

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Homo homini lupus secara harfiah dapat diartikan sebagai "Manusia adalah serigala bagi manusia yang lain." Istilah tersebut dicetuskan oleh *Plautus* pada tahun 195 SM (Sebelum Masehi), kemudian istilah ini dipopulerkan oleh *Thomas Hobbes*, untuk menggambarkan betapa sebenarnya sangat sengit persaingan diantara manusia yang satu dengan yang lain, yang disebutnya sebagai peperangan abadi (*perpetual war*).¹ *Thomas Hobbes* (1588–1679 M) dalam bukunya *Leviathan* mengatakan bahwa manusia adalah serigala bagi manusia lainnya. Manusia memiliki keinginan dan nafsu sendiri yang berbeda-beda antara manusia yang satu dan yang lainnya. Selama manusia masih hidup, hasrat dan nafsu duniawi akan selalu melekat dalam dirinya. Masalahnya adalah manusia memiliki berbagai watak dan karakter, ada yang bisa menahan nafsu tersebut dan ada juga yang tidak bisa menahannya sehingga memberikan dampak negatif kepada sesamanya. Inilah yang menjadi alasan mengapa hukum sangat diperlukan untuk mengatur keharmonisan hubungan antara sesama manusia di atas bumi ini.²

Berdasarkan ajaran *Hobbes* di atas, hukum memainkan peranan yang penting dalam suatu masyarakat, dan bahkan mempunyai multifungsi untuk

¹ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 29.

² Roberto M. Unger, *Teori Hukum Kritis: Posisi Hukum dalam Masyarakat Modern*, Penerbit Nusa Media, Bandung, 2007, hlm. 231.

kebaikan masyarakat, demi mencapai keadilan, kepastian hukum, ketertiban, kemanfaatan, dan lain-lain tujuan hukum. Akan tetapi, keadaan sebaliknya dapat terjadi bahkan sering terjadi, dimana penguasa negara menggunakan hukum sebagai alat untuk menekan masyarakat, agar masyarakat dapat dihalau ketempat yang diinginkan oleh penguasa negara. *Law as a tool of social engineering* merupakan teori yang dikemukakan oleh *Roscoe Pound*, yang berarti hukum sebagai alat pembaharuan dalam masyarakat, dalam istilah ini hukum diharapkan dapat berperan merubah nilai-nilai sosial dalam masyarakat. *Pound* menyatakan bahwa hukum adalah lembaga terpenting dalam melaksanakan kontrol sosial. Hukum secara bertahap telah menggantikan fungsi agama dan moralitas sebagai instrumen penting untuk mencapai ketertiban sosial. Menurutnya, kontrol sosial diperlukan untuk melestarikan peradaban karena fungsi utamanya adalah mengendalikan “aspek internal atau sifat manusia”, yang dianggapnya sangat diperlukan untuk menaklukkan aspek eksternal atau lingkungan fisik.³

Keserakahan manusia membuat mereka dapat melakukan tindakan apa saja sekalipun tindakan itu akan melukai atau merugikan orang lain. Misalnya dalam bidang pertanahan yang merupakan kebutuhan vital bagi Bangsa Indonesia, kita sering mendengar dan menyaksikan bahwa seseorang dapat menguasai tanah yang sebenarnya dia tidak memiliki alas hak. Sementara orang yang memiliki alas hak tidak dapat menguasai tanah tersebut karena telah terjadi penipuan atas dirinya. Untuk mengatasi masalah ini, Pemerintah Republik Indonesia (RI) telah mengundang Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

³ Lili Rasjidi dan Ira Thania Rasjidi, *Dasar-dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2007, hlm. 74.

Undang-Undang ini bertujuan untuk mengatasi perilaku jahat dan melindungi perilaku baik yang berkaitan dengan pertanahan. Undang-Undang ini berperan sebagai *Law as a tool of social engineering* yang memberikan kontrol sosial bagi perilaku masyarakat di bidang pertanahan.

Bagi negara agraris seperti Indonesia, tanah merupakan barang yang amat vital. Setiap kegiatan yang dilakukan di negara itu, baik oleh seorang warga negara perorangan, sekelompok orang, suatu badan hukum ataupun oleh Pemerintah pasti melibatkan soal tanah. Dengan tanah dan di atas tanah itu semua kegiatan (phisik) dilakukan oleh Bangsa Indonesia.⁴

Di dalam sistem hukum pertanahan Indonesia, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria merupakan dasar hukum pengaturan masalah agraria nasional saat ini. Tujuan UUPA adalah untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur serta menjamin kepastian hukum dalam kegiatan pertanahan. Hal ini tertuang secara eksplisit dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA yang menjamin kepastian hukum oleh pemerintah melalui pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai ketentuan-ketentuan yang bukan hanya pelaksanaan Pasal 19 UUPA, tetapi sebagai Peraturan Pemerintah yang menjadi tulang punggung yang mendukung berjalannya

⁴ Sudjito, *Prona, Pensertifikatan Tanah Secara Massal dan Penyelesaian Sengketa Tanah Yang Bersifat Strategis*, Liberty, Yogyakarta, 1987, hlm. 1

administrasi dan sebagai salah satu wujud Tertib Pertanahan dan Hukum Pertanahan di Indonesia.⁵

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, pendaftaran tanah diartikan sebagai 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 ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Tujuan pendaftaran tanah adalah :

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

⁵ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2010, hlm. 5.

