

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa merupakan sumber daya alam yang sangat diperlukan manusia untuk mencukupi kebutuhannya. Kendala yang dihadapi adalah pertumbuhan penduduk yang terus meningkat sedangkan ketersediaan tanah yang sangat terbatas.

Seiring dengan pertambahan jumlah penduduk Indonesia yang setiap tahun menunjukkan angka kelahiran yang terus meningkat, maka semakin kompleks pola hubungan yang terjalin antara manusia yang satu dengan lainnya, dan manusia dengan badan hukum. Dinamika dan kebutuhan manusia yang terus berkembang dari waktu ke waktu dan selalu mengalami perubahan serta berkembang dengan cukup pesat, membutuhkan fasilitas untuk mempertahankan kehidupannya, khususnya tanah dan rumah untuk tempat berlindung.

Sesuai dengan tujuan *landreform* di Indonesia maka pemusatan penguasaan tanah oleh sekelompok orang yang dapat merugikan rakyat tidak dibenarkan, hal ini telah diatur dengan penetapan batas maksimum penguasaan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Di dalam praktek masih dijumpai berbagai masalah terutama di dalam pembuktian penguasaan tanahnya, karena tanah-tanah tersebut tidak terdaftar di kantor Pertanahan. Banyak tanah-tanah yang tidak jelas kepemilikannya dan penggunaannya.¹

¹ Chadidjah Dalimunte, *Pelaksanaan Landreform di Indonesia dan Permasalahannya*, (Medan: USUPress, 1998), halaman 133

Demi menjamin kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah di Indonesia, pemerintah diwajibkan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah".

Perbuatan hukum pendaftaran tanah merupakan suatu peristiwa yang sangat penting, karena menyangkut dengan hak keperdataan seseorang atau badan hukum. Hak keperdataan adalah merupakan asasi seseorang manusia atau badan hukum yang harus dijunjung tinggi dan dihormati oleh sesama manusia lainnya yang bertujuan untuk adanya kedamaian dalam ikatan kehidupan kemasyarakatan yang dengan adanya pendaftaran tanah tersebut, maka akan mendapat jaminan akan kepastian hukumnya.

Menurut Pitlo yang dikutip Abdurrahman, menyatakan:

Bahwa pada saat dilakukannya pendaftaran tanah, maka hubungan hukum pribadi antara seseorang dengan tanah diumumkan kepada pihak ketiga atau masyarakat umum sejak saat itulah pihak-pihak ketiga dianggap mengetahui adanya hubungan hukum antara orang dengan tanahnya dimaksud, untuk mana ia menjadi terikat dan wajib menghormati hal tersebut sebagai suatu kewajiban yang timbul dari kepatuhan.

Atas dasar hak menguasai dari negara maka menjadi kewajiban bagi pemerintah melaksanakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-pokok Agraria atau selanjutnya disingkat dengan UUPA baik dengan pendekatan sistematis maupun sporadik. Dalam Pasal 9 UUPA ditentukan bahwa untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah harus didaftarkan. Pendaftaran tanah berfungsi untuk melindungi pemilik tanah.

Di samping itu pendaftaran tanah juga berfungsi untuk mengetahui status sebidang

tanah, siapa pemiliknya, apa haknya berapa luasnya, untuk apa dipergunakan dan sebagainya, dengan kata lain pendaftaran tanah bersifat *land information system* dan *geografis information system*.

Rendahnya pengetahuan masyarakat mengenai hukum pertanahan merupakan salah satu faktor timbulnya persoalan-persoalan di bidang pertanahan. Selain itu pertumbuhan penduduk yang terus meningkat sementara ketersediaan tanah yang sangat terbatas, menjadi salah satu kendala dalam memenuhi kebutuhan akan tanah bagi masyarakat. Karena terbatasnya tanah yang tersedia akan berakibat terjadinya benturan-benturan dan permasalahan atas tanah. Sehingga alas hak atas tanah adalah merupakan persoalan yang sangat penting bagi masyarakat, di mana alas hak merupakan dasar bagi seseorang untuk dapat memiliki hak atas tanah.

