

BAB I

1.1. LATAR BELAKANG

Indonesia adalah Negara yang menjamin kemerdekaan bagi warga negaranya, dalam hal ini tentang kemerdekaan untuk mengeluarkan pendapat, berkumpul dan berserikat, sebagai perwujudan dari tujuan kemerdekaan bangsa dimana telah termaktub di konstitusi Negara kita (UUD 1945). Penjaminan kemerdekaan tersebut dinyatakan dalam Pasal-pasal di dalam UUD 1945 dimana termasuk di dalamnya adalah hak untuk kita berserikat, berkarya dan mengeluarkan ide dan gagasan dan sebagainya juga telah dilindungi dengan catatan bahwa pelaksanaan hak tersebut tidak melanggar hak-hak orang lain. Hal tersebut mempunyai makna bahwa hak-hak untuk mengeluarkan pikiran, menyatakan pendapat, berkumpul dan berserikat adalah merupakan hak hukum bagi warga Negara Indonesia.

Masing-masing warga Negara mempunyai hak untuk melakukan rapat, permusyawaratan, serta bebas untuk ikut dan menjadi anggota dari suatu kelompok, perkumpulan, organisasi atau partai yang ada di Indonesia demi untuk memajukan kehidupan bangsa dan Negara Indonesia. Salah satu bentuk penerapan kemerdekaan itu dalam kehidupan sehari-hari adalah Organisasi Kemasyarakatan atau selanjutnya disingkat Ormas. Ormas dibentuk oleh sekumpulan orang atau kelompok masyarakat berdasarkan atas beberapa kesamaan kegiatan, agama, profesi, pendidikan, ekonomi,

budaya dan sebagainya dengan catatan adalah sesuai dengan norma-norma yang berlaku.

Dalam sejarah bangsa Indonesia, peran serta ormas dalam kehidupan bernegara sangat banyak, dari mulai Negara belum berdiri sampai dengan sekarang. Sebagai contoh adalah banyak ormas yang ikut serta dalam perjuangan untuk merebut kemerdekaan Republik Indonesia dari tangan penjajah dan pada akhirnya Bangsa Indonesia memproklamasikan kemerdekaannya pada hari Jumat tanggal 17 Agustus 1945, yakni seperti: Boedi Oetomo, Nahdlatul Ulama, Muhammadiyah dan organisasi lain. Ormas-ormas pada masa itu mempunyai kesamaan semangat dan tujuan yakni memperjuangkan kemerdekaan Indonesia.¹

Dasar hukum ormas adalah: (1) UU No. 8 tahun 1985 tentang Ormas yang dibuat pada masa Orde Baru, (2) UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas yang dibuat pada masa pemerintahan Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY), (3) Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perppu) Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013, dan terakhir (4) UU No. 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Perppu No. 2 Tahun 2017 Menjadi Undang-Undang yang dibuat pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo (Jokowi). Undang-Undang tersebut mengatur tentang syarat pendirian, tujuan dan fungsi serta sanksi

¹ Nia Kania Winayanti, *Dasar Hukum Pendirian dan Pembubaran Ormas*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2011, hal. 2

pembubaran apabila dalam kegiatan sebuah Ormas ditemukan dan terbukti bertentangan dengan UU dan aturan hukum lainnya yang berlaku di Indonesia.

Perjalanan sejarah tentang ormas sendiri terbagi menjadi:

- Masa Orde Baru (Orba) dimana pada saat itu Negara mempunyai kekuatan super, yakni dengan alasan utama untuk menjaga stabilitas politik maka diundangkannya Undang-Undang No. 8 tahun 1985 tentang Ormas dengan Pancasila sebagai satu-satunya asas dan menjadi ideologi wajib untuk semua organisasi. Dan penerapannya adalah pembubaran ormas oleh Menteri Dalam Negeri Supardjo Rustam yang dianggap bertentangan dengan asas tunggal tersebut, contohnya adalah organisasi Pelajar Islam Indonesia (PII) yang dipaksa membubarkan diri melalui Keppres RI No. 139/1963 serta Gerakan Pemuda Marhaenis (GPM) yang dibubarkan melalui Surat K Mendagri No.120 dan 121 Tahun 1987 berdasarkan UU No. 9/1985.²
- Pada masa pemerintahan Presiden SBY, disahkan aturan hukum Ormas yang baru pada tanggal 22 Juli 2013 yakni UU No. 17 Tahun 2013 tentang Ormas (UU No. 17/2003). Setelah UU No. 17/2013 disahkan, maka UU No. 8/1985 pun dicabut,
- Pada masa pemerintahan Presiden Jokowi, pemerintah mengeluarkan dan mengesahkan Perppu No. 2 Tahun 2017 (Perppu No. 2/2017) tentang Perubahan

² Admin Warung Arsip, “*tahukah kamu empat ormas/orpol dibubarkan tanpa lewat pengadilan*”, 27 Juli 2017, <http://warungarsip.com/tahukah-kamu-empat-ormas-orpol-ini-dibubarkan-pemerintah-tanpa-lewat-pengadilan/diakses> pada tanggal 1 Juli 2019 pukul 05.00 WIB

Atas UU No. 17/2003 dengan alasan ada radikalisme dalam tubuh ormas. Beberapa pasal dalam UU No. 17/2003 kemudian juga dinyatakan tidak berlaku.

- Terakhir adalah pengesahaan Perppu tersebut di atas menjadi Undang-Undang No. 16 Tahun 2017 (UU Ormas), dengan alasan sebagai *lex inferior* atas aturan sebelumnya.

Perubahan yang terpenting dari UU Ormas adalah tentang mekanisme pembubarannya, dimana hal itu bukan menjadi wewenang pengadilan kembali.

Bahwa dengan adanya UU Ormas semata-mata didasarkan pada kekhawatiran dari pemerintah bahwa terdapat radikalisme yang dibawa oleh ormas yang berakibat pada gangguan atas stabilitas keamanan Republik Indonesia karena dirasa UU sebelumnya sudah tidak mencukupi untuk membendung dan mencegah meluasnya radikalisme di kalangan Ormas yang berasal dari penggunaan ideologi yang dianggap bertentangan dan/atau berseberangan dengan konstitusi dan Dasar Negara RI. Melalui asas *Contrarius Actus* yang artinya bahwa siapa atau lembaga yang mengeluarkan izin atau mengesahkan maka dialah yang berhak untuk membatalkannya, dimana akta pendirian ormas yang pengesahannya melalui Menkumham RI maka Menkumhamlah yang berwenang untuk mencabut atau membatalkan akta yang telah disetujui atau disahkan olehnya. Sehingga tidak lagi melalui penetapan pengadilan untuk membubarkan ormas.

