

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Manusia sebagai makhluk ciptaan Khaliq Yang Maha Agung telah diberikan akal agar manusia selalu berfikir. Kemampuan manusia untuk menggunakan akal dalam memahami lingkungannya merupakan potensi dasar yang memungkinkan manusia berfikir. Dengan berfikir manusia menjadi mampu melakukan perubahan dalam dirinya, dan memang sebagian besar perubahan dalam diri manusia merupakan akibat dari aktivitas berfikir, oleh karena itu sangat wajar apabila berfikir merupakan konsep kunci dalam setiap diskursus mengenai kedudukan manusia di muka bumi. Hal ini berarti bahwa tanpa berfikir, kemanusiaan manusia pun tidak punya makna bahkan mungkin tak akan pernah ada.¹ Filsuf Perancis Rene Descartes menyatakan “*cogito ergo sum*” yang bermakna : aku berfikir maka aku ada.

Berfikir juga memberi kemungkinan manusia untuk memperoleh pengetahuan. Ilmu pengetahuan adalah rangkaian aktivitas manusia yang rasional dan kognitif yang terdiri dari berbagai metode berupa aneka prosedur dan tata langkah sehingga menghasilkan kumpulan pengetahuan yang sistematis mengenai gejala – gejala kealaman, kemasyarakatan, atau perorangan untuk tujuan mencapai kebenaran, memperoleh pemahaman, memberikan penjelasan, ataupun melakukan penerapan. Realitas hubungan

¹ Agus Suradika dan Virgana, *Filsafat Ilmu*, Pustaka Mandiri, Tangerang, 2012, hlm. 8.

filsafat dan ilmu pengetahuan adalah sama – sama hasil dari kegiatan berpikir manusia.²

Dengan berfikir manusia mampu mengolah pengetahuan. Pengetahuan yang dikumpulkan manusia melalui penggunaan akalnyalah kemudian disusun olehnya menjadi suatu bentuk yang berpola.³ Kemampuan manusia dalam berfikir dan menuntut ilmu ini melahirkan adanya profesi di masyarakat. Salah satu profesi yang berperan dalam memberikan kepastian hukum adalah Notaris.

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. Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya dalam tulisan ini disingkat sebagai Undang-Undang Jabatan Notaris) dinyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.

Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *openbare ambtbenaren* yang terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris yang menyebutkan bahwa: *De notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd, om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen,*

² Randi Eka Putra dan Winda Trisnawati, “Peranan Filsafat Ilmu Untuk Kemajuan Perkembangan Ilmu Pengetahuan Di-Era Revolusi Industri 5.0”, Jurnal Tunas Pendidikan, Volume 5 Nomor 1, 2022, <https://ejournal.ummuba.ac.id/index.php/pgsd/article/view/988>

³ Andi Hakim Nasoetion, *Pengantar ke Filsafat Sains*, Litera AntarNusa, Jakarta, 1999, hlm. 19.

overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening gebiedt of de belanghebbenden verlangen, dat bij authentiek geschrift bkijken zal, daarvan de dagteekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voorzoover het opmaken dier akten door eene algemeene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voor hebehouden is. (Notaris adalah pejabat umum yang diberi wewenang khusus untuk membuat akta otentik untuk segala akta, perjanjian dan keputusan yang disyaratkan suatu peraturan umum atau disyaratkan oleh pihak-pihak yang berkepentingan, akan diperiksa tulisan autentiknya, dipastikan tanggalnya, akta-akta itu akan dibuat. disimpan untuk disimpan dan untuk menerbitkan salinan, dan ekstraknya; segala sesuatu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga dipercayakan atau dicadangkan kepada pejabat atau orang lain dengan suatu peraturan umum).⁴

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, pengertian Notaris diartikan sebagai orang yang mendapat kuasa dari Pemerintah untuk mengesahkan dan menyaksikan berbagai surat perjanjian, surat wasiat, dan sebagainya.⁵ Istilah Notaris sendiri, dalam bahasa Inggris disebut dengan *notary*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *van notaris*. Keduanya memiliki peranan yang sama dalam lalu lintas hukum khususnya dalam bidang hukum keperdataan yaitu sebagai pejabat publik yang memiliki kewenangan membuat akta ataupun akta yang lainnya.⁶

⁴ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia :Tafsiran Tematik Terhadap Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Jakarta, 2008, hlm. 12

⁵ Kamus Besar Bahasa Indonesia.

⁶ Salim Hs, *Teknik Pembuatan Suatu Akta (konsep teoritis, kewenangan notarism, bentuk, dan minuta akta*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta 2015, hlm. 33

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, sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain.⁷

Letak arti penting profesi Notaris adalah pada tugas pokoknya sebagai pembuat akta otentik. Pasal 1870 KUHPdata menyatakan akta otentik memberikan pembuktian yang mutlak untuk pihak-pihak pembuatnya. Notaris diberikan wewenang oleh undang-undang untuk menciptakan alat pembuktian yang mutlak tersebut.⁸ Mengingat pentingnya peran Notaris tersebut, tentu perlu adanya kepastian hukum mengenai syarat seseorang dapat diangkat dan diberhentikan sebagai Notaris. Sehubungan dengan hal tersebut, secara umum terungkap adanya berbagai persoalan yang perlu mendapatkan perhatian dalam perspektif hukum kenotariatan. **Pertama**, adalah perihal pemberhentian notaris dan kaitannya dengan pengangkatan kembali, yaitu mengenai korelasi Pasal 13 Undang-Undang Jabatan Notaris mengenai pemberhentian notaris dengan tidak hormat karena dijatuhi pidana penjara, dengan Pasal 3⁹ Undang

⁷ *Ibid.*

⁸ *Ibid.*, hlm. 17.

⁹ Syarat untuk dapat diangkat menjadi Notaris sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 adalah: a. warga negara Indonesia; a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa; b. berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun; c. sehat jasmani dan rohani yang dinyatakan dengan surat keterangan sehat dari dokter dan psikiater; d. berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan; e. telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris dalam waktu paling singkat 24 (dua puluh empat) bulan berturut-turut pada kantor

– Undang Jabatan Notaris, yaitu mengenai syarat pengangkatan notaris. Pasal 13 Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan Menteri dapat memberhentikan Notaris dengan tidak hormat jika Notaris dinyatakan bersalah melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih, berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap.¹⁰

Dalam hukum acara pidana terdapat suatu upaya hukum untuk meninjau kembali putusan yang telah berkekuatan hukum tetap, yaitu upaya hukum luar biasa Peninjauan Kembali (PK).¹¹ Hukum Acara Pidana Indonesia mengatur upaya hukum, dahulu terdapat dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana, saat ini telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (Selanjutnya ditulis Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana / KUHAP) . Menurut ketentuan Pasal 1 angka 20 KUHAP menentukan bahwa upaya hukum yaitu hak dari terdakwa atau penuntut umum untuk tidak

Notaris atas prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus strata dua kenotariatan;

- f. tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memegang jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris; dan tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

¹⁰ Pasal 13 UUJN :

“Notaris diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri karena dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih”

¹¹ Terdapat beberapa kriteria bagi suatu putusan untuk dapat dikatakan berkekuatan hukum tetap. Jika melihat penjelasan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 22 Tahun 2002 tentang Grasi terdapat 3 (tiga) putusan yang dapat dikategorikan sebagai putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap, yaitu:

- Putusan Pengadilan tingkat pertama yang tidak diajukan banding dalam waktu 7 (tujuh) hari sesudah putusan dijatuhkan atau 7 (tujuh) hari setelah putusan diberitahukan kepada terdakwa yang tidak hadir pada saat putusan dijatuhkan;
- Putusan Pengadilan tingkat pertama dan tingkat banding yang tidak diajukan kasasi dalam waktu 14 (empat belas) hari sesudah putusan pengadilan yang hendak dikasasi diberitahukan kepada terdakwa;
- Putusan Kasasi.

menerima Putusan Pengadilan yang berupa perlawanan, banding dan kasasi, atau hak terpidana untuk mengajukan permohonan peninjauan kembali dalam hal serta menurut cara yang diatur dalam Kitan Undang-Undang Hukum Acara Pidana. Hak yang dimaksud tersebut diberikan untuk memperoleh perlindungan, keadilan, dan kepastian hukum. Peninjauan kembali sebagai salah satu upaya hukum yang diatur dalam ketentuan Pasal 1 angka 20 KUHAP.

Pasal 318 ayat (1) KUHAP mengatur lebih lanjut tentang peninjauan kembali, yaitu putusan peninjauan kembali hanya berlaku bagi putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Seseorang yang tidak terbukti bersalah melakukan suatu tindak pidana, KUHAP memberikan hak untuk mengajukan ganti kerugian dan rehabilitasi. Menurut Pasal 1 angka 41 KUHAP, Ganti Rugi adalah hak seseorang untuk mendapatkan pemenuhan atas tuntutan imbalan berupa sejumlah uang karena telah ditangkap, ditahan, ditangkap atau pun diadili tanpa alasan yang sah berdasarkan Undang-Undang karena kekeliruan mengenai orangnya, atau karena kekeliruan mengenai hukum yang diterapkan.

Sementara itu rehabilitasi diatur dalam Pasal 1 angka 42 KUHAP, bahwa Rehabilitasi adalah hak seseorang untuk mendapat pemulihan haknya sesuai dengan kemampuan, kedudukan, dan harkat serta martabatnya yang diberikan pada tahap Penyidikan, Penuntutan, atau pemeriksaan di sidang pengadilan karena ditangkap, ditahan, dituntut atau diadili tanpa alasan yang berdasarkan undang - undang, atau karena kekeliruan mengenai hukum yang diterapkan.

Terdapat 3 (tiga) alasan yang dapat dijadikan dasar mengajukan peninjauan kembali, yakni :

- a. Jika terdapat keadaan baru atau bukti baru yang menimbulkan dugaan kuat, bahwa keadaan atau bukti tersebut jika diketahui pada waktu sidang masih berlangsung, hasilnya dapat berupa putusan bebas, putusan lepas, dari segala tuntutan hukum, tuntutan Penuntut Umum tidak dapat diterima, atau terhadap perkara itu diterapkan ketentuan pidana yang lebih ringan;
- b. Salah seorang atau lebih hakim yang menjatuhkan pidana tersebut terbukti bersalah berdasarkan putusan yang berkekuatan hukum tetap menerima hadiah atau janji dari seseorang dalam perkara pidana di mana Hakim tersebut duduk sebagai salah seorang Hakimnya dengan maksud mempengaruhi agar Terdakwa tersebut diputus bersalah, atau menjatuhkan pidana yang lebih berat dari yang seharusnya; dan/atau
- c. Putusan itu dengan jelas memperlihatkan suatu kekhilafan hakim atau suatu kekeliruan yang nyata.

Jika diperbandingkan dengan 3 (tiga) alasan yang dapat dijadikan dasar mengajukan peninjauan kembali menurut ahli yang berdasar pada KUHAP lama (UU Nomor 8 Tahun 1981), adalah :

- a. Terdapat keadaan baru. Keadaan baru atau novum adalah keadaan baru yang mempunyai sifat dan kualitas menimbulkan dugaan kuat:¹²

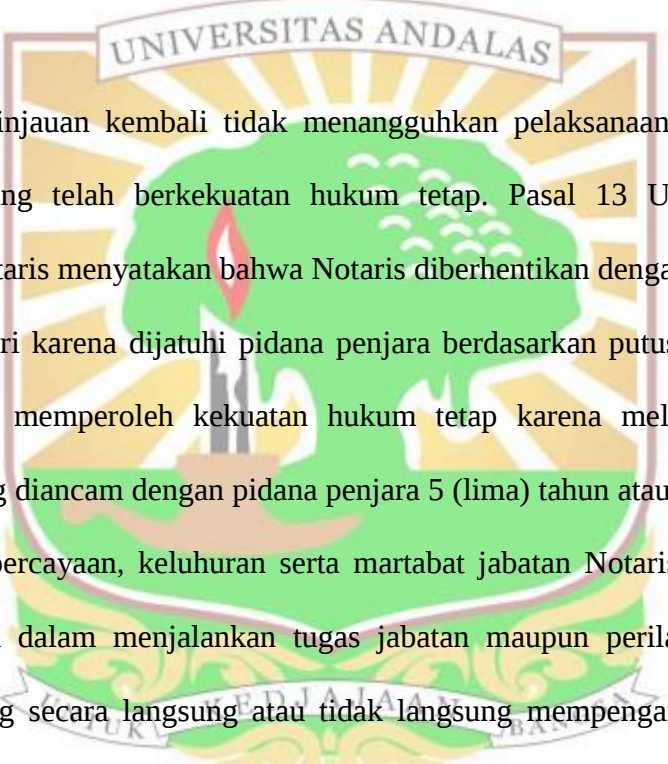
¹² Upaya hukum luar biasa yang diajukan oleh Terpidana ataupun ahli warisnya adalah peninjauan kembali. Hal tersebut diatur dalam Pasal 263 ayat (1) Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Peninjauan kembali dapat diajukan kapanpun tanpa ada tenggang waktu. Terpidana ataupun ahli warisnya dapat mengajukan peninjauan kembali selama ada alasan yang mampu mendukung permintaan tersebut. Ketentuan ini telah dicabut dan saat ini berlaku Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2025 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, pada Pasal 318 ayat (1) dinyatakan “Terhadap Putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, Terpidana dapat mengajukan permintaan peninjauan kembali kepada Mahkamah Agung.”