Pendaftaran tanah atau dalam literatur sering disebut *land record* atau juga *cadastral* merupakan bagian dari masalah keagrariaan atau *agrarian*. Masalah keagrariaan memang tidak hanya terdiri dari pendaftaran tanah, melainkan juga meliputi: pengaturan hak-hak atas tanah atau *rights on land* atau *land ownership*. Penatagunaan tanah atau *land use control*, dan pengaturan penguasaan tanah atau *land tenure/and occupation*.²

Berdasarkan keempat fungsi keagrariaan tersebut pendaftaran tanah memang yang paling menonjol, baik di negara-negara belum maju maupun di negara-negara sudah maju, karena ia merupakan institusi negara satu-satunya yang mempunyai otoritas untuk memberikan legalitas bagi setiap pemilikan/penguasaan tanah.

Dengan melakukan pendaftaran tanah maka masyarakat perorangan maupun badan hukum akan memperoleh sertifikat hak atas tanah. Sesuai ketentuan Pasal 32 ayat (1) UUPA, sertifikat merupakan tanda bukti hak yang kuat dalam arti selama tidak dapat

² Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Pemda, Teoridan Praktek Pendaftaran Tanah di Indonesia*, (Bandung: Mandar Maju, 2004), hlm 131.

dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum di dalamnya harus diterima sebagai yang benar.

Karenanya oleh pemerintah kebijaksanaan mengenai tanah ini telah diatur dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Daerah Pokok-pokok Agraria atau dikenal dengan UUPA yang berlaku sebagai induk dari segenap peraturan pertanahan di Indonesia bertujuan:

- a. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur.
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan.
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.³

Seseorang yang mengaku memiliki hak atas sesuatu harus dapat membuktikan kepemilikannya tersebut. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang termaktub dalam Pasal 1865 KUHPerdara yang menegaskan bahwa setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.

Berdasarkan isi pasal di atas maka segala peristiwa atau kejadian yang menimbulkan hak harus dibuktikan. Seseorang tidak dapat mengaku memiliki hak atas sesuatu tanpa memiliki bukti adanya kepemilikan tersebut. Dalam hal kepemilikan atas sebidang tanah, seseorang tidak dapat mengaku memiliki sebidang tanah tanpa memiliki bukti adanya kepemilikan atas sebidang tanah tersebut.

Di dalam hukum telah diatur bahwa dalam persoalan perdata, surat/bukti tulisan

³ Andi Hamzah, *Kamus Hukum*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1986), halaman 11.

merupakan bukti yang pertama dan utama. Hal ini sesuai dengan pendapat R. Subekti menyebutkan bahwa pada dasarnya di dalam persoalan perdata alat bukti yang berbentuk tulisan itu merupakan alat bukti yang diutamakan atau alat bukti yang Nomor satu jika dibandingkan dengan alat-alat bukti lainnya.⁴

Pasal 1867 KUHPerdata menyebutkan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan otentik atau dengan tulisan di bawah tangan. Dari ketentuan pasal di atas diketahui bahwa baik tulisan otentik atau tulisan di bawah tangan oleh hukum keduanya diakui sebagai alat bukti tertulis bagi pemegang surat tersebut. Surat sebagai alat pembuktian tertulis dapat dibedakan dalam akta dan surat bukan akta. Kemudian akta dapat dibedakan pula menjadi akta otentik dan akta di bawah tangan.⁵

Pengertian Hibah dapat dilihat dalam ketentuan pasal 1666 Kitab Undang- Undang Hukum Perdata yaitu:

“Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah di waktu hidupnya dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu. Undang - undang tidak mengakui lain-lain hibah selain hibah-hibah diantara orang-orang yang masih hidup.”

Dari ketentuan pasal 1666 KUH Perdata diatas jika dirinci adalah sebagai berikut :

- 1) Hibah adalah suatu persetujuan dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya dengan cuma-cuma dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu.
- 2) Hibah harus diadakan antara orang yang masih hidup.¹

Kemudian di dalam ketentuan pasal 1682 KUH Perdata menentukan bahwa hibah

⁴ R. Subekti, *Hukum Pembuktian*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 1987), halaman 7.

