

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Pada perkembangannya Pemanfaatan tanah hanya sebatas sebagai tempat untuk tinggal atau yang berkaitan dengan perumahan dan sebagian besar untuk kegiatan yang berkaitan dengan pertanian, perkebunan, dan kehutanan. Seiring dengan perkembangan jaman, terjadinya globalisasi dan modernisasi, serta perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, menyebabkan tanah tidak lagi semata-mata dipandang dengan kaca mata yang konservatif. Tanah mulai difungsikan sebagai pusat kegiatan industri, kegiatan usaha lainnya yang bernilai ekonomis, serta diperuntukkan sebagai bangunan-bangunan yang komersial atau bernilai ekonomis, dan peruntukan lainnya.

Kemudian berdasarkan pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945), yang menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, pengelolaan pertanahan dalam pengendalian perubahan status tanah dari lahan pertanian menjadi lahan non pertanian perlu mendapat perhatian yang sangat serius, karena tanah merupakan sumber daya yang seharusnya membawa kemakmuran dan kesejahteraan bagi rakyat Indonesia. Ketentuan tersebut merupakan payung hukum yang

utama di dalam pengelolaan sumber daya di Indonesia, termasuk pengelolaan pertanahan.

Kebutuhan akan permintaan terhadap tanah semakin meningkat seiring dengan perubahan fungsi tanah. Peningkatan permintaan tersebut ternyata berbanding terbalik dengan persediaan tanah yang semakin terbatas. Kondisi ini mengakibatkan nilai atau harga tanah yang semakin tinggi dan semakin menjauhkan dari kemampuan beli masyarakat terhadap tanah. Hal tersebut akan menjadi potensi besar timbulnya permasalahan sengketa pertanahan maupun konflik-konflik yang berhubungan dengan atau yang disebabkan oleh tanah. Hal tersebut membutuhkan perangkat hukum (aturan) dan manajemen pertanahan yang tersusun rapi, teratur, dan sistematis dengan tujuan mencegah terjadinya konflik-konflik atau sengketa dalam bidang agraria atau pertanahan.¹

Sehingga guna menghindari berbagai macam hal yang tidak diinginkan tersebut maka perlu dilakukan pengawasan terkait pengaturan pertanahan di negara ini. Pengawasan yang dimaksudkan adalah salah satunya pada pengelolaan pendaftaran tanah. Pasal 19 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengatur bahwa sebagian tugas dan wewenang

¹ Dhea Tri Febriana & Ahars Sulaiman, "Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT", *Jurnal Petita*, Vol. 1, No. 1, Juni 2019, h. 125.

pemerintah atau *bestuurs bevoegdheid* dalam hal pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua tugas, yaitu:²

1. Pendaftaran hak atas tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah.
2. Pendaftaran peralihan hak atas tanah.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan:

Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan 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 surat pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pada perkembangannya adanya pengelolaan pendaftaran tanah di masyarakat di latar belakang oleh adanya kebutuhan masyarakat untuk memiliki kekuatan hukum dalam penguasaan atas tanah. Menurut Syafruddin Kalo mengatakan bahwa, “kepastian hukum dapat kita lihat dari dua sudut, yaitu kepastian dalam hukum itu sendiri dan kepastian karena hukum.” Lebih lanjut Syafruddin Kalo menyatakan bahwa:³

Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya,

²I Gusti Bagus Yoga Prawira, “Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah”, *Jurnal IUS*, Vol. 4, No. 1, April 2016, h. 64.

³ Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 8 Januari 2020

kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian. Kepastian dalam hukum dimaksudkan bahwa setiap norma hukum itu harus dapat dirumuskan dengan kalimat-kalimat di dalamnya tidak mengandung penafsiran yang berbeda-beda. Akibatnya akan membawa perilaku patuh atau tidak patuh terhadap hukum. Dalam praktek banyak timbul peristiwa-peristiwa hukum, di mana ketika dihadapkan dengan substansi norma hukum yang mengaturnya, kadangkala tidak jelas atau kurang sempurna sehingga timbul penafsiran yang berbedabeda yang akibatnya akan membawa kepada ketidakpastian.

Lebih lanjut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin

Kalo mengatakan bahwa:⁴

Salah satu aspek dalam kehidupan hukum adalah kepastian, artinya, hukum berkehendak untuk menciptakan kepastian dalam hubungan antar orang dalam masyarakat. Salah satu yang berhubungan erat dengan masalah kepastian tersebut adalah masalah dari mana hukum itu berasal. Kepastian mengenai asal atau sumber hukum menjadi penting sejak hukum menjadi lembaga semakin formal.