- 1) Jika keadaan baru itu diketahui atau ditemukan dan dikemukakan pada waktu sidang berlangsung, maka dapat menjadi faktor dan alasan untuk menjatuhkan putusan bebas atau putusan lepas dari segala tuntutan hukum; jika keadaan baru itu ditemukan dan diketahui pada waktu sidang berlangsung dapat menjadi alasan dan faktor untuk menjatuhkan putusan yang menyatakan tuntutan penuntut umum tidak dapat diterima; atau
 - 2) keadaan baru dapat dijadikan alasan dan faktor untuk menjatuhkan putusan dengan menerapkan ketentuan pidana yang lebih ringan.
- b. Terdapat pertentangan dalam berbagai putusan Pertentangan putusan dapat dijadikan sebagai alasan kedua seseorang mengajukan peninjauan kembali. Pertentangan putusan sebagaimana dimaksud adalah apabila dalam berbagai putusan terdapat:¹³
- 1) Pernyataan bahwa sesuatu telah terbukti;
 - 2) pernyataan tentang terbuktinya hal atau keadaan itu dijadikan sebagai dasar dan alasan putusan dalam suatu perkara;
 - 3) dalam putusan perkara lain hal atau keadaan yang dinyatakan terbukti itu saling bertentangan antara putusan yang satu dengan yang lainnya.
- c. Terdapat kekhilafan yang nyata dalam putusan. Dalam memutus suatu perkara, seorang Hakim dapat saja memberikan putusan yang mengandung kekeliruan ataupun kekhilafan. Oleh karena itu, putusan yang mengandung

¹³ M. Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHAP Pemeriksaan Sidang Pengadilan, Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, ed.2, cet. 13 Sinar Grafika, Jakarta, 2012, hlm. 619.

kekeliruan dan kekhilafan dapat dijadikan alasan sebagai pengajuan peninjauan kembali.

Menurut Pasal 318 ayat (6) KUHAP Permintaan peninjauan kembali hanya dapat diajukan 1 (satu) kali, kecuali jika terdapat keadaan baru atau bukti baru sebagaimana dimaksud pada ayat (5) huruf a atau terdapat pertentangan antara 2 (dua) putusan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

The logo of Universitas Andalas is a shield-shaped emblem. At the top, a banner reads "UNIVERSITAS ANDALAS". The central part of the shield features a green tree with a red flame-like shape at its base. Below the tree, there is a yellow sun-like shape. The bottom of the shield is decorated with a green and yellow pattern. A banner at the very bottom of the shield contains the text "KEPERCAYAAN DAN MARTABAT JABATAN NOTARIS".

Peninjauan kembali tidak menanggukuhkan pelaksanaan eksekusi dari putusan yang telah berkekuatan hukum tetap. Pasal 13 Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri karena dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih. Sebagai jabatan kepercayaan, keluhuran serta martabat jabatan Notaris harus dijaga, baik ketika dalam menjalankan tugas jabatan maupun perilaku kehidupan notaris yang secara langsung atau tidak langsung mempengaruhi keluhuran dan martabat jabatan Notaris. Berdasarkan hal tersebut, seorang notaris yang telah diputus bersalah karena melakukan suatu tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun atau lebih akan diberhentikan dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak putusan berkekuatan hukum tetap. Pemberhentian secara tidak hormat ini merupakan implementasi dari jabatan notaris sebagai sebuah jabatan kepercayaan. Notaris yang

melakukan perbuatan ini dianggap telah menjatuhkan keluhuran dan martabat jabatan notaris.

Faktanya, terdapat peristiwa di mana Notaris telah diputus bersalah melakukan tindak pidana yang diancam 5 (lima) tahun atau lebih berdasarkan putusan kasasi, kemudian notaris tersebut diberhentikan dengan tidak hormat. Namun ketika Notaris tersebut mengajukan PK, Notaris tersebut diputus tidak bersalah berdasarkan putusan Peninjauan Kembali. Hal tersebut setidaknya tidaknya telah terjadi dalam 2 (dua) kasus berikut :

a. Kasus San Smith, yang mana San Smith adalah seorang Notaris di Medan yang dianggap bersalah melakukan tindak pidana yang diatur dalam Pasal 266 ayat (1) Jo. Pasal 55 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (*Wetboek van Straftrecht*) (KUHP) yang diancam dengan pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun. Hal tersebut diuraikan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1099 K/PID/2010. Akan tetapi, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 14 PK/Pid/2012 (Peninjauan Kembali), dinyatakan bahwa San Smith tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan primair dan subsidair.

b. Kasus lain adalah Kasus Adi Pinem. Adi Pinem adalah seorang Notaris di Medan yang dianggap bersalah melakukan tindak pidana yang diatur dalam Pasal 264 ayat (1) KUHP yang diancam dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun. Hal tersebut diuraikan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1270/K/Pid/2014. Akan tetapi, berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 63 PK/PID/2016 (Peninjauan

Kembali) dinyatakan bahwa Adi Pinem tidak terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana sebagaimana dakwaan primair dan subsidair.

Pasal 13 Undang-Undang Jabatan Notaris ini, berkaitan dengan ketentuan Pasal 318 KUHP yang mengatur mengenai upaya peninjauan kembali sebagai upaya hukum luar biasa. Ketika seorang notaris telah diberhentikan dengan tidak hormat berdasarkan Pasal 13 Undang-Undang Jabatan Notaris, kemudian mengajukan upaya peninjauan kembali dan dinyatakan tidak bersalah, maka perlindungan hukum terhadap notaris tersebut belum diatur secara tegas dalam Undang-Undang Jabatan Notaris.

Berdasarkan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Dalam hal ini Menteri yang membidangi kenotariatan adalah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tujuan seorang Notaris berada dibawah pengawasan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada Masyarakat. Meskipun Notaris berada dibawah pengawasan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia, bukan berarti dalam hal administratif seorang Notaris yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, menjadikan seorang Notaris menjadi subordinasi (bawahan) Pemerintah. Seorang Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya dapat dikatakan bersifat mandiri (*autonomous*), tidak memihak kepada siapapun (*impartial*), serta tidak bergantung kepada siapapun (*independent*). Artinya pada saat menjalankan tugas jabatannya, seorang Notaris tidak dapat

dicampuri oleh pihak baik pihak yang telah mengangkatnya maupun pihak lainnya.

Ketika Notaris dinyatakan tidak bersalah melakukan suatu tindak pidana, maka seharusnya Notaris yang telah diberhentikan tersebut berhak untuk dapat memperoleh kembali kedudukannya sebagai Notaris. Namun, hingga saat ini, peraturan perundang-undangan bidang kenotariatan di Indonesia masih belum mengatur mengenai proses pengangkatan kembali seorang Notaris yang telah diberhentikan dengan tidak hormat.

Hal inilah yang menjadi problematika dalam hal pemberhentian dan pengangkatan kembali jabatan notaris, sehingga perlu dilakukan analisis yang mendalam untuk menemukan suatu konsep hukum ke depan, karena menurut Gustav Radbruch¹⁴, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum. Pemberhentian notaris oleh pemerintah, dalam konteks Hukum Administrasi Negara, melibatkan tindakan administratif yang diatur oleh Undang-Undang Jabatan Notaris. Pemberhentian ini bisa bersifat sementara atau tetap (dengan tidak hormat), dan dilakukan oleh Menteri Hukum dan HAM (saat ini mengalami perubahan nomenklatur menjadi Menteri Hukum) setelah melalui serangkaian proses dan pertimbangan dari Majelis Pengawas Notaris.

Kedua, permasalahan tentang pemberhentian notaris dengan tidak hormat karena dinyatakan pailit. Konsekuensi kepailitan terhadap Notaris

¹⁴ Dwika, "Keadilan dan Sistem Hukum", <http://huku.kompasiana.com>, dikutip dalam Maraja Malela Marpaung, "Perlindungan Hukum Terhadap Notaris", Jurnal Sapientia et Virtus, Volume 4 Nomor 2, 2019, hlm. 108.

membawa akibat pemberhentian notaris, hal ini diatur dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa “Notaris diberhentikan sementara dari jabatannya karena: a. dalam proses pailit atau penundaan kewajiban pembayaran utang”. Kemudian dipertegas kembali pada Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang - Undang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Notaris diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Menteri atas usul Majelis Pengawas Pusat apabila dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Pemberhentian Notaris secara tidak hormat merupakan sebuah perlakuan yang kurang sesuai dengan konsep kepailitan secara teoritis. Hukum kepailitan merupakan sebuah upaya hukum untuk melindungi kepentingan kreditur yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (selanjutnya disebut Undang-Undang Kepailitan dan PKPU). Kepailitan itu tidak berlaku hanya untuk badan usaha saja, tapi orang perorangan pun juga bisa dinyatakan pailit.

Tidak dapat ditafsirkan secara jelas makna yang dimaksud dalam norma Pasal 9 ayat (1) huruf a UU Jabatan Notaris ini, karena dalam hal apa kepailitan dapat berlaku kepada Notaris, mengingat kepailitan adalah penyelesaian sengketa utang piutang, yang mana syarat untuk pernyataan pailit berdasarkan Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 8 Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004¹⁵ tentang Kepailitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran

¹⁵ Seseorang baru dinyatakan pailit jika pihak kreditor yang berkepentingan atas piutang debitor mengajukan permohonan pernyataan pailit ke Pengadilan Niaga. Permohonan

Utang adalah adanya debitur yang mempunyai dua atau lebih kreditur dan tidak membayar lunas sedikitnya satu utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Sementara Notaris adalah suatu jabatan yang kehadirannya dikehendaki oleh aturan hukum dengan maksud untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan alat bukti tertulis dalam bentuk akta otentik mengenai peristiwa, keadaan atau suatu perbuatan hukum.

Kehadiran notaris di tengah masyarakat adalah berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh negara untuk melaksanakan jabatannya sebagai pejabat umum, sehingga tentu notaris tidak dapat mengikatkan diri dalam perjanjian yang melahirkan hubungan hukum debitur dan kreditur sebagaimana syarat yang ditegaskan untuk kepailitan dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU. Apakah ini dimaksud ketika Notaris menjalankan peran lain sebagai pengusaha untuk dan atas namanya sendiri? Tidak dalam kedudukannya dalam memegang jabatan sebagai Notaris. Masih terdapat kekaburan norma dalam hal ini.

Kedua norma tersebut mengalami kekaburan atau *vagenorm* dan inkonsisten sehingga menimbulkan penafsiran ekstensif terhadap pemberhentian notaris yang mengalami pailit, mengingat Notaris yang pailit

pernyataan pailit diajukan kepada Pengadilan Niaga, dengan syarat yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (1) jo. Pasal 8 ayat (4) Undang-Undang Kepailitan dan PKPU adalah:

1. Ada dua atau lebih kreditur. Kreditur adalah orang yang mempunyai piutang, karena perjanjian atau Undang-Undang yang dapat ditagih di muka pengadilan "Kreditur" di sini mencakup baik kreditur konkuren, kreditur separatis maupun kreditur preferen;
2. Ada utang yang telah jatuh waktu dan dapat ditagih. Artinya adalah kewajiban untuk membayar utang yang telah jatuh waktu, baik karena telah diperjanjikan, karena percepatan waktu penagihannya sebagaimana diperjanjikan, karena pengenaan sanksi atau denda oleh instansi yang berwenang, maupun karena putusan pengadilan, arbiter, atau majelis arbitrase.
3. Kedua hal tersebut (adanya dua atau lebih kreditur dan adanya utang yang telah jatuh tempo dan dapat ditagih) dapat dibuktikan secara sederhana.

bukan merupakan badan hukum akan tetapi sebagai orang (natuurlijk person) membawa hak secara pribadi.

Pada mekanisme hukum kepailitan, konsep utang sangat menentukan. Karena tanpa adanya utang, kepailitan kehilangan esensinya sebagai pranata hukum untuk melikuidasi harta kekayaan debitor guna membayar utang-utangnya kepada para kreditornya.¹⁶ Hal tersebut secara tegas membedakan konsep utang dalam hukum perjanjian dan wanprestasi yang cukup diselesaikan dengan cara mengajukan gugatan wanprestasi, sedangkan konsep utang dalam hukum kepailitan merupakan suatu proses dimana seorang debitor yang mempunyai kesulitan keuangan untuk membayar utangnya dinyatakan pailit oleh pengadilan, dalam hal ini adalah pengadilan niaga, dikarenakan debitor tersebut tidak dapat membayar utangnya, Harta debitor dapat dibagikan kepada para kreditur sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku.

Guna menemukan makna notaris pailit dalam Undang-Undang Jabatan Notaris maka perlu menggunakan suatu penafsiran atau interpretasi. Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo dalam Ahmad Rifai, interpretasi atau penafsiran merupakan salah satu metode penemuan hukum yang memberikan penjelasan gamblang tentang teks undang-undang, agar ruang lingkup kaidah dalam undang-undang tersebut dapat diterapkan pada peristiwa hukum tertentu.¹⁷ Dalam kaitannya dengan makna notaris pailit atau notaris diberhentikan apabila dinyatakan pailit, dalam Undang-

¹⁶ M. Hadi Shubhan, *Hukum Kepailitan, Prinsip, Norma, Dan Praktik Di Peradilan*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008. hlm. 34

¹⁷ Ahmad Rifai, *Penemuan Oleh Hakim Dalam Perspektif Hukum Progresif*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014. hlm. 36.

Undang Jabatan Notaris tidak didefinisikan secara rinci mengenai notaris pailit tersebut, dikarenakan dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, kriteria seorang debitor pailit ialah orang atau badan hukum, oleh karena itu diperlukan suatu penafsiran terhadap substansi pasal yang bersifat sumir tersebut.

Pasal 1 angka 3 dan 4 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menyatakan Debitor adalah orang yang mempunyai utang karena perjanjian atau undang-undang yang pelunasannya dapat ditagih di muka pengadilan. Debitor pailit adalah debitor yang sudah dinyatakan pailit dengan putusan Pengadilan”. Dalam hal ini, pernyataan pemberhentian notaris sementara dan pemberhentian notaris secara tidak hormat apabila dinyatakan pailit, tidak ada keterkaitan dengan aturan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris dan Kode Etik Notaris sehingga Notaris Pailit disetarakan dengan perbuatan tercela dan tindak pidana atau melanggar undang-undang, seolah-olah Notaris yang mengalami Pailit telah melakukan perbuatan tercela dan pelanggaran terhadap undang-undang. Dengan demikian penormaan pemberhentian notaris apabila pailit tidak sesuai dengan asas-asas hukum kepailitan, yaitu asas keseimbangan, asas kelangsungan usaha, asas keadilan dan asas integrasi. Hal ini dikarenakan Notaris bukan Pelaku Usaha, dalam hal ini bukan badan usaha yang berbadan hukum maupun tidak berbadan hukum.

