

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.³

Notaris sebagai pejabat umum diangkat oleh pemerintah, dan pemerintah sebagai organ negara mengangkat notaris bukan semata untuk kepentingan notaris itu sendiri, melainkan juga untuk kepentingan masyarakat luas. Jasa yang diberikan oleh notaris terkait erat dengan persoalan *trust* (kepercayaan antara para pihak) artinya negara memberikan kepercayaan yang besar terhadap notaris.⁴⁸ Menurut Philipus M. Hadjon, pembentukan jabatan umum harus didasarkan pada Undang-Undang, karena Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi Undang-Undang.⁴

³ Habib Adjie, A, *Hukum Notaris Indonesia, Tapsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung: Refika Aditama, 2008, hlm. 13.

⁴ Emma Nurita, *Cyber Notary*, Bandung: PT. Rafika Aditama, 2012, hlm 2

Dalam Pasal 1 angka 1 UUJN, Notaris didefinisikan sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UUJN. Definisi yang diberikan oleh UUJN ini merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan oleh notaris. Artinya notaris memiliki tugas sebagai pejabat umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta otentik serta kewenangan lainnya yang diatur oleh UUJN.⁵

Jabatan Notaris merupakan suatu jabatan yang sangat mulia, mengingat peranan notaris sangat penting bagi lalu lintas kehidupan masyarakat, maka perilaku dan perbuatan notaris dalam menjalankan jabatan profesinya haruslah sesuai dengan kode etik seorang notaris.⁶ Notaris mempunyai kedudukan dan peran yang sangat penting dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena mempunyai kewenangan atau *autohority* yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan.

Kewenangan yang diberikan undang-undang kepada Notaris, terlihat bahwa Notaris merupakan suatu pekerjaan dengan keahlian khusus yang menuntut pengetahuan luas serta tanggung jawab yang berat untuk melayani kepentingan umum, karena dari inti tugas notaris adalah mengatur secara tertulis dan otentik hubungan hukum antara para pihak yang secara mufakat meminta

⁵ Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Satu*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2015, hlm. 12

⁶ Husni Thamrin, *Pembuatan Akta Pertanahan oleh Notaris*, Yogyakarta: LaksBang Pressindo, 2010, hlm. 74

jasa Notaris. Sehingga tidak jarang berbagai hal dalam peraturan perundang-undangan mewajibkan perbuatan hukum tertentu dibuat dalam akta otentik, seperti pendirian perseroan terbatas, koperasi, akta jaminan fidusia dan sebagainya disamping akta tersebut dibuat atas permintaan para pihak.

Notaris sebagai pejabat umum memiliki peran sentral dalam menegakkan hukum di Indonesia, karena selain kuantitas notaris yang begitu besar, notaris dikenal masuk kelompok elit di Indonesia. Notaris sebagai kelompok elit berarti notaris merupakan suatu komunitas ilmiah yang secara sosiologis, ekonomis, politis serta psikologis berada dalam stratifikasi yang relatif lebih tinggi diantara masyarakat pada umumnya. Dasar utama dari suatu profesi notaris ini adalah kepercayaan dan sebagai suatu komunitas elit demikian, para profesional yang tergabung dalam komunitas tersebut menanggung amanah yang berat atas kepercayaan yang diberikan kepadanya. Nilai lebih dari suatu profesi adalah sejauh apakah seorang professional mampu menahan godaan atas kepercayaan yang diberikan kepada mereka padahal godaan untuk menyelewengkan kepercayaan begitu besar. Landasan yang berbentuk moralitas menjadi mutlak untuk dibangun dan notaris sebagai kelompok papan atas, memiliki andil yang besar bagi masyarakat luas dan membangun moralitas.⁷

⁷ Abdul Ghofur, *Lembaga Kenotariatan Indonesia Perspektif Hukum dan Etika*, Yogyakarta : UII Press, 2009, hlm.1.

Notaris sebagai manusia yang bebas dan menjadi elemen penting dalam pembangunan bangsa kiranya harus ada sifat-sifat humanisme mengingat peranannya yang signifikan dalam lalu lintas kemasyarakatan. Notaris sebagai pejabat Negara yang berwenang membuat akta sedikit banyak berpengaruh pada hak dan kewajiban para pihak yang menghadap kepadanya. Adanya legalisasi dari notaris memang sangat diperlukan untuk membuktikan akan adanya suatu perbuatan serta hak dan kewajiban tertentu.⁸ Posisi notaris yang urgen dalam kehidupan kemanusiaan tersebut menjadikan proses seseorang menuju notaris yang ahli menjadi penting, karenanya dalam pendidikan notariat diperhatikan pula etika notaris.

Mochtar Kusumaatmadja dalam hal ini menegaskan bahwa suatu pendidikan professional, dalam pendidikan mengenai tanggung jawab dan etika professional tidaklah lengkap. Dalam bidang hukum keterampilan teknis yang mengabaikan segi yang menyangkut tanggung jawab dan dipercayakan kepadanya dan profesinya pada umumnya, serta nilai-nilai dan ukuran etika yang harus menjadi tukangtukang yang terampil belaka di bidang hukum dan profesinya⁹ Dalam rangka pembangunan moral, notaris yang merupakan profesi terhormat menjadi lekat akan etika. Dengan etikalah seorang notaris berhubungan dalam pekerjaannya. Tanpa etika notaris hanya menjadi robot

⁸ *Ibid.* hlm. 5

⁹ *Ibid.*, hlm. 5

mekanis yang bergerak tanpa jiwa. Karena lekatnya etika pada profesi notaris maka profesi notaris disebut sebagai profesi mulia. Berkaitan dengan pembangunan moral notaris dilakukan dengan etika dan agama sebagai dua factor yang dapat menentukan suatu keyakinan atas adanya kebenaran.

Negara Republik Indonesia sebagai Negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Untuk menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum dibutuhkan alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai perbuatan, perjanjian, penetapan, dan peristiwa hukum yang dibuat di hadapan atau oleh pejabat yang berwenang.

Jabatan Notaris merupakan symbol negara; namun bukan dalam artian symbol-simbol kenegaraan seperti Presiden atau Bendera Negara. Simbol negara ini setidaknya dapat dibuktikan dengan kewenangan Notaris untuk menggunakan lambang Garuda Pancasila dalam praktik jabatan Notaris. Kewenangan tersebut tentunya tidak akan diberikan oleh negara kepada setiap atau sembarang orang. Hanya kepada orang-orang yang dinilai mewakili negara atau yang dinilai mengemban langsung amanah negara dalam mencapai tujuan negara, yang oleh negara diberikan kewenangan untuk menggunakan lambang Garuda Pancasila.

Kelahiran Jabatan Notaris berdasarkan peraturan perundang-undangan memberikan makna betapa pentingnya kedudukan, peran dan fungsi Notaris

dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Berdasarkan tata urutan perundang-undangan di Indonesia, UUJN dan peraturan pelaksanaannya bersumber atau memperoleh sekaligus mengambil ruh keberlakuannya dari UUD 1945. Ruh yang ditiupkan dalam kelahiran UUJN adalah ruh tujuan negara yang diuraikan dalam Pembukaan UUD 1945 dan ruh Pancasila yang disebutkan dalam Pembukaan UUD 1945 sebagai norma dasar (*grundnorm*) kehidupan bernegara serta Pasal 1 ayat (3) yang menyatakan bahwa Negara Indonesia adalah negara hukum. Hal ini mengandung makna bahwa Notaris merupakan jabatan yang diamanahkan oleh UUD 1945 untuk bersama-sama membangun dan mencapai tujuan Negara Indonesia dalam kerangka negara hukum yang berdasarkan Pancasila. Tidak berlebihan apabila dikatakan Notaris pada hakikatnya memangku jabatan yang agung dan mulia. Sifat agung dan mulia tersebut tercermin pada saat Notaris mengangkat sumpah dan janji sebelum menjalankan jabatannya yang pada hakikatnya merupakan perwujudan penghormatan atas amanah yang diberikan oleh negara.

Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang diangkat negara (melalui kewenangan yang dilimpahkan kepada Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia) yang tidak menerima gaji dan pensiun layaknya abdi negara lainnya.¹⁰

Seorang Notaris mengemban dua sisi hak dan kewajiban dalam dirinya, selain

¹⁰ Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, *Jati Diri Notaris Indonesia : Dulu, Sekarang Dan Dimasa Datang*. Jakarta : Penerbit PT. Gramedia Pustaka Utama, 2008 hlm. 97 - 98.

mengemban hak dan kewajiban sebagai pejabat umum yaitu wakil negara dalam urusan perdata, secara lahiriah seorang individu Notaris juga manusia biasa yang kodratnya adalah ciptaan Allah SWT yang mempunyai hak dan kewajiban kodrati umat manusia, diantaranya hak untuk hidup layak, hak untuk memperoleh keadilan dan hak untuk memperoleh perlindungan hukum dan diperlakukan secara adil dengan memperhatikan jabatan yang diembannya. Kedua sisi tersebut harus saling mendukung.

Terpenuhinya hak dan kewajiban jabatan Notaris bergantung kepada terpenuhinya hak dan kewajiban individu Notaris sebagai manusia kodrati ciptaan Allah SWT. Sebaliknya hak dan kewajiban individu Notaris sebagai manusia kodrati ciptaan Allah SWT melalui pilihannya mengabdikan kepada Negara dengan memangku jabatan Notaris diharapkan dapat terpenuhi dengan layak dan adil. Kedua sisi tersebut seyogyanya mendapat perhatian yang seimbang dari negara, karena hal ini menentukan tegak dan kokohnya bangunan jabatan Notaris Indonesia dan tentunya mempengaruhi kehormatan dan kewibawaan negara sebagai pemberi wewenang atribusi jabatan Notaris. Notaris sebagai jabatan membutuhkan orang yang diangkat untuk memangku jabatan. Secara lahiriah, pemangku atau pemegang jabatan Notaris adalah individu warga negara yang memenuhi persyaratan untuk mengemban amanah jabatan tersebut. Sebagai individu, seorang warga negara memiliki hak kodrati yang harus dihormati dan dijunjung tinggi oleh negara, selain tentunya kewajiban individu.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UUJN”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UU 2/2014”), khususnya pada Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa wilayah kerja/wilayah jabatan notaris meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya. Artinya, notaris tersebut berwenang untuk membuat akta sepanjang perbuatan hukum tersebut dilakukan masih dalam wilayah kerjanya, yang meliputi seluruh provinsi di tempat kedudukan notaris yang bersangkutan. Sebagai contoh: Seorang notaris yang berkedudukan di Bekasi, berhak untuk **membuat akta** di Bandung, Cirebon, Sukabumi, dan lain sebagainya. Karena daerah-daerah tersebut masih masuk dalam wilayah kerjanya (provinsi Jawa Barat). Namun, dia tidak berhak untuk membuat akta di Tangerang. Walaupun kalau secara jarak, lebih dekat dengan Bekasi. Karena Tangerang sudah masuk dalam Provinsi Banten.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“REKONSTRUKSI PENGATURAN PERLUASAN ZONASI JABATAN NOTARIS DI INDONESIA BERBASIS NILAI KEADILAN”**.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian tersebut di atas, memberikan gambaran tentang beberapa pokok permasalahan yang berkaitan dengan rekonstruksi pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berbasis nilai keadilan. Pokok-pokok permasalahan tersebut adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini?
2. Bagaimana kelemahan-kelemahan pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini?
3. Bagaimana rekonstruksi pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berkeadilan?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, penelitian ini diharapkan dapat memberikan tujuan, adapun tujuan penelitian dalam penulisan Disertasi ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menemukan pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini.
2. Untuk menganalisis dan menemukan kelemahan-kelemahan pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini.

3. Untuk menemukan rekontruksi pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berkeadilan.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan dari tujuan penelitian sebagaimana tersebut di atas, maka diharapkan penelitian ini akan memberi manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat dari segi Teoretis
 - a. Diharapkan hasil penelitian nantinya hasil penelitian dapat menemukan teori baru yang dapat bermanfaat khususnya dalam rekontruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.
 - b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dijadikan rujukan bagi penelitian-penelitian yang akan datang yang berkaitan dengan masalah rekontruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan.
 - c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan bahan rujukan bagi pelaksanaan kegiatan pengkajian yang teraktualisasi dari kegiatan pengajaran, diskusi dan seminar yang nantinya akan dilaksanakan di dunia akademis maupun praktis.
2. Manfaat dari segi Praktis
 - a. Diharapkan hasil penelitian ini dapat menjadi masukan-masukan pemikiran bagi para pihak yang berkepentingan, masyarakat luas serta penentu

kebijakan, dalam kaitannya dengan rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan.

- b. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan sumber rujukan bagi rekonstruksi prinsip pengaturan zonasi jabatan Notaris berbasis nilai keadilan.
- c. Diharapkan hasil penelitian nantinya dapat dijadikan pedoman dalam melakukan penyusunan regulasi atau peraturan mengenai sistem pengawasan pemerintah desa sehingga dapat maksimal dalam mendorong rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berbasis nilai keadilan.

E. Kerangka Teori

Problematika yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis. Dalam menjawab problematika penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.¹¹ Teori akan berfungsi untuk memberikan

¹¹ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm.115-116.

petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.¹² Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.¹³

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.¹⁴ Kerangka teori dan kerangka konsep dalam penelitian ini akan dikemukakan beberapa teori yang dapat memberikan pedoman dan arahan untuk tercapainya tujuan penelitian ini yang berasal dari pendapat para ilmuwan dan selanjutnya disusun beberapa konsep yang bersumber dari berbagai peraturan dan perundang-undangan yang menunjang tercapainya tujuan penelitian ini.

1. Teori Keadilan sebagai *Grand Theory*

Menurut Gustav Radbruch ada 3 (tiga) tujuan ideal hukum, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum. Tetapi tidak lah mudah dalam

¹² James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York, 1993, hlm.102.

¹³ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm.27.

¹⁴ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

mewujudkannya dalam praktek kehidupan sehari-hari. Terkadang kepastian hukum berbenturan dengan keadilan maupun sebaliknya. Aristoteles mengatakan bahwa tujuan dari hukum adalah menghendaki semata-mata dan isi dari pada hukum ditentukan oleh kesadaran etis mengenai apa yang dikatakan adil dan apa yang dikatakan tidak adil.

Menurut teori ini hukum mempunyai tugas suci dan luhur ialah keadilan dengan memberikan kepada tiap-tiap orang apa yang berhak ia terima serta memerlukan peraturan tersendiri bagi tiap-tiap kasus. Untuk terlaksananya hal tersebut, maka teori ini hukum harus membuat apa yang dinamakan "Algemeene Regels" (peraturan/ketentuan umum). Pada teori keadilan kata keadilan juga berarti tindakan yang terletak diantara memberikan terlalu banyak dan juga sedikit yang dapat diartikan ialah memberikan sesuatu kepada setiap orang sesuai dengan memberi apa yang menjadi haknya.

Aristoteles mengemukakan bahwa ada 5 (lima) jenis perbuatan yang tergolong dalam adil. Lima jenis tersebut adalah:¹⁵

- a. Keadilan Komutatif
Keadilan komutatif adalah suatu perlakuan kepada seseorang dengan tanpa melihat jasa-jasa yang telah diberikan.
- b. Keadilan distributive
Keadilan distributif ialah suatu perlakuan terhadap seseorang yang sesuai dengan jasa-jasa yang telah diberikan.
- c. Keadilan kodrat Alam

¹⁵ L.J. Van Alperdorn, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan ke- 29, Pradnya Paramita, Jakarta, 2008, hlm.34.

Keadilan kodrat alam ialah memberi sesuatu sesuai dengan apa yang diberikan orang lain kepada kita sendiri.

d. Keadilan Konvensional

Keadilan konvensional ialah suatu kondisi dimana jika seseorang warga negara telah menanti segala peraturan perundang-undangan yang telah dikeluarkan.

e. Keadilan Perbaikan

Keadilan perbaikan adalah jika seseorang telah berusaha memulihkan nama baik seseorang yang telah tercemar.