Selanjutnya Badai Husain hasibuan dan Rahmi Purnama Melati mengatakan bahwa:⁵

Dalam prakteknya di lapangan ternyata dapat kita lihat banyak sekali masyarakat pencari keadilan khususnya ekonomi lemah yang merasa tidak mendapatkan kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena proses peradilan di Indonesia yang tergolong lama, dan biaya yang cukup mahal, padahal tujuan dibentuknya pengadilan itu salah satunya adalah untuk memperoleh kepastian hukum.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah tersebut, masyarakat memerlukan kepastian hukum dalam pelayanan jasa yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Peraturan perundang-undangan di Indonesia mengatur hal yang berkaitan dengan jasa pelayanan masyarakat atau jabatan yang berhubungan

⁴ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 4

⁵ Badai Husain Hasibuan dan Rahmi Purnama Melati, "Asas Kepastian Hukum Dalam Peradilan Indonesia" dikutip dari <http://www.amiyorazakaria.blogspot.com> diakses 9 Januari 2020

dengan kepentingan akan tanah melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa: “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, merupakan 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”. Jumlah PPAT yang tercatat sampai Februari 2019 di Indonesia adalah sebanyak 15.138 orang PPAT.⁶

Pada perkembangannya PPAT mempunyai peranan yang sangat vital di dalam kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyatakan sebagai berikut:

1. PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan 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.
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

⁶Tim Penyusun Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, 2019, *Naskah Akademik dan Rancangan Undang-Undang Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia, h. 11.

- a. Jual beli.
- b. Tukar menukar.
- c. Hibah.
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbrenng*).
- e. Pembagian hak bersama.
- f. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik.
- g. Pemberian hak tanggungan.
- h. Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Uraian singkat mengenai tugas pokok PPAT tersebut, menggambarkan kedudukan PPAT yang sangat unik untuk dikaji. Secara yuridis PPAT tergolong sebagai pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. PPAT secara yuridis menjalankan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan (menjalankan kewenangan eksekutif atau *bestuurs bevoegdheid*). PPAT diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat akan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁷

Kemudian PPAT bahkan diberi kewenangan (*bevoegdheid*) untuk menggunakan stempel yang berlogo lambang negara “Garuda Pancasila”. Hal yang menarik adalah bahwa PPAT tidak digaji oleh Negara meskipun

⁷Jimly Asshiddiqie, “Independensi Dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah”, Jurnal Renvoi, Vol. 3, Juni 2003, h. 31.

tergolong sebagai pejabat umum, dan PPAT dibenarkan secara normatif untuk menerima imbalan jasa atas pekerjaan yang dilakukannya dalam bidang pertanahan, sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal tersebutlah yang membuat kedudukan PPAT menjadi unik dan berbeda dibandingkan dengan pejabat umum lainnya, baik pejabat negara atau pejabat daerah. Kedudukan PPAT seperti yang terurai tersebut menimbulkan implikasi lebih lanjut berkaitan dengan kewenangan dan tanggung jawab PPAT, serta akibat hukum salah satunya terhadap akta cacat yuridis yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT.

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas maka perlu kiranya dibahas lebih dalam lagi persoalan tersebut dalam tesis dengan judul “Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Perspektif *Bestuurs Bevoegdheid* (Kewenangan Eksekutif) di Kabupaten Cirebon”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan berbagai macam penjelasan di atas maka terdapat beberapa masalah yang akan dibahas dalam tesis ini, adapun masalah-masalah yang dimaksudkan ialah:

1. Bagaimanakah kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* (kewenangan eksekutif) di Kabupaten Cirebon?
2. Apa sajakah kelemahan-kelemahan kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* di Kabupaten Cirebon ?

3. Bagaimana tanggung jawab administratif Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap akta yang cacat yuridis dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* di Kabupaten Cirebon?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas, tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* di Kabupaten Cirebon.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kelemahan-kelemahan kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* di Kabupaten Cirebon.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis pelaksanaan tanggung jawab administratif Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap akta yang cacat yuridis dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid* di Kabupaten Cirebon.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian diharapkan mempunyai manfaat baik teoritis maupun praktis yaitu sebagai berikut :

1. Manfaat Teoretis.
 - a. Sebagai sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum khususnya terkait kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*.

- b. Memberikan referensi keilmuan di bidang hukum bagi kepentingan akademis dan bahan kepustakaan.
- c. Sebagai sarana pengimplementasian teori hukum ke dalam bentuk yang sebenarnya dalam praktik penerapannya di lapangan.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan kajian bagi Notaris dalam hal kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*.
- b. Sebagai sarana peningkatan kemampuan penulis dalam mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh di perkuliahan pada praktik di lapangan.
- c. Hasil penelitian merupakan jawaban terhadap masalah yang diteliti.

E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori

1. Kerangka Konseptual

a. Pengertian PPAT

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai suatu perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.⁸ Definisi tersebut juga terdapat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala

⁸ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Selain itu, PPAT diketahui pula sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan atas hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁹ Berkaitan dengan hal tersebut, PPAT dikenal pula sebagai pejabat umum sebagaimana dikemukakan oleh Boedi Harsono bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.¹⁰ Kegiatan tertentu yang dimaksud salah satunya adalah untuk membuat akta otentik. PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.¹¹

Pejabat Pembuat Akta Tanah atau yang disingkat PPAT yang dalam bahasa Inggris disebut dengan *land deed officials*, sedangkan

⁹ Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

¹⁰ Salim HS, 2016, *Teknik Pembuatan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta: Rajawali Pers, h.87.