Ormas adalah organisasi yang dibuat oleh sekelompok orang dan/atau masyarakat yang secara sukarela mengikatkan diri berdasarkan persamaan aspirasi,

kehendak, kebutuhan, kepentingan, kegiatan dan tujuan untuk bersama-sama mewujudkan tujuan Negara yang berdasarkan Pancasila.³ Ormas sendiri dapat berbentuk sebagai badan hukum ataupun non badan hukum, dalam artian bahwa sebagai badan hukum maka Ormas tersebut dilaporkan kepada Menkumham RI sedangkan apabila non badan hukum maka cukup memperoleh Surat Keterangan Terdaftar (SKT) yang diperoleh dari pemerintah setempat sesuai dengan lingkup dari Ormas tersebut (Menteri untuk Ormas lingkup nasional, Gubernur untuk Ormas lingkup provinsi dan Bupati/Walikota untuk Ormas lingkup kabupaten/kotamadya). Persyaratan pendiriannya diatur dalam UU Ormas.

Dalam Penelitian ini, Peneliti lebih menitik beratkan tentang Ormas yang berbadan hukum dimana sebagai salah satu syarat pendiriannya adalah dengan dibuat akta pendirian oleh Notaris sesuai dengan kewenangan yang diberikan berdasarkan Pasal 1 angka 1 UU Jabatan Notaris (UUJN).

Sehingga apabila dikaitkan dengan Ormas maka Notaris mempunyai kekuatan hukum berupa filter awal terhadap suatu pendirian Ormas karena akta otentik yang dibuatnya adalah barang bukti hukum paling sempurna sesuai dengan Pasal 1870 KUHPerdara. Maka dengan adanya Perppu Ormas ini maka secara tidak langsung profesi Notaris adalah garda terdepan dari pemerintah Republik Indonesia untuk mencegah terjadinya atau berdirinya Ormas yang berkategori radikal. Apalagi dengan fungsi notaris sebagai wakil pemerintah dalam sebagian urusan hukum perdata maka

³ Pasal 1 angka 1 UU Ormas

semakin menguatkan bahwa peran notaris sangat penting dalam kehidupan berpolitik di Negara ini karena fungsi pembuat akta autentik tersebut.

Oleh karena itu apakah pasal pencabutan dan pembatalan akta pendirian suatu Ormas terkait dengan UU Ormas dapat mempengaruhi peranan Notaris terutama dengan kemungkinan Notaris ikut digugat dalam pengadilan terkait dengan pembuatan akta pendirian itu, maka Peneliti tertarik untuk menjadikannya sebagai obyek penelitian dengan judul **“Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Pendirian Organisasi Kemasyarakatan Yang Dinyatakan Radikal Berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017”**.

1.2. RUMUSAN MASALAH

Sesuai dengan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka Peneliti menyampaikan rumusan atas permasalahan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Apakah pertanggungjawaban Notaris yang membuat akta pendirian organisasi kemasyarakatan yang dinyatakan radikal?
2. Apakah status hukum organisasi kemasyarakatan yang dicabut dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tersebut?

1.3. TUJUAN DAN MANFAAT PENELITIAN

1.3.1. TUJUAN PENELITIAN

1. Untuk mengetahui faktor-faktor apa saja yang dapat membuat organisasi kemasyarakatan tersebut tergolong atau ditetapkan radikal menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017.
2. Untuk menganalisis tanggung jawab Notaris akibat membuat akta pendirian bagi organisasi kemasyarakatan yang dinyatakan radikal menurut Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017.
3. Untuk menganalisis asas kepastian hukum untuk organisasi kemasyarakatan yang dinyatakan radikal berdasarkan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017.

1.3.2. MANFAAT PENELITIAN

1.3.2.1. Manfaat Teoritis

Memberikan sumbangan pemikiran pada ilmu kenotariatan khususnya mengenai Organisasi Kemasyarakatan Radikal terkait dengan hukum perdata, hasil yang diperoleh dari penelitian ini diharapkan mampu memberikan sumbangsih untuk pengayaan dalam ilmu pengetahuan hukum.

1.3.2.2. Manfaat Praktis

Bagi Notaris, untuk dijadikan pedoman dalam menjalankan jabatannya sebagai pembuat akta autentik untuk

pendirian suatu organisasi kemasyarakatan agar terhindar dari jerat hukum.

Bagi Kemenkumham, untuk dijadikan sebuah aturan perlindungan hukum bagi profesi jabatan notaris agar Notaris tidak dapat diajukan sebagai pihak tergugat dalam permasalahan Organisasi Kemasyarakatan yang dinyatakan radikal.

1.4. ORISINALITAS PENELITIAN

Peneliti mencari referensi-referensi penelitian dalam bentuk tesis yang membahas tentang tanggung gugat atau perlindungan hukum bagi Notaris terkait dengan akta pendirian yang dinyatakan radikal. Dari sekian banyak pencarian judul penelitian, Peneliti belum memperoleh penelitian dengan obyek yang sama akan tetapi Peneliti mengambil beberapa penelitian yang mendukung guna memperkaya dan dapat mempertajam kesimpulan penelitian. Dalam penelitian ini Peneliti menggunakan alat ukur untuk mengukur orisinalitas penelitian dengan ukuran atas kesamaan (orisinalitas) dalam penulisan ilmiah adalah berdasarkan parameter-parameter sebagai berikut:⁴

- a. *Carrying out empirical work that hasn't been done made before;*
- b. *Making a synthesis that hasn't been made before;*
- c. *Using already know material but with a new interpretation;*

⁴ Estelle M. Phillips dan Derek S. Pugh, *How to get a PhD, A Handbook for students and their supervisors, Fourth Edition*, Open University Press, Mc Graw Hill Education, Inggris, 2005, hlm. 62..