Menurut Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU, utang adalah kewajiban yang dinyatakan atau dapat dinyatakan dalam jumlah uang, baik secara langsung atau yang akan timbul dikemudian hari, yang timbul karena

perjanjian atau karena undang-undang dan yang wajib dipenuhi oleh debitur, dan bila tidak dipenuhi, memberi hak kepada kreditur untuk mendapat pemenuhannya dari harta kekayaan debitur. Notaris tidak berkedudukan sebagai debitur yang paling sedikit mempunyai 2 (dua) kreditur dan tidak membayar utangnya yang telah jatuh tempo. Secara pribadi seorang Notaris bisa juga mempunyai usaha lain diluar jabatannya sebagai Notaris, misalnya sebagai pedagang atau pengusaha, dan dalam keadaan tersebut bisa saja notaris berkedudukan sebagai debitur yang bisa saja dipailitkan, akan tetapi sebagai orang pribadi dalam kedudukannya selaku pedagang atau pengusaha. Kedua, Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya tidak pernah membuat perikatan atau perjanjian utang piutang dengan orang atau badan usaha (kreditur).¹⁸

Habib Adjie dalam bukunya yang berjudul Sanksi Perdata Dan Administratif terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik¹⁹ berpendapat bahwa yang dimaksud Notaris pailit adalah jika Notaris tersebut digugat untuk memberikan ganti rugi akibat kesalahannya yang menyebabkan suatu akta menjadi kehilangan kekuatan pembuktian sebagai akta otentik, atau suatu akta yang dibuat oleh atau dihadapannya menjadi batal demi hukum sehingga menimbulkan kerugian bagi para pihak, dan ternyata nilai kerugian yang dituntut begitu besar, sehingga seluruh harta Notaris tersebut tidak mencukupi untuk menggantinya, dinyatakan pailit berdasarkan keputusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap. Namun demikian Habib

¹⁸ Malik Wahyu Kurniawan, "Prinsip Kepastian Hukum Jatuh Pailit Terhadap Notaris", Jurnal Rechtsens, Volume 10 Nomor 2, Desember 2021, hlm. 141.

¹⁹ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Refika Aditama, Bandung, 2008, hlm.64

Adjie menyatakan²⁰ bahwa suatu hal yang tidak logis jika Notaris sebagai jabatan resmi dikenakan pengaturan Kepailitan dan PKPU, dan oleh karena itu ketentuan yang tersebut dalam Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menurut Habib Adjie tidak berlaku untuk Notaris untuk diterapkan pada Pasal 12 huruf a Undang-Undang Jabatan Notaris.

Sejalan dengan itu, Notaris yang telah dinyatakan pailit oleh pengadilan, harus menjalani proses pailit sampai notaris tersebut dapat membayar hutang-hutangnya kepada kreditur. Di dalam Undang-Undang Jabatan Notaris diatur mengenai ketentuan apabila notaris yang telah dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap maka akan diberhentikan secara tidak hormat.

Problematika yang terjadi saat ini adalah dapatkah notaris diangkat kembali setelah menyelesaikan proses pailitnya ? Mengingat dalam ketentuan Pasal 215 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU menjelaskan bahwa debitur atau ahli warisnya berhak mengajukan rehabilitasi kepada pengadilan yang telah menjatuhkan putusan pernyataan pailit. Hal ini ditindaklanjuti pada Pasal 216 Undang-Undang Kepailitan dan PKPU bahwa permohonan rehabilitasi baik yang diajukan oleh debitur ataupun oleh ahli warisnya tidak akan dikabulkan, kecuali apabila pada surat permohonan tersebut dilampirkan bukti yang menyatakan bahwa semua kreditor yang diakui sudah memperoleh pembayaran secara memuaskan.

²⁰ *Ibid.*

Dalam Pasal 3 Undang-Undang Jabatan Notaris diuraikan bahwa untuk dapat diangkat menjadi seorang Notaris, maka seorang calon Notaris harus mempunyai syarat-syarat sebagai berikut :

- a. Warga Negara Indonesia
- b. Bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa
- c. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun
- d. Sehat jasmani dan Rohani
- e. Berijazah Sarjana Hukum dan lulusan jenjang Strata 2 (dua) Kenotariatan
- f. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan Notaris atas Prakarsa sendiri atau atas rekomendasi Organisasi Notaris setelah lulus Strata 2 (dua) Kenotariatan, dan
- g. Tidak berstatus sebagai pegawai negeri, pejabat negara, advokat, atau tidak sedang memegang jabatan lain yang oleh undang-undang dilarang untuk dirangkap dengan jabatan Notaris.
- h. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

Tata cara pengangkatan, perpindahan, pemberhentian atau perpanjangan masa jabatan Notaris diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Hukum Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2025 tentang Syarat dan Tata Cara Pengangkatan, Cuti, Perpindahan, Pemberhentian, dan Perpanjangan Masa Jabatan Notaris. Hingga saat ini belum ada pengaturan yang mengatur secara tegas mengenai apakah notaris yang telah menyelesaikan proses pailit dan telah melakukan rehabilitasi untuk memperbaiki nama baiknya dapat mengajukan pengangkatan kembali ke Kementerian Hukum atau tidak, karena tidak ada ketentuan yang mengatur mengenai permasalahan tersebut. Disatu sisi notaris telah diberhentikan secara tidak hormat akibat dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan, namun jika berdasar pada Pasal 3 Undang - Undang Jabatan Notaris, tidak

menyebutkan bahwa dinyatakan pailit adalah salah satu syarat yang membatalkan pengangkatan notaris.

Berdasarkan dua permasalahan hukum diatas, maka terdapat adanya norma yang bias sehingga menimbulkan multitafsir dan kekosongan norma perihal proses pengangkatan kembali notaris karena tidak adanya pengaturan norma yang jelas yang mengatur hal tersebut, yang menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Regulasi yang tidak memberikan kepastian hukum ini harus dianalisis agar dapat diberikan suatu kontribusi keilmuan sebagai pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia, dan akan menjadi ius constituendum terhadap hukum kenotariatan di masa depan. Inilah yang menarik untuk dikaji lebih lanjut dalam penelitian ini.

B. Rumusan Masalah

Bertitik tolak dari uraian di atas, maka yang menjadi masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimanakah kepastian hukum pengangkatan kembali notaris yang diberhentikan dengan tidak hormat menurut hukum positif di Indonesia?
2. Bagaimana dasar hukum dan kewenangan Menteri Hukum dalam mengangkat kembali notaris yang diberhentikan tidak hormat?
3. Bagaimanakah konsep pengaturan yang tepat mengenai pengangkatan dan pemberhentian notaris dalam rangka pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan kepastian hukum pengangkatan kembali notaris yang diberhentikan dengan tidak hormat menurut hukum positif di Indonesia.
2. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan dasar hukum dan kewenangan Menteri Hukum dalam mengangkat kembali notaris yang diberhentikan tidak hormat.
3. Untuk mengetahui, menganalisis dan menemukan konsep pengaturan yang tepat mengenai pengangkatan dan pemberhentian notaris dalam rangka pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Segi teoritis, hasil penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi pemikiran bagi perkembangan ilmu hukum kenotariatan di Indonesia, khususnya tentang kepastian hukum pengangkatan kembali notaris yang diberhentikan dengan tidak hormat menurut hukum positif di Indonesia, serta konsep pengaturan yang tepat mengenai pengangkatan dan pemberhentian notaris dalam rangka pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi pertimbangan dan masukan dan menjadi salah satu referensi bagi para praktisi Notaris, serta pembentuk peraturan perundang - undangan, pengambil kebijakan negara dalam proses pembuatan peraturan perundang - undangan di bidang hukum, pemerintah, lembaga penegakan hukum dan pihak – pihak terkait dalam

menentukan pengaturan pemberhentian dan pengangkatan notaris di Indonesia, serta memberikan manfaat dalam menemukan konsep pengaturan yang tepat berdasarkan kepastian hukum dan keadilan.

E. Keaslian Penelitian

Dari berbagai penelusuran pustaka yang telah peneliti lakukan, diambil sebuah kesimpulan bahwa belum banyak penelitian yang telah dilakukan berkenaan dengan topik pemberhentian notaris serta pengangkatan kembali.

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan adalah :

1. Penelitian yang dilakukan oleh Hatta Isnaini Wahyu Utomo, Judul : Hakikat Lembaga Majelis Kehormatan Notaris Dalam Pembinaan Notaris Sebagai Pejabat Umum, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945, Surabaya, 2020.
Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, menggunakan 5 (lima) macam pendekatan masalah yaitu : pendekatan perundang-undangan, pendekatan konseptual, pendekatan filosofis, pendekatan sejarah, pendekatan kasus. Rumusan permasalahan yang dibahas adalah :
 - a. Hakikat keberadaan lembaga Majelis Kehormatan Notaris dalam perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris.
 - b. Tanggung jawab Majelis Kehormatan Notaris atas keputusan yang cacat hukum.

Berdasarkan permasalahan-permasalahan sebagaimana tersebut di atas, disimpulkan bahwa : Majelis Kehormatan Notaris merupakan lembaga yang menjalankan fungsi pembinaan terhadap Notaris khususnya dalam hal pemberian izin kepada penyidik, penuntut umum atau hakim

untuk pengambilan minuta akta dan pemanggilan Notaris. Kewenangan Majelis Kehormatan Notaris bersumber dari adanya delegasi kewenangan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Adanya delegasi kewenangan dari Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia kepada Majelis Kehormatan Notaris membuat Majelis Kehormatan Notaris berkedudukan pula sebagai badan tata usaha negara. Pengaturan tentang lembaga Majelis Kehormatan Notaris yang berlaku pada saat ini tidak memberikan adanya bentuk perlindungan hukum preventif bagi Notaris. Notaris yang dirugikan akibat keputusan Majelis Kehormatan Notaris dapat memperoleh perlindungan hukum represif melalui lembaga peradilan dengan jalan mengajukan gugatan kepada Majelis Kehormatan Notaris yang dalam hal ini adalah MKNW.

2. Penelitian yang dilakukan oleh Kuku Muljo Rahardjo, Judul : Prinsip Kemandirian Dan Tanggung Jawab Notaris Pada Persekutuan Perdata, Program Studi Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, 2020. Berdasarkan analisis dalam penelitian ini maka disimpulkan secara filosofis, Pertama, notaris merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh pemerintah dalam pembuatan akta otentik dan dalam pelaksanaan kewenangannya tersebut diberikan kewajiban untuk menjaga kewibawaan dan kehormatannya sebagai profesi yang mulia. Kedua, belum adanya ketentuan pelaksanaan maka dasar untuk melihat tanggung jawan notaris dalam persekutuan perdata adalah dengan menggunakan KUHPerdata. Persekutuan Perdata dalam KUHPerdata memiliki semangat bisnis sedangkan persekutuan perdata yang

dikehendaki UUJN adalah persekutuan yang tidak mengganggu kemandirian. Ketiga, implikasi kepailitan terhadap salah seorang Notaris dalam persekutuan perdata notaris menimbulkan permasalahan terkait dengan adanya perbedaan karakteristik persekutuan perdata dalam KUHPperdata dengan UUJN yang dibebani berbagai kewajiban. Dengan kepailitan salah seorang Notaris dalam persekutuan perdata Notaris dapat mengakibatkan persekutuan perdata Notaris menjadi bubar sebagaimana ketentuan Pasal 1646 KUHPperdata, namun ketentuan tersebut dapat disimpangi bilamana ditentukan lain dalam anggaran dasar persekutuan. Dalam UUJN tidak diatur mengenai hak rehabilitasi bagi Notaris yang telah dipailitkan untuk diangkat kembali menjadi Notaris.

Dari kesimpulan tersebut, maka penelitian disertasi ini menyarankan pengaturan mengenai persekutuan perdata notaris dalam Pasal 20 Undang-Undang Jabatan Notaris, seharusnya ditinjau ulang untuk mendukung terwujudnya pelaksanaan kewajiban notaris secara mandiri, dan perlu dibentuk peraturan pelaksanaan yang mengatur mengenai persekutuan perdata termasuk dalam hal terjadinya kepailitan atas salah satu sekutu.

3. Penelitian yang dilakukan oleh Sugeng Budiman, *Rekonstruksi Kebijakan Hukum Terhadap Notaris Sebagai Saksi Dan Alat Bukti Akta Otentik Berbasis Nilai Keadilan*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung, Semarang, 2020. Latar belakang penulisan disertasi ini yaitu dilandasi tidaknya adanya keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam tugas kewenangan Notaris, khususnya kebijakan hukum dalam penegakan hukum pada ranah kenotariatan terjadi

pergeseran alat bukti dari alat bukti otentik (surat) sengaja digeser oleh penegak hukum menjadi alat bukti kesaksian. Kebijakan hukum alat bukti otentik sebagai alat bukti mutlak terhadap penegak hukum, sudah jelas diatur dalam Pasal 164 HIR, 284 RBg dan 1866-1875 KUHPerdara, sekaligus mengenal adanya asas *probatio plane* (hierarki dalam alat bukti hukum perdata), berbeda dalam hukum pidana yang mengenal asas *vrije bewijs* (pembuktian bebas), Pasal 1870 KUHPerdara yang menetapkan bahwa suatu akta otentik memberikan di antara para pihak beserta ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak daripada mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya. Permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa kebijakan hukum terhadap Notaris sebagai saksi dan alat bukti akta otentik yang dibuatnya belum berbasis nilai keadilan?
2. Bagaimana hambatan perlindungan hukum terhadap Notaris dalam penerapan kebijakan hukum atas tugas kewenangan pembuatan akta otentik saat ini?
3. Bagaimana konstruksi ideal kebijakan hukum terhadap Notaris sebagai saksi dan alat bukti akta otentik yang dibuatnya berbasis nilai keadilan?