¹¹ Effendi Peranginangin, 2007, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h. 436.

dalam Bahasa Belanda disebut dengan *land titles registrar*, mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting didalam kehidupan berbangsa dan bernegara karena pejabat ini diberi kewenangan oleh negara, untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta-akta lainnya di negara Republik Indonesia maupun di luar negeri.

b. Kewenangan PPAT

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (PP N. 37 Tahun 1998) yang menjadi tugas dan kewenangan PPAT meliputi:

- 1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan 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.
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang mencakup: 1) jual beli; 2) tukar menukar; 3) hibah; 4) pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*); 5) pembagian harta bersama; 6) pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas Tanah Hak Milik; 7) pemberian Hak Tanggungan; dan 8) pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Berdasarkan jenis kewenangan di atas dalam melaksanakan tugas pokoknya, PPAT mempunyai kewenangan untuk membuat dan menerbitkan akta otentik mengenai semua perbuatan hukum terutama mengenai hak atas tanah. Oleh karenanya sesuai dengan jabatan PPAT sebagai pejabat umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akta otentik.¹²

Selain itu, menurut Pasal 4 PP No. 37 Tahun 1998 PPAT harus memperhatikan hal-hal berikut:

- 1) PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya;
- 2) Akta tukar-menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi objek perbuatan hukum dalam akta.

c. Pengertian Tanggung Jawab

Istilah tanggungjawab pasti sudah tidak asing lagi di telinga Anda. Tanggungjawab secara mudah diartikan sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban. Sedangkan definisi tanggung jawab

¹² Baharudin, Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Proses Jual Beli Tanah, *Jurnal Keadilan Progresif*, Vol.5, No.1, 1 Maret 2014, h. 95.

secara harafiah dapat diartikan sebagai keadaan wajib menanggung segala sesuatunya jika terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan atau juga berarti hak yang berfungsi menerima pembebanan sebagai akibat sikapnya oleh pihak lain. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab adalah keadaan dimana wajib menanggung segala sesuatu, sehingga berkewajiban menanggung, memikul jawab, menanggung segala sesuatunya atau memberikan jawab dan menanggung akibatnya.¹³

Rasa tanggungjawab muncul karena manusia menyadari akibat baik dan buruk perbuatannya. Selain itu ia menyadari pihak lain akan membutuhkan pengorbanannya. Rasa tanggungjawab juga muncul karena ada rasa peduli dan merasa diri harus terlibat dalam menyelesaikan masalah orang lain. Adapun pengertian tanggungjawab menurut ahli adalah sebagai berikut:¹⁴

1) Friedrich August von Hayek

Istilah tanggungjawab pribadi atau tanggungjawab sendiri sebenarnya “mubadzir”. Suatu masyarakat yang tidak mengakui bahwa setiap individu mempunyai nilainya sendiri yang berhak diikutinya tidak mampu menghargai martabat individu tersebut dan tidak mampu mengenali hakikat kebebasan.

¹³<https://pelayananpublik.id/2019/08/13/pengertian-tanggung-jawab-tujuan-jenis-dan-contohnya/>, Pengertian Tanggung Jawab, Diunduh pada 12 Maret 2020.

¹⁴ *Loc, cit.*

2) George Bernard Shaw

Shaw mengatakan orang yang dapat bertanggungjawab terhadap tindakannya dan mempertanggungjawabkan perbuatannya hanyalah orang yang mengambil keputusan dan bertindak tanpa tekanan dari pihak manapun atau secara bebas.

3) Carl Horber

Horber berpendapat orang yang terlibat dalam organisasi-organisasi seperti ini adalah mereka yang melaksanakan tanggungjawab pribadi untuk diri sendiri dan orang lain. Semboyan umum semua birokrat adalah perlindungan sebagai ganti tanggung jawab.

d. Manfaat Tanggung Jawab

Sifat bertanggungjawab yang Anda miliki tentu akan bermanfaat bagi diri Anda secara pribadi. Sifat bertanggungjawab juga akan mengangkat derajat Anda sebagai manusia. Meski Anda melakukan kesalahan, akui dan bertanggungjawablah. Ini jauh lebih baik daripada Anda harus lari dari kesalahan bagaikan seorang pengecut jalanan. Adapun manfaat dari sikap bertanggungjawab adalah:¹⁵

¹⁵ *Loc, cit.*

1) Dihargai Orang Lain

Orang yang memiliki sifat tanggung jawab yang baik pada umumnya akan lebih dihargai oleh orang lain. Karena sifat tersebut membuatnya menjadi orang yang bisa diandalkan dan dapat dipercaya untuk mengemban sesuatu.

2) Jarang Melakukan Kesalahan

Orang yang memiliki sifat tanggung jawab yang baik biasanya juga tidak mudah untuk melakukan kesalahan. Karena ia sangat berhati-hati akan tugas yang ia kerjakan. Dan ia juga sangat teliti untuk memeriksa apakah pekerjaannya terselesaikan dengan benar atau tidak.