Pendaftaran tanah oleh pemerintah diselenggarakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Badan Pertanahan Nasional (BPN), yakni sebuah lembaga Pemerintahan berbentuk Kementerian yang bidang tugasnya meliputi bidang pertanahan. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) di wilayah Provinsi dan Kabupaten atau Kota, yang melakukan kegiatan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah. Dalam melaksanakan tugasnya, kantor pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta yang terkait dengan tanah. Sesuai dengan ketentuan Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka dokumen data fisik dan data yuridis yang disimpan di kantor pertanahan pada dasarnya boleh diketahui setiap orang (asas publisitas), namun dokumen yang tercantum dalam daftar nama hanya terbuka atas instansi tertentu (asas spesialisitas) karena tugas pokok dan fungsi jabatan, misalnya atas perintah Hakim dalam sidang perkara pembuktian di Pengadilan boleh diperlihatkan secara terbuka kepada pihak yang berperkara. Informasi tentang sertipikat hak atas tanah di kantor pertanahan diperlukan untuk mengetahui kesesuaian data sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan sama dengan data buku tanah di Kantor Pertanahan. Selain itu, juga diperlukan untuk mengetahui beban-beban di atas tanah tersebut seperti hak tanggungan yang melekat di atas hak atas tanah bersangkutan, dan lebih penting lagi untuk mengetahui apakah hak atas tanah bersangkutan tidak sedang dalam obyek sengketa.⁶ Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah disebutkan

⁶ S. Chandra (I), Sertipikat Kepemilikan Hak Atas Tanah Persyaratan Permohonan di Kantor Pertanahan, PT. Gramedia Wididia Sarana Indonesia, Jakarta, 2005, hlm. 47.

bahwa dalam Peraturan Pemerintah yang menyempurnakan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ini sekarang telah dikeluarkan Peraturan Menteri Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita sebagai acuan dalam Pelaksanaannya yang lebih spesifik.

Sekalipun dalam pelaksanaannya, pendaftaran tanah di Indonesia telah dilakukan sebagaimana yang diatur di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Namun masih saja terjadi sengketa pertanahan yang saat ini menjadi pekerjaan rumah bagi pemerintah. Hal ini disebabkan karena sertipikat sebagai alat pembuktian yang kuat ternyata belum sepenuhnya menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya. Terlebih lagi dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 memberi peluang di mana sepanjang ada pihak lain yang merasa berhak, dapat menggugat pihak yang namanya tercantum dalam sertipikat secara keperdataan ke pengadilan umum, atau menggugat Kepala BPN/ Kepala Kantor Pertanahan, Pengadilan Tata Usaha Negara.⁷ Masyarakat yang merasa haknya dirugikan dapat mengajukan gugatan, gugatan dapat disimpulkan sebagai suatu tuntutan hak, dari setiap orang atau pihak (kelompok) atau badan hukum yang merasa hak dan kepentingannya dirugikan dan menimbulkan perselisihan, yang ditujukan kepada orang lain atau pihak lain yang menimbulkan kerugian itu melalui pengadilan.⁸

Pihak yang merasa dirugikan tersebut dapat memohonkan pencatatan dalam buku tanah atau biasa disebut dengan istilah pemblokiran tanah atau pencatatan blokir. Pemblokiran tanah diatur dalam Peraturan Menteri

⁷ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika., Jakarta, 2010, hlm. 2 .

⁸ Shopar Maru Hutagalung, S.H.,M.H, *Praktik Peradilan Perdata dan Alternatif Penyelesaian Sengketa*, Cetakan Kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, hlm. 1.

ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita. Berdasarkan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017, pemblokiran diartikan sebagai perbuatan pencatatan blokir adalah tindakan administrasi Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk untuk menetapkan keadaan status quo (pembekuan) pada hak atas tanah yang bersifat sementara terhadap perbuatan hukum dan peristiwa hukum atas tanah tersebut.

Pemblokiran buku tanah sertipikat diawali oleh suatu hubungan hukum antara dua pihak atau lebih yang melibatkan sertipikat sebagai obyek sengketa. Kerugian yang dialami oleh salah satu pihak dalam proses jual beli memunculkan adanya permohonan pemblokiran buku tanah sertipikat ke Kantor Badan Pertanahan,⁹ dengan tujuan agar si pemilik sertipikat tidak dapat melakukan transaksi hukum atas tanah yang dipersoalkan. Tujuan pihak pemblokir adalah agar tanah tersebut berada dalam *status quo*. Dengan mengetahui sertipikat hak atas tanah dalam keadaan blokir, maka PPAT tidak dapat membuat akta peralihan atas tanah tersebut, Jika PPAT tetap membuat akta peralihan terhadap tanah yang berada dalam keadaan blokir maka dapat batal demi hukum, sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 ayat (1) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur bahwa: “obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa”.

Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 memuat tentang syarat, kewenangan, jangka waktu, tahapan pencatatan hingga penghapusan blokir dan sita. Peraturan pemblokiran bertujuan untuk

⁹ Filzah Aziza Ibrahim dan H. Yusriyadi, “Pemblokiran Buku Tanah Yang Dilakukan Oleh Pihak Pembeli Berdasarkan Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli,” NOTARIUS, Volume 11 Nomor 1 (2018), hlm. 44.

mewujudkan keseragaman, standarisasi dan tertib administrasi dalam pelaksanaan pencatatan dan penghapusan catatan blokir. Tujuan pemblokiran tanah yaitu sebagai upaya pengamanan berupa pencegahan/ penghentian untuk sementara terhadap segala bentuk perubahan terhadap sertipikat hak atas tanah tersebut oleh kantor pertanahan hingga adanya putusan tetap dari Pengadilan. Dengan demikian tanah tersebut tidak dipindahkan ataupun disalahgunakan kepemilikannya oleh pihak lain sampai adanya putusan pengadilan.¹⁰

Dalam rangka tertib administrasi pertanahan, melakukan pencatatan blokir, sita atau adanya sengketa dan perkara mengenai hak atas tanah perlu dilakukan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah berupa pencatatan pada buku tanah dan surat ukur. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah pihak yang merasa dirugikan wajib mendaftarkan perubahan yang terjadi kepada kantor pertanahan sehingga data yang ada di kantor pertanahan sesuai dengan keadaan di lapangan.

Pencatatan blokir tanah ini dapat digunakan untuk melindungi hak keperdataan seseorang yang berkaitan dengan kepemilikan tanah dimana ada dugaan bahwa kepemilikannya atas tanah telah beralih kepada orang lain. Eks Duta Besar Indonesia untuk AS, Dino Patti Djalal, pernah mengalami hal seperti ini. Keluarganya telah menjadi korban mafia tanah. Ia menyebut ibunya telah menjadi korban mafia tanah lantaran sertipikat rumah tiba-tiba beralih nama menjadi milik orang lain. Padahal menurut Dino, ibunya tidak pernah menjual rumah tersebut kepada siapa pun.¹¹ Dalam rangka melindungi

¹⁰ Adrian Sutedi, Sertipikat Hak Atas Tanah, Jakarta : Sinar Grafika, Jakarta, 2011. hlm. 2-3.

¹¹ CNBC Indonesia, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20210211112828-4-222678/fakta-fakta-rumah-ibu-dino-patti-djalal-dijarah-mafia-tanah>, terakhir dikunjungi tanggal 9 Februari 2022.

hak kepemilikannya Dino Patti Djalal secara pribadi dapat mengajukan permohonan pencatatan blokir atas sertipikat tanah dimaksud.

Contoh lain adalah kasus tanah Nirina Zubir dimana enam sertipikat tanah milik keluarga Nirina Zubir telah dibalik nama oleh orang yang tidak berhak atau oleh pelaku mafia tanah. Setelah mengetahui adanya perbuatan pidana tersebut, Nirina Zubir mengajukan permohonan kepada Menteri ATR/Kepala BPN untuk mencatatkan blokir sertipikat agar tidak dapat digunakan untuk diperjualbelikan ataupun berpindah tangan. Ternyata dari enam sertipikat, hanya empat sertipikat yang bisa diblokir karena yang dua sertipikat lagi telah beralih nama.¹²

Pengajuan pencatatan blokir sertipikat tanah dapat juga diajukan oleh penegak hukum. Kejaksaan Agung mengajukan permohonan kepada Badan Pertanahan Nasional (BPN) untuk memblokir sebanyak 156 sertipikat tanah milik Komisaris PT. Hanson International Tbk, Benny Tjokrosaputro. Pemblokiran sertipikat tanah tersebut menyusul ditetapkannya Benny sebagai tersangka dalam kasus dugaan tindak pidana korupsi dalam pengelolaan keuangan dan dana investasi oleh PT. Asuransi Jiwasraya. Dari 156 sertipikat tersebut, 84 sertipikat tanah yang terletak di Lebak, Banten dan 72 bidang tanah di Tangerang. Pemblokiran dilakukan agar sertipikat tanah tidak bisa dijual oleh tersangka. Tak hanya memblokir sertipikat tanah.¹³

Pemblokiran sertipikat tanah dapat dilihat dari dua sisi. Dari satu sisi, pemblokiran berguna bagi orang yang mengajukan permohonan untuk

¹² Kompas
Com, <https://www.kompas.com/properti/read/2021/11/26/142351621/bpn-blokir-4-sertifikat-tanah-keluarga-nirina-zubir-yang-dibalik-nama?page=all>. Terakhir dikunjungi tanggal 7 Februari 2022.