Metode pendekatan dalam penelitian ini adalah socio legal dengan tradisi penelitian kualitatif, dengan menggunakan paradigma constructivism. Pembahasan dilakukan secara komprehensif dengan menggunakan pendekatan hukum progresif pada pencapaian keadilan sosial. Hasil penelitiannya ; dalam praktik ditemukan kenyataan bahwa

suatu tindakan hukum atau pelanggaran yang dilakukan Notaris terkait akta otentik yang dibuatnya dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana. Fakta dalam praktik ditemukan kenyataan bahwa suatu tindakan hukum atau pelanggaran yang dilakukan Notaris sebenarnya dapat dijatuhi sanksi administrasi atau perdata atau kode etik jabatan Notaris, tapi kemudian ditarik atau dikualifikasikan sebagai suatu tindak pidana yang dilakukan oleh Notaris. Skema hukum pidana dengan hukum perdata dan administrasi negara tidak akan saling menyilang atau overlap. Terdapat penolakan oleh ahli hukum jika un-profesional dimasukan dalam skema pelanggaran pidana. Un-profesional lebih tepat masuk dalam ranah pelanggaran kode etik profesi. Faktor yang menghambat penegakan hukum yaitu faktor hukum dan penegak hukum, bias antara faktor pidana dan perdata, faktor sarana dan fasilitas penegakan hukum serta faktor masyarakat dan budaya, dan hambatan lain yaitu hambatan organisatoris, personal, operasional dan managerial, rekonstruksi konstruksi ideal kebijakan hukum terhadap notaris sebagai saksi dan alat bukti akta otentik yang dibuatnya berbasis nilai keadilan. Rekomendasi: Negara melalui Kementerian Hukum dan HAM harus berani melakukan perubahan konsep ideal Notaris dengan memberikan hak-hak Notaris selayaknya pejabat publik atau pejabat yang menjalankan tugas negara. Sehingga ketentuan Pasal 15, 16 dan 17 UUJN dan peraturan lain yang terkait, perlu dilakukan peninjauan ulang dan perlu dilakukan *rule breaking*

4. Leny Agustan, *Kepastian Hukum Terhadap Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan*, Program Doktor Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Andalas, Padang, 2021.
- Penelitian ini bertujuan untuk menganalisa : Pengaturan terhadap kewenangan notaris dan PPAT dalam pembuatan surat kuasa membebaskan hak tanggungan, Kepastian hukum terhadap kewenangan notaris dalam pembuatan surat kuasa membebaskan hak tanggungan, serta Tanggung jawab notaris dan PPAT dalam pembuatan surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

Berdasarkan penelitian ditemukan bahwa : Notaris dan PPAT berdasarkan UU tentang Hak Tanggungan memiliki kewenangan dalam pembuatan SKMHT. Berdasarkan pengaturan, kewenangan, wilayah kerja, kekuatan pembuktian dan kewajiban pelaporan, maka pembuatan SKMHT lebih tepat menjadi kewenangan notaris. Ketidakpastian hukum terhadap SKMHT baik terhadap notaris, PPAT, perbankan dan pihak yang berkepentingan terhadap SKMHT tersebut dikarenakan, bentuk SKMHT yang diterima oleh setiap Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota berbeda-beda, karena kewenangan dari pembuatannya, adanya keterbatasan jangka waktu SKMHT dan diberlakukannya hak tanggungan secara elektronik. Terdapatnya tanggung jawab bagi notaris dan PPAT dalam pembuatan SKMHT baik pidana, perdata dan administrasi. terhadap SKMHT yang dibuat dalam bentuk penggabungan akta notaris dan akta PPAT, maka tanggungjawab dibebankan terhadap jabatan notaris.

5. Penelitian yang dilakukan oleh Erwin Riduan, *Rekonstruksi Pengaturan Perluasan Zonasi Jabatan Notaris Di Indonesia Yang Berbasis Nilai Keadilan*, Program Doktor (S3) Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung (Unissula), Semarang, 2021. Disertasi ini dilandasi adanya perangkat pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia. Ketentuan formasi jabatan Notaris yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris hendaknya dijadikan sebagai syarat tambahan pengangkatan Notaris, sehingga tidak menimbulkan multitafsir antara ketentuan syarat pengangkatan Notaris dengan ketentuan formasi jabatan Notaris.

Perumusan masalah yang dibahas di dalam disertasi ini adalah sebagai berikut :

- a. Bagaimana pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini?
- b. Bagaimana kelemahan-kelemahan pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia saat ini?
- c. Bagaimana rekontruksi pengaturan zonasi jabatan Notaris di Indonesia yang berkeadilan?.

Penelitian ini menggunakan pendekatan socio legal, yaitu dengan melakukan penelitian secara timbal balik antara hukum dengan lembaga non doktrinal yang bersifat empiris/sosial dalam menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku di masyarakat. Paradigma yang digunakan dalam penelitian ini adalah paradigma konstruktivisme.

Pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia belum bisa mengatasi permasalahan tentang pemerataan penyebaran notaris.

Permenkumham Nomor 27 Tahun 2016 tentang Formasi Jabatan Notaris dan Penentuan Kategori Daerah. Kewenangan menteri untuk mengangkat notaris pada wilayah/daerah tertentu dibatasi sesuai dengan formasi yang ada.

Kendala dan solusi dalam pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia bahwa penempatan Notaris sudah sesuai dengan peruntukannya, dikarenakan faktor pengajuan penempatan kerja oleh Notaris tidak merata, banyak Notaris yang meminta formasi di kota-kota besar saja, jarang Notaris yang mengajukan penempatan di kota kecil, Untuk mengatasinya Pemerintah mengeluarkan peraturan yaitu Surat Keputusan No. M.01.HT.03.01, Tahun 2003, Tentang Kenotarisan Pasal 5 jo Surat Keputusan No.M.01.HT.03.01, Tahun 2006 Tentang Syarat dan tatacara Pengangkatan, Perpindahan, dan Pemberhentian Notaris.

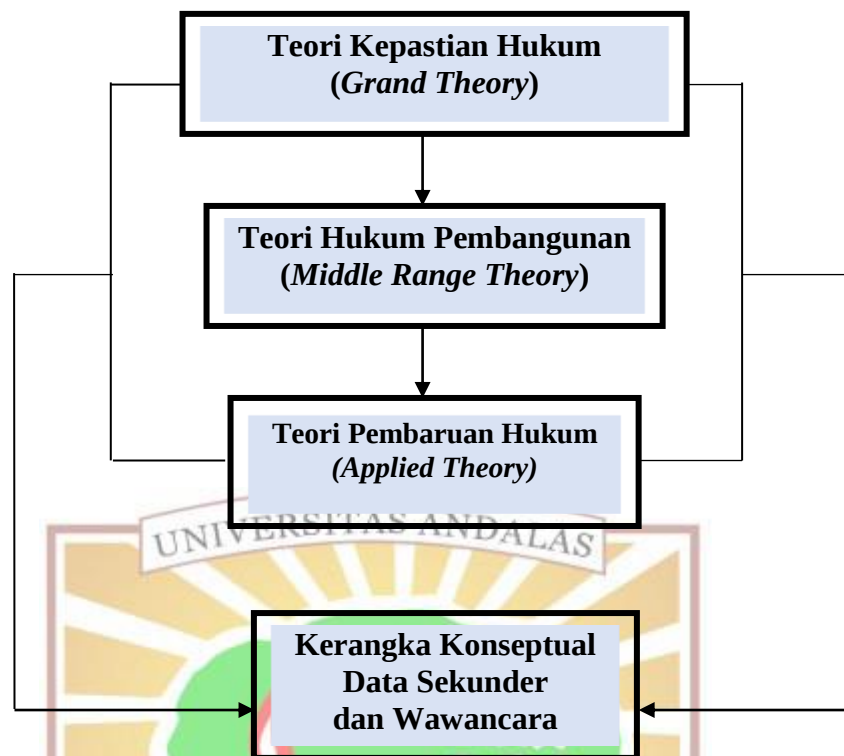
Rekontruksi pengaturan perluasan zonasi jabatan Notaris di Indonesia berbasis nilai keadilan. Sistem Formasi Jabatan Notaris yang ideal adalah sistem yang berhasil mewujudkan penyebaran dan pemerataan notaris di setiap kabupaten atau kota yang baik dan benar sesuai dengan kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat mendapatkan pelayanan hukum secara maksimal khususnya masyarakat yang berada di kabupaten/kota terpencil.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Gambar 1.

Skema Grand Theory, Middle Range Theory dan Applied Theory



a. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum lahir dari pengembangan nilai dasar kepastian hukum. Kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri).²¹ Ronald Dworkin mengatakan bahwa: *We live in and by law..., How can the law command when the law books are silent or unclear or ambiguous?*²² (kita hidup di dalam dan oleh hukum..., Bagaimana hukum dapat memerintahkan ketika aturan hukum diam atau tidak jelas atau ambigu).

²¹ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 292.

²² Ronald Dworkin, *Essays in Epistemology Hermeneutics and Jurisprudence* dalam Patrick Nerhot, *Law Interpretation and Reality*, Kluwer Academic Publisher, AA Dordrecht, Netherland, 1990, hlm. 194.

Selanjutnya, kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu : Pertama, tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara. Kedua, Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya. Ketiga, warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturanaturan tersebut. Keempat, hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum. Kelima, keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.²³

Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul *Einführung in die rechtswissenschaften*. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni:²⁴ (1) Keadilan (*Gerechtigkeit*); (2) Kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*); dan (3) Kepastian Hukum (*Rechtssicherheit*). Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya

²³ Soeroso, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, PT. Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 23.

²⁴ Satjipto Rahardjo, *Op.Cit.*, hlm. 19.

kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.²⁵

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, ketentuan atau ketetapan. Hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Pasti sebagai pedoman kelakuan dan adil karena pedoman kelakuan itu harus menunjang suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum dapat menjalankan fungsinya. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologi.²⁶

Menurut Gustav Radbruch dapat dikatakan sebagai suatu nilai dasar hukum, yakni Kepastian Hukum. Teori kepastian hukum lahir dari pengembangan nilai dasar kepastian hukum. Kepastian hukum adalah “*Sicherheit des Rechts selbst*” (kepastian tentang hukum itu sendiri).²⁷ Robert Baldwin²⁸ berpendapat “*why rules dont work is that they are typically evaluated without reference to the context of their implementation. hence we cannot understand when law is and is not consistently*” (mengapa aturan tidak berfungsi adalah dikarenakan

²⁵ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Gunung Agung, Jakarta, 2002, hlm. 82-83.

²⁶ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

²⁷ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* Vol. 1 Pemahaman Awal, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 292.

²⁸ John Braithwaite, “Rules and Principle : A Theory of Legal Certainty”, *Australasian Journal of Legal Philosophy*, Volume 27, January, 2002, hlm. 47

aturan tersebut biasanya dievaluasi tanpa mengacu pada konteks penerapannya). Oleh karenanya tidak dapat dipahami kapan hukum ada dan tidak konsisten. *“Legal certainty can only be answered normatively rather than sociologically, said to be normative when a rule is made and legalized with certainty that is clear and logically acceptable, does not cause doubt, does not have much understanding and can clash with other norms”* (Kepastian hukum hanya dapat dijawab secara normatif bukan secara sosiologis, dikatakan normatif apabila suatu peraturan dibuat dan disahkan dengan kepastian yang jelas dan dapat diterima secara logis, tidak menimbulkan keragu-raguan, tidak banyak pengertian dan dapat berbenturan dengan norma lain).²⁹

Menurut Utrecht kepastian hukum mengandung dua pengertian; Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.³⁰ Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan

²⁹ Rachmad Abduh and Ida Hanifah, “Certainty of Jurisdiction Law in Civil Lw System”, Randwick International of Social Science (RISS) Journal, Volume 1 Number 2, July 2020, hlm. 275.

³⁰ Riduan Syahrani, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, 1999, hlm. 23.

untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian hukum.³¹

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.³²

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. Jelas dalam artian peraturan itu menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap, konsisten dan konsekuen yang pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif. Kepastian dan keadilan bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara faktual mencirikan hukum. Suatu hukum yang tidak pasti dan tidak mau adil bukan sekedar hukum yang buruk.³³

³¹ Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) Dan Teori Peradilan (Judicialprudence); Termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)* Vol. 1 Pemahaman Awal, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 292.

³² Asikin zainal, 2012, *Pengantar Tata Hukum Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, hlm. 57.

³³ Cst Kansil, Christine, S.T Kansil, Engelen R, Palandeng dan Godlieb N Mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, Jakarta, 2009, hlm. 385.

Teori kepastian hukum pada tulisan ini coba untuk dipahami bagaimana korelasinya dengan penalaran Positivisme Hukum, dan dengan adanya tulisan ini diharapkan mampu menerangkan mengenai hubungan kepastian hukum dengan penalaran positivisme hukum untuk mengkaji, menganalisis, dan menemukan bagaimanakah konsep pengaturan yang tepat mengenai pengangkatan dan pemberhentian notaris berdasarkan asas kepastian hukum di Indonesia.

b. Teori Hukum Pembangunan

Mochtar Kusumaatmadja mengemukakan makna terdalam dari Negara berdasarkan atas hukum adalah : "...kekuasaan tunduk pada hukum dan semua orang sama di hadapan hukum." Konsep negara hukum tentu saja sekaligus memadukan paham kedaulatan rakyat dengan kedaulatan hukum sebagai satu kesatuan. Mochtar Kusumaatmadja memandang hukum adalah sarana pembaruan masyarakat.

Melihat awal lahirnya Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja ini, beranjak dari konteks keindonesiaan (semangat pembangunan) dan perspektif hubungan hukum dan masyarakat, yang merupakan gabungan dari aliran *Sociological Jurisprudence* dengan *Pracmatic Legal Realism*, yakni :³⁴

- 1) Arti dan fungsi hukum dalam masyarakat ; yakni di mana hukum yang menciptakan ketertiban dan juga keadilan maupun kepastian.

³⁴ Mochtar Kusumaatmadja, *Konsep – Konsep Hukum Dalam Pembangunan*, Alumni, Bandung, 2006, hlm. 2 – 13.

- 2) Hukum sebagai kaidah sosial, yakni hukum merupakan bagian dari sistem kaidah sosial.
- 3) Hubungan hukum dengan kekuasaan, yakni ketika kekuasaan tunduk pada hukum.
- 4) Hubungan hukum dengan nilai sosial budaya, yakni ketika hukum yang baik sesuai dengan *living law*.
- 5) Hukum sebagai *a tool of social engineering*, yakni ketika hukum membawa atau memberikan perubahan sosial atau memberikan pembangunan secara nasional.