- d. Trying out something in this country that has previously only been done abroad;*
- e. Taking a particular technique and applying it in a new area;*
- f. Bringing new evidence to bear on an old issue;*
- g. Being cross-disciplinary and using different methodologies;*
- h. Looking at areas that people in your discipline haven't looked at before;*
- i. Adding to knowledge in a way that hasn't previously been done before;*

Apabila diterjemahkan maka parameter tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Menyelesaikan pekerjaan empiris yang belum terselesaikan sebelumnya;
- b. Membuat sintesa yang tidak pernah dibuat sebelumnya;
- c. Menggunakan materi yang sama namun dengan pendekatan lain;
- d. Mencoba sesuatu di Negara-negaranya terhadap sesuatu yang telah diterapkan di Negara lain;
- e. Mengambil teknik tertentu dan menerapkannya di bidang baru;
- f. Menggunakan bukti baru untuk menyelesaikan masalah lama;
- g. Menjadi ilmu interdisipliner dan menggunakan metodologi yang berbeda dengan metodologi sebelumnya;
- h. Menunjukkan sesuatu yang baru dari disiplin ilmu si peneliti yang belum pernah ditunjukkan oleh peneliti sebelumnya;
- i. Menambah pengetahuan yang belum pernah dilakukan sebelumnya;

Tesis-tesis yang dijadikan perbandingan oleh Peneliti adalah sebagai berikut:

Tesis Lidya Christina Wardhani, yang berjudul “TANGGUNG JAWAB NOTARIS/PPAT TERHADAP AKTA YANG DIBATALKAN OLEH PENGADILAN” menganalisis tentang hal apa saja yang membuat akta tersebut dibatalkan oleh pengadilan baik secara perdata, pidana maupun administratif begitu juga dengan tanggung jawab Notaris atas akta autentik yang dibuatnya yaitu:⁵

- a. Secara perdata, apabila Notaris terbukti memenuhi unsur perbuatan melawan hukum pada Pasal 1365 KUHPerdata dalam membuat akta dan merugikan salah satu pihak, maka pihak yang dirugikan tersebut dapat mengajukan gugatan ganti rugi kepada Notaris/PPAT yang bersangkutan.
- b. Secara pidana, apabila Notaris terbukti melanggar pasal-pasal tentang pemalsuan surat atau turut serta dalam tindak kejahatan pemalsuan maka Notaris dapat dikenai tuntutan pidana dengan hukuman pidana penjara minimal 6 (enam) tahun, maksimal 8 (delapan) tahun.
- c. Secara administratif, apabila dalam pembuatan akta Notaris melanggar pasal-pasal dalam UUJN, Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan kode etik profesinya, maka Notaris akan dikenai sanksi yang termuat pada pasal 85 UUJN, berupa: Teguran lisan; tertulis; pemberhentian sementara; pemberhentian dengan hormat; pemberhentian dengan tidak hormat.

⁵ Lidya Christina Wardhani, *Tanggung Jawab Notaris/PPAT Terhadap Akta Yang Dibatalkan Oleh Pengadilan*, Tesis, Program Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2017

Sedangkan akibat hukum atas pembatalan akta autentik yang dibuat oleh Notaris/PPAT adalah sebagai berikut:

- a. *Batal demi hukum*: artinya perbuatan/peristiwa hukum yang diaktualisasikan dalam akta tidak lagi memiliki akibat hukum setelah adanya putusan pengadilan;
- b. *Dapat dibatalkan*: artinya perbuatan/peristiwa hukum yang diaktualisasikan dalam akta tidak memiliki akibat hukum sejak diketahui terdapat kesalahan/kecacatan pada aktanya;
- c. *Terdegradasi kekuatan pembuktiannya*: artinya, akta autentik mengalami penurunan mutu/kemunduran/kemerosotan di dalam persidangan sehingga dianggap sebagai akta di bawah tangan apabila terbukti terdapat pelanggaran dalam pembuatannya sehingga akta tersebut tidak dapat lagi menjadi alat bukti yang sempurna.

Penelitian Lidya Christina Wardhani tersebut berbeda dengan maksud dan tujuan penelitian yang dibuat Peneliti dimana tesis Lidya Christina Wardhani lebih mengarah kepada akibat hukum dan tanggung jawab Notaris apabila mengalami pembatalan akta akibat putusan Pengadilan karena terdapat kesalahan hukum yang dibuat ketika pembuatan akta otentik. Sedangkan maksud dan tujuan Peneliti dalam tesis adalah untuk mencari akibat hukum dan perlindungan hukum terhadap akta pendirian Ormas dimana berlaku atasnya adalah *lex specialis* yakni Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 (UU Ormas). Dapat disimpulkan bahwa penelitian Lidya Christina Wardhani lebih ke umum sedangkan Peneliti lebih ke khusus.

Tesis Marthin Siregar yang berjudul “PERLINDUNGAN HUKUM TERHADAP NOTARIS BERDASARKAN KETENTUAN PASAL 50 KITAB UNDANG-UNDANG HUKUM PIDANA”, menganalisis tentang mengapa profesi Jabatan Notaris mempunyai kekhususan berupa tiadanya hukuman pidana yang dibebankan atasnya secara langsung atau dengan kata lain bahwa tidak ada ancaman hukum pidana yang diatur langsung bagi profesi Jabatan Notaris. Hal tersebut dikarenakan profesi Jabatan Notaris adalah memberikan sesuatu hal yang lebih besar berupa kepastian hukum terhadap suatu perbuatan hukum melalui pelaksanaan Undang-Undang.⁶

Penelitian tersebut berbeda dengan yang diteliti oleh Peneliti, dimana dalam penelitian yang diajukan oleh Peneliti adalah memberikan pengetahuan berupa profesi Jabatan Notaris dapat dikeluarkan dari hak tergugat dari suatu tindakan pidana berupa pembuatan akta pendirian Ormas yang radikal.

Penelitian oleh Imam Mahdi⁷ tentang PEMBUBARAN ORMAS “RADIKAL” DALAM PERSPEKTIF PERUNDANG-UNDANGAN (Kajian Khusus Perppu No. 2 Tahun 2017) memberikan pengetahuan dari pandangan perundang-undangan serta hukum administrasi negara mengenai apakah itu Ormas radikal dan

⁶ Marthin Sitegar, *Perlindungan Hukum Terhadap Notaris Berdasarkan Ketentuan Pasal 50 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana*, Tesis, Universitas Narotama, Surabaya, 2016.

⁷ Imam Mahdi, *Pembubaran Ormas “Radikal” Dalam Perspektif Perundang-Undangan (Kajian Khusus Perppu No. 02 Tahun 2017)*, Jurnal Nuansa Vol. X, No. 2, Desember 2017

bagaimana seharusnya aturan hukum menyikapinya tanpa perlu mengakibatkan kegaduhan hukum.

Penelitian di atas memang berbeda dengan Penelitian ini karena obyek penelitiannya tidak sama, dimana penelitian sebelumnya menganalisis tentang Perppu No. 2/2017 dari awal pembentukan sampai dengan dampak hukumnya, sedangkan obyek penelitian dari Peneliti adalah akta autentik yang dihasilkan Notaris terhadap Ormas yang terkena aturan UU Ormas. Akan tetapi dengan penelitian yang dihasilkan oleh Imam Mahdi tersebut maka penelitian atas akta pendirian Ormas radikal itu dapat dilakukan dengan lebih baik sehingga dapat memperoleh tujuan penelitian.