Prinsip keadilan merupakan patokan dari apa yang benar, baik, dan tepat dalam hidup dan karenanya mengikat semua orang baik masyarakat maupun penguasa. Bahwa keadilan dapat dipandang dari nilai merupakan keadilan yang tergolong sebagai nilai sosial, dimana pada suatu segi menyangkut aneka perserikatan manusia dalam suatu kelompok apapun (keluarga, masyarakat, adat, bangsa, atau persekutuan internasional).

Keadilan dalam hukum juga merupakan sesuatu yang didambakan dalam negara hukum, keadilan menjadi sangat mahal manakala berkaitan dengan hak dan kewajiban dalam hubungan bernegara. Pemerintah dalam arti luas akan melaksanakan kebijakan negara mulai dari membuat peraturan perundang-undangan, melaksanakan hingga mengawasi dari produk hukum tersebut. Istilah keadilan dalam kehidupan bernegara dinyatakan dalam dasar negara Republik Indonesia yaitu Pancasila. Berdasarkan pada Pancasila sila kedua dan kelima menyatakan bahwa: “Sila Kedua: Kemanusiaan yang adil dan beradab, Sila Kelima : Keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”

Kata adil dan keadilan sekilas mengandung makna yang sama, yakni setiap warga negara diberlakukan secara adil dan menghargai antar manusia, makna keadilan secara khusus dan terinci tidak didapatkan dengan jelas, hanya berupa pernyataan-pernyataan yang sifatnya umum saja. Maka faktor keadilan dalam kehidupan bernegara hukum merupakan sesuatu yang sangat penting yakni dengan mewujudkan keadilan disegala bidang, maka tujuan bernegara yakni kesejahteraan dapat terwujud jika keadilan itu dapat ditegakkan.

Aristoteles membedakan keadilan menjadi 5 macam, yaitu:

1. Keadilan Komunikatif yaitu perlakuan kepada seseorang namun tanpa melihat jasa-jasanya.
2. Keadilan Distributif yaitu perlakuan kepada seseorang sesuai dengan jasa-jasa yang telah dilakukan.
3. Keadilan Kodrat Alam yaitu perlakuan kepada seseorang yang sesuai dengan hukum alam.
4. Keadilan Konvensional yaitu keadilan yang terjadi saat seseorang telah mematuhi peraturan khususnya peraturan perundang-undangan.
5. Keadilan Perbaikan yaitu keadilan yang terjadi dimana seseorang telah mencemarkan nama baik orang lain.

Maksud dari Aristoteles tersebut, bahwa adil artinya memberikan kepada orang lain (setiap orang) apa yang menjadi haknya, maka adil dalam

kaitannya dengan putusan hakim yaitu hakim tidak boleh berat sebelah dalam memutuskan suatu perkara dan harus berdasarkan aturan yang sudah berlaku. Dari penjabaran mengenai teori keadilan diatas sangat lah tepat untuk mengkaji lebih dalam lagi mengenai putusan hakim, yang pada penelitian ini penulis ingin mengkaji putusan hakim diluar surat dakwaan jaksa penuntut umum.

Hakim dalam memberikan putusan harus berdasarkan pada surat dakwaan yang didakwa jaksa penuntut umum, dan jika putusan tersebut tidak berdasar pada surat dakwaan maka putusan tersebut haruslah memuat unsur keadilan. Seperti permasalahan yang ada dalam penulisan ini, dalam memberikan putusan pada tingkat kasasi hakim menolak dan hakim menerima permohonan kasasi tersebut. Jika dilihat pada kedua putusan tersebut kedua-duanya merupakan tindak pidana yang sejenis dan sama-sama tidak terbukti surat dakwaan Jaksa Penuntut Umum dalam persidangan ketika hakim melihat fakta-faktanya. Maka teori ini sangatlah tepat untuk mengkaji putusan hakim diluar surat dakwaan jaksa penuntut umum

Masalah keadilan telah lama menjadi bahan kajian dan bahan pemikiran oleh para ahli filsafat, para politikus dan rohaniawan, namun demikian apabila orang bertanya tentang keadilan atau bertanya tentang apa itu keadilan, akan muncul berbagai jawaban dan jawaban ini jarang memuaskan hati orang yang terlibat maupun para pemikir yang tidak terlibat. Berbagai jawaban mungkin akan muncul yang menunjukkan bahwa sukar

sekali diperoleh jawaban umum, apabila dikemukakan jawaban atau batasan tentang keadilan oleh suatu masyarakat maka akan terdapat semacam jawaban yang sangat beragam, sehingga dapat dikatakan bahwa berbagai rumusan tentang keadilan merupakan rumusan yang bersifat relatif. Kesulitan tersebut mendorong orang terutama kaum positivis untuk mengambil jalan pintas dengan menyerahkan perumusan keadilan pada pembentuk undang-undang yang akan merumuskannya pada pertimbangan sendiri.

Pemikiran keadilan dalam hubungannya dengan hukum sejak lama sudah dikemukakan oleh Aristoteles dan Thomas Aquinas dengan mengatakan sebagai berikut:¹⁶

*Justice forms the substance of the law, but his heterogeneous substance is composed of three elements: an individual element: the *sum cuiqure tribuere* (individual justice); a social element: the changing foundation of prejudgments upon which civilization reposes at any given moment (social justice), and a political element, which is based upon the reason of the strongest, represented in the particular case by the state (justice of the state).*

Hal ini menunjukkan ada pengaruh timbal balik antara hukum dan keadilan, yaitu bahwa hukum diciptakan berdasarkan nilai-nilai atau kaidah-kaidah moral yang adil, yang sudah ada terlebih dahulu dan yang telah hidup dalam masyarakat, jadi tugas pembentuk undang-undang hanya merumuskan apa yang sudah ada. Sedangkan dilain pihak terdapat kemungkinan bahwa

¹⁶ Radbruch & Dabin, *The Legal Philosophy*, (New York: Harvard University Press, 1950), hlm. 432.

perumusan hukum itu sendiri hanya bersifat memberikan interpretasi, atau memberikan norma baru termasuk norma keadilan. Tentang apa yang dimaksud dengan keadilan meliputi dua hal, yaitu yang menyangkut hakekat keadilan dan yang menyangkut dengan isi atau norma, untuk berbuat secara konkrit dalam keadaan tertentu.

Hakekat keadilan yang dimaksud di sini adalah penilaian terhadap suatu perlakuan atau tindakan dengan mengkajinya dari suatu norma. Jadi dalam hal ini ada dua pihak yang terlibat, yaitu pihak yang membuat adanya perlakuan atau tindakan dan pihak lain yang dikenai tindakan itu, dalam pembahasan ini, pihak-pihak yang dimaksud adalah pihak penguasa atau pemerintah, sebagai pihak yang mengatur kehidupan masyarakat melalui instrumen hukum, dan pihak masyarakat sebagai pihak yang tata cara bertindaknya dalam negara diatur oleh ketentuan hukum.

Prinsip keadilan dalam pembentukan hukum dan praktek hukum, memperoleh kedudukan dalam dokumen-dokumen resmi tentang hak asasi manusia. Bahkan jauh sebelum dokumen-dokumen hak asasi itu dikeluarkan, prinsip keadilan telah dijadikan sebagai landasan moral untuk menata kehidupan masyarakat. Filsuf hukum alam seperti Agustinus mengajarkan bahwa hukum abadi yang terletak dalam budi Tuhan ditemukan juga dalam jiwa manusia. Partisipasi hukum abadi itu tampak dalam rasa keadilan, yaitu suatu sikap jiwa untuk memberi kepada setiap orang apa yang menjadi haknya. Prinsip tersebut mengindikasikan, inti tuntutan keadilan adalah

bahwa untuk tujuan apapun, hak asasi seseorang tidak boleh dilanggar, hak asasi manusia harus dihormati, hak ini melekat pada manusia bukan karena diberikan oleh negara, melainkan karena martabatnya sebagai manusia. Hal ini berarti jika seseorang mempunyai hak atas sesuatu, orang lain juga mempunyai hak yang sama.