Hukum yang digunakan sebagai sarana pembaruan itu dapat berupa undang-undang atau yurisprudensi atau kombinasi keduanya. Hukum sebagai kaidah sosial, tidak lepas dari nilai (*values*) yang berlaku di suatu masyarakat. Menurut Mochtar Kusumaatmadja, penegakan hukum tidak hanya menjadi urusan aparat penegak hukum (polisi, jaksa, atau advokat) melainkan pada instansi terakhir juga bergantung pada pencari keadilan itu sendiri.³⁵

Di Indonesia, Mochtar Kusumaatmadja telah mengintrodusir sebuah teori Hukum Pembangunan yang menurutnya dibangun di atas Teori Kebudayaan dari Northrop, Teori Orientasi Kebijakan (*policy-oriented*) dari Mc. Dougal dan Laswell dan Teori Hukum Pragmatis (*pragmatic legal realism*) dari Roscoe Pound.³⁶ Pound melukiskan bahwa tugas pokok pemikiran mengenai hukum adalah tugas Rakayasa Sosial.³⁷

Menurut Mochtar Kusumaatmadja, hukum merupakan keseluruhan asas- asas dan kaidah – kaidah yang mengatur kehidupan manusia dalam masyarakat, juga mencakup lembaga-lembaga

³⁵ *Idem.*, hlm. 10.

³⁶ Mochtar Kusumaatmadja, *Hukum, Masyarakat dan Pembinaan Hukum Nasional*, Binacipta, 1986, hlm. 11.

³⁷ Cf. Pound, *Interpretations of Legal History*, Bab 7, dikutip dalam W. Friedmann, *Teori dan Filsafat Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 1990, hlm.141.

(*institutions*) dan proses–proses (*processes*) yang mewujudkan berlakunya kaidah–kaidah itu dalam kenyataan.³⁸ Pengertian ini menunjukkan bahwa Mochtar Kusumaatmadja telah membangun dan memperkuat teori hukumnya dengan teori–teori di atas, yaitu hukum bukan sekedar norma melainkan juga institusi (dari teori kebudayaan Northrop), sebagai proses (dari *policy-oriented-nya Laswell dan Mc. Dougal*), dan pekatnya perhatian Mochtar Kusumaatmadja terhadap arti kepekaan hukum terhadap kondisi dan gejala–gejala kemasyarakatan, dan pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi hukum sebagai sarana pembangunan merupakan sumbangan penting dari Eugen Ehrlich dan Roscoe Pound yang berasal dari aliran hukum pragmatis.³⁹ Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja menyatakan bahwa Mochtar menolak konsepsi mekanis dari konsepsi *law as a tool of social engineering* dan karenanya mengganti istilah “alat” (*a tool*) itu dengan istilah sarana.⁴⁰ Inti pemikiran yang timbul adalah :⁴¹

- 1) Hukum itu dapat digunakan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat.
- 2) Hukum yang digunakan sebagai sarana itu haruslah berbentuk tertulis (perundang–undangan dan juga yurisprudensi).
- 3) Hukum yang berbentuk tertulis yang digunakan sebagai sarana tadi haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat dalam arti mencerminkan nilai – nilai yang hidup di dalam masyarakat.

³⁸ Mochtar Kusumaatmadja, *Pembinaan Hukum Dalam Rangka Pembangunan Nasional*, Binacipta, 1986, hlm. 5-10.

³⁹ Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Mandar Maju, Bandung, 2003, hlm. 183.

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ *Idem.*, hlm. 134.

Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja kemudian lebih merupakan transformasi dari teori hukumnya sendiri, ditambah dengan transformasi dari teori hukum Roscoe Pound. Tetapi hal yang sangat penting harus diberi perhatian adalah mentransformasi teori hukum Pound. Mochtar dengan sangat ketat menyatakan bahwa ia menolak konsepsi mekanis dari konsepsi *law as a tool of social engineering* dan karenanya mengganti istilah “alat” (*a tool*) itu dengan istilah sarana.⁴²

Teori Hukum Pembangunan dari Mochtar Kusumaatmadja memperagakan pola kerja sama dengan melibatkan keseluruhan *stakeholders* yang ada dalam komunitas sosial tersebut. Dalam proses tersebut maka Mochtar Kusumaatmadja menambahkan adanya tujuan pragmatis (demi pembangunan) sebagaimana masukan dari Roscoe Pound dan Eugen Ehrlich dimana terlihat korelasi antara pernyataan Laswell dan Mc Dougal bahwa kerja sama antara penstudi hukum dan pengemban hukum praktis itu idealnya mampu melahirkan teori hukum (*theory about law*). Teori yang mempunyai dimensi pragmatis atau kegunaan praktis.⁴³

Mochtar Kusumaatmadja mengubah pengertian hukum sebagai alat (*tool*) menjadi hukum sebagai sarana (*instrument*) untuk pembangunan masyarakat. Pokok-pokok pikiran yang melandasi konsep tersebut adalah bahwa ketertiban dan keteraturan dalam usaha pembangunan dan pembaruan memang diinginkan, bahkan mutlak

⁴² *Ibid.*

⁴³ *Ibid.*

perlu, dan bahwa hukum dalam arti norma diharapkan dapat mengarahkan kegiatan manusia kearah yang dikehendaki oleh pembangunan dan pembaruan itu. Diperlukan sarana berupa peraturan hukum yang harus sesuai dengan hukum yang hidup dalam masyarakat. Lebih jauh, Mochtar Kusumaatmadja berpendapat bahwa pengertian hukum sebagai sarana lebih luas dari hukum sebagai alat karena:⁴⁴

- 1) Di Indonesia peranan perundang-undangan dalam proses pembaruan hukum lebih menonjol, misalnya jika dibandingkan dengan Amerika Serikat yang menempatkan yurisprudensi (khususnya putusan *the Supreme Court*) pada tempat lebih penting.
- 2) Konsep hukum sebagai “alat” akan mengakibatkan hasil yang tidak jauh berbeda dengan penerapan “*legisme*” sebagaimana pernah diadakan pada zaman Hindia Belanda, dan di Indonesia ada sikap yang menunjukkan kepekaan masyarakat untuk menolak penerapan konsep seperti itu.
- 3) Apabila “*hukum*” di sini termasuk juga hukum internasional, maka konsep hukum sebagai sarana pembaharuan masyarakat sudah diterapkan jauh sebelum konsep ini diterima secara resmi sebagai landasan kebijakan hukum nasional.⁴⁵

⁴⁴ Lilik Mulyadi, “Teori Hukum Pembangunan Mochtar Kusumaatmadja”,
<http://badilum.info/article/doc/kajian_deskriptif_analitis_teor_i_hukum_pembangunan.pdf> [03/06.2015].

⁴⁵ Shidarta, *Karakteristik Penalaran Hukum Dalam Konteks Ke-Indonesiaan*, CV Utomo, Jakarta, 2006, hlm. 415.

Pada fase pertama perkembangan Teori Hukum Pembangunan ini, oleh Mochtar Kusumaatmadja dikemukakan bahwa pemikiran hukumnya diilhami oleh pemikiran hukum yang dikembangkan baik oleh *sociological jurisprudence* maupun oleh *pragmatic legal realism* (khususnya teori Roscoe Pound). Inti pemikiran yang timbul adalah :⁴⁶

- 1) Hukum itu dapat digunakan sebagai sarana pembaharuan dalam masyarakat.
- 2) Hukum yang digunakan sebagai sarana itu haruslah berbentuk tertulis (perundang-undangan dan juga yurisprudensi).
- 3) Hukum yang berbentuk tertulis yang digunakan sebagai sarana tadi haruslah sesuai dengan hukum yang hidup di dalam masyarakat dalam arti mencerminkan nilai – nilai yang hidup di dalam masyarakat.

Anggapan lain yang juga terkandung dalam konsep di atas ialah kaidah atau peraturan hukum itu memang bisa berfungsi sebagai alat (pengatur) atau sarana pembangunan dalam arti penyalur arah kegiatan manusia ke arah yang dihendaki oleh pembangunan atau pembaruan. Dengan adanya fungsi hukum baru tersebut tidak berarti bahwa fungsi utama hukum, yaitu untuk menjamin adanya kepastian dan ketertiban, menjadi hilang. Bersama-sama dengan fungsinya yang tradisional, yaitu kepastian dan ketertiban, hukum juga dapat berfungsi sebagai sarana pembaharuan.⁴⁷

⁴⁶ Lili Rasjidi, *Op. Cit.*, hlm. 134.

⁴⁷ *Idem*, hlm. 134 – 135.

Pandangan Mochtar Kusumaatmadja tentang fungsi dan peranan hukum dalam pembangunan nasional, kemudian dikenal sebagai Teori Hukum Pembangunan, diletakkan di atas premis yang merupakan inti ajaran atau prinsip sebagai berikut :⁴⁸

- 1) Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan dan hukum berfungsi agar dapat menjamin bahwa perubahan itu terjadi dengan cara yang teratur.
- 2) Baik perubahan maupun ketertiban (atau keteraturan) merupakan tujuan awal dari masyarakat yang sedang membangun, maka hukum menjadi suatu sarana (bukan alat) yang tidak dapat diabaikan dalam proses pembangunan.
- 3) Fungsi hukum dalam masyarakat adalah mempertahankan ketertiban melalui kepastian hukum dan juga hukum (sebagai kaidah sosial) harus dapat mengatur (membantu) proses perubahan dalam masyarakat.
- 4) Hukum yang baik adalah hukum yang sesuai dengan hukum yang hidup (*the living law*) dalam masyarakat, yang tentunya sesuai pula atau merupakan pencerminan dari nilai-nilai yang berlaku dalam masyarakat itu.
- 5) Implementasi fungsi hukum tersebut di atas hanya dapat diwujudkan jika hukum dijalankan oleh suatu kekuasaan, akan tetapi kekuasaan itu sendiri harus berjalan dalam batas rambu-rambu yang ditentukan dalam hukum itu.

Pemikiran Mochtar tentang hukum dapat dibedakan dalam dua fase perkembangan. Fase pertama terjadi pada kurun waktu 1970-an sampai dengan sekitar tahun 1990-an. Fase kedua pemikiran Mochtar diawali ketika Mochtar tertarik mengkaji dan memasukkan wacana Pancasila ke dalam pandangan-pandangan teoritisnya di bidang hukum dan mulai mendasarkan pemikirannya pada khazanah budaya lokal.⁴⁹

⁴⁸ Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012, hlm. 65.

⁴⁹ *Idem.*, hlm. 122.

Pokok-pokok pikiran Mochtar terkait dengan fase kedua dari Teori Hukum Pembangunan dapat dideskripsikan sebagai berikut :⁵⁰

- 1) Filsafat Pancasila digunakan sebagai landasan fundamental untuk menggantikan posisi teori-teori dari pemikir asing seperti Northrop, Pound, Lasswell, dan McDougal yang sebelumnya diakui Mochtar sempat mempengaruhi pandangannya. Ia mulai menulis dan menggunakan istilah cita hukum Pancasila, filsafat hukum Pancasila, dan negara hukum Pancasila.
- 2) Mochtar tetap setuju bahwa tujuan utama hukum pada umumnya adalah ketertiban dan keadilan. Tujuan keadilan itu dikaitkan Mochtar dengan tujuan hukum dalam suatu negara hukum Pancasila. Dalam setiap negara hukum, kekuasaan diatur dan oleh karena itu, harus pula tunduk pada hukum. Tujuan keadilan ini mencakup di dalamnya keadilan sosial (sila kelima dari Pancasila).
- 3) Selain itu keadilan sebagai tujuan hukum juga berkaitan dengan kedudukan dan hak yang sama bagi semua orang di dalam hukum. Hal ini dapat dihubungkan dengan kerakyatan dalam Pancasila (asas persamaan). Apabila tujuan hukum dalam negara Pancasila pada analisis di atas adalah keadilan sosial, maka fungsi hukum jadinya adalah untuk mewujudkan tujuan atau cita-cita itu dalam kenyataan.
- 4) Hukum suatu negara, bagaimanapun baiknya tujuannya, tidak akan bermanfaat bagi kehidupan masyarakat kalau tidak ditegakkan. Penegakan hukum dilakukan dalam hal terjadi pelanggaran hukum, yaitu ketika hukum yang mengatur tidak berhasil atau terganggu dalam menjalankan fungsinya. Instansi terakhir dalam penegakan hukum ini dijalankan oleh hakim. Hakim memeriksa perkara dan memberi keputusannya berdasarkan hukum dan demi keadilan.
- 5) Penegakan hukum tidak hanya menjadi urusan aparat penegak hukum (polisi, jaksa, atau advokat) melainkan pada instansi terakhir juga bergantung pada pencari keadilan itu sendiri. Untuk itulah perlu ditumbuhkan kesadaran bahwa berperkara itu adalah demi menegakkan hukum dan keadilan, tidak semata-mata demi memenangkan perkara.
- 6) Dalam menumbuhkan kesadaran ini, ada peran etika di dalamnya. Etika dan hukum sama-sama merupakan kaidah yang mengatur kehidupan manusia di dalam masyarakat. Etika mengatur tindakan manusia dari dalam diri manusia tersebut, sedangkan hukum mengatur aspek tindakan lahiriah manusia dalam masyarakat. Khusus bagi aparat penegak hukum, etika ini berhubungan dengan etika profesi, yang dijalankan demi penegakan undang – undang dan hukum, demi melindungi / membela kepentingan terdakwa atau klien, dan demi memegang kerahasiaan profesi.

⁵⁰ *Idem.*, hlm. 125 – 127.

