

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Notaris adalah Pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah untuk membantu masyarakat umum dalam hal membuat perjanjian-perjanjian yang ada atau timbul dalam masyarakat. Perlunya perjanjian-perjanjian tertulis ini dibuat dihadapan seorang Notaris adalah untuk menjamin kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perjanjian. Perjanjian-perjanjian tertulis yang dibuat dihadapan Notaris disebut *akta* (untuk selanjutnya disebut ditulis akta). Tujuannya adalah agar supaya akta tersebut dapat digunakan sebagai bukti yang kuat jika suatu saat terjadi perselisihan antara para pihak atau ada gugatan dari pihak lain.

Berdasarkan uraian diatas, jelas begitu pentingnya fungsi dari akta Notaris tersebut, oleh karena itu untuk menghindari tidak sahnya dari suatu akta, maka lembaga Notaris diatur didalam Peraturan Jabatan Notaris untuk selanjutnya ditulis (PJN), yang sekarang telah diganti oleh Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan selanjutnya disebut UUJN.

Lembaga Notaris ini sendiri, meskipun sudah lama ada di Republik Indonesia. (Notaris untuk pertama kali diangkat pada tanggal 27 Agustus 1620 di Jakarta. Dalam tahun 1860, Peraturan Jabatan Notaris mulai berlaku pada

tanggal 1 Juli 1860)¹, dan cukup dikenal dalam masyarakat, tapi masih banyak yang belum memahami secara betul fungsi, hak dan kewajiban dari lembaga ini. Terbukti sampai sekarang masih banyak anggapan Notaris itu sama dengan Pengacara, ironisnya anggapan ini timbul dalam masyarakat dunia pendidikan termasuk Mahasiswa Fakultas Hukum yang seharusnya lebih memahami hal ini.

Sebagai pejabat umum seorang Notaris dalam melaksanakan tugas, dilindungi oleh Undang-undang. Sebelum berlakunya UU No.30 tahun 2004 (UUJN) tentang Jabatan Notaris, maka Undang-undang yang berlaku sebagai landasan yuridis seorang Notaris adalah Peraturan Jabatan Notaris (PjN) yang merupakan hasil warisan dari zaman Kolonial Belanda. Di dalam Peraturan Jabatan Notaris, diatur tentang antara lain :

- Siapa yang berhak diangkat menjadi Notaris;
- Hak dan Kewajiban;
- Wilayah Kerja;
- Cara Pembuatan standar Akta;
- Cap Notaris, dan lain-lain

Sedangkan di dalam UU No.30 tahun 2004 diatur juga tentang :

¹ G.H.S. Lumban Tobing, "*Peraturan Jabatan Notaris*", Erlangga, Jakarta. 1992. Hal 15.

1. Organisasi Notaris;
2. Majelis Pengawas;
3. Lembaga yang mengangkat Notaris;
4. Syarat-syarat diangkat sebagai Notaris, dan lain-lain.

Membandingkan PJN dengan UUJN, ada beberapa perbedaan tapi sifatnya melengkapi dan lebih menekankan fungsi, hak dan kewajiban bagi seorang Notaris dan lembaga-lembaga yang terkait langsung dengan keberadaan Notaris selaku pejabat umum.

Persoalan mengenai waris merupakan persoalan yang tidak dapat dilepaskan dari masalah yang terkait dengan bukti sebagai ahli waris. Bukti sebagai ahli waris yang dimaksud dalam hal ini ialah keterangan waris. Keterangan waris sendiri merupakan surat yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat berwenang, yang isinya menerangkan tentang pihak-pihak yang menjadi ahli waris dari seseorang yang telah meninggal dunia.² Keterangan tersebutlah yang akan menjadi dasar pengakuan bagi ahli waris untuk dapat memperoleh haknya dalam harta peninggalan pewaris.

Pembuatan keterangan waris di Indonesia didasarkan pada dua peraturan, yaitu Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Nomor Dpt/12/63/12/69 tentang Surat Keterangan Warisan dan Pembuktian

² Irma Devita, "Keterangan Waris", <http://www.irmadevita.com/2012/keterangan-warisan/>, diakses tanggal 21 Oktober 2013.

Kewarganegaraan³ serta Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan:⁴

Bagi Warga Negara Indonesia penduduk asli surat keterangan ahli waris yang dibuat oleh para ahli waris dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi dan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan dan Camat tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Tionghoa adalah akta keterangan hak mewaris dari Notaris. Bagi Warga Negara Indonesia keturunan Timur Asing lainnya adalah surat keterangan dari Balai Harta Peninggalan.

Pada dasarnya, kedua ketentuan tersebut merupakan peraturan bagi kewarisan bidang pertanahan, namun pada kenyataannya banyak diterapkan secara luas untuk kewarisan bidang lain seperti perbankan maupun asuransi.⁵

Mengacu pada ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960

³ Pembuktian kewarganegaraan tidak berlaku lagi karena telah dicabut seperti yang tercantum dalam Penjelasan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2006 tentang Kewarganegaraan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2006 Nomor 63, dan Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4634.

⁴ Pasal 111 ayat (1) huruf c Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

⁵ *Ibid.*

tentang Pokok-pokok Agraria (UUPA) menyatakan bahwa:

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi: a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat
- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan negara dan masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria
- (4) Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran dalam ayat (1) di atas dengan ketentuan bahwa rakyat tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Berdasarkan ketentuan pasal 19 UUPA tersebut di atas dapat diketahui bahwa untuk menjamin kepastian hukum maka perlu adanya pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat bagi para pihak yang bersangkutan, dalam hal pendaftaran tanah diperlukan keterangan waris yang buat oleh pejabat berwenang.