3) Dapat Dipercaya

Orang yang memiliki sifat tanggung jawab yang baik juga lebih banyak dipercaya oleh orang lain. Kepercayaan itu pun didapat dari hasil kerja yang sudah dikerjakan oleh seseorang tersebut sebelumnya. Maka dari itu biasanya orang yang memiliki sifat tanggung jawab lebih banyak mendapatkan kepercayaan dari masyarakat, organisasi maupun tempat ia bekerja.

4) Mendorong Kesuksesan

Kinerja Anda akan selalu mendapat pujian karena tidak asal-asalan. Anda juga tidak pernah lari dari masalah sehingga pekerjaan Anda selalu selesai.

e. Penjelasan Terkait *Bestuurs Bevoegdheid*

Kewenangan tidak hanya diartikan sebagai hak untuk melakukan praktik kekuasaan. Namun kewenangan juga diartikan yaitu untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.¹⁶ Pada umumnya, kewenangan diartikan sebagai kekuasaan, kekuasaan merupakan “kemampuan dari orang atau golongan untuk menguasai orang lain atau golongan lain berdasarkan kewibawaan, kewenangan kharisma atau kekuatan fisik”.¹⁷

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

¹⁶ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, h. 185.

¹⁷ *Ibid.* h.185.

yang diberikan oleh undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan dan perbuatan hukum.¹⁸

Pengertian kewenangan dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia diartikan sama dengan wewenang, yaitu hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Hassan Shadhily menerjemahkan wewenang (*authority*) sebagai hak atau kekuasaan memberikan perintah atau bertindak untuk mempengaruhi tindakan orang lain, agar sesuatu dilakukan sesuai dengan yang diinginkan.¹⁹

Hassan Shadhily memperjelas terjemahan *authority* dengan memberikan suatu pengertian tentang “pemberian wewenang (*delegation of authority*)”. *Delegation of authority* ialah proses penyerahan wewenang dari seorang pimpinan (*manager*) kepada bawahannya (*subordinates*) yang disertai timbulnya tanggung jawab untuk melakukan tugas tertentu. *Proses delegation of authority* dilaksanakan melalui langkah-langkah yaitu menentukan tugas bawahan tersebut; penyerahan wewenang itu sendiri; dan timbulnya kewajiban melakukan tugas yang sudah ditentukan.²⁰

¹⁸ SF. Marbun, 1997, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, h. 154.

¹⁹ Tim Penyusun Kamus-Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, 1989, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, h. 170.

²⁰ *Ibid*, h.172.

I Dewa Gede Atmadja, dalam penafsiran konstitusi, menguraikan sebagai berikut:²¹

Menurut sistem ketatanegaraan Indonesia dibedakan antara wewenang otoritatif dan wewenang persuasif. Wewenang otoritatif ditentukan secara konstitusional, sedangkan wewenang persuasif sebaliknya bukan merupakan wewenang konstitusional secara eksplisit.

Wewenang otoritatif untuk menafsirkan konstitusi berada di tangan MPR, karena MPR merupakan badan pembentuk UUD. Sebaliknya wewenang persuasif penafsiran konstitusi dari segi sumber dan kekuatan mengikatnya secara yuridis dilakukan oleh pembentukan undang-undang (disebut penafsiran otentik); Hakim atau kekuasaan yudisial (disebut penafsiran Yurisprudensi) dan Ahli hukum (disebut penafsiran doktrinal). Penjelasan tentang konsep wewenang, dapat juga didekati melalui telaah sumber wewenang dan konsep pembenaran tindakan kekuasaan pemerintahan. Teori sumber wewenang tersebut meliputi atribusi, delegasi, dan mandat.²²

Prajudi Atmosudirdjo berpendapat tentang pengertian wewenang dalam kaitannya dengan kewenangan sebagai berikut:

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari Kekuasaan Legislatif (diberi oleh Undang-Undang) atau dari Kekuasaan Eksekutif/Administratif. Kewenangan adalah kekuasaan terhadap golongan orang-orang tertentu atau kekuasaan terhadap

²¹ Dewa Gede Atmadja, *Penafsiran Konstitusi Dalam Rangka Sosialisasi Hukum: Sisi Pelaksanaan UUD 1945 Secara Murni dan Konsekwen*, Pidato Pengenalan Guru Besar dalam Bidang Ilmu Hukum Tata Negara Pada Fakultas Hukum Universitas Udayana 10 April 1996, h.2.

²² *Loc, cit.*

sesuatu bidang pemerintahan (atau bidang urusan) tertentu yang bulat, sedangkan wewenang hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang. Wewenang adalah kekuasaan untuk melakukan sesuatu tindak hukum publik.

Indroharto mengemukakan, bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, yang masing-masing dijelaskan sebagai berikut:²³

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

Hal tersebut sejalan dengan pendapat beberapa sarjana lainnya yang mengemukakan atribusi itu sebagai penciptaan kewenangan (baru) oleh pembentuk *wet (wetgever)* yang diberikan kepada suatu organ negara, baik yang sudah ada maupun yang dibentuk baru untuk itu. Tanpa membedakan secara teknis mengenai istilah wewenang dan kewenangan, Indroharto berpendapat dalam arti yuridis: pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan

²³ Prajudi Atmosudirdjo, 1981, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h. 29.

oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁴

Atribusi (*attributie*), delegasi (*delegatie*), dan mandat (*mandaat*), oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt dirumuskan sebagai:²⁵

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

Stroink dan Steenbeek sebagaimana dikutip oleh Ridwan, mengemukakan pandangan yang berbeda, sebagai berikut:²⁶

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

Philipus M. Hadjon mengatakan bahwa:²⁷

Setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah. Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan

²⁴ Indroharto, 1993, *Usaha memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, h. 90.