Berdasarkan perbandingan dengan penelitian-penelitian diatas yang berbeda dengan tujuan penelitian ini, maka menjadi dasar bagi Peneliti untuk melanjutkan penelitian ini guna memperoleh tujuan penelitian yang diharapkan.

1.5. TINJAUAN PUSTAKA

Dalam penelitian ini, Peneliti menggunakan dasar hukum berupa teori dan konsep hukum yang terkait dengan rumusan permasalahan sebagaimana yang telah dinyatakan di atas, untuk memperoleh tujuan penelitian yang seperti yang diharapkan.

1.5.1. Teori Kewenangan

a. Pengertian Kewenangan

Apakah itu wewenang atau kewenangan? kosa kata wewenang atau kewenangan seringkali diartikan dengan kata “*authority*” (bahasa

inggris) atau “*bevoegdheid*” (bahasa Belanda) yang artinya kurang lebih sama yakni suatu kuasa untuk menjalankan sesuatu (wewenang). *Black’s Law Dictionary* menerjemahkan *authority* adalah sebuah kekuasaan hukum yang mempunyai hak untuk memerintah atau bertindak atau sebuah hak dan kuasa yang dimiliki pejabat publik untuk memaksa masyarakat agar tunduk dan patuh kepada segala aturan hukum yang telah dibuat. Apabila diteliti dari sifatnya maka pengertian kewenangan dengan wewenang adalah tidak sama, kewenangan (*authority gezag*) adalah identik dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang diperoleh dari aturan hukum, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) identik sebagai suatu “*onderdeel*” (bagian) tertentu dari kewenangan.⁸⁸ Sehingga dapat digarisbawahi bahwa wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*) adalah bagian dari suatu kewenangan. Wewenang dapat dianggap sebagai pelaksana kewenangan karena lingkup wewenang adalah lingkup tindakan atau dengan kata lain bahwa kewenangan itu dapat bernilai apabila wewenang telah dilaksanakan.

Dalam pengertian hukum, Wewenang dapat diartikan sebagai kemampuan yang diberikan oleh aturan hukum (UU) untuk menimbulkan

⁸⁸ Ateng Syafrudin, “Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab”, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

akibat-akibat hukum.⁹ H.D.Stoud berpendapat bahwa wewenang adalah keseluruhan aturan hukum yang berkenaan tentang tindakan Negara oleh pemerintah dalam hukum publik, sehingga wewenang lebih condong dalam lingkungan pemerintahan .¹⁰

Kewenangan atau wewenang merupakan hal yang penting dalam pelaksanaan Hukum Tata Negara (HTN) dan Hukum Administrasi Negara (HAN) di masyarakat dan seringkali menjadi suatu permasalahan hukum sehingga penyelesaiannya sampai kepada Mahkamah Agung atau Mahkamah Konstitusi. F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan pendapat tentang hubungan wewenang dan kedua hukum tersebut yakni : “*Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”,¹¹ yang apabila diartikan adalah bahwa yang mendasari timbulnya HTN dan HAN adalah tentang kewenangan atau wewenang yang ada di ranah pejabat publik.

Menurut konsep hukum publik tentang wewenang bahwa yang disebut dengan wewenang minimal terdiri dari:

⁹⁹ Indrohato, *Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang baik*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1994, hlm. 65.

¹⁰ Stout HD, *de Betekenissen van de Wet*, yang disadur oleh Irfan Fachruddin, *Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

¹¹ Nur Basuki Winanmo, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hlm. 65.

1. Pengaruh, maksudnya adalah mampu untuk menstimulasi atau mengontrol perilaku dari subjek hukum;
2. Dasar hukum, yang artinya bahwa wewenang itu harus selalu mempunyai dasar hukum;
3. Konformitas berarti adanya standar untuk pelaksanaannya, baik yang bersifat umum maupun khusus.¹²

Apabila mempelajari ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering sekali ditemukan dalam kedudukan yang sejajar untuk istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang, dimana ada kata-kata kekuasaan disebutkan maka pasti akan diikuti dengan kata-kata wewenang atau kewenangan. Sebagai akibatnya maka istilah kekuasaan sering dianggap sama dan identik dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Atau istilah kewenangan sering disamakan juga dengan istilah wewenang sehingga terkadang menggunakan istilah kewenangan dan terkadang menggunakan istilah wewenang. Sebuah kekuasaan identik dengan siapa yang memerintah (memberi perintah) dan siapa yang diperintah (diberi perintah)” (*the rule and the ruled*) untuk melakukan sesuatu atau tidak

¹² *Ibid*, hlm. 66

melakukan sesuatu.¹³ Sehingga dalam hal ini, wewenang atau kewenangan adalah identik dengan pejabat publik.

Dalam hukum publik, wewenang dianggap berkaitan dengan kekuasaan, dan memiliki makna yang sama dengan wewenang, hal ini dikarenakan pejabat publik (Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif) dengan kekuasaan yang dimiliki maka dia dapat menjalankan roda pemerintahan (kekuasaan formal) sesuai dengan wewenang yang dimiliki. Salah satu unsur penting dalam proses penyelenggaraan pemerintahan Negara adalah adanya kekuasaan meskipun unsur-unsur lainnya juga sangat penting, contoh: hukum, kewenangan (wewenang), keadilan, kejujuran, kebijaksanaan dan kebajikan.¹⁴

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara sehingga olehnya negara dapat dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*). Kekuasaan adalah tentang bagaimana cara seseorang atau sekelompok orang manusia (dalam hal ini pejabat publik atau instansi) untuk mempengaruhi, mengarahkan dan mengendalikan tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga bertindak sesuai

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

¹⁴Rusadi Kartaprawira, *Hukum dan Kekuasaan*, Makalah, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 1998, hlm. 37-38.

dengan keinginan dan tujuan dari orang atau Negara.¹⁵ Dan untuk menjalankan kekuasaan tersebut maka dibutuhkan subjek atau organ yang bertugas menjalankan kekuasaan (pejabat) dan diberika kepadanya sebuah jabatan (*een ambten*).

Bahwa apabila ditelusur secara jelas perbedaan antara kekuasaan dan kewenangan adalah kekuasaan dapat bersifat politik (non-hukum) dan hukum sedangkan kewenangan hanya bersifat hukum karena berasal dari undang-undang atau peraturan hukum.