Pihak kantor pertanahan, sebagai instansi yang mengurus atas pendaftaran tanah akibat peralihan tanah karena terjadi pewarisan, selalu meminta bukti surat keterangan waris dari ahli waris pewaris yang harus juga dilengkapi beserta surat kematian untuk menentukan bahwa para ahli waris yang mendapat hak atas tanah. Hukum memberikan legitimasi bagi pelaksanaan kebijakan publik, dan sebagai peraturan perundang undangan ia telah menampilkan sosoknya sebagai salah satu alat untuk melaksanakan kebijakan.⁶

Perkataan lain, agar rencana pembangunan nasional, termasuk pembangunan sistem hukum nasional mendapat kekuatan dalam pelaksanaannya, maka perlu mendapat status formal atau dasar hukum tertentu. Kebijakan publik atas pemberlakuan UUPA, merupakan bagian dari tantangan era globalisasi.⁷ Undang-Undang Pokok Agraria yang memuat dasar-dasar pokok di bidang pertanahan merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum sehingga diharapkan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya untuk kesejahteraan rakyat bersama secara adil. Untuk mencapai kesejahteraan dimana dapat secara aman melaksanakan hak dan

⁶Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, hlm.131.

⁷Rahmat Bowo Suharto, 2001, *Perlindungan Hak Dunia Ketiga Atas Sumber Daya Alam*, PT Tiara Wacana, Yogyakarta, hlm. 9.

kewajiban yang diperolehnya sesuai dengan peraturan yang telah memberikan jaminan kepastian perlindungan terhadap hak dan kewajiban tersebut.⁸

Mengenai jaminan kepastian hukum menjadi salah satu tujuan dari UUPA yang termuat dalam Pasal 19 ayat (1) yang menyatakan bahwa :*“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur oleh Peraturan Pemerintah”*. Dengan wilayah yang luas sebagian besar penguasaannya tidak didukung oleh alat-alat pembuktian yang mudah diperoleh dan dipercaya kebenarannya. Selain itu ketentuan hukum yang ada belum bisa mewujudkan terlaksananya pendaftaran tanah dalam waktu yang singkat .⁹

Salah satu kendala dalam pendaftaran tanah adalah tidak sinkronnya peraturan pelaksana UUPA yang mengatur tentang pendaftaran tanah yaitu adanya ketentuan setiap peralihan hak atau pendaftaran hak karena pewarisan wajib dilengkapi syarat bukti sebagai ahli waris, yang sampai saat ini dalam pembuatan bukti sebagai ahli waris masih ada aturan hukum yang berlaku berdasarkan etnis, baik bentuknya maupun pejabat yang membuatnya, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya

⁸ Bachtiar Efendi, 1983, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya*, Cetak Satu, Bandung: Alumni Bandung, hlm. 16.

⁹ Boedi Harsono, 1999, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi, Cetakan ke-8, Djambatan, Jakarta, hlm. 471

disebut PMA No. 3 Tahun 1997). Pasal 111 ayat (1) PMA No. 3 Tahun 1997) mengatur bahwa *salah satu persyaratan* permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang diajukan oleh ahli waris atau kuasanya harus dilampiri dengan surat tanda bukti sebagai ahli waris yang dimana dalam pembuktiannya sebagai ahli waris harus dengan penelitian terlebih dahulu sehingga perlu upaya hukum untuk menyelaraskan dalam pembuatan surat keterangan waris untuk mengurangi timbulnya sengketa di kemudian hari mengenai hal pembagian waris.

Banyak solusi mengenai pengaturan dalam pembuatan surat keterangan waris yang misalnya dengan studi perpektif sociolegal. Studi yang bisa bersifat *interdisipliner* ini merupakan '*hibrida*' dari studi besar tentang ilmu hukum dan ilmu-ilmu tentang hukum dari perspektif kemasyarakatan yang lahir sebelumnya. Kebutuhan untuk menjelaskan persoalan hukum secara lebih bermakna secara teoretikal menyuburkan studi ini. Sementara itu secara praktikal, studi ini juga dibutuhkan untuk menjelaskan bekerjanya hukum dalam hidup keseharian warga masyarakat.

Hukum dapat dipelajari baik dari perspektif ilmu hukum atau ilmu sosial, maupun kombinasi diantara keduanya. Studi *socio-legal* merupakan kajian terhadap hukum dengan menggunakan pendekatan ilmu hukum maupun ilmu-ilmu sosial. Studi hukum di negara berkembang memerlukan kedua pendekatan baik pendekatan ilmu hukum maupun ilmu sosial. Pendekatan dan analisis ilmu hukum diperlukan untuk mengetahui isi dari legislasi dan kasus hukum. Namun pendekatan ini tidak menolong memberi pemahaman tentang bagaimana hukum

bekerja dalam kenyataan sehari-hari, dan bagaimana hubungan hukum dengan konteks kemasyarakatan. Atau ‘bagaimana efektifitas hukum dan hubungannya dengan konteks ekologi’ (Otto 2007: 11). Oleh karena itu dibutuhkan pendekatan interdisipliner, yaitu konsep dan teori dari berbagai disiplin ilmu dikombinasikan dan digabungkan untuk mengkaji fenomena hukum, yang tidak diisolasi dari konteks-konteks.

Hal pertama yang perlu dipahami adalah studi sosio-legal, tidak identik dengan sosiologi hukum, ilmu yang sudah banyak dikenal di Indonesia sejak lama. Kata ‘*socio*’ tidaklah merujuk pada sosiologi atau ilmu sosial. Para akademisi *socio-legal* pada umumnya berumah di fakultas hukum. Mereka mengadakan kontak secara terbatas dengan para sosiolog, karena studi ini hampir tidak dikembangkan di jurusan sosiologi atau ilmu sosial yang lain (Banakar & Travers 2005). Pada prinsipnya studi *socio-legal* adalah studi hukum, yang menggunakan pendekatan metodologi ilmu sosial dalam arti yang luas. Berdasarkan alasan-alasan tersebut, maka penulis berkeinginan untuk menyusun tesis dengan judul “ Harmonisasi Dalam Pengaturan Surat Keterangan Waris Oleh Notaris Berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor :dpt/12/63/12/69, Dalam Perspektif Sociolegal ”.