¹³ CNBC INDONESIA,
<https://www.cnbcindonesia.com/market/20200117110558-17-130691/kejaung-blokir-156-sertifikat-tanah-benny-tjokro>. Terakhir dikunjungi tanggal 9 Februari 2022.

melindungi hak keperdataannya. Di sisi lain, pemblokiran menimbulkan kerugian bagi orang yang sertifikatnya diblokir. Hal ini terjadi karena dalam praktek pemblokiran sertifikat, kita sering mendengar bahwa status blokir kadang-kadang berlangsung dalam waktu yang lama. Menurut Pasal 13 ayat (1) Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017, blokir oleh perorangan atau badan hukum berlaku untuk jangka waktu 30 (tiga puluh) hari kalender terhitung sejak tanggal pencatatan blokir. Sedangkan blokir oleh penegak hukum berlaku sampai dengan dihentikannya kasus pidana yang sedang dalam penyidikan dan penuntutan, atau sampai dengan dihapusnya pemblokiran oleh penyidik yang bersangkutan.

Dalam beberapa kasus pemblokiran yang dilakukan oleh individu tidak diikuti dengan perbuatan hukum mengajukan gugatan ke pengadilan. Akibatnya pemblokiran itu melekat terus pada status sertifikat tanah yang diblokir. Sebenarnya berdasarkan hukum, blokir secara otomatis berakhir selama 30 hari. Namun dalam kenyataannya, ketika si pemilik sertifikat hendak menjual tanahnya yang diblokir, Kantor Badan Pertanahan tidak bisa mengabulkan transaksi jual beli tersebut karena masih dalam status blokir. Padahal pemblokiran itu tidak dilanjutkan ke proses hukum. Demi hukum harusnya blokir tersebut gugur demi hukum. Berdasarkan hasil Penelitian Syuryani dan Nessa Fajriana Farda, Sejak tahun 2018 sampai pertengahan tahun 2021 telah tercatat sebanyak 27 berkas Permohonan Blokir Sertifikat pada Aplikasi Komputerisasi Kantor Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota. Banyaknya masyarakat ataupun instansi yang melakukan pemblokiran sertifikat ke Kantor Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota tidak menutup

kemungkinan akan terjadinya permasalahan hukum seperti yang digambarkan di atas.¹⁴

Di sisi lain, pemblokiran sertipikat tanah yang diajukan oleh penegak hukum atau dalam rangka penegakan hukum juga dapat menimbulkan masalah bila masa pemblokiran telah habis, maka pengadilan harus mengeluarkan putusan sela untuk memperpanjang masa blokir sampai perkara diputus. Inilah yang kadang-kadang tidak terjadi yakni pengadilan tidak membuat putusan sela dimaksud.

Berdasarkan perintah Hakim Pengadilan, maka Kepala Kantor Pertanahan membuat catatan di dalam buku tanah dan daftar umum bersangkutan dalam Status Quo. Status Quo adalah keadaan tetap sebagaimana keadaan sekarang. Namun dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak tanggal pencatatan tersebut tidak diikuti dengan putusan sita jaminan dari Hakim Pengadilan maka catatan sita tersebut hapus dengan sendirinya bila tidak ada puusan pengadilan. Pencatatan sita jaminan dapat juga dilakukan Kepala Kantor Pertanahan atas permohonan dari Kantor Kejaksaan, Kantor Kepolisian, atau Kantor Lelang. Catatan lain di buku tanah selain catatan sita jaminan dalam perkara perdata atau pidana tersebut tidak dapat dilakukan Kepala Kantor Pertanahan, kecuali disampaikan dan disetujui Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan apa yang diuraikan di atas, kita dapat melihat terjadinya perbedaan antara *das sollen* dengan *das sein*. Atas dasar itu, Penulis tertarik

¹⁴ Syuryani dan Nessa Fajriyana Farda, "Pemblokiran Sertipikat Tanah Dikantor Pertanahan Kabupaten Lima Puluh Kota Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir Dan Sita," *Menara Ilmu*, Volume XV No. 02, Oktober 2021.

untuk melakukan suatu penelitian hukum yang berjudul: *Akibat Hukum Pemblokiran Sertipikat Tanah Di Kota Padang.*

B. Rumusan Permasalahan

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, ada 3 (tiga) permasalahan hukum (*legal issues*) yang diajukan dalam penelitian ini. Ketiga masalah tersebut adalah sebagai berikut :

1. Apakah yang menyebabkan terjadinya pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ?
2. Bagaimanakah proses pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ?
3. Bagaimanakah akibat hukum pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ?