Yang menjadi pembeda utama dari kewenangan dan wewenang adalah kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang sedangkan wewenang adalah bagian dari suatu kewenangan.

b. Sumber Kewenangan

Kewenangan dapat diperoleh melalui atribusi (umumnya diperoleh dari undang-undang), delegasi dan mandat yang diperoleh dari adanya suatu pelimpahan. Kewenangan delegasi harus dibuatkan keputusan tegas atas pelimpahan tersebut karena pelimpahannya bersifat resmi sedangkan untuk mandat, pejabat penerima mandat adalah bertindak berdasarkan penunjukan oleh pajabat pemberi mandat.

¹⁵ Miriam Budihardjo, *Op. Cit.*, hlm. 35.

Pendapat J. G. Brouwer dan A.E. Schilder tentang sumber kewenangan adalah sebagai berikut:¹⁶

- a. Kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen, dimana kewenangan yang diberikan adalah benar-benar baru dan asli dan bukan berasal dari sebelumnya (sebelumnya telah ada). Dan legislatif menciptakan badan/organ baru tersendiri yang bersifat mandiri dan merdeka untuk menerima kewenangan itu.
- b. Kewenangan delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya sehingga *delegatee* (organ yang menerima kewenangan) mampu menguji kewenangan tersebut atas namanya.
- c. Kewenangan mandat, yaitu kewenangan yang diberikan suatu organ kepada organ lainnya tanpa ada pelimpahan apapun dengan tujuan untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas nama pemberi mandat.

¹⁶ J.G. Brouwer dan Schilder, *A Survey of Dutch Administrative Law*, Ars Aequilibris, Nijmegen, 1998, hlm. 16-17.

c. Sifat Kewenangan

Sifat kewenangan adalah tentang bagaimana dan bentuk kewenangan itu diberikan dimana hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan (*besluiten*) dan ketetapan (*beschikingen*) oleh suatu organ pemerintahan. Terdapat 3 (tiga) macam sifat kewenangan, yakni terikat, fakultatif dan bebas.

Kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila kewenangan itu membatasi penerima kewenangan dengan ketentuan tentang bentuk dan isi telah ditentukan sehingga penerima kewenangan hanya bertindak untuk menjalankan. Kewenangan yang bersifat fakultatif terjadi apabila tidak ada paksaan untuk menjalankan kewenangan yang diberikan secara sepenuhnya, dan pelaksanaan kewenangan juga dapat disesuaikan dengan kondisi yang ada. Dan kewenangan yang bersifat bebas terjadi apabila tidak ada paksaan untuk menjalankan kewenangan dan terdapat kebebasan untuk melakukannya.¹⁷

1.5.2. Teori Kepastian Hukum

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem dari norma. Apakah yang disebut dengan norma sebenarnya? Adalah sesuatu aturan yang mengedepankan tentang “seharusnya” atau *das sollen*, dimana norma adalah aturan tentang hal-hal yang harus atau wajib dilakukan dan diyakini

¹⁷ Indroharto, *Op. Cit.*,

kebenarannya. Norma adalah hasil aktualisasi dari tingkah laku manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan umum adalah termasuk salah satu bentuk norma dan oleh karenanya menjadi pedoman bagi manusia untuk bersikap dan melakukan hubungan dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesamanya maupun dengan masyarakat. Aturan-aturan itu selain menjadi pedoman juga sekaligus batasan bagi masyarakat dan individu untuk melakukan atau menerima sesuatu atas hubungannya. Timbulnya aturan itu dan bagaimana pelaksanaannya yang apada akhirnya menimbulkan kepastian hukum.¹⁸

Salah satu bentuk dari tujuan hukum diciptakan adalah untuk memperoleh Kepastian hukum yang selanjutnya digunakan sebagai upaya untuk mencapai keadilan hukum yang diyakini sebagai puncak dari segala tujuan hukum. Aplikasi dan implementasi kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa pilih kasih atau memandang siapa yang melakukan. Dengan begitu maka setiap orang dapat memperkirakakan tentang risiko dan hasil apa yang akan diterima apabila dia melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian hukum mutlak diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.¹⁹

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 158.

¹⁹ Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum DanTata Kelola Pemerintahan Yang Baik*, Bahan pada Acara Seminar Nasional “*Saatnya Hati Nurani Bicara*” yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA, Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 8 Januari 2009.

Kata “kepastian” berasal dari kata dasar “pasti” yang artinya benar sehingga dapat dikoneksikan dengan asas “kebenaran”, yaitu sesuatu yang dapat disilogismekan dari sisi legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan hukum positif adalah sebagai *premis mayor*, sedangkan peristiwa konkret dijadikan sebagai *premis minor* sehingga akan diperoleh sebuah konklusi/kesimpulan. Oleh karenanya, konklusi harus dapat diprediksi, sehingga semua orang dapat mengerti dan wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Oleh sebab itu, adanya kepastian hukum mengakibatkan masyarakat percaya atas aturan sehingga akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.²⁰

Gustav Radbruch, Seorang filsuf hukum Jerman, menyatakan 3 (tiga) dasar yang melandasi suatu hukum untuk dapat digunakan, yang biasa diidentikkan oleh beberapa pakar teori dan filsafat hukum sebagai tiga tujuan hukum. Tiga dasar tersebut yaitu keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.²¹ Gustav Radbruch berpendapat “*Sicherheit des Rechts selbst*” (yakni tentang kepastian hukum itu sendiri sebagai hukum). Empat hal yang terkait dengan arti kepastian hukum, yakni:

²⁰ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 8.

²¹ Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta. 2010 (selanjutnya disebut Achmad Ali I), hlm. 288.

- a. Bahwa hukum itu harus positif, artinya bahwa yang dimaksud dengan hukum adalah undang-undang (*gesetzliches Recht*).
- b. Bahwa hukum harus berdasarkan fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian sehingga akan menimbulkan multi tafsir.
- c. Bahwa fakta itu harus dimaknai dengan jelas agar terhindar dari salah/keliru mengartikan atau menafsirkan fakta, di samping juga dapat dengan mudah untuk dipatuhi dan dijalankan.
- d. Hukum positif itu harus bersifat kaku dan memaksa (*rigid*) dan oleh karenanya tidak boleh sering diubah-ubah.²²

Pendapat Roscoe Pound tentang kepastian hukum, dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, bahwa terdapat dua pengertian di dalam kepastian hukum, yaitu:

1. Aturan harus bersifat mudah untuk dipatuhi dengan tujuan agar individu atau masyarakat mengetahui perbuatan apa saja yang boleh dilakukan dan apa saja yang dilarang untuk dilakukan.
2. Keamanan atau perlindungan hukum bagi individu dari tindakan atau perlakuan semena-mena pemerintah atas apa yang menjadi kewajiban Negara kepada individu. Bahwa yang dikatakan sebagai kepastian hukum tidak terbatas pada aturan (undang-undang), tetapi juga pada pelaksanaan hukum itu sendiri, misalnya tentang konsistensi dalam putusan hakim di