⁵ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, (Yogyakarta: Liberty, 2002), hlm 149.

harus dilakukan dengan akta notaris, jika tidak maka hibah itu batal.

Akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang- Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.⁶ Sedangkan akta di bawah tangan ialah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan oleh seorang pejabat. Jadi semata-mata dibuat antara para pihak yang berkepentingan.⁷

Terlihat perbedaan pokok antara akta otentik dengan akta di bawah tangan adalah cara pembuatan atau terjadinya akta tersebut. Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat. Sementara akta di bawah tangan cara pembuatan atau terjadinya tidak dilakukan oleh dan atau dihadapan pejabat pegawai umum, tetapi cukup oleh pihak yang berkepentingan saja. Sehingga kekuatan pembuktian pada akta otentik memiliki kepastian hukum yang lebih dibanding dengan akta di bawah tangan karena pejabatlah yang menerangkan kebenaran dari apa yang dilihat, didengar dan dilakukan pejabat, sedangkan untuk akta di bawah tangan maka pengakuan dari pihak yang bertanda tangan menjadi kekuatan pembuktian secara formal.

Akta otentik merupakan alat pembuktian yang sempurna bagi kedua belah pihak dan ahli warisnya serta sekalian orang yang mendapat hak darinya tentang apa yang dimuat dalam akta tersebut. Dari ketentuan Pasal tersebut dimengerti akta otentik merupakan bukti yang mengikat yang berarti kebenaran dari hal-hal yang tertulis dalam akta tersebut harus diakui oleh hakim, yaitu akta tersebut dianggap sebagai benar selama

⁶ Lihat Pasal 1868 KUHPerduta.

⁷ Sudikno Martokusumi, *Loc.Cit*, halaman 158.

kebenarannya itu tidak ada pihak lain yang dapat membuktikannya.⁸

Akta di bawah tangan juga dapat menjadi alat pembuktian yang sempurna terhadap orang yang menandatangani serta para ahli warisnya dan orang-orang yang mendapatkan hak darinya hanya apabila tanda tangan dalam akta di bawah tangan tersebut diakui oleh orang terhadap siapa tulisan itu hendak dipakai.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat disimpulkan bahwa agar bukti kepemilikan atas tanah merupakan pembuktian yang sempurna harus dibuat dalam akta otentik dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu. Dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan:

Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.”

Sehubungan dengan pembuatan akta otentik yang berhubungan tanah maka dengan tugas dalam ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f, Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menentukan bahwa Notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Sudah tentu suatu akta itu dapat diajukan sebagai bukti maka harus memenuhi ketentuan tentang syarat-syarat sahny suatu perjanjian yang termaktub dalam Pasal 1320 KUHPerdato.

Jika sebidang tanah telah disertifikatkan maka tidak mudah bagi orang lain atau pihak manapun untuk merebutnya, apalagi bila usia” sertifikat itu telah melampaui lima

⁸ Pasal 1970 KUHPerdato

tahun. Pemilik sertifikat tanah sebagai pemegang hak-hak milik atas tanah tidak bisadiganggu gugat oleh siapapun setelah sertifikat tersebut iberusia” lima tahun. iHanya pada usia sertifikat di bawah lima tahun sajalah pihak lain diberikan kesempatan untuk menggugat kepemilikan atau penguasaan hak atas tanah si pemegang sertifikat, kalau memang mempunyai bukti yang juga berkekuatan hukum sama derajatnya”.⁹

Hakikat kepastian hukum sebenarnya terletak pada kekuatan sertifikat kepemilikan hak atas tanah sebagai bukti kepemilikan termasuk di pengadilan. Namun kepastian hukum dengan sistem negatif pada hakikatnya merupakan kepastian hukum yang relatif, dalam arti oleh peraturan Perundang-undangan dijamin kepastian hukum selama tidakdibuktikan sebaliknya.¹⁰

Selain itu, banyak juga kasus terjadi tumpang tindih sertifikat atas tanah, di mana pada satu bidang tanah terdapat beberapa sertifikat hak atas tanah tersebut yang juga menjadi persoalan.