- 7) Mochtar mengakui ada penekanan tahap pertama pembangunan yang diberikan pada upaya pelembagaan (*institutionalisation*) pada usaha-usaha besar pembinaan bangsa (*a great nation building effort*). Pada tahap pertama memang tekanan diberikan pada pelembagaan usaha-usaha atau proses ini, sehingga orang perorangan mungkin terdesak, namun hal ini tidak berarti individualitas dari orang perorangan tersebut tidak boleh diberi kesempatan untuk berkembang, mengingat analisis terakhir terhadap satuan-satuan masyarakat itu akan berujung pada individu juga.
- 8) Persoalan manusia di dalam pembangunan Indonesia tersebut didasarkan pada asumsi penerimaan Pancasila dan UUD 1945 sebagai suatu kenyataan dan landasan berpikir dan bertindak manusia Indonesia.
- 9) Pembangunan manusia Indonesia harus dilakukan dengan prinsip-prinsip sebagai berikut :
 - a) Selain percaya pada Tuhan Yang Maha Esa, juga harus percaya pada kemampuan diri sendiri dan pada hari depan Indonesia yang lebih baik;
 - b) Sebagai insan politik, harus *committed* pada system politik negara yang pada titik puncaknya telah menerima Pancasila sebagai asas tunggal yang cocok bagi bangsa Indonesia; dan
 - c) Sadar pada hak dan kewajiban, baik sebagai orang perorangan maupun sebagai anggota masyarakat, sehingga pengertian individu tidak bisa dilepaskan dari pengertian masyarakat tempat individu itu mendapat kesempatan berkembang sepenuhnya.
- 10) Manusia Indonesia “masa kini” yang terlibat dalam pembangunan tersebut diupayakan agar memiliki karakter sebagai insan modern, yang mencakup sifat-sifat ideal sebagai berikut :
 - a) Cermat, sebagai lawan dari kecerobohan dan “asal saja”;
 - b) Hemat, dalam arti dapat mengatur kekayaannya (termasuk tenaga, pikiran dan waktu) untuk tujuan-tujuan produktif;
 - c) Rajin, dalam arti suka bekerja untuk memenangkan persaingan;
 - d) Jujur, sebagai sifat terpuji yang menjadi keharusan untuk mendapatkan kepercayaan sebagai modal dalam berusaha, terlepas dari apakah ada tidaknya anjuran sifat jujur ini di dalam agama atau norma – norma etika;
 - e) Tepat waktu (tepat janji), sebagai sifat untuk menghormati rekan pergaulan dan hal ini juga menjadi modal dasar yang penting dalam usaha perdagangan;
 - f) Tegas tetapi bijaksana, mengingat tegas penting untuk menghilangkan keragu-raguan pada pihak ketiga dalam berhubungan dengan kita dan bijaksana perlu karena terkait dengan pihak ketiga yang menjadi sasaran ketegasan tersebut;

- g) Berani tetapi berhati-hati, dalam arti siap menghadapi risiko demi perubahan dan perbaikan serta berhati-hati agar risiko tersebut dilandasi perhitungan yang matang;
- h) Teguh memegang prinsip (prinsipil), yakni sifat untuk tidak mudah goyah atau tergoda melakukan hal – hal yang kurang baik dan menjerumuskan.

Menurut Lili Rasjidi⁵¹ cukup banyak prinsip-prinsip pokok dari fase pemikiran pertama yang juga masih dipertahankan, misalnya konsep tentang fungsi hukum sebagai *law as a tool of social engineering*. Perhatian Mochtar terhadap hukum kebiasaan juga masih cukup menonjol. Tampaknya Mochtar melihat hukum kebiasaan ini lebih cocok dengan kondisi Indonesia dalam iklim globalisasi dewasa ini. Teori Hukum Pembangunan pada fase kedua pemikiran Mochtar dapat dikatakan telah memberi inspirasi bagi para ahli hukum Indonesia agar mau menukik kepada pencarian teori dan filsafat hukum Indonesia yang lebih membumi. Dengan pandangan Teori Hukum Pembangunan ini diharapkan hukum mampu sebagai sarana dalam pembaruan masyarakat. Dengan demikian, teori ini relevan digunakan dalam mengkaji aspek pembaruan hukum, sesuai dengan judul penelitian ini.

Berdasarkan uraian Teori Kepastian Hukum dan Teori Hukum Pembangunan tersebut, jika dikaitkan dengan kondisi hukum positif hari ini mengenai permasalahan hukum di bidang kenotariatan, yaitu pengangkatan kembali notaris yang diberhentikan tidak hormat karena melakukan tindak pidana namun dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana pada Putusan Peninjauan Kembali, serta permasalahan

⁵¹ *Idem*, hlm. 129.

kekosongan hukum mengenai pengaturan pemberhentian dan pengangkatan kembali notaris yang dinyatakan pailit namun telah rehabilitasi. Berdasarkan hal tersebut, maka diperlukan suatu rekonstruksi hukum terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur pemberhentian dan pengangkatan kembali notaris. Rekonstruksi ini diperlukan untuk menciptakan kepastian hukum di bidang kenotariatan. Dengan melakukan rekonstruksi hukum, maka hukum sebagai sarana pembaruan masyarakat akan terwujud dengan adanya kepastian hukum sebagai salah satu unsur yang harus dimiliki Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana ditegaskan dalam konstitusi UUD 1945.

c. Teori Pembaruan Hukum

Teori pembaruan hukum, atau reformasi hukum, adalah upaya untuk mengubah, menambah, atau mengganti aturan hukum yang ada. Tujuannya adalah untuk menciptakan hukum yang lebih baik, adil, dan sesuai dengan perkembangan zaman serta kebutuhan masyarakat. *Sociological Jurisprudence* mengamati bagaimana hukum dengan segala karakteristiknya diterapkan dan digunakan dalam dan dipakai oleh masyarakat. Pada saat hukum dijalankan terjadilah interaksi antara hukum dan perilaku masyarakat yang menggunakannya. *Sociological Jurisprudence* berbicara mengenai makna sosial hukum (*the sosial meaning of law*). Makna sosial diberikan kepada hukum melalui kontak-kontak dengan lingkungan sosial dimana hukum itu diterapkan. Pandangan *Sociological*

Jurisprudence mengatakan bahwa peraturan hukum tidak dapat memaksakan agar isi peraturan dijalankan secara mutlak, melainkan dalam banyak hal dikalahkan oleh struktur sosial di mana hukum itu dijalankan.⁵²

Sociological Jurisprudence adalah salah satu teori yang melatarbelakangi lahirnya Teori Hukum Pembangunan yang telah penulis uraikan sebagai *middle range theory*, maka pada kajian Teori Pembaruan Hukum ini penulis akan mengkaitkan dengan pembaruan hukum melalui sistem hukum menurut Lawrence Friedman.

Teori Lawrence Friedman tentang pembaruan hukum, yang dikenal sebagai teori sistem hukum, menyoroti tiga komponen utama yang saling berkaitan: struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum. Pembaruan hukum terjadi ketika ada perubahan dalam salah satu atau seluruh komponen ini, yang dapat dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti perubahan sosial, ekonomi, dan politik. Friedman melihat pembaruan hukum sebagai proses yang kompleks, tidak hanya melibatkan perubahan aturan atau struktur hukum, tetapi juga memerlukan perubahan budaya hukum. Misalnya, meskipun suatu negara telah memiliki undang-undang yang baik (substansi hukum) dan lembaga penegak hukum yang kuat (struktur hukum), jika budaya

⁵² Muhammad Junaidi, "Semangat Pembaharuan dan Penegakan Hukum Indonesia Dalam Perspektif Sociological Jurisprudence", Jurnal Pembaharuan Hukum, Volume III Nomor 1, Januari-April, 2016, hlm. 48.

hukum masyarakatnya tidak mendukung penegakan hukum, maka efektivitas hukum akan tetap rendah.⁵³

Friedman mengemukakan pendapat bahwa efektif dan berhasil tidaknya suatu penegakan hukum terletak pada tiga unsur sistem hukum. Sistem hukum merupakan keseluruhan aspek dan elemen yang tersusun sebagai satu kesatuan terpadu tentang hukum. Sistem hukum terdiri atas struktur hukum, substansi hukum, dan budaya hukum, yaitu:

1) Struktur Hukum

Struktur hukum merupakan seluruh pranata hukum yang terdiri atas aparat perumusan hukum, aparat pelaksanaan hukum, dan aparat penegakan hukum. Struktur hukum memiliki fungsi, yaitu berkenaan dengan:

a) Pembuatan Hukum

Dikaitkan dengan permasalahan hukum pada penelitian ini, maka struktur hukum berkaitan dengan pembuatan hukum akan melibatkan Lembaga legislatif dan Pemerintah dalam pembuatan Peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan proses pengangkatan dan pemberhentian notaris.

b) Pembudayaan dan penyebarluasan hukum

Hukum yang telah dibuat dan dituangkan dalam norma – norma ini mempunyai masa sosialisasi pada masyarakat agar

⁵³ CSA Teddy Lesmana, <https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalam-perspektif-ilmu-sosial>, diakses pada 28 Juli 2025.

masyarakat dapat menyesuaikan diri terhadap perubahan yang akan terjadi dan patuh terhadap hukum yang telah dibuat.

c) Penegakan Hukum

Pada proses pemberhentian notaris, sebagai bagian dari upaya penegakan hukum di bidang kenotariatan, harus dipastikan bahwa proses telah berjalan dengan baik, didukung dengan aparat penegak hukum serta sarana dan prasarana.

d) Administrasi Hukum

Seluruh upaya yang dilakukan pada struktur hukum harus terdokumentasi dan sesuai dengan administrasi hukum, dan hal ini juga akan berkaitan dengan fungsi kewenangan.

Suatu peraturan perundang-undangan telah disusun oleh lembaga yang berwenang, namun apabila dari pranata hukum tidak menjalankan fungsinya sesuai yang disebutkan diatas, maka perundangundangan hanya akan menjadi angan-angan belaka. Maka struktur hukum disini bergerak dan berperan dalam pembuatan, penyebarluasan, penegakan hukum dan juga sebagai administrasi hukum terhadap subyek hukum Diantara keempat fungsi tersebut, fungsi penyebarluasan hukum memegang peranan sangat penting, yang mana suatu hukum adalah berawal dari peraturan perundang-undangan yang disampaikan terhadap masyarakat, dari penyampaian tersebut diharapkan masyarakat menjadi mengerti sehingga masyarakat secara sadar akan mematuhi suatu hukum yang berlaku.

2) Substansi Hukum

Substansi hukum menurut Friedman :

*“The Substance is composed of substantive rules and rules about how institutions should behave. By this meant the actual rules,norm,and behavioral patterns of people inside the system, the stress here is on living law,not just rules in law books”*⁵⁴

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif. Hukum sebagai alat untuk mengubah masyarakat atau rekayasa sosial tidak lain hanya merupakan ide-ide yang ingin diwujudkan oleh hukum itu. Untuk menjamin tercapainya fungsi hukum sebagai rekayasa masyarakat kearah yang lebih baik, maka bukan hanya dibutuhkan ketersediaan hukum dalam arti kaidah atau peraturan, melainkan juga adanya jaminan atas perwujudan kaidah hukum tersebut ke dalam praktek hukum, atau dengan kata lain, jaminan akan adanya penegakan hukum (*law enforcement*) yang baik.⁵⁵

⁵⁴ Lawrence W.Friedman, *American Law : An Instroduction*, W.W.Norton and Co, New York, 1984, hlm. 5.

⁵⁵ Munir Fuady Nurhadi, *Dinamika Teori Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007.

Pada permasalahan hukum yang dianalisis pada penelitian ini, ketidakpastian hukum terjadi akibat adanya norma yang bias sehingga menimbulkan multitafsir dalam hal pemberhentian notaris karena alasan pailit, dan kekosongan norma perihal proses pengangkatan kembali notaris karena tidak adanya pengaturan norma yang jelas yang mengatur hal tersebut. Hal inilah yang menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum. Regulasi yang tidak memberikan kepastian hukum ini menunjukkan bahwa permasalahan hukum terjadi pada substansi hukum. Berdasarkan hal tersebut, maka pada penelitian ini penulis akan menggunakan aspek substansi hukum untuk menemukan suatu konsep pembaruan hukum di bidang kenotariatan, khususnya yang berkaitan dengan kekosongan norma dan norma yang bias pada norma pemberhentian notaris dengan tidak hormat. Perlu dianalisis agar dapat diberikan suatu kontribusi keilmuan sebagai pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia.

3) Budaya Hukum

Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa :

“The legal culture, system their belief, values, ideas and expectation. Legal culture refers to those parts of general culture customs, opinions ways of doing and thinking that bend social forces toward from the law and in particular ways. In other word, is the climate of social thought and social force which determines how law is used, avoided, or abused.”⁵⁶

⁵⁶ Lawrence W. Friedman, *Op. Cit.*, hlm. 10.

Kultur hukum merupakan sikap, perilaku, dan seluruh kebiasaan manusia yang dapat membentuk kekuatan sosial masyarakat untuk menaati hukum atau melanggar hukum. Salah satu pilar penting dari sistem hukum adalah kesadaran hukum. Kesadaran hukum yang muncul dapat melahirkan masyarakat yang memiliki sikap patuh atau taat terhadap hukum yang ada. Kesadaran dan kepatuhan hukum masyarakat dapat menopang berlakunya sebuah hukum secara efektif, namun sebaliknya bahwa suatu kesadaran dan kepatuhan yang rendah akan menjadikan suatu tanda tanya pula mengapa hukum tidak ditaati atau dipatuhi.