Pemahaman terhadap hal tersebut di atas, menunjukkan bahwa dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara, apa yang menjadi kepentingan bersama, akan mudah dicapai apabila masyarakat ditata menurut cita-cita keadilan. Keadilan menuntut agar semua orang diperlakukan sama, jadi keadilan merupakan suatu nilai yang mewujudkan keseimbangan antara bagian-bagian dalam masyarakat, antara tujuan pribadi dan tujuan bersama. Hal ini menunjukkan bahwa salah satu wujud cita-cita hukum yang bersifat universal adalah tuntutan keadilan. Soal bagaimana menentukan apakah hukum itu adil atau tidak? Tidak tergantung atau tidak diukur dari kriteria obyektif keadilan, melainkan diukur dari apa yang oleh masyarakat dianggap adil. Untuk memahami hukum yang mencerminkan rasa keadilan masyarakat, terlebih dahulu harus dipahami makna hukum yang sesungguhnya. Menurut pandangan yang dianut dalam literatur ilmu hukum, makna hukum itu ialah mewujudkan keadilan dalam kehidupan manusia. Makna ini akan tercapai dengan dimasukkannya prinsip-prinsip keadilan dalam peraturan hidup bersama tersebut. Hukum yang dimaksud di sini adalah hukum positif yang merupakan realisasi dari prinsip-prinsip keadilan.

Bertolak dari pemikiran yang demikian, pengaturan hak dan kebebasan masyarakat dengan menggunakan kriteria keadilan, menunjukkan bahwa di dalam diri manusia, ada perasaan keadilan yang membawa orang pada suatu penilaian terhadap faktor-faktor yang berperan dalam pembentukan hukum. Keinsyafan akan perasaan keadilan ini bukan hanya dimiliki oleh warga negara tapi juga oleh penguasa. Oleh karena itu, dengan dibangun di atas prinsip-prinsip keadilan, maka keadilan itu dapat disebut sebagai prinsip hukum atau ide hukum. Hal ini sesuai dengan ajaran Immanuel Kant yang mengatakan bahwa keadilan itu bertitik tolak dari martabat manusia. Dengan demikian pembentukan hukum harus mencerminkan rasa keadilan dan bertujuan untuk melindungi martabat manusia. Keadilan merupakan prinsip normatif fundamental bagi negara¹⁷. Atas dasar hal tersebut, kriteria prinsip keadilan, merupakan hal yang mendasar dan bersifat fundamental, sebab semua negara di dunia ini selalu berusaha menerapkan prinsip-prinsip keadilan dalam pembentukan hukumnya. Prinsip keadilan mendapat tempat yang istimewa dalam seluruh sejarah filsafat hukum. Dalam konsep negara-negara modern penekanan terhadap prinsip keadilan diberikan dengan menyatakan bahwa tujuan hukum yang sebenarnya adalah untuk menciptakan keadilan dalam masyarakat.

¹⁷Franz Magniz Suseno, *Etika Politik*, (cetakan ke-tiga) (Jakarta: Gramedia, 2003), hlm. 334.

Beberapa teori tentang keadilan seperti yang dikemukakan oleh Stammler, Radbruch dan Kelsen menitikberatkan keadilan sebagai tujuan hukum. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa hukum yang mewujudkan keadilan itu mutlak diperlukan dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, tanpa adanya hukum hidup manusia menjadi tidak teratur dan manusia kehilangan kemungkinan untuk berkembang secara manusiawi.

2. Teori Bekerjanya Hukum sebagai *Middle Theory*

Hukum sebagai sarana pengintegrasian sosial, maka tidak akan mungkin bekerja dalam ruang hampa. Menurut Harry C. Bredemeier, ketika hukum bekerja dalam sebuah tatanan sosial, maka ia akan selalu mendapatkan asupan dari bidang-bidang yang lain seperti bidang ekonomi, politik, dan budaya. Asupan yang diterima oleh hukum itu menjadi masukan (input) dan keluaran (ouput) yang¹⁸ dikembalikan ke dalam masyarakat. Lebih lanjut Harry C. Bredemeier mengatakan, itulah sebabnya hukum dalam realitasnya berfungsi sebagai faktor pengintegrasian masyarakat, maka hukum harus mampu menyelesaikan konflik secara tertib, sebagaimana yang dikatakan oleh Bredemeier:

”The law fungtion Of the last is the orderly resolution of conflict. As this implies, “the law” (the clearest model of which J. Shall take to

¹⁸ Satjipto Rahardjo, 1991, Ilmu Hukum, Cetakan ke-3, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 143-158

be the court system) is brought into operation after¹⁹ there violated by someone else”.

Pada prinsipnya proses pembuatan hukum berlangsung dalam empat tahapan besar, yakni tahap inisiasi, tahap socio-politis dan tahap juridis, dan²⁰ tahap penyebarluasan atau desiminasi. Pertama, tahap inisiasi merupakan tahap yang menandakan lahirnya atau munculnya suatu gagasan dalam masyarakat. Kedua, aktivitas yang berlangsung pada tahap socio-politis ini dimulai dengan mengolah, membicarakan (mendiskusikan), mengkritisi, mempertahankan gagasan awal yang berasal dari masyarakat melalui pertukaran pendapat antara berbagai golongan dan kekuatan dalam masyarakat. Ketiga, yakni tahap juridis merupakan tahap akhir di mana gagasan tersebut dijabarkan atau dirumuskan lebih lanjut secara lebih teknis menjadi ketentuan ketentuan hukum, termasuk menetapkan sanksisaksi hukumnya. Tahap keempat adalah tahap desiminasi atau penyebarluasan, merupakan tahap sosialisasi sebuah produk hukum. Hasil akhir dari seluruh proses pembuatan hukum sebagaimana diuraikan di atas memiliki keterkaitan yang erat dengan tipologi masyarakat di mana hukum dibuat dan diberlakukan. Chambliss dan Seidman membuat pembedaan hukum menurut

¹⁹ *Ibid*, hlm. 166

²⁰ *Ibid*, hlm. 178.

“tipologi masyarakat yang berbasis konsensus pada nilai-nilai”²¹ dengan “tipologi masyarakat yang berbasis konflik”.

Menurut Robert B. Seidman dan William J. Chambliss, bahwa proses bekerjanya hukum sangat ditentukan oleh empat komponen utama, yakni lembaga pembuat hukum (undang-undang), birokrasi penegakan hukum, para pemegang peran, dan pengaruh kekuatan personal dan sosial. Tiga komponen yang pertama (lembaga pembuat hukum, birokrasi penegakan hukum, dan pemegang peran) itu berperan dalam koridor hukum, sedangkan kekuatan personal maupun sosial merupakan komponen “non-hukum”.

Selanjutnya keempat komponen dapat diuraikan dalam proposisi-proposisi Robert B. Seidman, sebagai berikut:

Pertama, *every rule of law prescribe how a role occupant is expected to act.* (Setiap peraturan hukum menurut aturan-aturan, dan memerintahkan pemangku peran seharusnya bertindak dan bertingkah laku);

Kedua, *how a role occupant will act in respons to norm of law is function of the rules laid down, their sanctions, the activity of enforcement institutions, and the inhere complex of social, political, and other forces affecting him.* (Respon dan tindakan yang dilakukan oleh pemangku peran merupakan umpan balik dari fungsi suatu peraturan yang berlaku. Termasuk

²¹ Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, Bandung: Penerbit Angkasa, 1978, hlm. 49-50.

sanksi-sanksi yaitu kinerja dan kebijakan lembaga pelaksana/penetap peraturan dan lingkungan strategis (lingstra) yang mempengaruhinya);

Ketiga, *how the enforcement institution, will act in respons to norm of law is a function of the rule laid down their sanctions, the inhere complex of social, political, and other process affecting them, and the feedbacks from role occupants.* (Tindakan-tindakan yang diambil oleh lembaga-lembaga pelaksana peraturan sebagai respon terhadap peraturan hukum merupakan fungsi dari peraturan hukum yang berlaku beserta sanksi-sanksinya dan seluruh kekuatan dalam lingkungan strategi yang mempengaruhi dirinya, secara umpan balik sebagai respon dari pemangku peran atau yang dikenai peraturan hukum); dan

Keempat, *how the law maker will act is a function of the rules laid down for their behavior their sanction, the inhere complex of social, political, ideological, and other forces affecting them, and the feedbacks from role occupants and bureaucracy.* (Tindakan apa yang diambil oleh pembuat undang-undang, juga merupakan fungsi peraturan hukum yang berlaku, termasuk sanksi-sanksinya dan pengaruh seluruh kekuatan strategis terhadap dirinya, serta umpan balik yang datangnya dari para pemangku peran, pelaksana, dan penerap peraturan).