B. Rumusan Masalah.

1. Mengapa terjadi perbedaan pengaturan surat keterangan waris oleh Notaris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor: Dpt /12/63/12/69,dalam perspektif sociolegal ?

2. Bagaimana konsep ideal terhadap pengaturan surat keterangan waris oleh Notaris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri/Nomor : Dpt /12/63/12/69,dalam perspektif sociolegal ?

C. Tujuan Penelitian

1. Mengetahui perbedaan pengaturan surat keterangan waris oleh Notaris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor : Dpt /12/63/12/69,dalam perspektif sociolegal.
2. Mengetahui konsep ideal pengaturan surat keterangan waris oleh Notaris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor : Dpt /12/63/12/69,dalam perspektif sociolegal.

D. Manfaat Penelitian

Melalui Penelitian yang dilakukan ini, maka diharapkan dapat memberikan manfaat baik secara Teoretis maupun secara praktis.

1. Manfaat Teoretis

Secara teori hasil penelitian ini diharapkan dapat berguna bagi pengembangan ilmu pengetahuan hukum dan memberikan sumbangan pemikiran terutama mengenai peran NOTARIS dalam pengaturan Surat Keterangan Waris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Nomor : Dpt/12/63/12/69, dalam Perspektif Sociolegal.

2. Manfaat Praktis

a. Bagi Penulis

Mencari upaya keselarasan, memperluas wawasan ,dan mendalami lebih jauh tentang Ilmu hukum kenotariatan khususnya tentang pengaturan Surat Keterangan Waris di Indonesia.

b. Bagi Masyarakat

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi masukan dan informasi yang berguna kepada masyarakat terkait dengan hukum pendaftaran peralihan hak karena adanya pewarisan di Kantor Pertanahan .

c. Bagi Pemerintah

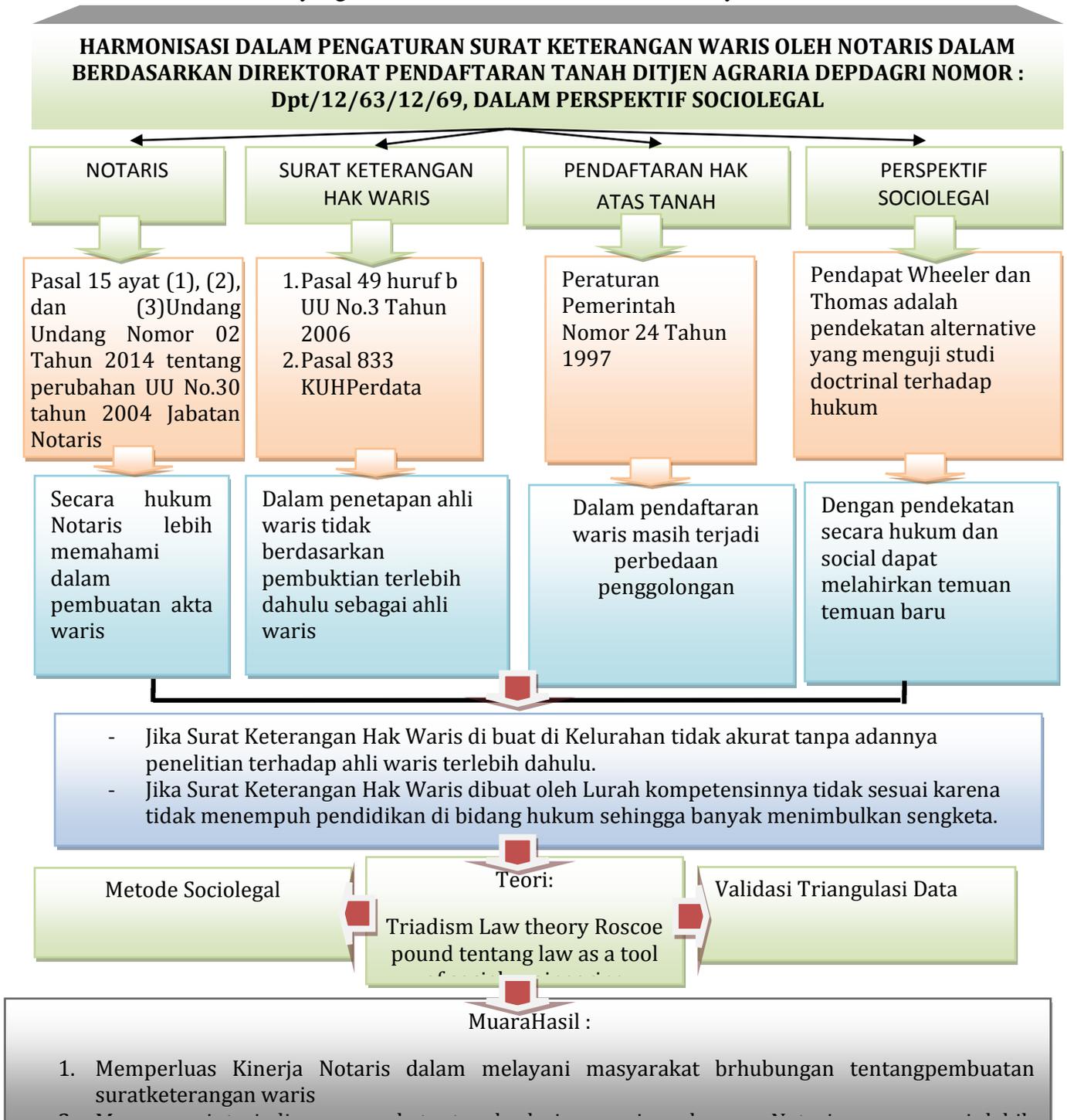
Hasil penelitian ini kiranya dapat dijadikan sebagai referensi dalam mengambil kebijakan terhadap penyelesaian permasalahan yang dimaksud dan menjadi bahan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah baik Pemerintah Pusat maupun Badan Pertanahan Nasional dalam mengimplementasikan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan di Indonesia dan peran penting mengenai harmonisasi dalam pengaturan pengaturan Surat Keterangan Waris oleh Notaris.