²⁵ *Ibid*, h. 38.

²⁶ H. D. van Wijk/Willem Konijnenbelt, 1988, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Culemborg, Uitgeverij LEMMA BV, h. 56.

²⁷ Ridwan, HR, 2003, *Hukum Administrasi Negara*, UII Pres, Yogyakarta, h. 74-75.

negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari “pelimpahan”.

Wewenang terdiri atas sekurang-kurangnya tiga komponen yaitu pengaruh, dasar hukum, dan konformitas hukum. Komponen pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum ialah bahwa wewenang itu harus ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum mengandung adanya standard wewenang yaitu standard hukum (semua jenis wewenang) serta standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu).²⁸

Pada atribusi (pembagian kekuasaan hukum) diciptakan suatu wewenang. Cara yang biasa dilakukan untuk melengkapi organ pemerintahan dengan penguasa pemerintah dan wewenang-wewenangnya adalah melalui atribusi. Dalam hal ini pembentuk undang-undang menentukan penguasa pemerintah yang baru dan memberikan kepadanya suatu organ pemerintahan berikut wewenangnya, baik kepada organ yang sudah ada maupun yang dibentuk pada kesempatan itu. Untuk atribusi, hanya dapat dilakukan oleh pembentuk undang-undang orsinil (pembentuk UUD, parlemen pembuat undang-undang dalam arti formal, mahkota, serta organ-organ dari organisasi pengadilan umum), Sedangkan

²⁸ Philipus M. Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintahan yang Bersih*, Pidato Penerimaan jabatan Guru Besar dalam Ilmu Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, h. 7.

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

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

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

Delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum karena bila pemberi delegasi ingin menarik kembali wewenang yang telah didelegasikannya, maka harus dengan peraturan perundang-undangan yang sama.

Wewenang yang diperoleh dari delegasi itu dapat pula disubdelegasikan kepada subdelegatoris. Untuk subdelegatoris ini berlaku sama dengan ketentuan delegasi. Wewenang yang diperoleh dari atribusi dan delegasi dapat dimandatkan kepada orang atau pegawai-pegawai bawahan bilamana organ atau pejabat yang secara

resmi memperoleh wewenang itu tidak mampu melaksanakan sendiri wewenang tersebut. Menurut Heinrich Triepel, pendelegasian dalam pengertian hukum publik dimaksudkan tindakan hukum pemangku suatu wewenang kenegaraan.²⁹

Kata Mandat (mandat) mengandung pengertian perintah (*opdracht*) yang di dalam pergaulan hukum, baik pemberian kuasa (*lastgeving*) maupun kuasa penuh (*volmacht*). Mandat mengenai kewenangan penguasaan diartikan dengan pemberian kuasa (biasanya bersamaan dengan perintah) oleh alat perlengkapan pemerintah yang memberi wewenang ini kepada yang lain, yang akan melaksanakannya atas nama tanggung jawab pemerintah yang pertama tersebut. Pada mandat tidak ada pencitaan ataupun penyerahan wewenang. Ciri pokok mandat adalah suatu bentuk perwakilan, mandataris berbuat atas nama yang diwakili. Hanya saja mandat, tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenangnya bila ia menginginkannya. Pemberi mandat juga bisa memberi segala petunjuk kepada mandataris yang dianggap perlu. Pemberi mandat bertanggung jawab sepenuhnya atas keputusan yang diambil berdasarkan mandate. Sehingga, secara yuridis formal bahwa mandataris pada dasarnya bukan orang lain dari pemberi mandat.

²⁹ Philipus M. Hadjon, 1998, *Penataan Hukum Administrasi*, Fakultas Hukum Unair, Surabaya, h.2.

2. Kerangka Teoritik

a. Teori Keadilan Hukum

Keadilan merupakan alat pemersatu tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Untuk itu Hukum diciptakan agar supaya tiap individu anggota masyarakat serta penyelenggara negara melaksanakan tindakan yang dibutuhkan guna menjaga hubungan sosial dan tercapainya tujuan kehidupan bermasyarakat secara bersama atau sebaliknya supaya tidak melakukan tindakan yang bisa merusak suatu tatanan keadilan. Apabila tindakan yang diperintahkan tidak dapat dilakukan atau larangan dilanggar, menyebabkan tatanan sosial menjadi terganggu disebabkan tercederainya keadilan. Guna mengembalikan suatu ketertiban kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran hukum tentu akan mendapatkan sanksi hukum sebagaimana sesuai dengan tingkat pelanggarannya.³⁰

Keadilan merupakan pijakan moral hukum dan juga sebagai tolok ukur terhadap sistem hukum positif. Keadilan merupakan pangkal dari hukum positif dan konstitutif. Sedangkan konstitutif, disebabkan keadilan merupakan unsur yang mutlak bagi hukum sebagai hukum.