Keberadaan surat di bawah tangan, sebagai salah satu pembuktian hak dalam penerbitan sertifikat pada kantor pertanahan, dapat menimbulkan ketidakpastian bagi pemegang hak. Akibatnya, meskipun sertifikat merupakan alat bukti yang kuat bagi pemegangnya, namun hal tersebut belum bisa memberikan jaminan adanya kepastian hukum bagi mereka.

Atas dasar pemikiran dan asumsi sebagaimana diuraikan di atas, maka judul yang penulis pilih adalah : **“Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor**

Pertanahan Kota Bukittinggi ”

⁹ Suardi, *Hukum Agraria*, Jakarta: IBLAM, 2005, hlm 140.

¹⁰ S. Chandra, *Op.Cit.*, halaman 122.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka perlu adanya perumusan masalah guna mempermudah pembahasan selanjutnya. Adapun permasalahan yang akan dikemukakan adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Proses Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi ?
2. Bagaimana Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, penelitian ini bertujuan sebagai berikut :

1. Untuk mengetahui proses Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi .

D. Manfaat Penelitian

Berangkat dari perumusan masalah yang telah dikemukakan diatas, ada beberapa manfaat yang ingin penulis peroleh. Adapun manfaat tersebut penulis kelompokkan menjadi 2 (dua) kelompok, yaitu :

1. Manfaat Teoritis.

- a. Untuk memperkaya khazanah ilmu pengetahuan dan wawasan penulis baik di bidang hukum pada umumnya dan bidang hukum Agraria.
- b. Untuk memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum secara teoritis khususnya bagi hukum Agraria, yang berkaitan dengan Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tanggan Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bukittinggi.

2. Manfaat Praktis

- a. Penulis mengharapkan agar dapat memberikan sumbangan pemikiran mengenai hukum Notaris, berkaitan dengan Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tanggan Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bukittinggi.
- b. Hasil penelitian ini di harapkan dapat bermanfaat bagi masyarakat umum dalam bidang hukum pertanahan berkaitan dengan Prosedur Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tanggan Pada Badan Pertanahan Nasional Kota Bukittinggi.
- c. Diharapkan bermanfaat bagi masyarakat dan kaum akademisi dalam pengetahuan pemahaman hukum Agraria.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah dilakukan, diketahui telah ada penelitian terdahulu yang berkaitan Penelitian yang berjudul “ Tinjauan Yuridis Terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah Melalui Proyek Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Gunung

Kidul (Studi Atas Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) oleh Mugi Hartana Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Syariah dan Hukum Universitas Islam Negeri Sunan Kalijaga Yogyakarta Tahun 2015 dengan rumusan masalah tentang pendaftaran melalui Proyek Nasional Agraria (PRONA) di Kabupaten Gunung Kidul.

Dalam penelitian ini yang akan dibahas adalah bagaimana pelaksanaan **Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi.**

Dengan demikian penulisan ini memiliki kesamaan dan perbedaan dengan penelitian di atas. Persamaannya adalah penelitian ini sama – sama membahas mengenai pendaftaran tanah. Adapun perbedaannya adalah penelitian lebih memfokuskan pada cara dan penyelesaian **Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah Di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi.**

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

A. Teori Kepastian Hukum

Teori kepastian hukum ini digunakan untuk membahas rumusan masalah penelitian pertama dan kedua, hal ini erat kaitannya dengan keberadaan teori kepastian hukum sebagaimana dimaksudkan di atas menurut Rusli Effendi dan kawan-kawan, kepastian hukum tidak dapat dipisahkan dari tujuan hukum itu sendiri. Tujuan hukum itu dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, yaitusebagaiberikut.¹¹

- 1) Dari sudut pandang ilmu hukum normatif, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukum;
- 2) Dari sudut pandang filsafat hukum, maka tujuan hukum dititikberatkan pada segi keadilan; dan

¹¹Rusli Effendi, Achmad Ali, danPoppy Andi Lolo,1991,*Teori Hukum*, Pers UniversitasHassanuddin,Makassar.hlm. 79.