Empat proposisi di atas, secara jelas menggambarkan bagaimana bekerjanya suatu peraturan hukum dalam masyarakat. Teori Seidman ini dapat dipakai untuk mengkaji peraturan hukum yang dibuat oleh para elite

negara, dan apakah bekerjanya hukum berfungsi sebagaimana mestinya dan efektif berlakunya dalam masyarakat, atau justru sebaliknya tidak efektif bekerjanya.

Hukum dapat bekerja dan berfungsi tidak sekedar apa yang diharapkan oleh pembuat peraturan hukum, tetapi perlu diteliti pada komponen elemen yang tidak bekerja sebagaimana mestinya. Maksudnya tidak bekerja itu, bisa datangnya dari pembuat peraturan hukum, atau dari para penerap peraturan/pelaksana, ataukah dari pemangku peran. Selain itu dapat dikaji kendala-kendala eksternal global yang menyebabkan hukum tidak dapat dilaksanakan sebagaimana mestinya. Seperti ada tekanan-tekanan dari pihak luar negeri yang tergabung dalam organisasi internasional.

3. Teori Hukum Progresif Sebagai *Applied Theory*

Kegagalan Hukum positif dalam menjawab rasa keadilan masyarakat memunculkan sebuah pendapat-pendapat atau aliran-aliran dalam mereformasi hukum. Muncul berbagai aliran hukum baru seperti *legal Realism*, *Critical legal Studies*, *Responsif of Law* dan Hukum Progresif. Ada kesamaan mendasar dalam aliran-aliran hukum post-modern tersebut dalam mengkritisi hukum positif, yaitu hukum bukan merupakan sesuatu yang telah selesai sehingga penghambaan terhadap undang-undang ditolak secara tegas.

Teori hukum progresif digagas oleh Satjipto Rahardjo, sebagai reaksi dari kegalauan cara penyelenggaraan hukum di Indonesia. Meski setiap kali

permasalahan hukum terjadi dalam nuansa transisi, namun penyelenggaraan hukum terus dijalankan sebagaimana layaknya kondisi normal. Hukum tidak saja diselenggarakan sebagai suatu rutinitas. Hukum juga diperdagangkan sebagai barang dagangan. Akibatnya, hukum berkembang sangat lambat dan cenderung stagnan.

Dalam hukum progresif, hukum adalah untuk manusia bukan manusia untuk hukum. Hukum harus peka terhadap sesuatu yang terjadi di masyarakat. Hukum harus mempunyai nurani hukum dalam menciptakan keadilan masyarakat. Hukum progresif memandang hukum sebagai kajian sosial yang berhubungan dengan politik, ekonomi, budaya dan sosiologi. Hukum bukan sesuatu yang tertutup terhadap dunia luar (*open logical system*). Hukum progresif menurut Satjipto Rahardjo lebih dekat dengan *Sociological Jurisprudence*.

Paradigma hukum progresif sangat menolak *mainstream* seperti ini yang berpusat pada aturan/mekanisme hukum positivistik, dan hukum progresif membalik paham ini. Kejujuran dan ketulusan menjadi mahkota penegakan hukum. Empati, kepedulian, dan dedikasi menghadirkan keadilan, menjadi roh penyelenggara hukum. Kepentingan manusia (kesejahteraan dan kebahagiaannya) menjadi titik orientasi dan tujuan akhir dari hukum. Para penegak hukum menjadi ujung tombak perubahan.²²

²² Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi Hukum Progresif*, Artikel dalam Jurnal Ilmu Hukum, Vol.8 No 2 September 2005, hlm 186.

Dalam logika inilah revitalisasi hukum dilakukan. Perubahan tak lagi pada peraturan, tetapi pada kreativitas pelaku hukum mengaktualisasi hukum dalam ruang dan waktu yang tepat. Aksi perubahan pun bisa segera dilakukan tanpa harus menunggu perubahan peraturan, karena pelaku hukum progresif dapat melakukan pemaknaan yang progresif terhadap peraturan yang ada. Menghadapi suatu aturan, meskipun aturan itu tidak aspiratif misalnya, aparat penegak hukum yang progresif tidak harus menepis keberadaan aturan itu. Ia setiap kali bisa melakukan interpretasi²³ secara baru terhadap aturan tersebut untuk memberi keadilan dan kebahagiaan pada pencari keadilan.²⁴

Berdasarkan uraian diatas, hukum progresif, sebagaimana hukum yang lain seperti positivisme, realisme, dan hukum murni, memiliki karakteristik yang membedakannya dengan yang lain, sebagaimana akan diuraikan dibawah ini.²⁵ Pertama, paradigma dalam hukum progresif adalah, bahwa “hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia”. Artinya paradigma hukum progresif mengatakan bahwa *hukum adalah untuk manusia*. Pegangan, optik atau keyakinan dasar ini tidak melihat hukum

²³ Satjipto Rahardjo, *Mengagas Hukum Progresif Indonesia*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006, hlm 3-4.

²⁴ Sudjiono Sastroatmojo, *Konfigurasi,op,cit.*

²⁵ Satjipto Rahardjo, *Biarkan Hukum Mengalir*, Jakarta: Kompas, 2007, hlm 139-147.

sebagai sesuatu yang sentral dalam ber hukum, melainkan manusia yang berada di titik pusat perputaran hukum.

Hukum itu berputar di sekitar manusia sebagai pusatnya. Hukum ada untuk manusia, bukan manusia untuk hukum. Apabila kita berpegangan pada keyakinan bahwa manusia itu adalah untuk hukum, maka manusia itu akan selalu diusahakan, mungkin juga dipaksakan, untuk bisa masuk ke dalam skema-skema yang telah dibuat oleh hukum. Sama halnya, ketika situasi tersebut di analogkan kepada undang-undang penanaman modal yang saat ini cenderung hanya mengedepankan kepentingan investasi belaka, tanpa melihat aspek keadilan dan keseimbangan sosial masyarakat. Sewajarnya bahwa undang-undang penanaman modal sebagai regulasi yang pada kaitannya juga dengan pembangunan ekonomi di Indonesia diciptakan untuk pemenuhan hak dasar masyarakat. Bukan dengan tujuan sebaliknya, masyarakat menjadi *victim* akibat dari aturan tersebut.

Kedua, hukum progresif menolak untuk mempertahankan *status quo* dalam ber hukum. Mempertahankan *status quo* memberikan efek yang sama, seperti pada waktu orang berpendapat, bahwa hukum adalah tolak ukur semuanya, dan manusia adalah untuk hukum. Cara ber hukum yang demikian itu sejalan dengan cara positivistik, normative dan legalistik. Sekali undang-undang mengatakan atau merumuskan seperti itu, kita tidak bias berbuat banyak, kecuali hukumnya dirubah lebih dulu. Dalam hubungan dengan ini, ada hal lain yang berhubungan dengan penolakan terhadap cara ber hukum

yang *pro status quo* tersebut, yaitu berkaitan dengan perumusan-perumusan masalah kedalam perundang-undangan. Subtansi undang-undang itu berangkat dari gagasan tertentu dalam masyarakat yang kemudian bergulir masuk ke lembaga atau badan legislatife.