³⁰ Moh. Mahfud MD, "Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik", Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara" yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

Tanpa keadilan, kebijakan dan atau aturan aturan tidak pantas sebagai hukum. Jika, dalam penegakan hukum condong pada nilai kepastian hukum atau berasal dari aspek peraturannya, maka sebagai suatu nilai hukum telah menggeser nilai nilai keadilan dan nilai kegunaan / kemanfaatan. Hal ini disebabkan, pada kepastian hukum yang paling penting yakni peraturannya itu sendiri sesuai terhadap apa yang dirumuskan. Demikian pula ketika nilai kemanfaatan / kegunaan yang lebih dikedepankan, maka nilai kemanfaatan / kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum atau nilai keadilan karena yang terpenting bagi nilai kemanfaatan kegunaan merupakan suatu fakta apakah hukum bermanfaat / berguna bagi masyarakat. Hal ini berlaku juga saat ketika yang mendapat perhatian hanya nilai keadilan, maka berdampak pada tergesernya nilai kepastian hukum serta kemanfaatan. Hal ini berimplikasi, dalam penegakkan hukum wajib ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.³¹

Sesungguhnya konsep keadilan sangat sulit mencari tolak ukurnya karena adil bagi satu pihak belum tentu dirasakan oleh pihak lainnya. Kata keadilan berasal dari kata adil, yang berarti dapat diterima secara obyektif.³² Lebih lanjut menurut Aristoteles, ada beberapa pengertian keadilan, antara lain yakni Keadilan

³¹ LBH Perjuangan, 2010, Penegakan Hukum Yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan (Studi Kasus: Kasus Mbah Minah). <http://lbhperjuangan.blogspot.com/2010/10/penegakan-hukum-yang-menjamin-keadilan.html>, diakses 4 Januari 2020.

³² Algra, dkk., 1983, *Mula Hukum*, Binacipta, Jakarta, h. 7.

berbasis persamaan, distributif, dan korektif.³³ Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya. Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing (proporsional). Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.³⁴

Sementara itu menurut Thomas Aquinas, keadilan dapat dibagi dua, yaitu keadilan yang bersifat umum dan keadilan yang bersifat khusus. Keadilan yang bersifat umum adalah keadilan yang

³³ <http://id.wikipedia.org/wiki/Aristoteles/keadilan>. diakses 13 Desember 2016

³⁴ *Loc, cit.*

dirumuskan dalam peraturan perundang-undangan yang wajib ditaati demi kepentingan umum. Adapun keadilan khusus adalah keadilan yang didasarkan atas persamaan atau proporsionalitas.³⁵

Lebih lanjut Hans Kelsen berpandangan bahwa suatu tata sosial adalah tata yang adil. Pandangan ini bermakna bahwa tata tersebut mengatur perbuatan manusia dengan tata cara yang dapat memberikan kebahagiaan bagi seluruh masyarakat. Keadilan adalah kebahagiaan sosial yang tidak bisa ditemukan manusia sebagai individu dan berusaha mencarinya dalam masyarakat. Oleh karena itu, kerinduan manusia pada keadilan pada hakekatnya adalah kerinduan terhadap kebahagiaan. Artinya adanya pengakuan masyarakat terhadap keadilan yang dihasilkan, keadilan tersebut hanya dapat diperoleh dari tatanan.³⁶ Selanjutnya menurut Socrates sebagaimana dikutip Ahmad Fadlil Sumadi mengatakan bahwa, “hakekat hukum dalam memberikan suatu keputusan yang berkeadilan haruslah: tidak berat sebelah, berpegang pada fakta yang benar, dan tidak bertindak sewenang-wenang atas kekuasaannya.”³⁷

Kemudian menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin kalo mengatakan bahwa, “keadilan adalah inti atau

³⁵ <http://id.wikipedia.org/wiki/Thomas/Aquinas/keadilan> diakses 13 Januari 2020 Pukul 21.30 WIB

³⁶ <http://id.wikipedia.org/wiki/hans/kelsen/keadilan> diakses 13 Januari, 2020, pukul 21.45 WIB.

³⁷ Ahmad Fadlil Sumadi, “Hukum dan Keadilan Sosial” dikutip dari <http://www.suduthukum.com> diakses 13 Januari, Pukul 22.00 WIB.

hakikat hukum.”³⁸ Keadilan tidak hanya dapat dirumuskan secara matematis bahwa yang dinamakan adil bila seseorang mendapatkan bagian yang sama dengan orang lain. Karena keadilan sesungguhnya terdapat dibalik sesuatu yang tampak dalam angka tersebut (metafisis), terumus secara filosofis oleh penegak hukum yaitu hakim.³⁹

Kemudian menurut L.J Van Apeldoorn mengatakan bahwa, ”keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan, keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama.” Maksudnya keadilan menuntut tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri, artinya adil bagi seseorang belum tentu adil bagi yang lainnya. Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup secara damai jika ia menuju peraturan yang adil, artinya peraturan dimana terdapat keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi, dan setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.⁴⁰ Selanjutnya L.J Van Apeldoorn menambahkan bahwa:⁴¹

Keadilan tidak boleh dipandang sama arti dengan persamarataan. Keadilan bukan berarti bahwa tiap-tiap orang memperoleh bagian yang sama....Jika hukum semata-mata

³⁸ Syafruddin Kalo, “Penegakan Hukum yang Menjamin Kepastian Hukum dan Rasa keadilan Masyarakat” dikutip dari <http://www.academia.edu.com> diakses 13 Januari, 2020, pukul 21.45 WIB.

