hingga kini ketiga unsur sebagaimana yang dikatakan oleh Friedman belum dapat terlaksana dengan baik, khususnya dalam struktur hukum dan budaya hukum. Sebagai contoh, dalam struktur hukum, Anggota polisi yang diharapkan menjadi penangkap narkoba, polisi sendiri ikut terlibat dalam jaringan narkoba. Demikian halnya para jaksa, sampai saat ini masih sangat sulit mencari jaksa yang benar-benar jujur dalam menyelesaikan perkara. Senada atau sependapat dengan M. Friedman, Sajipto Rahardjo menyebutkan bahwa berbicara soal hukum pada dasarnya tidak dapat dipisahkan dari asas-asas paradigma hukum yang terdiri atas fundamental hukum dan sistem hukum. Beberapa fundamental hukum diantaranya legislasi, penegakan dan peradilan sedangkan sistem hukum meliputi substansi, struktur dan kultur hukum. Kesemuanya itu sangat berpengaruh terhadap efektivitas kinerja sebuah hukum.

Berdasarkan beberapa definisi tersebut, dapat kita artikan bahwa berfungsinya sebuah hukum merupakan pertanda bahwa hukum tersebut telah mencapai tujuan hukum, yaitu berusaha untuk mempertahankan dan melindungi masyarakat dalam pergaulan hidup. Tingkat efektivitas hukum juga ditentukan oleh seberapa tinggi tingkat kepatuhan warga masyarakat terhadap aturan hukum yang telah dibuat.

Menurut Achmad Ali jika suatu aturan hukum dapat ditaati oleh sebagian besar target yang menjadi sasaran ketaatannya, maka dapat diartikan bahwa aturan hukum tersebut efektif. Namun demikian meskipun sebuah aturan yang ditaati dapat dikatakan efektif, derajat keefektivannya masih bergantung pada kepentingan mentaatinya. Jika ketaatan masyarakat terhadap suatu aturan hukum karena kepentingan yang bersifat compliance (takut sanksi), maka derajat ketaatannya dinilai sangat rendah. Berbeda ketika ketaatannya berdasarkan kepentingan yang bersifat internalization, yakni ketaatan karena aturan hukum tersebut benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat ketaatan seperti inilah yang merupakan derajat ketaatan tertinggi.

F. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme.

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.³¹

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa

³¹ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*. (Jakarta : Ghalia Indonesia, 2009), hlm. 7

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 berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma dimana 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.³²

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber³³, 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 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.

³² Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*. (Yogyakarta : LKIS, 2004), hlm. 13

³³ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*. (New York, 1985), hlm. 5

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Pendekatan penelitian yang digunakan adalah yuridis sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang dititik beratkan pada langkah-langkah pengamatan dan analisis yang bersifat empiris.

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal³⁴ 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 hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis³⁵. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.³⁶

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.

³⁴ Penelitian hukum non doktrinal adalah metode penelitian empiris. Soetandyo, *Ibid*, hlm. 148.

³⁵ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, (Yogyakarta : Tiara Yoga, 1992), hlm. 80-81.

³⁶ Soerjono Soekanto (II), *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, (Jakarta : Bina Aksara, 1988), hlm. 9.

Penelitian studi ini ditelusuri melalui interaksi antara dan sesama informan dan objek observasi dengan metode pendekatan *hermeneutik*.

Pendekatan *hermeneutik* adalah pendekatan untuk memahami objek (produk perilaku manusia yang berinteraksi atau berkomunikasi dengan sesamanya), dari sudut perilaku aksi-interaksi (yang disebut *actor*) itu sendiri. Pendekatan ini mengajak para pengkaji hukum agar juga menggali dan meneliti makna-makna hukum dari perspektif para pengguna dan/atau pencari keadilan.³⁷ *Hermeneutik* secara etimologis memiliki makna penafsiran atau interpretasi dan secara terminologis, *hermeneutik* adalah proses mengubah sesuatu atau situasi ketidaktahuan menjadi mengerti dan pertukaran dialektikal, dapat pula dimaknai sebagai teori atau filsafat tentang interpretasi makna.

2. Spesifikasi Penelitian

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis*, deskriptif maksudnya menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum hal-hal yang berkaitan dengan pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan, sedangkan analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat.

³⁷ Soetandyo Wignosoebroto (II), *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, (Bandung : ELSAM dan Huma, 2002), hlm. 105. Lihat juga Otje Salman S dan Anton F. Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, (Bandung : Refika Aditama, 2004), hlm. 81-82.

Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, “Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki”.³⁸

3. Sumber dan Jenis Data

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

- c. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.³⁹

Wawancara / *Interview*, untuk memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada yang diwawancarai.⁴⁰ *Interview* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *Interview* bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung.

Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan rekonstruksi perlindungan hukum bagi Profesi PPAT berbasis Nilai Keadilan, yang meliputi :

³⁸ Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1998), hlm. 3.

³⁹ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

⁴⁰ *Ibid*, hlm. 57.

- 6) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Wilayah Jawa Tengah;
 - 7) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Di Wilayah Jawa Tengah;
 - 8) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Di Wilayah Jawa Tengah;
 - 9) Pengurus Wilayah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Propinsi Jawa Tengah;
 - 10) Pengurus Daerah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kabupaten/Kota Di Wilayah Propinsi Jawa Tengah;
- d. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan, meliputi : ⁴¹
- 3) Bahan hukum primer yang berupa ketentuan perundang-undangan, antara lain :
 - (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;
 - (e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

⁴¹ *Ibid.*, hlm. 88

- (f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- (g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- (h) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- (i) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan Dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- (j) 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;
- (k) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- (l) Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penetapan Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- (m) 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.