Terakhir adalah, hukum progresif memberikan perhatian besar terhadap peranan perilaku manusia dalam hukum. Ini bertentangan dengan diametral dengan paham, bahwa hukum itu hanya urusan peraturan. Peranan manusia disini merupakan konsekuensi terhadap pengakuan, bahwa sebaiknya kita tidak berpegangan secara mutlak kepada teks formal suatu peraturan. Diatas telah dijelaskan betapa besar risiko dan akibat yang akan dihadapi apabila kita “menyerah bulat-bulat” kepada peraturan. Cara berhukum yang penting untuk mengatasi kemandegan atau stagnasi adalah dengan membebaskan diri dari dominasi yang membuta kepada teks undang-undang. Cara seperti ini bias dilakukan, apabila kita melibatkan unsur manusia atau perbuatan manusia dalam berhukum. Karena pada dasarnya *the live of law has not been logis, but experience.*²⁶

Hukum progresif dipandang sebagai sebuah pendekatan yang melihat dari realitas empirik tentang bekerjanya hukum, ide penegakan hukum progresif adalah untuk membebaskan manusia dari belenggu hukum. Hukum berfungsi memberi panduan dan tidak membelenggu yaitu hukum harus

²⁶ Penjelasan bahwa hukum itu adalah prilaku, bukan aturan, lihat Satjipto Rahardjo, *Hukum Itu Perilaku Kita Sendiri*, artikel pada Harian Kompas, 23 September 2002.

mampu menyelesaikan problem konkrit masyarakat sehingga tercapai keadilan *substantif*, suatu keadilan yang tidak hanya terpaku pada teks-teks hukum secara tertulis (*positivistik*), yaitu cara berpikir yang bersifat *normative an-sich*, di dasarkan pada teks peraturan atau undang-undang secara kaku, cara pemikiran demikian biasanya digunakan oleh aliran hukum positivisme yaitu aliran hukum yang bersifat normatif. Manusia yang berperan lebih penting.²⁷

Pendekatan hukum progresif berangkat dari dua asumsi dasar. **Pertama:** hukum adalah untuk manusia, bukan sebaliknya.²⁸ Berkaitan dengan hal tersebut, maka kehadiran hukum pertanahan dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan bukan untuk dirinya sendiri artinya tidak sekedar untuk teks-teks hukum pertanahan tersebut dibuat atau sekedar memenuhi formalitas sistem pendaftaran tanah, melainkan untuk sesuatu yang lebih luas dan besar yaitu untuk merumuskan Rekonstruksi Pengaturan Zonasi Jabatan Notaris Yang Berbasis Nilai Keadilan. **Kedua:** hukum bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana penegak hukum melihat dan menggunakannya. Pemahaman yang demikian menunjukkan bahwa hukum pertanahan bukan merupakan institusi yang mutlak serta final melainkan sangat bergantung pada bagaimana SDM dalam melihat dan menggunakannya. Oleh karena itu

²⁷Satjipto Rahardjo (IV), *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008. hlm.xix

²⁸Satjipto Rahardjo (II), *op. cit.*, hlm. 5

menurut Satjipto Rahardjo hukum selalu berada dalam proses untuk terus menjadi (*law as a process, law in the making*).²⁹ Hukum bukan untuk hukum itu sendiri melainkan hukum untuk manusia.

4. Teori Kewenangan

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan *kekuasaan* sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*)³⁰.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote macht*”³¹, sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah

²⁹ *Ibid*, hlm. 6

³⁰ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

³¹ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara³².

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu:

7. hukum;
8. kewenangan (wewenang);
9. keadilan;
10. kejujuran;
11. kebijaksanaan; dan
12. kebajikan³³.

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

³² A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52.

³³ Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (*inkonstitusional*), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi. Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

D. Kerangka Konseptual

1. Rekontruksi

Pembaharuan atau rekonstruksi secara terminologi memiliki berbagai macam pengertian, dalam perencanaan pembangunan nasional sering dikenal dengan istilah rekonstruksi. Rekonstruksi memiliki arti bahwa "re" berarti pembaharuan sedangkan "konstruksi" sebagaimana penjelasan di atas memiliki arti suatu system atau bentuk. Beberapa pakar mendefinisikan rekonstruksi dalam berbagai interpretasi. B.N Marbun mendefinisikan secara sederhana penyusunan atau penggambaran kembali dari bahan-bahan yang ada dan disusun kembali sebagaimana adanya atau kejadian semula.³⁴ Sedangkan menurut James P. Chaplin reconstruction merupakan penafsiran data psikoanalitis sedemikian rupa untuk menjelaskan perkembangan pribadi yang telah terjadi, beserta makna materinya yang sekarang ada bagi individu yang bersangkutan.³⁵

Salah satunya seperti yang disebutkan Yusuf Qardhawi rekonstruksi itu mencakup tiga poin penting, yaitu pertama, memelihara inti bangunan asal dengan tetap menjaga watak dan karakteristiknya. Kedua, memperbaiki hal-hal yang telah runtuh dan memperkuat kembali sendi-sendi yang telah lemah. Ketiga, memasukkan beberapa pembaharuan tanpa mengubah watak dan karakteristik aslinya. Dari sini dapat dipahami bahwa pembaharuan-benar-benaran

³⁴ B.N. Marbun, *Kamus Politik*, Jakarta: Pustaka Sinar Harapan, 1996, hlm. 469.

³⁵ James P. Chaplin, *Kamus Lengkap Psikologi*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1997, hlm.

bukanlah menampilkan suatu yang benar-benar baru, namun lebih tepatnya merekonstruksi kembali kemudian menerapkannya dengan realita saat ini.³⁶

Rekonstruksi adalah menyusun kembali ataupun usaha untuk memeriksa kembali kejadian yang sebenarnya terhadap suatu delik yang dilakukan dengan mengulangi kembali peragaanya sebagaimana kejadian yang sebenarnya. Hal ini dilakukan baik oleh penyidik ataupun hakim untuk memperoleh keyakinan.³⁷ Pengertian rekonstruksi (reconstruction) menurut *Black's Law Dictionary* diartikan sebagai *the act or process of re-building, re-creating, or re-organizing something*.³⁸ Dari pengertian tersebut rekonstruksi diartikan sebagai kegiatan atau proses untuk membangun kembali/menciptakan kembali/melakukan pengorganisasian kembali atas sesuatu. Dalam konteks hukum maka rekonstruksi hukum berarti sebagai proses untuk membangun kembali hukum. Apabila rekonstruksi dikaitkan dengan konsep atau gagasan atau ide tentang hukum berarti rekonstruksi hukum dimaknai sebagai suatu proses untuk membangun kembali atau menata ulang gagasan, ide atau konsep tentang hukum dalam kaitannya dengan regulasi zonasi jabatan Notaris berbasis nilai keadilan.

Rekonstruksi hukum merupakan satu langkah untuk menyempurnakan aturan hukum yang ada dengan merespon perubahan masyarakat. Selain itu

³⁶ Yusuf Qardhawi, *Problematika Rekonstruksin Ushul Fiqh*, Al-Fiqh Al-Islami bayn Al-Ashlah wa At-Tajdid, Tasikmalaya, 2014, hlm. 89

³⁷ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, Jakarta: *Ghalia Indonesia*, 1989, hlm. 145

³⁸ Bryan A. Garner, *Black's Law Dictionary*, Edisi ke-7, West Group, S.T.Paul Minn, 1999, hlm. 1278

juga merupakan salah satu cara untuk mengembangkan bahan hukum atau hukum positif melalui penalaran yang logis. Sehingga dapat dicapai hasil yang dikehendaki: Artinya, rekonstruksi merupakan menata kembali dan mensinkronkan beberapa aturan hukum yang ada. Dalam melakukan konstruksi hukum Scholten memberikan perhatian terhadap tiga syarat yaitu³⁹

- 1) Rekonstruksi harus mampu meliputi seluruh bidang hukum positif yang bersangkutan.
- 2) Tidak boleh ada pertentangan logis didalamnya. Misalnya, ada ajaran yang menyatakan, bahwa pemilik bisa menjadi pemegang hipotik atas barang miliknya sendiri. Ajaran ini merupakan pembuatan konstruksi yang salah karena hipotik sendiri merupakan hak yang dipunyai oleh seseorang atas milik orang lain.
- 3) Rekonstruksi hendaknya memenuhi syarat keindahan. Artinya, tidak merupakan sesuatu yang dibuat-buat hendaknya memberikan gambaran yang jelas dan sederhana.