Pembaruan atau reformasi hukum adalah tuntutan hukum untuk mengubah, menambahkan, mengganti, merevisi, mereview atau menghapus suatu ketentuan, kaidah atau asas hukum dalam hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku menjadi hukum yang benar-benar dapat memanusiakan manusia dalam masyarakat.⁵⁷

Semangat pembaruan dan penegakan hukum acapkali dianggap hanya bertumpu pada sebuah proses pembaruan dan perubahan Undang-Undang lama ke Undang-Undang baru. Jika pembaruan dan penegakan hukum hanya dikonsepsikan demikian, maka hukum akan terus dianggap tidak hadir di tengah-tengah masyarakat sebagai wujud penyelesaian masalah. Sebagai solusi yang perlu dibangun adalah mengintegrasikan semangat pembaruan dan penegakan hukum yang dikolaborasikan dengan realitas sosial

⁵⁷ Teguh Prasetyo, *Pembaharuan Hukum Perspektif Teori Keadilan Bermartabat*, Cita Intrans Selaras, Malang, 2017, hlm. 1.

masyarakat. Model ideal yang demikian nantinya diharapkan menjadi identitas pemersatu hukum sebagai wujud kedaulatan rakyat dan pola harmonisasi tujuan Negara hukum.⁵⁸

Di dalam pembaruan atau pembangunan hukum selalu terkait dengan perkembangan atau pembangunan masyarakat yang berkelanjutan maupun perkembangan yang berkelanjutan dari kegiatan atau aktivitas ilmiah dan perkembangan pemikiran hukum. Terdapat beberapa istilah untuk mewadahi pengertian perubahan hukum, seperti ; pembaruan, pembangunan, pembinaan dan akhir – akhir ini yang sangat populer adalah modernisasi. Demikianlah Sudargo Gautama yang mempersoalkan bagaimana menyusun suatu tata hukum yang dapat menyesuaikan pada perubahan masyarakat semenjak kemerdekaan, memilih menggunakan pembaruan hukum.⁵⁹

Pembaruan hukum yang dimaksudkan adalah meletakkan pola pikir yang mendasari penyusunan sistem hukum secara keseluruhan yang meliputi struktur hukum (*legal structure*), materi hukum (*legal substance*) dan budaya hukum (*legal culture*). Istilah “pembaruan hukum” tetap dipertahankan yang sebenarnya mengandung makna lebih khusus atau sepadan dengan istilah “pembentukan hukum”. Dalam prosesnya, pembangunan ternyata ikut membawa konsekuensi terjadinya perubahan-perubahan atau pembaruan pada aspek-aspek sosial lain termasuk di dalamnya pranata hukum. Secara

⁵⁸ *Ibid.*

⁵⁹ Sudargo Gautama, *Pembaharuan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1973, hlm.12.

tidak langsung pembaruan hukum tersebut mendorong kita untuk berfikir secara komprehensif yang berarti melihat permasalahannya didalam konteks makro. Dengan demikian, kita memposisikan diri untuk melihat pembaruan hukum dalam kaitannya dengan proses-proses yang berlangsung pada bidang-bidang lain, secara metodologis dikenal sebagai rancangan interdisipliner. Proses pembangunan yang menyeluruh, komprehensif dan kompleks, pada dasarnya kita melihat pembaruan hukum itu secara sistematis dikaitkan dengan proses pembangunan yang berlangsung di luarnya. Dengan demikian, sistem hukum yang dibina hendak dikaitkan pada suatu proses transformasi sosial yang sedang berjalan. Hukum yang diciptakan sudah semestinya dapat dijadikan pedoman (*standard*) dalam bertindak bagi masyarakat, kendatipun pada masa tertentu hukum harus dihapuskan karena tidak sesuai lagi dengan perkembangan dan kehendak masyarakat. Ciriya adalah jika pada masa tertentu hukum sudah mulai tidak dipatuhi lagi (dilanggar), lantaran hukum dianggap tidak lagi dapat menjamin kepentingan masyarakat; paling tidak hukum sudah dianggap sebagai penghambat untuk mendapat kemudahan dalam mencapai tujuan, terutama dibidang kesejahteraan. Berjalannya hukum turut juga ditentukan oleh sarana perlengkapan lain dalam masyarakat, seperti tradisi, lembaga-lembaga sosial lainnya, sikap-sikap yang kolektif dan pandangan yang dominan dalam masyarakat. Melalui factor-faktor tersebut hukum dapat diwujudkan. Sehingga kultur dalam masyarakat

memepertegas keterbukaan peri-kehidupan hukum terhadap nilai-nilai yang dihayati dalam masyarakat.⁶⁰ Terlebih lagi jika penerapan hukum itu tidak sesuai dengan masalah yang sedang dihadapi oleh masyarakat masa kini, karena selain tidak semua hukum saat ini tidak sesuai dengan kapasitasnya dalam mengakomodir kepentingan masyarakatnya, di lain pihak kurangnya kesadaran aparat penegak hukum sendiri yang tidak mampu memberi contoh dan tidak mampu mematuhi hukum yang berlaku. Dengan demikian maka sebagai konsekwensinya norma hukum itu tidak lagi efektif untuk digunakan sebagai alat untuk “merekayasa” masyarakat agar patuh dan menyesuaikan diri dengan hukum yang berlaku itu.⁶¹

Pembaruan merupakan upaya sadar yang dilakukan untuk merubah suatu keadaan dari suatu tingkat yang dianggap kurang baik ke kondisi baru pada tingkat kualitas yang “dianggap” lebih baik. Pembangunan yang dilaksanakan tentu saja pembangunan yang memiliki pijakan hukum yang jelas, dapat dipertanggungjawabkan, terarah serta proporsional antara aspek fisik (pertumbuhan) dan non-fisik.⁶²

Semua masyarakat yang sedang membangun selalu dicirikan oleh perubahan. Di negara-negara berkembang pembaruan hukum merupakan prioritas utama, terlebih jika negara

⁶⁰ Satjipto Rahardjo, *Membangun dan Merombak Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm 25.

⁶¹ Abd. Rahman dan Heriyanto, “Memasyarakatkan Hukum: Pembaharuan Hukum Yang Dinamis Guna Mewujudkan Efektivitas Penegakan Hukum Yang Berkeadilan”, *HUKMY Jurnal Hukum*, Volume 1 Nomor 1, April 2021, hlm. 5.

⁶² Niniek Suparni, “Pelestarian Pengelolaan dan Penegakan Hukum Lingkungan”, Sinar Grafika, Jakarta, 1992, hlm. 36.

dimaksud merupakan negara yang baru merdeka dari penjajahan bangsa/negara lain. Oleh karena itu, di negara-negara berkembang pembaruan hukum senantiasa mengesankan adanya peranan ganda. Pertama, merupakan upaya untuk melepaskan diri dari lingkaran struktur hukum kolonial. Upaya tersebut terdiri atas penghapusan, penggantian dan penyesuaian ketentuan hukum warisan kolonial guna memenuhi tuntutan masyarakat nasional. Kedua, pembaruan hukum berperan pula dalam mendorong proses pembangunan, terutama pembangunan ekonomi yang memang diperlukan dalam rangka mengejar ketertinggalan dari negara-negara maju dan yang lebih penting adalah demi peningkatan kesejahteraan masyarakat warga negara.⁶³ Artinya, perubahan yang dilakukan (dalam bentuk pembangunan) dalam perjalanannya menuntut adanya perubahan-perubahan dalam bentuk hukum. Perubahan hukum ini memiliki arti yang positif dalam rangka menciptakan hukum baru yang sesuai dengan kondisi pembangunan dan nilai-nilai hukum masyarakat.⁶⁴

Pembaruan hukum harus bertujuan untuk mensejahterakan masyarakat, dengan kata lain pembangunan harus mempunyai konotasi positif terhadap perkembangan (budaya) dan kebutuhan masyarakatnya. Kebutuhannya itu bukan sesaat tetapi total, menyeluruh

⁶³ Abdul Hakim Nusantara dan Nasroen Yasabari, *Pembangunan Hukum: Sebuah Orientasi dalam Beberapa Pemikiran Pembangunan Hukum di Indonesia*, Alumni, Bandung, 1980, hlm. 2

⁶⁴ Mulhadi, *Relevansi Teori Sociological Jurisprudence dalam Upaya Pembaharuan Hukum di Indonesia*, FH Universitas Sumatera Utara, Medan, 2005, hlm. 4.

dan sistemik. Sehingga hukum dapat berjalan dengan efektif, Hoebel menjelaskan paling tidak ada empat fungsi dasar yaitu :⁶⁵

1. Menetapkan hubungan antara anggota masyarakat dengan menunjukkan jenis tingkah laku yang diperkenankan dan yang di larang;
2. Menentukan pembagian kekuasaan dan menrinci siapa-siapa saja yang diperbolehkan menurut hukum dalam menentukan paksaan serta siapa saja yang harus menaatinya dan sekaligus menerapkan sanksi yang efektif.
3. Menyelesaikan sengketa;
4. Memelihara kemampuan masyarakat untuk menyesuaikan diri dengan kondisi-kondisi kehidupan yang berubah, dengan cara merumuskan kembali hubungan antar anggota masyarakat.

Sebagai upaya melakukan pembaruan hukum memerlukan bahan dasar yang tidak hanya berkarakter Indonesia dengan plus minusnya, tetapi sekaligus bahan dasar harus bisa dan siap untuk diolah, yang kemudian bahan dasar tersebut akan berkaitan dengan bagaimana pendidikan hukum memainkan perannya dalam upaya pembaruan hukum. Kerangka keyakinan dan komitmen para intelektual merupakan pedoman bagi arah pembangunan hukum, karena dengan beragamnya cara pandang dengan sendirinya akan mempunyai implikasi tersendiri dalam penegakan hukum.⁶⁶

Terkait dengan isu hukum pada penelitian ini, mengenai kepastian hukum pengangkatan kembali notaris yang diberhentikan tidak hormat karena melakukan tindak pidana namun dinyatakan tidak terbukti melakukan tindak pidana pada Putusan Peninjauan Kembali,

⁶⁵ Otje Salman dan Anthon F Susanto, *Teori Hukum*. C et. V, Revika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 152.

⁶⁶ Liek Wilardjo, *Realita dan Desederata*, Duta Wacana University, Yogyakarta, 1990, hlm. 11.

serta permasalahan kekosongan hukum mengenai pengaturan pemberhentian dan pengangkatan kembali notaris yang dinyatakan pailit namun telah rehabilitasi, maka Teori Pembaruan Hukum dirasa sangat relevan untuk dijadikan sebagai salah satu pisau analisis dalam membahas kekosongan norma dan norma yang bias pada Undang-Undang Jabatan Notaris. upaya untuk mengubah, menambah, atau mengganti aturan hukum yang ada. Tujuannya adalah untuk menciptakan hukum yang lebih baik, adil, dan sesuai dengan perkembangan zaman serta kebutuhan masyarakat.

2. Kerangka Konseptual

a. Kepastian Hukum

Menurut Utrecht, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Sementara pengertian yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah sebab, dengan adanya peraturan yang berifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan serta apa yang boleh dilakukan oleh negara terhadap seorang individu.⁶⁷

Gustav Radbruch menjelaskan, bahwa dalam teori kepastian hukum yang ia kemukakan ada empat hal mendasar yang memiliki

⁶⁷ <https://www.gramedia.com/literasi/teori-kepastian-hukum/> diakses pada 20 Mei 2024.

hubungan erat dengan makna dari kepastian hukum itu sendiri, yaitu sebagai berikut :⁶⁸

- 1) Hukum merupakan hal positif yang memiliki arti bahwa hukum positif ialah perundang-undangan.
- 2) Hukum didasarkan pada sebuah fakta, artinya hukum itu dibuat berdasarkan pada kenyataan.
- 3) Fakta yang termaktub atau tercantum dalam hukum harus dirumuskan dengan cara yang jelas, sehingga akan menghindari kekeliruan dalam hal pemaknaan atau penafsiran serta dapat mudah dilaksanakan.
- 4) Hukum yang positif tidak boleh mudah diubah.

Pendapat Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum tersebut, didasarkan pada pandangannya mengenai kepastian hukum yang berarti adalah kepastian hukum itu sendiri. Gustav Radbruch mengemukakan, bahwa kepastian hukum adalah salah satu produk dari hukum atau lebih khususnya lagi merupakan produk dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapat dari Gustav Radbruch mengenai kepastian hukum, hukum merupakan hal positif yang mampu mengatur kepentingan setiap manusia yang ada dalam masyarakat dan harus selalu ditaati meskipun, hukum positif tersebut dinilai kurang adil. Lebih lanjut, kepastian hukum merupakan keadaan yang pasti, ketentuan maupun ketetapan. Secara hakiki hukum haruslah bersifat pasti dan adil. Maksudnya, hukum yang pasti adalah sebagai pedoman

⁶⁸ *Ibid.*

kelakukan serta adil adalah pedoman kelakukan yang harus menunjang antara suatu tatanan dan dinilai wajar. Hanya dengan bersifat pasti dan adil lah, maka hukum pada dijalankan sesuai dengan fungsi yang dimilikinya.⁶⁹

Menurut Jan Michiel Otto, menjelaskan aturan hukum yang mampu menciptakan kepastian hukum ialah hukum yang lahir melalui dan dapat mencerminkan budaya yang ada di masyarakat. Teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Jan M. Otto dapat disebut sebagai kepastian hukum yang sebenarnya atau *realistic legal certainly*, artinya kepastian hukum tersebut dapat mensyaratkan bahwa ada keharmonisan yang hadir di antara negara dengan rakyat yang memiliki orientasi serta memahami sistem hukum negara tersebut.⁷⁰

Menurut Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Sudikno menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang

⁶⁹ *Ibid.*

⁷⁰ *Ibid.*

ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.⁷¹

b. Notaris Sebagai Pejabat Umum

Istilah Notaris dapat dijumpai dalam berbagai norma atau pendapat ahli. Notaris disebut sebagai pejabat umum. Pejabat Umum merupakan terjemahan dari istilah *openbare amtbtenaren* yang terdapat dalam Pasal 1868 KUHP. Berdasarkan pengertian tersebut di atas, bahwa notaris berwenang membuat akta sepanjang dikehendaki para pihak atau menurut aturan hukum wajib dibuat dalam bentuk akta autentik. Pembuatan akta tersebut harus berdasarkan aturan hukum yang berkaitan dengan prosedur pembuatan akta notaris, sehingga Jabatan Notaris sebagai Pejabat Umum tidak perlu lagi diberi sebutan lain yang berkaitan dengan kewenangan notaris.⁷²

Jabatan notaris disebutkan dalam Pasal 1 Undang-Undang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta autentik, 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.

⁷¹ *Ibid.*

⁷² M. Syahrul Borman, "Kedudukan Notaris Sebagai Pejabat Umum Dalam Perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris", Jurnal Hukum dan Kenotariatan, Volume 3 Nomor 1, 2019, hlm. 76.

Kata notaris berasal dari kata "nota literaria" yaitu tanda tulisan atau karakter yang dipergunakan untuk menuliskan atau menggambarkan ungkapan kalimat yang disampaikan nara sumber. Tanda atau karakter yang dimaksud adalah tanda yang dipakai dalam penulisan cepat (*stenografie*).⁷³ Pada awalnya jabatan notaris hakikatnya adalah sebagai pejabat umum (*private notary*) yang ditugaskan oleh kekuasaan umum untuk melayani kebutuhan masyarakat akan alat bukti autentik yang memberikan kepastian hubungan hukum keperdataan.