E. Kerangka Pemikiran

1. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual merupakan suatu konsep dasar yang menjabarkan judul penelitian rumusan masalah serta tujuan penelitian. Hal ini menjadi pedoman penelitian, rumusan masalah serta tujuan penelitian, untuk mengumpulkan data penelitian serta menjawab

permasalahan dan tujuan dalam penelitian. Kerangka konseptual disusun sebagai perkiraan konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang akan diteliti atau diuraikan dalam karya ilmiah¹⁰.



¹⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika : Jakarta, hlm 96.

2. Kerangka Teoretis

Kerangka teoretik merupakan teori-teori yang digunakan untuk menjawab rumusan masalah. Berdasarkan rumusan masalah dan kerangka konseptual yang telah penulis paparkan tersebut diatas, maka teori yang mendukung untuk menjawab permasalahan dalam penelitian ini adalah *triadism law theory* yang meliputi pemahaman atas nilai keadilan (aspek filosofis), nilai kepastian (aspek yuridis), dan nilai kemanfaatan (aspek sosiologis),¹¹ sekaligus penulis menggunakan teori kebijakan. Hukum sengaja diciptakan dan dibuat oleh manusia untuk diberlakukan, dilaksanakan dan ditegakkan karena tanpa hukum kehidupan masyarakat tidak akan berjalan secara baik, masyarakat sendiri juga dibangun diatas fondasi hukum.¹²

Pelaksanaan atau praktik hukum yang ada, secara umum ada tiga teori yang mendasarinya, yakni teori keadilan, teori kemanfaatan hukum, dan teori kepastian hukum sebagai ketetapan keputusan yang dibuat oleh pemerintah atau lembaga pemerintahan untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melakukan kegiatan tertentu atau untuk mencapai tujuan tertentu yang berkenaan dengan implemementasi kebijakan Badan Pertanahan Nasional terhadap pengawasan dan pengendalian penguasaan hak atas tanah.

Untuk mengkaji hal tersebut perlu diketengahkan perbandingan konsep *triadism law theory* dari Gustav Radbruch gagasan hukum

¹¹ Fx Adji Samekto, *Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, (Semarang: Indepth Publishing, 2013), hlm. 48

¹² Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Masyarakat*, (Bandung: Angkasa, 1980), hlm. 85.

didefinisikan melalui tiga nilai dasar hukum yaitu keadilan (*filosofis*), nilai kemanfaatan hukum (*sosiologis*), dan nilai kepastian hukum (*dokmatic*)¹³ dan teori kebijakan.

a. *Triadism Law Theory*

Menurut Radbruch dari tiga nilai dasar hukum jika terjadi ketegangan antara nilai-nilai dasar tersebut, harus menggunakan dasar atau asas prioritas dimana prioritas pertama selalu jatuh pada nilai keadilan, baru nilai kegunaan atau kemanfaatan dan terakhir kepastian hukum. Ini menunjukkan bahwa Radbruch menempatkan nilai keadilan lebih utama daripada nilai kemanfaatan dan nilai kepastian hukum dan menempatkan nilai kepastian hukum dibawah nilai kemanfaatan hukum.¹⁴

1) Nilai Keadilan (*Filosofis*)¹⁵

Nilai dasar yang pertama adalah keadilan hukum, sebagaimana dikemukakan Muchsin bahwa keadilan merupakan salah satu tujuan dari hukum selain dari kepastian hukum itu sendiri dan juga kemanfaatan hukum. Makna keadilan itu sendiri masih menjadi perdebatan, keadilan terkait dengan pendistribusian yang merata antara hak dan kewajiban.

Mengingat pentingnya kedudukan dan peranan nilai keadilan bagi hukum, sehingga Gustav Radbruch menyatakan

¹³ Widhi Handoko, <http://widhihandoko.Com/content/uploads/2016/04/MENGHADAPIDINAMIKA.pdf>, diakses pada tanggal 2 April 2016

¹⁴ *Ibid*

¹⁵ Widhi Handoko, <http://lapatuju.blogspot.com/2013/03/keadilan-kemanfaatan-dan-kepastian.html> diakses pada tanggal 2 April 2016

”rechct ist wille zur gerechtigkeit” (hukum adalah kehendak demi untuk keadilan). Sementara itu, Soerjono K.S mendefinisikan keadilan adalah keseimbangan batiniah dan lahiriah yang memberikan kemungkinan dan perlindungan atas kehadiran dan perkembangan kebenaran yang beriklim toleransi dan kebebasan.

Hukum tidak ada untuk diri dan keperluannya sendiri melainkan untuk manusia, khususnya kebahagiaan manusia. Hukum tidak memiliki tujuan dalam dirinya sendiri. Hukum adalah alat untuk menegakkan keadilan dan menciptakan kesejahteraan sosial. Tanpa keadilan sebagai tujuan ultimunya, hukum akan terperosok menjadi alat pembenar kesewenang-wenangan mayoritas atau pihak penguasa terhadap minoritas atau pihak yang dikuasai. Itulah sebabnya maka fungsi utama dari hukum pada akhirnya menegakkan keadilan.