2. Kewenangan Notaris

Kewenangan Notaris dapat diketahui dari definisi Notaris sebagaimana tercantum pada Pasal 1 butir 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris,⁴⁰ yaitu pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam

³⁹ Satjipto Rahardjo, *limu Hukum*, Bandung: PT Cipta Aditya Bhakti, 2000, hlm. 103

⁴⁰ Adjie, Habib, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Notaris*, (Surabaya: Refika Aditama, 2007), hlm. 6

Undang-Undang Jabatan Notaris. Dari definisi tersebut dapat diketahui bahwa Notaris ialah pejabat umum. Sebagai pejabat umum, Notaris memiliki kewenangan yang spesifik, yaitu membuat akta otentik yang diatur dalam Undang-Undang. Hal ini dapat dilihat sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 1870 KUHPerdara, bahwa: “Suatu Akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari pada mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya”.

Menjalankan tugas jabatannya, Notaris tidak hanya berwenang untuk membuat akta otentik dalam arti menyusun, membacakan dan menandatangani dan dalam bentuk yang telah ditentukan oleh Undang-Undang sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1868 KUHPerdara, yang menyatakan bahwa: “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.

Kewenangan Notaris dalam membuat akta otentik dapat juga berdasarkan ketentuan yang terdapat dalam Pasal Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Jabatan Notaris yang berbunyi:⁴¹

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta,

⁴¹ *Ibid*, hlm. 8

semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.⁴²

Selain kewenangan tersebut, Notaris berwenang pula:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
- d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta; atau
- f. membuat akta risalah lelang.⁴³
- g. Selain kewenangan-kewenangan tersebut, Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.⁴⁴

3. Kedudukan Wilayah Jabatan Notaris

Notaris dalam melaksanakan jabatannya pada satu kantor atau di wilayah kedudukan yang telah ditentukan. Pada kenyataannya notaris banyak

⁴²Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 15 ayat (1).

⁴³ Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Pasal 15 ayat (2).

⁴⁴ *Ibid.*, Pasal 15 ayat (3).

melakukan pelanggaran yang antara lain terdapat Notaris membuat akta di luar dari wilayah kedudukannya. Hal tersebut tidak terlepas dari kebutuhan Notaris tersebut. Sebab terjadi banyak persaingan yang ketat dan terdapat pelanggan berkeinginan untuk dibuatkan sebuah akta di daerah tempat tinggalnya. Akta otentik yang dibuat di luar wilayah kedudukannya secara terusmenerus dan akta yang dibuat di luar wilayah jabatan seorang Notaris, dan sanksi hukum yang diberikan pada Notaris yang terbukti melanggar ketentuan mengenai wilayah kedudukan dan wilayah jabatan notaris berkaitan dengan pembuatan akta oleh seorang Notaris di luar wilayah kedudukannya secara terus menerus tersebut dilarang sebab tidak sesuai dengan Pasal 17 huruf Pasal 18, dan 19 Undang-Undang tentang Jabatan Notaris.

Pelaksanaan tugas jabatan Notaris di luar wilayah jabatannya tidak diperbolehkan atau merupakan sebuah larangan bagi notaris. Artinya seorang notaris dilarang melaksanakan tugas jabatannya diluar wilayah provinsi dimana ia bertempat kedudukan. Di dalam penjelasan pasa disebutkan bahwa maksud dan laragan ini untuk memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan sekaligus mencegah persaingan tidak sehat antar notaris dalam menjalankan jabatannya.⁴⁵

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UUJN”) sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor

⁴⁵ Siregar Soritua Halomoan, *Pembuatan Akta Di Luar tempat Kedudukan dan Diluar Wilayah Notaris*, Surabaya: Airlangga University Library, 2011, hlm. 5

2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (“UU 2/2014”), khususnya pada Pasal 18 ayat (2) disebutkan bahwa wilayah kerja/wilayah jabatan notaris meliputi seluruh wilayah provinsi dari tempat kedudukannya. Artinya, notaris tersebut berwenang untuk membuat akta sepanjang perbuatan hukum tersebut dilakukan masih dalam wilayah kerjanya, yang meliputi seluruh provinsi di tempat kedudukan notaris yang bersangkutan

E. Alur Pemikiran

Teori sebenarnya merupakan suatu generalisasi yang dicapai setelah mengadakan pengujian dan hasilnya menyangkut ruang lingkup faktor yang sangat luas. Kadang-kadang dikatakan orang, bahwa teori itu sebenarnya merupakan *an elaborate hypothesis*, suatu hukum akan terbentuk apabila suatu teori telah diuji dan diterima oleh ilmuwan, sebagai suatu keadaan yang benar dalam keadaan-keadaan tertentu.⁴⁶ Kendala yang telah diajukan pada bagian perumusan masalah, akan dikaji dan diungkap, dengan diajukan beberapa teori sebagai unit maupun pisau analisis. Dalam menjawab kendala penelitian diajukan beberapa teori. Teori ialah sistem pernyataan-pernyataan, pendapat-pendapat, dan pemahaman-pemahaman yang logik dan saling berkaitan mengenai suatu bidang kenyataan, yang dirumuskan sedemikian rupa sehingga memungkinkan

⁴⁶ Soerjono Soekanto (I), *op. cit.*, hlm. 126-127.

penarikan hipotesa-hipotesa yang dapat diuji padanya.⁴⁷ Teori akan berfungsi untuk memberikan petunjuk atas gejala-gejala yang timbul dalam penelitian.⁴⁸ Teori ilmu merupakan suatu penjelasan rasional yang berkesesuaian dengan objek yang dijelaskannya. Suatu penjelasan biar bagaimanapun meyakinkan, tetapi harus didukung oleh fakta empiris untuk dapat dinyatakan benar.⁴⁹

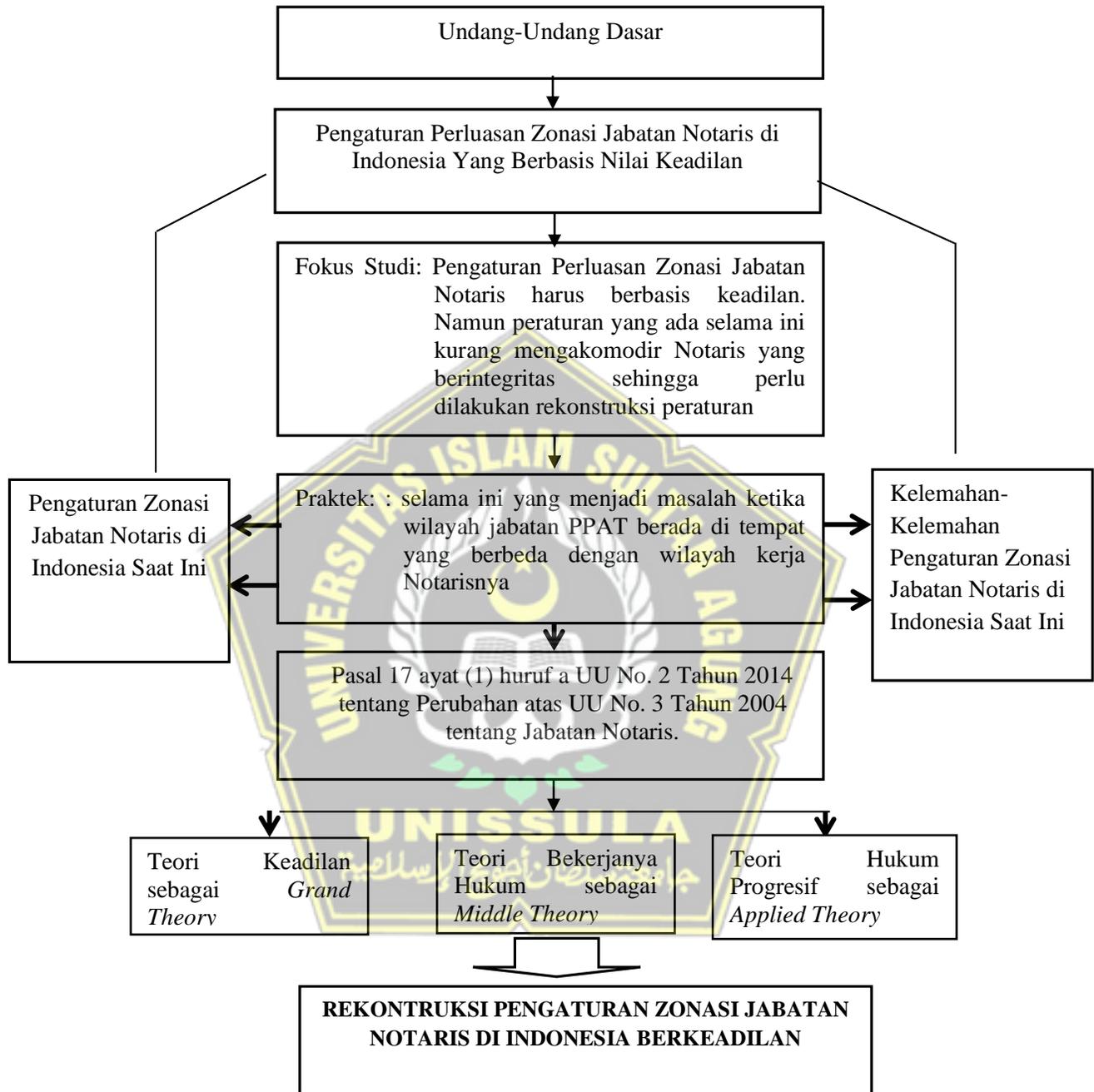
Notaris sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta otentik memiliki wilayah kerja sebagaimana yang telah ditetapkan oleh undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan lain yang berlaku bagi jabatan Notaris. Peraturan mengenai wilayah kerja Notaris diatur dalam Undang-Undang Nomor 24 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Pasal 17 ayat (1) huruf a yang pada intinya menyatakan bahwa Notaris dilarang menjalankan jabatan diluar wilayah jabatannya apabila melanggar pasal tersebut dikenakan sanksi berupa peringatan tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat hingga pemberhentian dengan tidak hormat. Pasal 19 (1) pada intinya menyatakan bahwa Notaris hanya boleh memiliki satu kantor di tempat kedudukannya.