C. Tujuan Penelitian

Berangkat dari 3 (tiga) permasalahan hukum (*legal issues*) yang dikemukakan, maka yang menjadi tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk meneliti hal-hal yang menyebabkan terjadinya pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang .
2. Untuk mengetahui proses pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang.
3. Untuk mengungkapkan akibat hukum pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

Hasil Penelitian memberikan manfaat ganda kepada masyarakat banyak baik sebagai pemilik sertipikat yang diblokir maupun bagi orang-orang yang kepentingannya dirugikan akibat pemblokiran. Penelitian ini juga berguna bagi

penegak hukum dan ASN di bidang pertanahan. Penelitian ini juga memberikan manfaat secara teoritis dan secara praktis.

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis penelitian ini dapat memberikan sumbangan ilmu pengetahuan untuk memperkaya khasanah hukum agraria dan pemblokiran sertifikat tanah bagi semua mahasiswa fakultas hukum dan semua orang yang berminat belajar hukum agraria, terutama bagi pemblokiran sertipikat tanah. Penelitian ini diharapkan akan dapat memberikan sumbangan pemikiran-pemikiran dan konsep-konsep hukum untuk mengatasi masalah pemblokiran tanah di Indonesia dan sekaligus untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

2. Manfaat Praktis

Hasil Penelitian ini diharapkan akan menimbulkan dan memberikan manfaat praktis bagi semua lapisan masyarakat dan para pemangku jabatan di institusi pusat dan daerah yang mengurus agraria dan pemblokiran sertipikat tanah. Hasil Penelitian dapat dijadikan tolak ukur dan pedoman dalam menciptakan rasa keadilan terutama dalam bidang hukum agraria.

E. Keaslian Penelitian

Ada beberapa penelitian terdahulu yang memiliki kemiripan dengan Penelitian ini. Tetapi penelitian-penelitian tersebut memiliki objek yang berbeda sehingga ini bisa membuktikan keaslian Penelitian ini. Penelitian-penelitian terdahulu dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Tesis Masnita Dewi yang berjudul *Tinjauan Yuridis Terhadap Pemblokiran Sertipikat di Kantor Pertanahan Deli Serdang* di Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2010. Tesis Masnita Dewi memiliki tiga rumusan masalah yaitu: a) Apakah faktor-faktor penyebab pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang? b) Bagaimana akibat hukum terhadap pemilik sertipikat atas pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang? dan c) Apakah hambatan yang ditemui Kantor Pertanahan dalam pemblokiran sertipikat atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang?

Tesis Masnita Dewi sangat berbeda rumusan masalahnya dengan Tesis saya, dimana rumusan masalah tesis saya adalah tentang: (a) Apakah yang menyebabkan terjadinya pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ? (b) Bagaimanakah proses pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ? (c) Bagaimanakah akibat hukum pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ?

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Masnita Dewi, dia memberikan tiga kesimpulan sebagai berikut:

- 1) Faktor-faktor penyebab pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang adalah karena hak atas tanah tersebut menjadi sengketa dan disita Pengadilan atau sengketa di luar pengadilan, hak atas tanah disita oleh PUPN/KPKNL dalam kaitan pelunasan piutang negara, sehingga dimohonkan para pihak kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk dilakukan pemblokiran.

2) Akibat hukum terhadap pemilik sertipikat atas pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang adalah tanah tersebut untuk sementara tidak dapat dilakukan perbuatan hukum dan juga Kantor Pertanahan berkewenangan menolak pendaftaran peralihan dan balik nama atas hak atas tanah tersebut. Jadi peralihan hak dan pendaftaran (balik nama) hanya dapat dilakukan setelah dicabut pemblokirannya.

3) Hambatan yang ditemui Kantor Pertanahan dalam pemblokiran sertipikat atas tanah di Kantor Pertanahan Deli Serdang adalah tidak adanya kewenangan Kantor Pertanahan untuk melakukan pemeriksaan dan penelitian data yuridis secara materil atas permohonan pemblokiran yang diajukan oleh Pengadilan ataupun PUPN/KPKNL. Sehingga apabila pihak yang nama tertera sebagai pemilik hak atas tanah yang diblokir keberatan dengan pemblokiran tersebut, maka keberatan tersebut harus melalui gugatan ke Pengadilan.

Berdasarkan 3 kesimpulan tersebut, Masnita Dewi menyampaikan saran-saran sebagai berikut:

1) Setiap sertipikat yang akan dijadikan objek jual beli PPAT maupun Notaris harus dicek bersih terlebih dahulu ke Kantor Pertanahan, dan dalam akta perikatan jual beli sah dan tunai dianjurkan segera membayar PPh dan BPHTB agar segera dapat diikuti Akta Jual Beli PPAT yang dapat dibalik namakan ke atas nama pembeli.