²² *Ibid*, hlm. 292-293.

pengadilan yakni antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.²³

Tentang pencapaian tujuan hukum itu sendiri terdapat perbedaan penekanan tentang bagaimana mencapainya, yakni. Kaum Positivisme lebih menekankan usaha-usaha yang mengarah kepada kepastian hukum karena diyakini dengan adanya kepastian maka tujuan hukum itu dengan sendirinya akan tercapai, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum yang mengarah pada terciptanya keadilan hukum, dan istilah untuk hal tersebut adalah “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang diterjemahkan adalah penerapan hukum itu akan cenderung salah apabila tanpa ada keadilan, dengan demikian dapat diartikan bahwa tujuan hukum yang paling mendasar atau hakiki adalah keadilan.²⁴

Kaum yang menjunjung tinggi atas kepastian hukum ini dikenal dengan kaum positivistic dimana menurut mereka yang dinamakan hukum adalah aturan positif/normatif, yang intinya bahwa hukum adalah sesuatu yang dapat berdiri sendiri sehingga selalu mampu mengatur segala permasalahan yang ada sehingga kaum ini selalu mengedepankan aturan normatif dalam segala perbuatan hukum. Hal itu dikarenakan dengan adanya aturan normatif

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 137.

²⁴ Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hlm. 59.

(undang-undang) maka akan terjamin suatu kepastian hukum bagi masyarakat, oleh karenanya aturan tersebut harus dibuat dengan secara jelas dan logis. Dimaksud dengan jelas adalah dalam artian sesuatu itu adalah ya dan tidak (dibolehkan atau dilarang) sehingga tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir). Sedangkan logis adalah dapat diterima oleh akal budaya masyarakat sehingga dapat menjadi suatu sistem norma, dengan menjadi norma maka diyakini hal tersebut tidak akan menimbulkan konflik karena merupakan kesepakatan dari masyarakat. Terjadinya konflik norma yang berasal dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi atau reduksi atau distorsi norma.²⁵

1.5.3. Teori Perlindungan Hukum

Teori hukum yang menyatakan bahwa hukum adalah sesuatu yang berasal dari kehendak Tuhan sehingga oleh karenanya bersifat universal yakni berlaku untuk semua orang dan keberadaannya abadi sehingga selalu dapat digunakan untuk menjawab dan mengatasi segala permasalahan hukum sehingga antara hukum dan moral adalah satu kesatuan dan tidak boleh dipisahkan, adalah dikenal dengan teori hukum alam. Para pengikut aliran ini yang terkenal adalah filsuf Plato, Aristoteles (murid Plato), serta Zeno (pendiri aliran Stoic). Menurut aliran hukum alam bahwa hukum serta moral merupakan

²⁵ Yance Arizona, *Apa Itu Kepastian Hukum?*
<http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-kepastian-hukum> diakses tanggal 5 April 2020, pukul 22.00 WIB.

aktualisasi dari kehidupan manusia. Sehingga berisi nilai-nilai kehidupan yang luhur dan selanjutnya menjadi pedoman dalam hidup bagi manusia.²⁶

Teori perlindungan hukum menyatakan bahwa hukum bertujuan untuk mewartakan berbagai kepentingan dalam masyarakat yang kemudian dapat diintegrasikan menjadi suatu aturan hukum karena untuk memfasilitasi segala kepentingan satu pihak dan sekaligus melindungi pihak lainnya. Cara perlindungannya adalah dengan cara membatasi berbagai kepentingan yang berisiko merugikan kepentingan pihak lain. Perlindungan hukum dapat diciptakan dari suatu ketentuan dan aturan yang diperkenalkan oleh masyarakat dan telah disepakati oleh masyarakat tersebut sebelumnya. Dimana aturan tersebut digunakan untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota masyarakat dan antara individu dalam masyarakat dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat. Oleh karena berkaitan dengan kepentingan manusia maka ketentuan yang sudah disepakati itu perlu diatur dan dilindungi.²⁷

Satjipto Raharjo menjelaskan bahwa inti dari perlindungan hukum adalah mengatur tentang perlindungan atas hak asasi manusia (HAM) dari risiko pelanggaran hak oleh orang lain dan kebebasan untuk menikmati semua hak yang diberikan oleh hukum. Fungsi hukum adalah untuk mewujudkan

²⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 53

²⁷ *Ibid*, hlm. 54

suatu perlindungan yang adaptif dan fleksibel sekaligus prediktif dan antisipatif sehingga selalu mengikuti waktu terutama melindungi hak individu dan masyarakat yang lemah dan atau masyarakat yang belum kuat secara sosial, ekonomi dan politik guna memperoleh keadilan sosial.²⁸

Phillipus M. Hadjon berpendapat bahwa perlindungan hukum bagi masyarakat adalah sebagai fungsi dan tugas pemerintah sebagai pengemban kekuasaan, sifat tindakan perlindungan oleh pemerintah itu dapat bersifat preventif maupun represif. Bersifat preventif adalah upaya pemerintah untuk mencegah dan menghindari terjadinya sengketa atau pertikaian dalam masyarakat, sehingga pemerintah bersikap hati-hati dalam memberikan keputusan apabila itu menyangkut diskresi, dan bersifat represif adalah merupakan tindakan pemerintah untuk menyelesaikan terjadinya sengketa, contohnya penyelesaian permasalahan di pengadilan.²⁹

Sesuai dengan uraian di atas bahwa fungsi hukum menurut teori perlindungan hukum adalah untuk melindungi rakyat dari segala bahaya dan tindakan yang dapat merugikan dan memberikan penderitaan hidup rakyat yang diakibatkan dari perbuatan individu, kelompok atau masyarakat maupun penguasa. Selain itu hukum juga berfungsi untuk menciptakan dan memberikan

²⁸ *Ibid*, hlm. 55

²⁹ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 29

keadilan serta mewujudkan tujuan Negara yakni terciptanya kesejahteraan bagi seluruh rakyat.