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Tujuan hukum bukan hanya keadilan, tetapi juga kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Idealnya, hukum memang harus mengakomodasikan ketiganya. Putusan hakim misalnya, sedapat mungkin merupakan resultant dari ketiganya. Sekalipun demikian, tetap ada yang berpendapat, bahwa di antara ketiga tujuan hukum tersebut, keadilan merupakan tujuan hukum yang paling penting,

bahkan ada yang berpendapat, bahwa keadilan adalah tujuan hukum satu-satunya.

2) Nilai Kemanfaatan (*Sosiologis*)¹⁶

Nilai dasar yang kedua adalah kemanfaatan hukum. Penganut aliran utilitas menganggap bahwa tujuan hukum semata-mata untuk memberikan kemanfaatan atau kebahagiaan yang sebesar-besarnya bagi sebanyak-banyaknya warga masyarakat. Penanganannya didasarkan pada filsafat sosial, bahwa setiap warga masyarakat mencari kebahagiaan, dan hukum merupakan salah satu alatnya.

Tokoh aliran *utilitas* yang paling radikal adalah Jeremy Bentham (1748-1832) yakni seorang filsuf, ekonom, yuris, dan reformer hukum, yang memiliki kemampuan untuk memformulasikan prinsip kegunaan/ kemanfaatan (*utilitas*) menjadi doktrin etika, yang dikenal sebagai *utilitarianism* atau madzhab *utilitis*.

Prinsip *utility* tersebut dikemukakan oleh Bentham dalam karya monumentalnya *Introduction to the Principles of Morals and Legislation* (1789). Bentham mendefinisikannya sebagai sifat segala benda tersebut cenderung menghasilkan kesenangan, kebaikan, atau kebahagiaan, atau untuk mencegah terjadinya

¹⁶ *Ibid*

kerusakan, penderitaan, atau kejahatan, serta ketidakbahagiaan pada pihak yang kepentingannya dipertimbangkan.

3) Nilai Kepastian Hukum (*dokmatic*)¹⁷

Nilai dasar yang ketiga yakni kepastian hukum. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (*multi-tafsir*) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.

Pemikiran mainstream beranggapan bahwa kepastian hukum merupakan keadaan dimana perilaku manusia, baik individu, kelompok, maupun organisasi, terikat dan berada dalam koridor yang sudah digariskan oleh aturan hukum.

Pandangan seperti ini lahir dari kekhawatiran yang dahulu kala pernah dilontarkan oleh Thomas Hobbes bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya (*homo hominilupus*). Manusia adalah makhluk yang beringas yang merupakan suatu ancaman, untuk itu hukum lahir sebagai suatu pedoman untuk menghindari jatuhnya korban. kepastian hukum

¹⁷ *Loc.Cit*

adalah kepastian aturan hukum, bukan kepastian tindakan terhadap atau tindakan yang sesuai dengan aturan hukum. Frasa kepastian hukum tidak mampu menggambarkan kepastian perilaku terhadap hukum secara benar-benar.

b. Roscoe Pound Tentang Law As A Tool Of Social Engineering

Law as a tool of sosial engineering merupakan teori yang dikemukakan oleh Roscoe Pound, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. Situasi dan kondisi di Indonesia, konsepsi “*law as a tool of sosial engineering*” yang merupakan inti pemikiran dari aliran pragmatic legal realism itu, oleh Mochtar Kusumaatmadja kemudian dikembangkan di Indonesia. Menurut pendapat Mochtar Kusumaatmadja¹⁸, konsepsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat Indonesia lebih luas jangkauan dan ruang lingkupnya daripada di Amerika Serikat tempat kelahirannya, alasannya oleh karena lebih menonjolnya perundang-undangan dalam proses pembaharuan hukum di Indonesia (walau yurisprudensi memegang peranan pula) dan ditolaknya aplikasi mekanisme daripada konsepsi tersebut yang digambarkan akan mengakibatkan hasil yang sama daripada penerapan faham legisme yang banyak ditentang di Indonesia.

¹⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, Jakarta, 2003) hlm.9

Sifat mekanisme itu nampak dengan digunakannya istilah “tool” oleh Roscoe Pound. Itulah sebabnya mengapa Mochtar Kusumaatmadja cenderung menggunakan istilah “sarana” daripada alat. Disamping disesuaikan dengan situasi dan kondisi di Indonesia konsepsi tersebut dikaitkan pula dengan filsafat budaya dari Northrop¹⁹ dan policy-oriented dari Laswell dan Mc Dougal. Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaharuan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya, seperti telah dikemukakan dimuka, di Indonesia yang paling menonjol adalah perundang-undangan, yurisprudensi juga berperan namun tidak seberapa.

Pelaksanaan perundang-undangan yang bertujuan untuk pembaharuan itu dapat berjalan sebagaimana mestinya, hendaknya perundang-undangan yang dibentuk itu sesuai dengan apa yang menjadi inti pemikiran aliran sociological Jurisprudence yaitu hukum yang baik hendaknya sesuai dengan hukum yang hidup didalam masyarakat.²⁰ Akibat dari ketentuan tersebut akan tidak dapat dilaksanakan dan akan mendapat tantangan-tantangan. Beberapa contoh perundang-undangan yang berfungsi sebagai sarana pembaharuan dalam arti merubah sikap mental masyarakat tradisional kearah modern, misalnya larangan penggunaan koteka di Irian Jaya, keharusan pembuatan sertifikat tanah dan sebagainya.²¹

¹⁹ *Ibid*

²⁰ Lili Rasjidi, Ira Thania Rasjidi, 2002, *Pengantar Filsafat Hukum, Mandar Maju*, (Bandung, Thafa Merdeka, 2002), hlm.74

²¹ *Ibid*

Fungsi hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat, dapat pula diartikan, bahwa hukum digunakan sebagai alat oleh *agent of change* yang merupakan pelopor perubahan yaitu seseorang atau sekelompok orang yang mendapatkan kepercayaan masyarakat sebagai pemimpin dari satu atau lebih lembaga-lembaga kemasyarakatan. Pelopor ini melakukan penekanan untuk mengubah sistem sosial²², mempengaruhi masyarakat dengan sistem yang direncanakan terlebih dahulu disebut *social engineering* ataupun *planning* atau sebagai alat rekayasa sosial.