- 2) Kantor Pertanahan jika sudah lewat 30 hari pemblokiran, harus segera mencabut pemblokiran karena sudah ada dasar hukumnya, jika tidak tentu sangat merugikan salah satu pihak walau belum ada pengangkatan sita dari Kantor Lelang.
 - 3) Dalam perikatan jual beli sertipikat tetap berada di tangan pembeli/Notaris pembuat akta tersebut, jangan terjadi dipinjam oleh penjual untuk digadaikan.
2. Tesis Cahrya Haloho yang berjudul Perlindungan Hukum Kepada Pembeli Yang Beritikad Baik Dalam Hal Dilakukannya Pencatatan Blokir Dan Sita Pada Sertipikat Hak Atas Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan di Program Magister Ilmu Hukum Program Pasca Sarjana Universitas Sumatera Utara Medan Tahun 2010. Tesis Cahrya Haloho memiliki tiga rumusan masalah yaitu: (a) Bagaimana prosedur pencatatan blokir dan sita sertipikat hak atas tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan ? (b) Faktor-faktor yang menyebabkan terjadi kasus pencatatan blokir dan sita sertipikat hak atas tanah ? Dan (c) Bagaimana perlindungan hukum kepada pembeli yang beritikad baik dalam hal dilakukannya pencatatan blokir dan sita sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Medan ?

Tesis Cahrya Haloh sangat berbeda rumusan masalahnya dengan Tesis saya, dimana rumusan masalah tesis saya adalah tentang: (a) Apakah yang menyebabkan terjadinya pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ? (b) Bagaimanakah proses pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ? (c) Bagaimanakah akibat hukum pemblokiran sertipikat tanah di Kota Padang ?

Berdasarkan penelitian Cahrya Haloho, dia memberikan tiga kesimpulan sebagai berikut:

1) Prosedur pencatatan antara blokir dan sita pada buku tanah yaitu pertama, harus memenuhi syarat-syarat blokir dan sita yang ditetapkan dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2010 tentang standar pelayanan dan pengaturan pertanahan. Kedua pencatatan sita yang memohon adalah Pihak Pengadilan, kejaksaan, kepolisian dengan melampirkan Putusan sita jaminan dan berkas-berkas yang mendukung untuk penyitaan. Ketiga, pencatatan blokir yang memohon adalah Pihak yang berkepentingan dengan melampirkan berkas-berkas yang mendukung untuk pemblokiran. Keempat, dalam jangka waktu 1 hari permohonan blokir dan sita akan di proses oleh pegawai Kantor Pertanahan.

2) Faktor-faktor yang menyebabkan kasus terjadinya pencatatan blokir dan sita adalah: pertama, faktor ketentuan hukum Peraturan Perundang-undangan, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan PMNA/KBPN Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, bahwa tidak adanya diatur didalam peraturan perundang-undangan mengenai perlindungan hukum kepada pembeli yang beritikad baik dalam hal dilakukannya pencatatan blokir dan sita pada sertipikat hak atas tanah oleh Kantor Pertanahan, sehingga sampai sekarang pembeli yang

beritikad baik selalu menjadi korban apabila dilakukan pencatatan blokir dan sita. Kedua, faktor penegak hukum yang terkait langsung dalam proses penegakan hukum adalah Pengadilan Negeri dan Badan Pertanahan Nasional atau Kantor Pertanahan yang mempunyai peranan yang sangat penting dalam melakukan pencatatan blokir dan sita. Hakim dalam hal menetapkan Putusan Sita Jaminan kurang memperhatikan perlindungan hukum kepada pembeli beritikad baik dan Kantor Pertanahan dalam melakukan pencatatan masih melakukan unsur kepentingan baik untuk diri sendiri maupun para pihak dalam pelaksanaan pencatatan blokir dan sita.

- 3) Perlindungan hukum kepada pembeli beritikad baik telah diatur dalam Yurisprudensi MA tanggal 29 Maret 1982 Nomor 1230 K/Sip/1980, menegaskan bahwa pembeli yang beritikad baik harus mendapat perlindungan hukum. Pembeli yang beritikad baik yang dimaksud ialah apabila telah memenuhi syarat materiil dan syarat formal pada saat melakukan peralihan jual beli tanah maka terhadap perbuatan hukum jual beli tersebut, ia selalu mendapat perlindungan hukum karena dianggap telah memenuhi syarat sahnya jual beli.

Berdasarkan tiga kesimpulan di atas, Cahrya Haloho memberikan tiga saran sebagai berikut:

- 1) Kantor Pertanahan Kota Medan dalam melakukan pelayanan umum dibidang pendaftaran tanah khususnya pelaksanaan pencatatan blokir dan sita dalam buku tanah harus lebih

profesional agar para pihak tidak dirugikan dan menghilangkan unsur kepentingan baik untuk diri sendiri maupun para pihak dalam pelaksanaan pencatatan blokir dan sita.

2) Kantor pertanahan jika sudah lewat 30 hari pemblokiran, maka harus segera mencabut pemblokiran karena sudah ada dasar hukumnya supaya tidak merugikan pihak pembeli beritikad baik.