³⁹ *Loc, cit.*

⁴⁰ L.J. Van Apeldoorn, 1993, *Pengantar Ilmu Hukum*, terj. Oetarid Sadino, Pradnya Paramita, Jakarta, h. 11.

⁴¹ *Ibid*, h. 11-13

menghendaki keadilan, jadi semata-mata mempunyai tujuan memberi tiap-tiap orang apa yang patut diterimanya, maka ia tak dapat membentuk peraturan-peraturan umum....Tertib hukum yang tak mempunyai peraturan umum, bertulis atau tidak bertulis adalah tidak mungkin. Tak adanya peraturan umum, berarti ketidaktentuan yang sungguh-sungguh, mengenai apa yang disebut adil atau tidak adil. Ketidaktentuan itu akan menyebabkan perselisihan. Jadi hukum harus menentukan peraturan umum, harus menyamaratakan. Keadilan melarang menyamaratakan; keadilan menuntut supaya tiap-tiap perkara harus ditimbang tersendiri....makin banyak hukum memenuhi syarat, peraturan yang tetap, yang sebanyak mungkin meniadakan ketidakpastian, jadi makin tepat dan tajam peraturan hukum itu, makin terdesaklah keadilan. Itulah arti *summum ius*, *summa iniuria*, keadilan yang tertinggi adalah ketidakadilan yang tertinggi.

Dalam pengertian lain, menurut Satjipto Rahardjo sebagaimana dikutip oleh Syafruddin kalo menekankan bahwa, “merumuskan konsep keadilan bagaimana bisa menciptakan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai keseimbangan atas persamaan hak dan kewajiban.” Kemudian menurut Ahmad Ali MD mengatakan bahwa, “keadilan sebuah putusan hukum yang dijatuhkan oleh hakim terhadap pencari keadilan haruslah diambil berdasarkan kebenaran substantif, memberikan sesuatu kepada yang berhak menerimanya.”⁴²

b. *Stufentheory* Hans Kelsen

Sebagaimana diungkapkan oleh Hans Kelsen dalam Teori Hierarkhi Norma Hukum (*Stufentheori*) bahwa suatu norma dibuat

⁴² Ahmad Ali MD, 2012, *Keadilan Hukum Bagi Orang Miskin*, Jurnal Mimbar Hukum dan Keadilan, Jogjakarta Edisi 1, h. 132.

menurut norma yang lebih tinggi dan norma yang lebih tinggi ini pun dibuat menurut norma yang lebih tinggi lagi dan demikian seterusnya sampai kita berhenti pada norma yang tertinggi yang tidak dibuat oleh norma lagi melainkan ditetapkan terlebih dulu keberadaannya oleh masyarakat atau rakyat.⁴³

Hans Kelsen menamakan norma tertinggi disebut sebagai *Grundnorm* atau *Basic Norm* (Norma Dasar), dan *Grundnorm* pada dasarnya tidak berubah-ubah. Untuk mengatakan bahwa hukum merupakan suatu sistem norma, maka Kelsen menghendaki agar obyek hukum bersifat empiris dan dapat ditelaah secara logis. Sumber yang mengandung penilaian etis diletakkan diluar kajian hukum atau bersifat *tranceden* terhadap hukum positif dan oleh karenanya kajian bersifat meta yuridis.⁴⁴

Adanya *Grundnorm* atau *Basic Norm* menegaskan bahwa *basic norm as the source of validity and as the source of unity of legal system*. Melalui *Grundnorm* inilah semua peraturan hukum itu disusun dalam satu kesatuan secara hierarkhis, dengan demikian ia juga merupakan suatu sistem. *Grundnorm* merupakan sumber nilai bagi adanya sistem hukum, sehingga ia merupakan “bensin” yang menggerakkan seluruh sistem hukum. Di samping itu, *Grundnorm* menyebabkan terjadinya keterhubungan internal dari adanya sistem.

⁴³ Jimly Asshiddie dan Ali Safa'at, 2012, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, h. 100

⁴⁴ *Ibid* h. 100

Sedangkan terminologi “norma” itu sendiri oleh Hans Kelsen diartikan sebagai *the expression of the idea... that a individual ought to behave in a certain way*. Fungsi norma adalah *commando, permission, authorization and derogating norms*.⁴⁵

Hukum positif sebagai perwujudan adanya norma-norma dan dalam rangka untuk menyampaikan norma-norma hukum. Hans Kelsen mengatakan *...every law is a norm...* perwujudan norma tampak sebagai suatu bangunan atau susunan yang berjenjang mulai dari norma positif tertinggi hingga perwujudan yang paling rendah yang disebut sebagai *individual norm*.