Law as a tool of social engineering dapat pula diartikan sebagai sarana yang ditujukan untuk mengubah perilaku warga masyarakat, sesuai dengan tujuan-tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya²³. Salah satu masalah yang dihadapi di dalam bidang ini adalah apabila terjadi apa yang dinamakan oleh Gunnar Myrdal sebagai *softdevelopment* yaitu dimana hukum-hukum tertentu yang dibentuk dan diterapkan ternyata tidak efektif.²⁴

Gejala-gejala semacam itu akan timbul, apabila ada faktor-faktor tertentu yang menjadi halangan. Faktor-faktor tersebut dapat berasal dari pembentuk hukum, penegak hukum, para pencari keadilan, maupun golongan-golongan lain dalam masyarakat. Faktor-faktor itulah yang harus diidentifikasi, karena suatu kelemahan yang terjadi kalau hanya tujuan-tujuan yang dirumuskan tanpa mempertimbangkan sarana-sarana untuk

²² AA N Gede Dirksen, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Diktat Untuk kalangan sendiri Tidak Diperdagangkan, Fakultas Hukum Universitas Udayana, hlm. 89.

²³ Soekanto Soerjono, 2009, *Pokok-Pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta, Rajawali Pers, hlm. 135

²⁴ *Ibid*

mencapai tujuan-tujuan tersebut. kalau hukum merupakan sarana yang dipilih untuk mencapai tujuan-tujuan tersebut maka prosesnya tidak hanya berhenti pada pemilihan hukum sebagai sarana saja tetapi pengetahuan yang mantap tentang sifat-sifat hukum juga perlu diketahui untuk agar tahu batas-batas di dalam penggunaan hukum sebagai sarana untuk mengubah ataupun mengatur perilaku warga masyarakat. Sebab sarana yang ada, membatasi pencapaian tujuan, sedangkan tujuan menentukan sarana-sarana mana yang tepat untuk dipergunakan.

Hukum di dalam masyarakat modern saat ini mempunyai ciri menonjol yaitu penggunaannya telah dilakukan secara sadar oleh masyarakatnya. Di sini hukum tidak hanya dipakai untuk mengukuhkan pola-pola kebiasaan dan tingkah laku yang terdapat dalam masyarakat, melainkan juga untuk mengarahkannya kepada tujuan-tujuan yang dikendaki, menghapuskan kebiasaan yang dipandang tidak sesuai lagi, menciptakan pola-pola kelakuan baru dan sebagainya. Inilah yang disebut sebagai pandangan modern tentang hukum itu yang menjurus kepada penggunaan hukum sebagai instrument²⁵ yaitu *law as a tool social engineering*.

Penggunaan secara sadar tadi yaitu²⁶ penggunaan hukum sebagai sarana mengubah masyarakat atau sarana pembaharuan masyarakat itu dapat pula disebut sebagai *social engineering by the law*. Langkah yang

²⁵ Rahardjo, Satjipto, *Ilmu Hukum*, (Citra Aditya Bakti, Bandung, 2006), hlm. 206

²⁶ *Ibid*

diambil dalam social engineering itu bersifat sistematis, dimulai dari identifikasi problem sampai kepada jalan pemecahannya, yaitu :

1. Mengenal problem yang dihadapi sebaik-baiknya. Termasuk di dalamnya mengenali dengan seksama masyarakat yang hendak menjadi sasaran dari penggarapannya tersebut.
2. Memahami nilai-nilai yang ada dalam masyarakat, hal ini penting dalam hal *social engineering* itu hendak diterapkan pada masyarakat dengan sektor-sektor kehidupan majemuk, seperti tradisional, modern dan perencanaan. Pada tahap ini ditentukan nilai-nilai dari sektor mana yang dipilih.
3. Membuat hipotesa-hipotesa dan memilih mana yang paling layak untuk bisa dilaksanakan.
4. Mengikuti jalannya penerapan hukum dan mengukur efek-efeknya.

F. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan bagian yang terpenting dari suatu penelitian, karena metode penelitian akan menjadi arah dan petunjuk bagi suatu penelitian.²⁷ Metode penelitian merupakan suatu cara yang digunakan untuk menyelidiki atau meneliti suatu masalah maupun untuk mengumpulkan data dari masalah yang diteliti agar dapat digunakan sebagai alternatif dalam memberikan penjelasan dan memecahkan masalah tersebut. Adapun metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari :

²⁷ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, (Pustaka Pelajar : Yogyakarta, 2010), hlm. 104.

1. Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode yang digunakan adalah pendekatan *sosio legal*. *Sosio legal* adalah suatu pendekatan yang dilakukan dengan melihat sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat, dan merupakan pendekatan yang digunakan untuk melihat aspek-aspek hukum dalam interaksi sosial di dalam masyarakat, berfungsi sebagai penunjang untuk mengidentifikasi dan mengklarifikasi temuan bahan non hukum bagi keperluan penelitian atau penulisan hukum²⁸. Dalam hal ini pendekatan tersebut digunakan untuk menganalisa sejauh mana Pemerintah Pusat dan Kantor Pertanahan Nasional belum melibatkan Notaris dalam penyelarasan pembuatan Surat Keterangan Waris.