(n) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT)

- 4) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan pakar hukum serta bahan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pengawasan PPAT;
- 5) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti : kamus umum, kamus hukum, sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁴²

4. Teknik Pengumpulan Data

Dalam Teknik Pengumpulan Data ini menggunakan penelitian lapangan dan studi kepustakaan. Data dalam penelitian ini diperoleh melalui kegiatan-kegiatan observasi, *Interview*, interpretasi dokumen (teks), serta *personal experience*. Dalam metode penelitian kualitatif, jenis dan cara observasi dipakai sebagai jenis observasi yang dimulai dari cara kerja deskriptif, kemudian observasi berfokus dan pada akhirnya observasi terseleksi.⁴³ Sesuai dengan paradigma penelitian ini, dalam melakukan

⁴² Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 23.

⁴³ Sanafiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar & Aplikasinya*, (Malang : Yayasan Asah Asih Asuh, 1990), hlm. 80.

observasi peneliti akan mengambil posisi sebagai *participant observer*. Peneliti adalah instrumen utama⁴⁴ dalam pengumpulan data.

Dikatakan sebagai instrument utama karena peneliti sendiri langsung melakukan observasi partisipatif (*participant observer*), artinya ia menyatu dengan apa yang ditelitinya yang berakibat peneliti dekat dengan obyek yang dikajinya.⁴⁵ wawancara dilakukan dengan pertanyaan-pertanyaan bebas terpimpin, namun tidak menutup kemungkinan akan dilakukan pertanyaan-pertanyaan tertutup (*closed ended*) terutama untuk informan yang memiliki banyak informasi tetapi ada kendala dalam mengelaborasi informasinya tersebut.

Di samping memanfaatkan dokumentasi dan observasi, pengumpulan data terutama dilakukan melalui wawancara dengan para responden. Kegiatan pengumpulan data meliputi, pertama mencari data primer kemudian data sekunder. Data sekunder adalah data yang telah dikumpulkan dan disistematisir oleh pihak lain, dan digunakan juga dalam penelitian ini⁴⁶.

Teknik untuk menemukan data primer, dilakukan melalui wawancara secara bebas/terbuka atau tak terstruktur secara langsung dengan responden yang ditemui, yang dianggap penting untuk

⁴⁴ Nasution, *Metode Penelitian Naturalistik Kualitatif*, (Bandung : Tarsito, 1992), hlm. 9.

⁴⁵ Robert Bogdan dan Steven J. Taylor, *Kualitatif Dasar-dasar Penelitian*, (Surabaya : Usaha Nasional, 1993), hlm. 31-32.

⁴⁶ David W Stewart, *Secondary Research, Information, Sources and Methods*, (London : Sage Publications, Newbury, 1984), hlm. 11-12.

memberikan data dalam penelitian ini. Meskipun terdapat data statistik yang didapat melalui data sekunder maupun wawancara terpadu, tetapi penelitian ini lebih bersifat *field research* dengan menggunakan pendekatan *hermeneutik*. Di samping itu observasi dilakukan dalam rangka untuk memperoleh data tentang lokasi penelitian dalam aspek fisiknya.

5. Teknik Analisis Data

Di dalam melakukan analisis data, akan digunakan cara *deskriptif analitik*, sehingga tidak hanya melakukan eksplorasi dan klarifikasi atas fenomena atau kenyataan-kenyataan sosial melainkan juga mencari hubungan kausalitas dan interaksional dari semua data terpilih yang berhasil dikumpulkan.⁴⁷ Data yang telah dikumpulkan baik dari penelitian lapangan maupun penelitian kepustakaan akan dianalisis dengan metode analisis data kualitatif yaitu:

a. Analisis Deskriptif :

Metode analisis dengan memilih data yang menggambarkan keadaan yang sebenarnya di lapangan, analisis menggunakan cara berpikir induktif, yaitu menyimpulkan hasil penelitian dari hal-hal yang sifatnya khusus ke hal-hal yang sifatnya umum.

b. Analisis Kualitatif :

⁴⁷ Sanapiah Faisal, *Format-Format Penelitian Sosial*, (Jakarta : Rajawali Pers, 1995), hlm. 25.

Metode analisis data yang mengelompokkan dan menyeleksi data yang diperoleh dari penelitian lapangan menurut kualitas dan kebenarannya, kemudian dihubungkan dengan teori-teori yang diperoleh dari studi kepustakaan sehingga diperoleh gambaran dan pemahaman yang sistematis dan menyeluruh untuk menjawab masalah yang diteliti.

H. Sistematika Penulisan

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

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

Bab II, Kajian Teori yang menguraikan tentang Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Hubungan PPAT dengan Pendaftaran Tanah.

Bab III, Membahas mengenai pelaksanaan Pendaftaran Tanah di Indonesia Dan kendala-kendala yang dihadapi dalam proses pendaftaran tanah dan alternatif penyelesaiannya ?

Bab IV Membahas mengenai Peran PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia ?

Bab V, membahas dan menguraikan tentang konsep ideal pelaksanaan Prinsip *Good Governance* dalam proses Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan

Bab VI, sebagai Penutup akan mengemukakan simpulan, beberapa saran dan Implikasi Kajian Disertasi.

I. Originalitas Penelitian

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“PERAN PPAT DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH SEBAGAI PELAKSANAAN *GOOD GOVERNANCE* BERBASIS 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
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 Yulianti (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.
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 Badan Pertanahan Nasional terhadap PPAT hanyalah bersifat fungsional saja, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap

			<p>PPAT dalam melaksanakan jabatannya. 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 dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.</p>
--	--	--	---