- 3) Dari sudut pandang sosiologi hukum, maka tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatan.

Hal di atas membawa kepada tiga nilai dasar hukum sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, yaitu keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.¹² Apa yang dikemukakan Radbruch di atas, maka dengan tiga nilai dasar itulah yang merupakan tujuan hukum dalam arti luas, yaitu sebagai berikut.

- 1) Untuk mewujudkan keadilan.
- 2) Untuk memberikan kemanfaatan.
- 3) Untuk mewujudkan kepastian hukum.¹³

Selanjutnya, Apeldoorn menyatakan bahwa kepastian hukum dapat diartikan dari beberapa segi.¹⁴ Apeldoorn hanya mengetengahkan dua pengertian.¹⁵ *Pertama*, kepastian hukum berarti dapat ditentukan hukum apa yang berlaku untuk masalah-masalah konkret. Dengan dapat ditentukannya peraturan hukum untuk masalah-masalah yang konkret, pihak-pihak yang berperkara sudah dapat mengetahui sejak awal ketentuan-ketentuan apakah yang akan dipergunakan dalam sengketa tersebut. Berkaitan dengan itu, Pound mengemukakan kepastian hukum memungkinkan adanya "*predictability*". Apa yang dikemukakan oleh Pound ini oleh Apeldoorn dianggap sejalan dengan apa yang diketengahkan oleh Holmes dengan pandangan realismenya. Holmes mengatakan bahwa *The prophecies of what the court will do in fact and nothing more pretentious are what I mean by law*. Oleh Apeldoorn dikatakan bahwa pandangan tersebut kurang tepat karena pada

¹²Theo Huijbers, *Filsafat hukum dalam lintasan sejarah*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, hlm.162-166.

¹³Rusli Effendi, Achmad Ali, dan Poppy Andi Lolo, *Op., Cit.*

¹⁴P. Van Dijk, *Van Apeldoorn's Inleiding tot, de Studie von het Nederlandse Recht, Tjeenk-Willijk*, 1985, hlm. 110. Lihat juga Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media, Jakarta, hlm. 59.

¹⁵ *Ibid*

kenyataannya hakim juga dapat memberi putusan lain dari apa yang diduga oleh pencari hukum.¹⁶

Kedua, kepastian hukum berarti perlindungan hukum. Dalam hal ini para pihak yang bersengketa dapat dihindarkan dari kesewenangan penghakiman. Ini berarti, adanya kepastian hukum juga membatasi pihak-pihak yang mempunyai kewenangan yang berhubungan dengan kehidupan seseorang, yaitu hakim dan pembuat peraturan. Dengan demikian, pendapat Apeldoorn terhadap pandangan yang dikemukakan oleh Holmes juga mempunyai kelemahan. Memang benar hakim mempunyai kebebasan untuk menafsirkan peraturan hukum, memiliki diskresi bahkan bilamana perlu membuat hukum. Akan tetapi, adanya peraturan untuk masalah-masalah yang konkret perlu dijadikan acuan dalam menyelesaikan perkara yang mirip yang dihadapkan kepadanya.¹⁷

Aliran Hukum Alam (*natural law*) beranjak dari premis utama bahwa manusia adalah bagian dari alam, dan karenanya hukum juga lahir dari alam.¹⁸ Hukum dibentuk karena kesadaran akal budi manusia untuk mengatur hidup mereka agar tidak terjadi pertentangan karena naluri manusia yang berbeda-beda. Oleh karenanya kaum naturalis menganggap hukum adalah identik dengan moral, yang menentukan prinsip-prinsip keadilan sebagai landasan utama pembentuk hukum.¹⁹ Keadilan menurut hukum alam adalah bila orang memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi haknya (*unicuiquesuumtribuere*), dan jangan merugikan orang lain (*neminemlaedere*).²⁰

¹⁶ Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Lawbook Co, Sydney 2002, dalam *Ibid*, hlm. 60.

¹⁷ *Ibid*.