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis. Menurut Soerjono Soekanto deskriptif adalah dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin tentang manusia, keadaan atau gejala-gejala lainnya.²⁹ 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

²⁸ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum* (Jakarta : Sinar Grafika, 2014), hlm.103.

²⁹ Soerjono, Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (UI Press : Jakarta, 1981), hlm.

fakta-fakta secara sistematis, sesuai dengan kebutuhan dari penelitian.³⁰ Dengan penelitian deskriptif analitis ini dapat dengan mudah mengetahui masalah (kasus) yang dihubungkan dengan fenomena atau gejala lain yang berhubungan dan menjelaskan tentang “Harmonisasi Dalam Pengaturan Surat Keternagan Waris Oleh Notaris Berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor: Dpt/12/63/12/69, Dalam Perspektif Sociolegal”.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang di gunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder.³¹ Data sekunder, yaitu data yang di peroleh melalui studi kepustakaan untuk mendapatkan konsepsi-konsepsi, teori-teori atau pendapat- pendapat atau landasan teoritis yang berhubungan erat dengan permasalahan.

Data sekunder meliputi :

1. Bahan Hukum Primer
 - a. Undang Undang Pokok Agraria
 - b. KUH Perdata
 - c. Undang Undang Jabatan Notaris
 - d. PP 24 Tahun 1997 mengenai pendaftaran tanah
 - e. Peraturan Menteri Agraria
2. Bahan Hukum Sekunder

³⁰ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Op. Cit.*, hlm. 53.

³¹ *Ibid.*

Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis serta memahami bahan hukum primer tersebut berupa naskah-naskah, hasil penelitian terkait, makalah, buku-buku karya dari para pakar hukum, jurnal hukum, surat kabar serta bahan tulisan lain yang ada kaitannya dengan masalah yang diteliti.

3. Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk atas bahan hukum primer dan sekunder seperti kamus, ensiklopedia, dan sebagainya.³²

4. Teknik Analisis Data

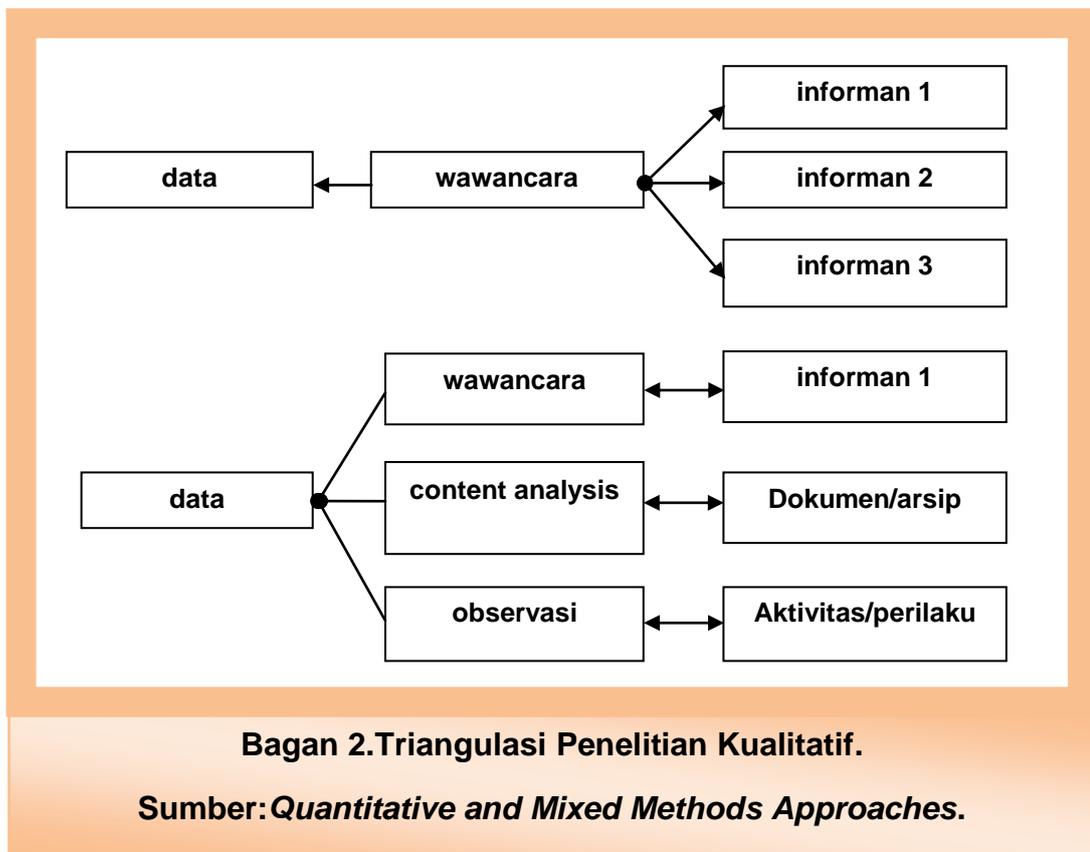
Data yang diperoleh dari studi lapangan maupun studi pustaka pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara deskriptif kualitatif, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah kemudian ditarik kesimpulan secara induktif, yaitu dari hal yang bersifat khusus menuju hal yang bersifat umum. Dalam penelitian ini setelah penulis mendapatkan data dari kepustakaan dan lapangan selanjutnya data tersebut dianalisa untuk mendapatkan jawaban sebagai bentuk penyelesaian masalah atau solusi yang berupa sejauh mana Pemerintah Pusat dan Kantor Pertanahan

³² H. Zainnuddin Ali, 2009, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm.176.

Nasional dalam melibatkan Notaris dalam penyelarasan pembuatan Surat Keterangan Waris.