3) Supaya pemerintah menetapkan peraturan tersendiri untuk melindungi pembeli yang beritikad baik dalam hal dilakukannya pencatatan blokir dan sita pada sertifikat hak atas tanah karena sampai saat ini ketentuan hukum peraturan perundang-undangan hanya mengenai persyaratan dan prosedur pelaksanaan pencatatan blokir dan sita.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori berfungsi untuk menerangkan atau menjelaskan alasan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, dan satu teori harus dieksaminasi dengan cara menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.¹⁵ Kerangka teori merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis mengenai sesuatu kasus atau permasalahan (*problem*) yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis.¹⁶ Sedangkan kaidah-kaidah hukum berperan untuk menjamin adanya kepastian hukum. Dengan adanya pemahaman kaidah-kaidah hukum tersebut, masyarakat sungguh-sungguh menyadari

¹⁵ M. Hisyam, *Penelitian Ilmu-Ilmu Sosial*, Jilid I, FEUI, Jakarta, 1996, hlm. 203.

¹⁶ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80.

bahwa kehidupan bersama akan tertib apabila terwujud kepastian dalam hubungan antara sesama manusia.¹⁷

Untuk membahas dan menganalisa data hukum yang dikumpulkan dalam Penelitian ini, ada 3 (tiga) macam teori yang digunakan. Ketiga teori dimaksud adalah teori utilitarianisme, teori kepastian hukum dan teori perlindungan hukum.

a. Teori Kewenangan

Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal dimana seseorang berwenang, berhak dan berkuasaan atau orang yang mempunyai wewenang, hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu. Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin¹⁸ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*)¹⁹. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi

¹⁷ Sudarsono, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, 1995, hlm. 49-50.

¹⁸ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", *Jurnal Pro Justisia Edisi IV*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22.

¹⁹ *Ibid.*

wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum²⁰. Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D. Stout adalah *bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuurechtelijke rechtsverkeer* bahwa wewenang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik.²¹

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).²²

²⁰ 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.

²¹ Stout HD, de Betekenissen van de wet, dalam Irfan Fachruddin, Pengawasan Peradilan Administrasi terhadap Tindakan Pemerintah, Alumni, Bandung, 2004, hlm.4.

²² Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai *blote match*,²³ sedangkan kekuasaan yang berkaitan dengan hukum oleh Max Weber disebut sebagai wewenang rasional atau legal, yakni wewenang yang berdasarkan suatu sistem hukum ini dipahami sebagai suatu kaidah-kaidah yang telah diakui serta dipatuhi oleh masyarakat dan bahkan yang diperkuat oleh negara.²⁴

Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur-unsur lainnya, yaitu: 1. hukum; 2. kewenangan (wewenang); 3. keadilan; 4. kejujuran; 5. kebijakbestarian; dan 6. kebajikan.²⁵

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

²³ Suwoto Mulyosudarmo, *Kekuasaan dan Tanggung Jawab Presiden Republik Indonesia, Suatu Penelitian Segi-Segi Teoritik dan Yuridis Pertanggungjawaban Kekuasaan*, Universitas Airlangga, Jakarta, 1990, hlm. 30.

²⁴ A. Gunawan Setiardja, *Dialektika Hukum dan Moral dalam Pembangunan Masyarakat Indonesia*, Kanisius, Jogjakarta, 1990, hlm. 52.

²⁵ Rusadi Kantaprawira, "Hukum dan Kekuasaan", Makalah, Universitas Islam Indonesia, Jogjakarta, 1998, hlm. 37-38.

seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara.²⁶

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan-jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek kewajiban. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap

²⁶ Miriam Budiardjo, *Op Cit*, hlm. 35.

negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental.²⁷ Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Indroharto berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada

²⁷ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, *Paradoksial Konflik dan Otonomi Daerah, Sketsa Bayang-Bayang Konflik dalam Prospek Masa Depan Otonomi Daerah*, Sinar Mulia, Jakarta, 2002, hlm.65.

organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (besluiten) dan ketetapan-ketetapan (beschikingen) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan kewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (verge norm).

b. Teori Kepastian Hukum

Hukum pada hakikatnya adalah sesuatu yang abstrak, tetapi dalam manifestasinya bisa berwujud konkrit. Suatu ketentuan hukum baru dapat dinilai baik jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan berkurangnya

penderitaan.²⁸ Menurut teori konvensional, tujuan hukum adalah mewujudkan keadilan (*rechtsgerechtigheid*), kemanfaatan (*rechtsutiliteit*) dan kepastian hukum (*rechtszekerheid*).²⁹

Hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia, agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan secara profesional. Pelaksanaan hukum dapat berlangsung normal, damai, dan tertib. Hukum yang telah dilanggar harus ditegakkan melalui penegakkan hukum.