Dari sisi sejarah, semula dikenal pejabat umum. Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtneren* yang terdapat dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Pasal 1868 KUHPerdara menyebutkan: "*Eene authentieke acte is de zoodanige welke in de wettelijken vorn is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zuiks is geschied*" (suatu akta autentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat).⁷⁴

Openbare Ambtenaren yang diterjemahkan sebagai Pejabat Umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada Notaris. Maka berdasarkan ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara tersebut, untuk dapat membuat suatu akta autentik

⁷³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement)*, Erlangga, Jakarta, 1980, hlm. 41

⁷⁴ M. Syahrul Borman, *Op. Cit.*, hlm. 79.

seseorang harus mempunyai kedudukan sebagai pejabat umum. Menurut kamus hukum salah satu arti dari *Ambtenaren* adalah Pejabat. Dengan demikian *Openbare Ambtenaren* adalah pejabat yang mempunyai tugas yang bertalian dengan kepentingan publik, sehingga tepat jika *Openbare Ambtenaren* diartikan sebagai Pejabat Publik. Khusus berkaitan dengan *openbare ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai Pejabat Umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan publik, dan kualifikasi seperti itu diberikan kepada Notaris.⁷⁵

c. Pembaruan Hukum

Selama ini istilah pembaruan hukum seringkali digunakan dalam literatur hukum yang membahas mengenai subjek reformasi atau pembaruan hukum, maupun yang umumnya dipergunakan dalam pergaulan hidup di masyarakat dan kehidupan bernegara. Ada yang menggunakan istilah pembaruan hukum.⁷⁶ Dalam terminologi pembaruan hukum kemudian dibahas selanjutnya perbedaan antara istilah pembaruan undang-undang (legal reform) dan pembaruan hukum.⁷⁷ Dalam membicarakan mengenai peristilahan pembaruan hukum lebih luas daripada pembaruan undang-undang.⁷⁸

Di Indonesia istilah pembaharuan lebih familiar dengan kata pembaruan, sebab dalam kamus Bahasa Indonesia, tidak dikenal istilah

⁷⁵ *Ibid.*

⁷⁶ Otto Yudianto, Kebijakan Formulatif terhadap Pidana seumur hidup dalam rangka Pembaharuan Hukum Pidana Indonesia, cetakan pertama, Menuju Insan Cemerlang, Surabaya 2015. Hlm 257

⁷⁷ *Ibid*

⁷⁸ Otto Yudianto. *Loc.Cit*

baharu. Istilah ini digunakan untuk menunjuk kepada penggantian terhadap perangkat hukum peninggalan pemerintah kolonial Belanda. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata di Indonesia sudah berusia lebih dari 176 tahun sejak berlakunya pada tahun 1848 di Indonesia (pada waktu itu Hindia Belanda).

Pembaruan hukum diartikan sebagai suatu proses melakukan pengujian terhadap berbagai rumusan ketentuan hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dan terhadapnya diimplementasikan sejumlah perubahan agar dapat tercapai efisiensi, keadilan dan juga kesempatan untuk memperoleh keadilan menurut hukum yang berlaku.⁷⁹ Pembaruan hukum yang sebenarnya itu terjadi, ketika badan-badan kekuasaan pembentuk hukum, yaitu peradilan, dan pembentuk perundang-undangan, yaitu pemerintah dan badan kekuasaan legislatif yang berkuasa atau berwenang dalam suatu negara, mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk melakukan penegakan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku di dalam negara tersebut dengan harapan untuk dapat ditentukan, apakah kaidah-kaidah dan asas-asas hukum yang terdapat dalam hukum dan peraturan perundang-undangan di negara tersebut secara memadai telah dapat memenuhi tujuan mereka masing-masing dan sebagai suatu sistem, apakah masih terdapat celah di sana, apakah sistem hukum dalam sistem tersebut memiliki akibat-akibat tertentu yang tidak dikehendaki dan apakah sistem hukum dan peraturan

⁷⁹ Teguh Prasetyo, *Pembaharuan Hukum Perspektif Teori keadilan Bermartabat*, Malang, Setara Press. 2017, hlm 6

perundang-undangan yang berlaku konsisten dengan standar-standar internasional yang mengikat negara tersebut, misalnya termasuk hak-hak asasi manusia dan melakukan perubahan yang perlu untuk itu.⁸⁰

Pada dasarnya pembaruan hukum harus menyentuh tiga komponen hukum yang disampaikan oleh Lawrence Friedman yang meliputi :

- a. Struktur Hukum, dalam pengertian bahwa struktur hukum merupakan pranata hukum yang menopang sistem hukum itu sendiri, yang terdiri atas bentuk hukum, lembaga-lembaga hukum, perangkat hukum, dan proses serta kinerja mereka.
- b. Substansi Hukum, dimana merupakan isi dari hukum itu sendiri, artinya isi hukum tersebut harus merupakan sesuatu yang bertujuan untuk menciptakan keadilan dan dapat diterapkan dalam Masyarakat.
- c. Budaya Hukum, hal ini terkait dengan profesionalisme para penegak hukum dalam menjalankan tugasnya, dan tentunya kesadaran masyarakat dalam menaati hukum itu sendiri.

Berkaitan dengan itu, istilah dari pembaruan hukum, yaitu pembaruan di bidang hukum menunjuk kepada institusi baru yang dibentuk pemerintah untuk melakukan pengkajian masalah-masalah hukum dan penyusunan rencana pembaruan di bidang hukum, yaitu upaya mewujudkan sistem hukum nasional yang menjamin tegaknya

⁸⁰ *Ibid*, hlm. 7

supremasi hukum dan hak-hak asasi manusia berdasarkan keadilan dan kebenaran.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Dalam melakukan penelitian, peneliti melakukan beberapa langkah penelitian. Penelitian hukum normatif adalah penelitian yang meletakkan hukum sebagai sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).⁸¹ Penelitian ini mengkaji kepastian hukum perihal pengangkatan kembali notaris yang telah diberhentikan dengan tidak hormat, namun berdasarkan Putusan atas upaya hukum Peninjauan Kembali dinyatakan tidak bersalah.

2. Pendekatan Masalah

Dalam rangka mendapatkan jawaban atau penyelesaian atas masalah-masalah (isu hukum). Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis normatif, artinya penelitian dititikberatkan pada penggunaan data sekunder, yaitu berupa asas-asas hukum dan norma hukum yang berlaku, dengan menggunakan bahan hukum primer, sekunder dan tersier, serta menggunakan pendekatan yuridis komparatif. Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji⁸² menyatakan bahwa penelitian hukum normatif itu mencakup penelitian terhadap asas-asas hukum, sistematika hukum, taraf sinkronisasi vertikal dan horizontal,

⁸¹ Mukti Fajar dan Yulianto Ahmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Hukum Empiris*, Pustaka Palajar, Yogyakarta, 2010, hlm. 34

⁸² Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 13.

perbandingan hukum dan sejarah hukum. Peneliti menggunakan 4 (empat) metode pendekatan, yaitu pendekatan peraturan perundang-undangan (*statue approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan konsep (*conseptual approach*) dan pendekatan perbandingan (*comparative approach*).

Pendekatan peraturan perundang-undangan digunakan untuk menganalisis bentuk maupun substansi peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian notaris di Indonesia. Pendekatan kasus dilakukan dengan menganalisis putusan-putusan pengadilan sebagai bahan hukum primer. Hal pertama yang akan dilakukan adalah dengan mengadakan inventarisasi terhadap norma atau peraturan perundang-undangan, kemudian dilanjutkan dengan kategorisasi serta analisis terhadap substansi norma tersebut. Melalui analisis substansi peraturan perundang-undangan diharapkan dapat diketahui harmonisasi dan disharmonisasi aturan.

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*) digunakan untuk memperoleh kejelasan dan pembenaran ilmiah berdasarkan konsep – konsep hukum yang terkandung dalam prinsip hukum. Hal ini dilakukan dengan berpedoman pada aturan hukum yang ada, serta dilakukan karena belum atau tidak ada aturan hukum atau tidak diatur secara tegas aturan hukum tersebut untuk masalah yang dihadapi.

Pendekatan perbandingan (*comparative approach*) dilakukan pada negara Belanda, Perancis dan Korea Selatan. Tiga negara tersebut dipilih sebagai bahan perbandingan karena menganut sistem hukum yang

memiliki akar historis atau struktural serupa dengan Indonesia yaitu berbasis *Civil Law*, memungkinkan analisis perbandingan yang lebih mendalam terhadap isu hukum terkait.

3. Sifat Penelitian

Spesifikasi penelitian bersifat deskriptif analitis yaitu analisa menyeluruh dan sistematis mengenai kepastian hukum pemberhentian notaris sebagai pejabat umum dalam rangka pembaruan hukum kenotariatan di Indonesia. Tidak menutup kemungkinan dalam penelitian ini juga bersifat eksploratoris, yaitu suatu penelitian yang dilakukan untuk memperoleh keterangan, penjelasan dan data mengenai hal – hal yang belum diketahui.⁸³

4. Sumber dan Jenis Data

Berdasarkan tipe penelitian yang digunakan, maka penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data utama yang disebut bahan hukum. Bahan hukum itu terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian notaris di Indonesia. Dalam penelitian ini bahan hukum primer yang digunakan adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945
- b. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- c. Kitab Undang-Undang Hukum Pidana

⁸³ Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2017, hlm. 9.

- d. Herziene Inlandsch Reglement (HIR) / Rechtsreglemen voor de Buitengesten (RBg)
- e. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Hukum Acara Pidana
- f. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- g. Undang-Undang Nomor 37 Tahun 2004 tentang Kepalitan dan Penundaan Kewajiban Pembayaran Utang (PKPU)
- h. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- i. Putusan hakim

Bahan hukum sekunder berupa literatur – literatur yang menjelaskan bahan hukum primer, seperti jurnal ilmiah, maaklah, hasil penelitian, artikel, buku teks dan dikumen lain yang terkait dan relevan dengan objek penelitian. Kegunaan bahan hukum sekunder adalah memberikan petunjuk bagi peneliti dalam melakukan analisis.⁸⁴

Bahan hukum tertier yang digunakan adalah kamus hukum, kamus besar Bahasa Indonesia, ensiklopedi, dan lain-lain. Prosedur pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini adalah :

- a. Mencatat pencarian dan penyusunan bahan hukum secara akurat.
- Pangumpulan bahan hukum diawali dengan mencari dan menyusun bahan hukum yang berkaitan dengan pengangkatan dan pemberhentian notaris di Indonesia. Bahan-bahan yang telah tersusun dicatat dengan akurat untuk memudahkan pencarian dan penyusunan ulang apabila terdapat penambahan bahan-bahan relevan.

⁸⁴ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2005, hlm. 196.

- b. Memahami dan mengkritisi terhadap bahan-bahan hukum yang sudah tersusun dan ditelaah, apabila dianggap perlu dapat memberikan catatan-catatan baik sebagai bentuk persetujuan atau kesamaan pendapat maupun kritik.
- c. Mengorganisasikan, mengklasifikasikan dan menafsirkan. Setelah bahan hukum yang diperoleh dianggap komprehensif, maka dilakukan pengorganisasian dan pengklasifikasian berdasarkan esensi pokok pikiran, ide yang saling bertautan untuk menjawab isu hukum yang telah ditetapkan yang kemudian menafsirkan bahan hukum yang telah ada dengan cara menemukan konklusi bahan hukum dengan menggunakan langkah-langkah yang bersifat analisis komparatif terhadap bahan hukum yang ada.

Untuk memperkuat analisis, penelitian ini juga didukung data primer sebagai data pendukung yang diperoleh melalui penelitian empiris dengan menggunakan metode penelitian verifikasi. Data primer sebagai data pendukung yang diperlukan berupa informasi yang terkait dengan proses pemberhentian notaris yang diberhentikan dengan tidak hormat. Oleh karena itu informan penelitian adalah Kementerian Hukum RI dan Mahkamah Agung. Berkaitan dengan itu maka teknik sampling yang digunakan untuk menentukan informan penelitian dengan *purposive sampling*. Sumber data primer merupakan yang diperoleh secara langsung dari informan yang diteliti. Sumber data primer disebut juga dengan data dasar atau data empiris. Sumber data sekunder merupakan data yang diperoleh dari bahan kepustakaan atau literatur yang mempunyai

hubungannya dengan pengangkatan dan pemberhentian notaris di Indonesia. Dalam penelitian ini data utamanya adalah data sekunder.

Adapun langkah – langkah yang dilakukan berkaitan dengan jenis dan sumber data adalah sebagai berikut :

- a. Pertama kali dihimpun bahan-bahan hukum berupa bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian ini.
- b. Bahan-bahan hukum tersebut diperoleh melalui studi kepustakaan, internet, makalah dalam seminar, lokakarya dan sebagainya.
- c. Semua bahan-bahan penelitian yang berhasil dihimpun tersebut dipelajari secara seksama, sehingga diperoleh intisari yang terkandung di dalamnya, baik berupa ide, usul, serta argumentasi maupun ketentuan-ketentuan hukum yang mengikat.
- d. Semua hasil penelitian yang diperoleh dibahas dengan menyusun konsep-konsep, prinsip-prinsip serta ketentuan-ketentuan hukum yang ada. Kemudian mencari hubungan antara satu dengan yang lain dengan menggunakan penalaran deduktif serta induktif, deskripsi maupun klarifikasi sebagai hasil penelitian.
- e. Penelitian ini, juga dilengkapi wawancara dengan perwakilan organisasi Notaris, Hakim, dan Pemerintah.

Diharapkan melalui langkah-langkah penelitian ini, diharapkan ditemukan jawaban ilmiah yang bersifat membangun.

5. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data sekunder, dilakukan studi dokumen. Dalam studi dokumen data diperoleh melalui penelusuran isi dokumen dan mengelompokkannya dalam konsep-konsep pokok yang terdapat dalam rumusan masalah. Untuk memperoleh data dari informan, penelitian ini memakai teknik wawancara semi terstruktur yaitu daftar pertanyaannya telah disusun terlebih dahulu yang disebut dengan pedoman wawancara. Kemudian satu persatu pertanyaan itu diperdalam dengan menggali keterangan lebih lanjut dari informan.

6. Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan pengolahan data dengan editing dan coding. Analisis hasil penelitian yang digunakan adalah kualitatif yaitu analisis data yang tidak menggunakan angka melainkan memberikan gambaran-gambaran (deskripsi) dengan kata-kata atas temuan-temuan dan karenanya lebih mengutamakan mutu/kualitas dari data dan bukan kuantitas.⁸⁵ Uraian kegiatan pengolahan dan analisis hasil penelitian meliputi:

- a. Reduksi data;
- b. Penyederhanaan dan penyajian data;
- c. Verifikasi hasil penelitian dan
- d. Penarikan kesimpulan.

Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data yang telah dimulai sejak awal pengumpulan data.

⁸⁵ Salim dan Erlies Septiana Nurbaini, *Op.Cit.*, hlm. 19.