Istilah perlindungan hukum, bisa berarti adalah layaknya sebuah perisai yang diberikan agar hukum sebagai pengamanan agar makna hukum tidak ditafsirkan untuk kepentingan penguasa dan keberadaannya tidak dicerai oleh aparat penegak hukum itu sendiri dan istilah tersebut juga bisa berarti proteksi yang diberikan terhadap sesuatu hak.³⁰

Perlindungan hukum, salah satunya, dilakukan dengan cara penemuan hukum (*rechtsvinding*) melalui penafsiran oleh hakim terhadap suatu permasalahan hukum yang sebelumnya belum ada aturan khusus atasnya. Penafsiran oleh hakim merupakan salah satu upaya untuk menjelaskan suatu peristiwa kongkrit secara hukum agar masyarakat terlindungi hak-haknya secara hukum dan menghindari salah makna atas aturan hukum. Metode penafsiran atau interpretasi oleh hakim atas aturan hukum terhadap suatu peristiwa kongkrit adalah salah satu instrument hukum yang disepakati untuk mengetahui makna undang-undang sebenarnya.³¹

Perlindungan hukum dalam konteks Hukum Administrasi Negara merupakan upaya pencapaian tujuan hukum melalui pelaksanaan fungsi

³⁰ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm.

³¹ *Ibid*, hlm. 40

hukum. Perlindungan hukum adalah suatu upaya yang diberikan kepada rakyat baik secara individu maupun kelompok masyarakat sebagai subyek hukum dalam rangka perlindungan hak hukum sesuai dengan aturan hukum, baik bersifat untuk pencegahan (preventif) maupun bersifat untuk memaksa (represif), baik dalam bentuk tertulis maupun bentuk tidak tertulis. Perlindungan hukum tersebut meliputi dua hal, yaitu:

- a. Preventif, yakni rakyat diberikan hak untuk menolak atau menerima terhadap suatu keputusan pemerintah sebelum didefinisikan;
- b. Perlindungan hukum represif, utamanya untuk penyelesaian sengketa.³²

Sesuai dengan tujuan teori perlindungan hukum maka seluruh rakyat Indonesia berhak memperoleh perlindungan hukum dari Negara sebagai implementasi atas prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia sesuai dengan dasar Negara Pancasila dan perwujudan Negara Hukum dan Pemerintah berkewajiban untuk mewujudkan hak rakyat tersebut.

1.5.4. Teori Tanggung Jawab

Terdapat dua istilah dalam hukum yang selalu terkait dengan pertanggungjawaban yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan hal hukum yang luas terkait dengan resiko atau tanggung jawab dalam hukum yang meliputi secara aktual seperti hak dan kewajiban atau secara potensial seperti

³² *Ibid*, hlm. 41

kerugian, ancaman, kejahatan, biaya, atau kondisi lainnya yang menyebabkan undang-undang harus dilaksanakan. Sedangkan *Responsibility* berarti penerimaan atas terjadinya suatu kewajiban hukum, termasuk dalam hal ini adalah putusan, atas pelaksanaan undang-undang. Secara praktisnya, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban dalam wilayah hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban dalam wilayah politik.³³

Terdapat dua alas teori yang digunakan untuk membahas tentang apa yang disebut pertanggungjawaban Negara (pejabat), yang disampaikan oleh Kranenburg dan Vegtig, yaitu:

- a. Teori *fautes personalles*, Teori ini menjelaskan bahwa pejabat bertanggung jawab sepenuhnya atas kerugian yang diderita rakyat baik secara langsung maupun tidak langsung atas tindakan atau perbuatan yang dilakukannya. Dalam teori ini dinyatakan bahwa kewajiban tanggung jawab tersebut adalah tanggung jawab pribadi.
- b. Teori *fautes de service*, yaitu bahwa pejabat yang membuat keputusan itu adalah atas jabatan yang disandangnya sehingga atas segala kerugian adalah merupakan beban dari instansinya. Atau dengan kata lain bahwa tanggung jawab ini adalah tanggung jawab jabatan. Pada praktiknya, kerugian akan

³³ Ridwan H.R. dalam Rusdianto Sesung et al., *Hukum & Politik Hukum Jabatan Notaris*, R.A.De. Rozarie, Surabaya, 2017, hlm. 35.

dibebankan secara proporsional sesuai dengan tingkat kerugian yang ditimbulkannya.³⁴

Teorinya tentang tanggungjawab hukum menurut Hans Kelsen adalah: “perbuatan itu sebanding dengan tanggung jawabnya termasuk atas sanksi atas kerugian atas perbuatan itu”.³⁵ Atas tanggung jawab itu dijelaskan lebih bahwa:

“Kegagalan melakukan sesuatu perbuatan hukum dimana hasilnya adalah mengakibatkan kerugian, maka hal itu dapat disebut sebagai suatu kekhilafan (*negligence*); dimana hal tersebut tetap saja merupakan salah satu bentuk kesalahan (*culpa*), meskipun hal tersebut tidak ada maksud jahat tetapi tetap saja akibat yang ditimbulkan memberikan kerugian kepada pihak lainnya sehingga harus tetap dipertanggungjawabkan.”

Hans Kelsen mengelompokkan tanggungjawab menjadi:³⁶

1. Pertanggungjawaban individu yaitu pertanggungjawaban pribadi terhadap pelanggarannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif yaitu beban tanggung jawab oleh seseorang atas suatu pelanggaran oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan artinya bahwa tanggung jawab tersebut dikarenakan terdapat unsur kesengajaan untuk menimbulkan kerugian;

³⁴ *Ibid*, hlm. 36.

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*, hlm. 37

4. Pertanggungjawaban absolut artinya bahwa pertanggungjawaban yang dipikul oleh individu atas pelanggaran yang terjadi baik karena kesalahan atau kesengajaan maupun karena ketidaksengajaan dan tidak diperkirakan sebelumnya.

Teori pertanggungjawaban hukum digunakan untuk mencari kaitan antara tanggung jawab Notaris dengan kewenangan Notaris yang diberikan oleh UUJN. Salah satu kewenangan Notaris adalah menciptakan alat bukti berupa akta otentik yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak, dimana hal itu adalah suatu delik atau perbuatan yang harus dipertanggungjawabkan secara pribadi atau individu.³⁷

1.6. METODE PENELITIAN

1.6.1. Tipe penelitian

Peneliti melakukan penelitian dengan menyandingkan aturan hukum dengan fakta hukum yang dikategorikan sebagai penelitian yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang mengkaji berbagai aturan hukum yang berlaku (undang-undang dan aturan lainnya) yang kemudian dibandingkan dengan penerapan terhadap suatu permasalahan

³⁷ *Ibid*

hukum tertentu.³⁸ Ronald Dworkin menyebutnya sebagai penelitian doktrinal (*doctrinal research*) yaitu suatu penelitian yang menganalisis hukum baik yang saat ini terjadi/fakta (*Das Sollen*), maupun hukum dalam bentuk bagaimana seharusnya (dicitacitakan) (*Das Sein*).³⁹

Hal tersebut di atas untuk menemukan hubungan antara UU Ormas dengan Pasal 1 angka 1 dan Pasal 16 UUD 1945 serta peraturan perundang-undangan lainnya yang dapat menghubungkan antara tanggung jawab pejabat Notaris dalam pembuatan akta pendirian Ormas yang dikategorikan sebagai Ormas Radikal menurut UU Ormas.