¹⁸ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-pokok Filsafat Hukum: apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2006, hlm.104

¹⁹ *Ibid*, hlm. 112

²⁰ Meuwissen, *Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu hukum, Teori hukum dan Filsafat hukum* terjemahan Arief Sidarta, Refika Adhitama, Jakarta, 2008, hlm. 83.

B. Teori Perlindungan Hukum

Teori perlindungan hukum diperlukan untuk menganalisis permasalahan yang berkaitan dengan rumusan masalah kedua dan ketiga, sebagaimana dikemukakan bahwa sengketa akan menimbulkan adanya pihak yang dirugikan sebagaimana gambaran masalah yang telah dirumuskan tersebut. Berkaitan dengan perlindungan dalam kepustakaan hukum bagi rakyat bahwa perlindungan hukum dimaknai sebagai *rechtsbescherming van deburgerstegende over-heid* dan dalam kepustakaan bahasa Inggris *legal protection of the individual in relation of administrative authorities*.

Memberikan perlindungan terhadap hak-hak warga negara, merupakan unsur pokok dari sebuah negara hukum. Perlindungan hukum mempunyai keterkaitan yang sangat erat dengan penegakan hukum karena tidak ada suatu perlindungan tanpa adanya penegakan norma-norma hukum secara tepat dan tegas. Menurut Poernomo dalam hukum pidana dikenal adanya dua segi perlindungan hukum, yaitu perlindungan hukum primer yang dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dan individu dari gangguan kejahatan dan perlindungan hukum pada segi sekunder dimaksudkan untuk melindungi masyarakat dan individu dari perlakuan yang tidak wajar oleh kewenangan penguasa²¹. Sedangkan menurut Hadjon dalam bukunya *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, menyatakan bahwa perlindungan hukum dapat dibagi menjadi 2 (dua), yaitu sebagai berikut.

- 1) Perlindungan hukum preventif bahwa perlindungan hukum preventif, kepada rakyat diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan (*inspraak*) atau pendapatnya

²¹Hambali Thalib, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan (Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan di Luar Kodifikasi Hukum Pidana)*, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hlm. 33.

sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Jadi perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa.

- 2) Perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi pemerintahan yang didasarkan kepada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan yang preventif pemerintah terdorong untuk bersikap hati-hati dalam mengambil keputusan yang didasarkan pada diskresi.²²

Sarana perlindungan hukum yang preventif agak ketinggalan bila dibandingkan dengan sarana perlindungan yang represif, namun dewasa ini sarana perlindungan hukum yang preventif dirasakan penting manakala dihubungkan dengan asas *Freies Ermessen*. Misalnya keberatan (*inspraak*) dari rakyat atau dimintai pendapatnya mengenai rencana keputusan. Di Eropa dikenal misalnya, *therighttobeheardandaccesstoinformation* yang bermakna bahwa individu yang terkena tindak pemerintahan dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya. Intinya rakyat memiliki hak untuk didengar.²³ Menurut Raharjo, perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dalam perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberi oleh hukum.²⁴

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa fungsi perlindungan hukum tersebut, pada dasarnya adalah kepentingan manusia karena hukum mempunyai tujuan yang demikian. Dalam arti, bahwa tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan.

²²Phillipus M. Hadjon, P. M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hlm. 2

²³*Ibid.*, hlm. 3

²⁴Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hlm. 54

2. Kerangka Konseptual

Selain didukung dengan kerangka teoritis, penulisan ini juga di dukung oleh kerangka konseptual yang merumuskan defenisi – defenisi tertentu yang berhubungan dengan judul yang diangkat, yang dijabarkan sebagai berikut :

1. **Pendaftaran tanah** adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus – menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang – bidang tanah dan satuan – satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang – bidang tanah yang sudah haknya dan hak milik satuan rumah susun serta hak – hak tertentu yang membebaninya.²⁵
2. **Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali** adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah ini.²⁶
3. **Pendaftaran Tanah Secara Sistematis** adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum di daftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa / kelurahan.²⁷

²⁵ Pasal 1 butir 1 , Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

²⁶ Ibid , Pasal 1 butir 9

²⁷ Ibid, Pasal 1 butir 10.