⁴⁷ Hamid S Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia* ,Orasi Ilmiah Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap FH-UI, Jakarta, 25 April 1992, hal.3 dan lihat Soerjono Soekanto (I), *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta: UI Press, 1981, hlm.115-116.

⁴⁸ James E. Mauch, Jack W. Birch, *Guide to the successful thesis and dissertation*, Books in Library and Information Science, Marcel Dekker Inc, New York,1993, hlm.102.

⁴⁹ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung: Mandar Maju, 1994, hlm.27.



F. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat

penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian. Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut:⁵⁰

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

1. Paradigma Penelitian

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

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁵¹

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka

⁵⁰ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 1981, hlm. 43.

⁵¹ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

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

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa

dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.⁵²

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁵³, 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

⁵² Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm. 13

⁵³ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm. 5

tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

2. Metode Pendekatan

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Dengan pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dari berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabnya. Macam-macam pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah:⁵⁴

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

Penelitian yang dilakukan oleh penulis lebih ditujukan kepada pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.⁵⁵ Pendekatan kasus dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap kasus-kasus yang berkaitan dengan isu yang dihadapi yang telah menjadi putusan pengadilan.⁵⁶ Penulis melakukan penelitian dengan tujuan untuk menarik azas-azas hukum

⁵⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 93.

⁵⁵ *Ibid*, hlm. 93

⁵⁶ *Ibid.*, hlm. 94.

(“*rechtsbeginselen*”) yang dapat dilakukan terhadap hukum positif tertulis maupun hukum positif tidak tertulis.⁵⁷

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian Yuridis Normatif. *Yuridis* mengandung makna bahwa penelitian ini dianalisis menggunakan berbagai buku-buku, peraturan perundang-undangan di bidang kenotariatan sebagai data sekunder. Penelitian yang akan dilakukan menggunakan metode penelitian hukum sosiologis atau empiris.⁵⁸ Metode yuridis *normatif* dalam penelitian ini meninjau dan melihat serta menganalisa permasalahan yang menjadi objek penelitian yaitu mengenai rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.⁵⁹ Penelitian deskriptif analitis merupakan tipe penelitian untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang suatu gejala sosial atau fenomena yang terjadi di dalam kehidupan masyarakat dengan cara hanya memaparkan fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.⁶⁰ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah

⁵⁷ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1984, hlm. 252.

⁵⁸ Amiruddin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2004), hlm 30

⁵⁹ Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1981), hlm. 12.

⁶⁰ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit*, hlm. 53.

(kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang “rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan”.

4. Jenis dan Sumber Data

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

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁶¹ Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁶² meliputi :
 - 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :⁶³
 - a. Peraturan perundang-undangan;
 - b. Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;

⁶¹ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, (Jakarta: Rineka Cipta, 2006), hlm. 87

⁶² *Ibid.*, hlm. 88

⁶³ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

c. Putusan hakim.

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

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
 2. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 3. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria;
 4. Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Jabatan Notaris
 5. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
 6. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
 7. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah)
- 2) Bahan hukum sekunder merupakan data yang diperoleh dari beberapa informan yang terpercaya untuk menguatkan data primer. Data sekunder yang termasuk dalam penelitian ini yaitu : Para Pihak yang terkait Pengaturan Zonasi Jabatan Notaris yaitu Notaris di Jakarta.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan

hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁶⁴

5. Teknik Pengumpulan Data

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

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang *valid* dan *reliable*. Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Lapangan

⁶⁴ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

Metode wawancara dianggap sebagai metode yang paling efektif dalam pengumpulan data primer di lapangan, karena memperoleh informasi dengan cara bertanya langsung pada yang diwawancarai. *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 wawancara yang berlangsung⁶⁵. Pengumpulan data dan informasi yang dilakukan dengan cara tanya jawab secara lisan dengan responden yang telah ditentukan dan terkait langsung dengan obyek penelitian.

b. Studi Kepustakaan.

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

⁶⁵ Rowland Pasaribu, Teknik Pengumpulan Data, <https://rowlandpasaribu.files.wordpress.com/2012/09/teknik-pengumpulan-data.pdf>, diakses pada tanggal 20 Desember 2019, pukul 01.43 WIB

penelitian, yaitu rekonstruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan.

6. Penentuan Sampel

Pentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁶⁶ Sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,⁶⁷ meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara:

- Notaris Kota Jakarta Barat
- Majelis Pengawas Daerah Kota Jakarta Barat
- Majelis Kehormatan Notaris Kota Jakarta Barat
- Kementerian Hukum dan HAM Republik Indonesia di Jakarta
- Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia di Jakarta

⁶⁶ *Ibid.*, hlm. 126

⁶⁷ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Bandung: Alfabeta, 2012, hlm. 120.

7. Teknik Analisis Data

Analisis data merupakan proses menyusun data agar data tersebut dapat ditafsirkan. Dalam hal ini, analisis yang digunakan adalah analisis data kualitatif yaitu data yang tidak bisa diukur atau dinilai dengan angka secara langsung.⁶⁸ Dengan demikian maka setelah data primer dan sekunder berupa dokumen diperoleh lengkap, selanjutnya dianalisis dengan peraturan yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

Analisis juga menggunakan sumber-sumber para ahli berupa pendapat dan teori yang berkaitan dengan masalah Rekonstruksi Pengaturan Perluasan Zonasi Jabatan Notaris Di Indonesia Berbasis Nilai Keadilan. Analisis dilakukan secara induktif, yaitu mencari kebenaran dengan berangkat dari hal-hal yang bersifat khusus ke hal yang bersifat umum guna memperoleh kesimpulan.

G. Sistematika Penulisan

Penulisan disertasi ini dibagi dalam 6 (Enam) bab, yakni sebagai berikut:

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

⁶⁸ Tatang M. Amirin, *Menyusun Rencana Penelitian, Cetakan 3*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1995, hlm. 134.

Bab II, Kajian Pustaka yang membahas tentang Tinjauan Umum Tentang Rekontruksi, Tinjauan Umum Tentang Notaris, Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Bab III, tentang pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia.

Bab IV, tentang kelemahan-kelemahan pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia.

Bab V, tentang rekontruksi pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berkeadilan.

Bab VI, sebagai penutup akan mengemukakan simpulan, beberapa saran dan implikasi kajian Disertasi secara teoritis dan praktis.