1.6.2. Pendekatan Masalah

Sebagai akibat dari penggunaan penelitian yuridis normatif, maka Peneliti menggunakan pendekatan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pendekatan Perundang-Undangan (*Statue Approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan mempelajari dan menelaah undang-undang dan peraturan hukum yang terkait dengan isu, permasalahan hukum dan temuan hukum yang sedang ditangani.⁴⁰

³⁸ Soejono & Abdurrahman, *Metode Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm. 56.

³⁹ Ronald Dworkin dalam Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah, disampaikan pada Dialog Interaktif Tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, Medan, tanggal 18 Februari 2003, hlm. 1.

⁴⁰ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 133.

Pendekatan ini dilakukan untuk mengkaji lebih lanjut tentang keterkaitan atas kewenangan Notaris untuk membuat akta pendirian Ormas sebagaimana tertera dalam Pasal 1 angka 1 UUJN dan akibat hukum yang diterima apabila Ormas tersebut dinyatakan sebagai Ormas radikal sehingga dibubarkan atau dicabut sesuai dengan Perppu No. 2/2017.

2. **Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)**

Pendekatan konseptual adalah pendekatan yang dilakukan dengan menelaah pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum yang ada dan saat ini berkembang di dalam ilmu hukum. Dengan menelaah dan mengkaji pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin hukum tersebut, peneliti berharap akan menemukan ide-ide baru yang dapat memunculkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum, dan asas-asas hukum yang sinkron terhadap isu dan permasalahan hukum yang dihadapi.⁴¹ Pada pendekatan konseptual, akan dapat ditemukan konsep atau teori baru sesuai dengan tujuan penelitian ini yaitu menemukan kepastian hukum mengenai akibat hukum yang diterima oleh Notaris apabila membuat akta pendirian Ormas yang dinyatakan radikal oleh UU Ormas serta perlindungan hukum yang diperoleh pejabat Notaris atas diberlakukannya aturan tersebut. Masalah tersebut dinyatakan dalam rumusan masalah yang selanjutnya akan

⁴¹ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hlm. 135-136.

dianalisis dengan konsep dan teori yang diajukan sebagai tinjauan pustaka atas penelitian ini.

1.6.3. Sumber Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat dogmatis atau yang mempunyai otoritas dimana telah sebelumnya dibuat dan disahkan sebagai hukum normatif. Bahan hukum primer tersebut terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim serta yurisprudensi. Bahan hukum primer yang dijadikan acuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
2. Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
3. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
4. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
5. Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2017 tentang Penetapan Peraturan Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.

6. Undang-Undang Nomor 8 Tahun 2010 tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang
7. Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2017 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2013 tentang Organisasi Kemasyarakatan.
8. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor Dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pencucian Uang.
9. Peraturan Kepala PPATK Nomor 11 Tahun 2016 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan Transaksi Keuangan Mencurigakan Bagi Profesi.

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi hukum yang tidak termasuk sebagai kategori dokumen atau surat resmi yang dikeluarkan oleh Pemerintah. Publikasi tersebut meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan. Pada penelitian ini, bahan hukum sekunder meliputi: buku-buku di bidang hukum, makalah-makalah, artikel-artikel, jurnal hukum dan tesis.

1.6.4. Prosedur Pengumpulan dan pengolahan Bahan Hukum

Prosedur pengumpulan bahan hukum pada penelitian ini langkah pertama yang dilakukan adalah mengumpulkan bahan hukum baik primer

maupun sekunder yang berkaitan dengan metode dan tipe penelitian yang dilakukan guna menjawab isu hukum. Pengumpulan bahan hukum oleh peneliti dengan membaca buku dan perundang-undangan yang telah dimiliki peneliti atau dengan meminjam buku di perpustakaan kampus dan perpustakaan daerah Kota Surabaya serta jurnal-jurnal hukum yang ada di internet yang berkaitan dengan rumusan masalah penelitian.

1.6.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis penelitian ini akan menggunakan metode deduksi (umum ke khusus) yang berawal dari Premis Mayor (bersifat umum) selanjutnya diajukan Premis Minor (bersifat khusus) dan pada akhirnya dibuat suatu kesimpulan atas penelitian.

1.7. SISTIMATIKA PENULISAN

Bab I Pendahuluan menguraikan latar belakang pemikiran dasar dari peneliti mengenai fakta hukum yang melahirkan isu dan permasalahan hukum yang dijadikan obyek penelitian. Isu hukum yang timbul dari fakta hukum tersebut kemudian dirumuskan ke dalam rumusan masalah. Dari rumusan masalah, timbul tujuan penelitian ini dilakukan dengan manfaat penelitian yang akan dirasakan bagi kepentingan akademis dan kepentingan praktisi. Kemudian diterangkan mengenai metode dan tipe penelitian yang dilakukan peneliti untuk menganalisis guna menentukan hasil penelitian.

Setelah itu sistematika penulisan yang menjelaskan gambaran umum dari penelitian yang akan ditulis oleh peneliti.

Bab II Pembahasan atas rumusan masalah yang pertama yakni tentang akibat hukum yang diterima dan bagaimana tanggung jawab Notaris atas pembuatan akta pendirian Ormas yang dikategorikan sebagai Ormas Radikal sesuai dengan UU Ormas serta apa yang perlu dilakukan oleh Notaris apabila ada penugasan untuk pembuatan akta pendirian Ormas agar terhindar dari menyalahi UU Ormas.

Bab III Pembahasan atas rumusan masalah kedua yakni tentang status hukum Ormas yang dinyatakan sebagai Ormas radikal dan oleh karenanya dibubarkan berdasarkan UU Ormas serta bagaimana dengan akta pendiriannya karena pembubaran Ormas tidak dilakukan melalui putusan pengadilan.

Bab IV Bab penutup yang di dalamnya berisikan kesimpulan dari rumusan masalah pertama dan kedua yang dibahas dalam bab kedua dan ketiga, kesimpulan atas pembahasan tersebut kemudian disusun secara sistematis dan obyektif sehingga memperoleh kesimpulan yang utuh, singkat, padat dan selanjutnya dapat direkomendasikan saran-saran yang tepat dan berkualitas atas pokok permasalahan dari penelitian yang diteliti demi kemajuan akademis dan praktis.