F. Metode Penelitian

Fungsi penelitian yaitu untuk menemukan sesuatu yang efektif dan bermanfaat dalam menuangkan gagasan.⁴⁶ Sebuah penelitian ilmiah harus dilakukan melalui metode-metode ilmiah tertentu agar penelitian yang dihasilkan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah. Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini berupa metode penelitian hukum yaitu sebagai berikut:

1. Jenis Pendekatan

Penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum

⁴⁵ *Ibid.* h.100

⁴⁶ Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, h. 35

yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, dapat dinamakan penelitian normatif atau penelitian hukum kepustakaan. Pendekatan masalah yuridis normatif yang dilakukan dengan menganalisis mengenai kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*.⁴⁷

2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang dilakukan penulis tergolong dalam penelitian deskriptif analitis. Deskriptif analitis dapat dikatakan sebagai suatu cara bagaimana suatu data ditampilkan agar informasi yang ditampilkan dapat secara jelas diterima oleh orang lain. Spesifikasi penelitian deskriptif analitis yaitu penelitian yang bertujuan untuk memberikan gambaran secara rinci, sistematis dan menyeluruh mengenai segala sesuatu yang berhubungan dengan masalah kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*. Kegiatan penelitian yang dilakukan penulis adalah kegiatan penelitian kepustakaan sekaligus penelitian lapangan karena penelitian ini tidak hanya mempelajari materi kepustakaan yang berupa literatur, buku-buku, tulisan dan makalah tentang masalah kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*.⁴⁸

3. Jenis dan Sumber Data

⁴⁷ Sri Mahmudji dan Soejono Soekanto, 2003, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo, Jakarta, h. 14.

⁴⁸ 1LP3M Adil Indonesia, Pengetahuan Tentang Metode Penelitian, 2011, <http://lp3madilindonesia.blogspot.com/> diakses 4 Januari 2020.

Dalam penelitian ini jenis data yang digunakan adalah data sekunder. Data sekunder berupa studi pustaka terhadap literatur yang berhubungan dengan objek penelitian seperti buku, peraturan perundang-undangan maupun dokumen dari instansi terkait. Data sekunder atau data pustaka berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Adapun bahan hukum tersebut meliputi:

a. Bahan hukum primer yaitu berupa peraturan perundang-undangan yang terkait dengan topik pembahasan penelitian ini, antara lain :

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk serta penjelasan terhadap bahan hukum primer, seperti buku, koran, artikel, dan karya ilmiah lainnya yang berhubungan dengan penelitian ini.

c. Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder yang terdiri dari Kamus Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Kegiatan yang dilakukan dalam pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan cara mengumpulkan (dokumentasi) data sekunder berupa dokumen-dokumen, arsip-arsip, literatur, dan yang mendukung. Adapun penelitian ilmiah ini menggunakan teknik studi kepustakaan dalam mengumpulkan dan menyusun data yang diperlukan. Penelitian Kepustakaan, dilakukan untuk memperoleh data sekunder guna mendapatkan landasan teoritis berupa pendapat-pendapat para ahli atau pihak-pihak yang berwenang dan juga untuk memperoleh informasi baik dalam bentuk-bentuk ketentuan formal maupun data, melalui naskah resmi yang ada atau pun bahan hukum yang berupa Peraturan Perundang undangan yang berlaku, buku-buku hasil penelitian, dokumentasi, majalah, jurnal, surat kabar, internet dan sumber lainnya dengan masalah-masalah yang akan dibahas dalam tesis ini.

5. Metode Analisis Data

Penelitian dalam Tesis ini bersifat deskriptif kualitatif analitis. Penelitian yang bersifat deskriptif kualitatif analitis merupakan suatu penelitian yang menggambarkan, menelaah, menjelaskan, dan menganalisis peraturan hukum. Dengan menggunakan sifat deskriptif ini, maka peraturan hukum dalam penelitian ini dapat dengan tepat

digambarkan dan dianalisis sesuai dengan tujuan penelitian ini. Pendekatan masalah mengacu pada peraturan perundang-undangan yang berlaku (*Statute*).

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan tesis yang akan dipergunakan oleh penulis yaitu sebagai berikut :

- Bab I Pendahuluan merupakan bagian pendahuluan yang memberikan informasi yang bersifat umum dan menyeluruh secara sistematis yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.
- Bab II Tinjauan Pustaka Membahas mengenai Tinjauan Umum Tentang PPAT, Perkembangan PPAT di Indonesia, Pengertian PPAT, Dasar Hukum PPAT, Tugas dan wewenang PPAT, tanggungjawab PPAT, Tempat dan Kedudukan PPAT. Bab ini juga membahas tentang *Bestuursbevoegdheid*.
- Bab III Hasil penelitian dan pembahasan berisi tentang kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam perspektif *bestuurs bevoegdheid*.
- Bab IV Penutup Berisi Simpulan hasil penelitian dan Saran