5. Validasi Data

Data yang diperoleh dalam penelitian dianalisis dengan validasi data dengan menggunakan metode triangulasi, peneliti dapat menekankan pada metode kualitatif, metode kuantitatif dan dapat juga dengan menekankan pada kedua metode. Penulis gambarkan di bawah ini:



Widhi Handoko memberi penjelasan bahwa bentuk dan strategi penelitian terarah pada penelitian kualitatif ini bersifat deskriptif yang mengarah pada pendeskripsian secara rinci dan mendalam baik pada

kondisi maupun proses, dan juga hubungan atau saling keterkaitannya mengenai hal-hal pokok yang ditemukan pada sasaran penelitian. Metode ini dipilih karena adanya ketepatan strategi dengan hasil yang ingin dicapai dan kesesuaiannya dengan paradigma yang digunakan. Penelitian yang digunakan merupakan penelitian lapangan yang berjenis penelitian kebijakan dengan bentuk studi kasus terpancang tunggal karena karakteristik lokasi atau konteksnya yang seragam.³³

Menurut Widhi Handoko, triangulasi merupakan cara yang paling umum digunakan bagi peningkatan validitas data dalam penelitian kualitatif. Dalam kaitannya dengan hal ini, dinyatakan bahwa terdapat empat macam teknik triangulasi, yaitu (1) triangulasi data/sumber (*data triangulation*), (2) triangulasi peneliti (*investigator triangulation*), (3) triangulasi metodologis (*methodological triangulation*), dan (4) triangulasi teoritis (*theoretical triangulation*). Pada dasarnya triangulasi ini merupakan teknik yang didasari pola pikir *fenomenologi* yang bersifat *multiperspektif*. Artinya untuk menarik simpulan yang mantap, diperlukan tidak hanya dari satu sudut pandang saja.

Model penelitian triangulasi data yang mengarahkan peneliti dalam mengambil data harus menggunakan beragam sumber data yang berbeda-

³³ Widhi Handoko, *Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pertanahan Berbasis Nilai Keadilan Sosial” (Studi Tentang Stelsel Publisitas Negatif Berunsur Positif Pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik Badan Pertanahan Nasional)*, Desertasi Program Doktoral Ilmu Hukum, Undip, 2010, hlm. 46-47, dalam Lexy J. Moleong, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, (Bandung, Remaja Rosdakarya, 2007), lihat dalam Dalam Norman K. Denzin dan Y. Vonna S. Lincoln, *Introduction: Entering The Field of Qualitative Research*, (California, Sage Publication, 1994), lihat pula dalam H.B. Sutopo, *Metodologi Penelitian Kualitatif*. (Surakarta, Penerbit Universitas Sebelas Maret, 2006), hlm. 11-23

beda. Artinya data yang sama atau sejenis akan lebih mantap kebenarannya apabila digali dari beberapa sumber data yang berbeda. Oleh karena itu triangulasi data sering pula disebut sebagai triangulasi sumber. Teknik triangulasi sumber dapat menggunakan satu jenis sumber data misalnya informan, tetapi beberapa informan atau narasumber yang digunakan perlu diusahakan posisinya dari kelompok atau tingkatan yang berbeda-beda. Teknik triangulasi sumber dapat pula dilakukan dengan menggali informasi dari sumber-sumber data yang berbeda jenisnya, misalnya narasumber tertentu, dari kondisi tertentu, dari aktivitas yang menggambarkan perilaku orang, atau dari sumber yang berupa catatan atau arsip dan dokumen.

G. Sistematika Penulisan

Bab I : Pendahuluan

Bab ini berisi tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Pemikiran, Metode Penelitian dan Sistematika Penulisan.

Bab II : Tinjauan Pustaka

Bab ini berisi tentang pengertian Notaris, Surat Keterangan Waris, Pendaftaran Tanah di Kantor Pertanahan, dan Perspektif Sociolegal.

Bab III : Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini berisi tentang deskripsi objek penelitian, analisis data dan pembahasan. Dalam bagian ini berisi tentang bagaimana perbedaan dan konsep ideal terhadap pengaturan surat keterangan waris oleh Notaris berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor : Dpt/12/63/12/69 dalam perspektif sociolegal.

Bab IV : Penutup

Bab penutup pada umumnya berisi sub bab simpulan dan saran. Dengan sistematika diatas diharapkan dapat membantu mempermudah permasalahan dan pembahasan yang diuraikan dalam tesis ini.

H. Orisinalitas

Fakta menunjukkan bahwa cukup banyak hasil penelitian yang berkaitan dengan objek penelitian baik dalam bentuk laporan, skripsi, tesis maupun disertasi. Khusus untuk penelitian hukum, dengan keterbatasan kemampuan penulis untuk menelusuri hasil-hasil penelitian di bidang hukum, hanya sedikit yang didapati penelitian tentang “Harmonisasi Dalam Pengaturan Surat Keterangan Waris Oleh Notaris Berdasarkan Surat Direktorat Pendaftaran Tanah Ditjen Agraria Depdagri Nomor :dpt/12/63/12/69, Dalam Perspektif Sociolegal ” Berdasarkan hasil penelusuran, penulis mendapat penelitian dalam bentuk tesis yang ditulis oleh Ali Udin,pada UNIVERSITAS NEGERI SEMARANG , dengan judul PELAKSANAAN PENDAFTARAN PERALIHAN HAK MILIK ATAS TANAH KARENA WARISAN DIKANTOR PERTANAHAN KABUPATEN TEGAL. Berbeda dengan tesis yang ditulis Irwan Budiyanto, S.H. pada UNIVERSITAS DIPONEGORO , dengan judul ANALISIS TERHADAP WEWENANG NOTARIS DALAM MEMBUAT SURAT KETERANGAN WARIS SETELAH

BERLAKUNYA UNDANG-UNDANG NOMOR 30 TAHUN 2004
TENTANG JABATAN NOTARIS (STUDI TERHADAP NOTARIS DI
KOTA SEMARANG)