4. **Pendaftaran Tanah Secara Sporadik** adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ atau kelurahan secara individual atau massal.²⁸
5. **Pejabat Pembuat Akta Tanah** , selanjutnya disebut PPAT , adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta – akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.²⁹

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan Masalah

Pendekatan penelitian yang peneliti gunakan adalah hukum Yuridis Empiris (*sociolegal research*). Pendekatan Yuridis digunakan untuk menganalisis berbagai Peraturan Perundang–undangan berkaitan dengan permasalahan diatas, Sedangkan Pendekatan Empiris digunakan untuk menganalisis hukum dengan melihat ke sesuatu kenyataan hukum di dalam masyarakat.³⁰

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang permasalahan diatas, serta kendala yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut.

2. Jenis dan Sumber Data

²⁸ Ibid, Pasal 1 burir 11

²⁹ Pasal 1 butir 1, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

³⁰ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm 105

Data yang digunakan dalam penelitian ini :

1. Data Primer / Data Lapangan

Data Primer adalah data yang dikumpulkan langsung dari hasil penelitian di lapangan yang diperoleh langsung dari Notaris/ PPAT dan pada kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kota Bukittinggi yang dilakukan dengan wawancara / *interview*, teknik wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur maksudnya pertanyaan telah disusun dan disiapkan sebelumnya, tetapi tidak tertutup kemungkinan untuk menanyakan suatu hal yang ada kaitannya dengan pertanyaan yang sedang ditanyakan dengan pertanyaan selanjutnya, wawancara ini dilakukan dengan pihak – pihak yang terkait dalam masalah.

2. Data Sekunder

Sumber data sekunder dalam penelitian ini utamanya adalah bahan hukum yang terdiri dari :

- a. **Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang – undangan yang berlaku yang ada kaitannya dengan permasalahan di atas. Adapun peraturan yang dipergunakan adalah :
 1. Kitab Undang – Undang Hukum Perdata.
 2. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok – Pokok Hukum Agraria.
 3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

4. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan PPAT.
5. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997, yang Mengatur Tentang Pendaftaran Tanah Sporadik.
6. Peraturan Kepala BPN Nomor 1 tahun 2006, Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Tentang Peraturan Jabatan PPAT

- b. **Bahan Hukum Sekunder**, bahan hukum memberikan penjelasan mengenai hal bahan hukum Primer yang terkait dengan penelitian yang dilakukan, diantaranya :
1. Buku – buku yang berkaitan.
 2. Makalah – makalah dan hasil penelitian lainnya.
 3. Teori – teori hukum dan pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- c. **Bahan Hukum Tertier**, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti berasal dari Kamus Hukum dan Eksiklopedia yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah sebagai berikut :

1. Studi Dokumen

Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan – bahan hukum yang terdiri dari bahan – bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier. Langkah – langkah yang ditempuh untuk melakukan studi dokumen dimaksud dimulai dari studi dokumen terhadap bahan hukum primer, kemudian baru bahan hukum sekunder dan tertier.³¹

Setiap bahan itu harus diperiksa ulang validasi dan reabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.

2. **Wawancara Mendalam (*Indepth Interview*)** yaitu melakukan pertanyaan tanya jawab / wawancara yang dilakukan berulang kali dengan responden di lokasi penelitian. Responden terdiri dari para Notaris/ PPAT dan pada Kantor Badan Pertanahan Negara (BPN) kabupaten Kota Bukittinggi.

4. Teknik Pengolahan dan Analisis data

Dari bahan atau data – data yang diperoleh melalui data primer dan data sekunder tidak semua dimasukkan ke dalam hasil penelitian, akan tetapi terlebih dahulu dipilih data yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti kemudian dituangkan dalam bentuk logis dan sistematis sehingga diperoleh data – data yang terstruktur. Untuk menganalisa data yang diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif yaitu analisa terhadap data – data untuk menghasilkan data yang tersusun secara sistematis berdasarkan peraturan perundang – undangan, pendapat para ahli dan hasil penelitian penulis.

³¹ Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta : RajaGrafindo Persada, 1995, hlm 13 - 14