Gustav Radbruch mengelompokkan teori kepastian hukum ke dalam dua bentuk, yakni kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum itu sendiri.³⁰ Gustav Radbruch menjelaskan bahwa hukum harus berhasil menjamin kepastian ada setiap simpul kemasyarakatan. Kepastian hukum dapat terwujud bila ketentuan-ketentuan dalam hukum tersebut tidak bertentangan satu sama lainnya dan dalam undang-undang tersebut tidak terdapat istilah yang bisa ditafsirkan berbeda-beda.³¹

Penegakan hukum menghendaki kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan tertib, aman dan damai. Masyarakat mengharapkan manfaat dalam

²⁸Lili Rasjidi dan I. B. Wyasa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 2003, hlm. 79.

²⁹Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT. Gunung Agung Tbk, Jakarta, 2002, hlm. 85.

³⁰Utrecht, *Pengantar Dalam Hukum Indonesia Ichtrar*, Jakarta, 1957, hlm. 22-23.

³¹Ibid

pelaksanaan penegakkan hukum. Hukum adalah untuk manusia maka pelaksanaan hukum harus memberi manfaat, kegunaan bagi masyarakat.

Peter Mahmud Marzuki melihat kepastian hukum tidak hanya pada pasal-pasal dalam undang-undang, namun terletak pada konsistensi berbagai peraturan tersebut (tidak boleh bertentangan) termasuk dalam putusan hakim.³² JM Otto menilai indikator kepastian hukum terlihat apabila memenuhi syarat:

- 1) Tersedia aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh atau diakui karena (kekuasaan) negara;
- 2) Bahwa instansi-instansi pemerintah menerapkan aturan-aturan hukum itu secara konsisten dan juga tunduk dan taat terhadapnya;
- 3) Bahwa pada prinsipnya bagian terbesar atau mayoritas dari warga negara menyetujui muatan isi dan karena itu menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
- 4) Bahwa hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent an dimpartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum yang dibawa ke hadapan mereka;
- 5) Bahwa keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.³³

Aturan hukum baik berupa undang-undang maupun hukum tidak tertulis, dengan demikian, berisi aturan-aturan yang bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam hidup

³²Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan 7, Kencana Pranada Media Group, Jakarta, 2011, hlm. 158.

³³Sulistyowati Irianto dkk, *Kajian Sosio Legal*, Jakarta, Pustaka Larasan, 2012, hlm. 122-123.

bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan dan dua, 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. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya untuk kasus serupa yang telah diputuskan.³⁴

Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam arti tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis dalam arti ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma, atau distorsi norma.³⁵ Peran pemerintah dan pengadilan dalam menjaga kepastian hukum sangat

³⁴ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit, hlm. 157-158

³⁵ Peter Mahmud Marzuki, Op.Cit, hlm. 159-160

penting. Pemerintah tidak boleh menerbitkan aturan pelaksanaan yang tidak diatur oleh undang-undang atau bertentangan dengan undang-undang. Apabila hal itu terjadi, pengadilan harus menyatakan bahwa peraturan demikian batal demi hukum, artinya dianggap tidak pernah ada sehingga akibat yang terjadi karena adanya peraturan itu harus dipulihkan seperti sediakala.

c. Teori Perlindungan Hukum

Terkait dengan teori perlindungan hukum, ada beberapa ahli yang menjelaskan bahasan ini, antara lain yaitu Fitzgerald, Satjipto Raharjo, Phillipus M Hanjon dan Lily Rasyidi. Fitzgerald mengutip istilah teori perlindungan hukum dari Salmond bahwa hukum bertujuan mengintegrasikan dan mengkoordinasikan berbagai kepentingan dalam masyarakat karena dalam suatu lalu lintas kepentingan, perlindungan terhadap kepentingan tertentu dapat dilakukan dengan cara membatasi berbagai kepentingan di lain pihak. Kepentingan hukum adalah mengurus hak dan kepentingan manusia, sehingga hukum memiliki otoritas tertinggi untuk menentukan kepentingan manusia yang perlu diatur dan dilindungi. Perlindungan hukum harus melihat tahapan yakni perlindungan hukum lahir dari suatu ketentuan hukum dan segala peraturan hukum yang diberikan oleh masyarakat yang pada dasarnya merupakan kesepakatan masyarakat tersebut untuk mengatur hubungan perilaku antara anggota-anggota masyarakat dan antara perseorangan dengan pemerintah yang dianggap mewakili kepentingan masyarakat.³⁶

³⁶ Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT.CitraAditya Bakti,Bandung, 2000, hlm. 53.

Menurut Satjipto Rahardjo, Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.³⁷

Selanjutnya menurut Phillipus M. Hadjon bahwa perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang bersifat preventif dan resprensif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang resprensif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.³⁸

Sedangkan menurut Lili Rasjidi dan I.B. Wysa Putra bahwa hukum dapat difungsikan untuk mewujudkan perlindungan yang sifatnya tidak sekedar adaptif dan fleksibel, melainkan juga predektif dan antipatif.³⁹

Uraian para ahli diatas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subyek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik itu yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik yang secara tertulis maupun tidak tertulis dalam rangka menegakkan peraturan hukum.

³⁷ *Ibid.*, hlm. 69.

³⁸ *Ibid.*, hlm. 54.

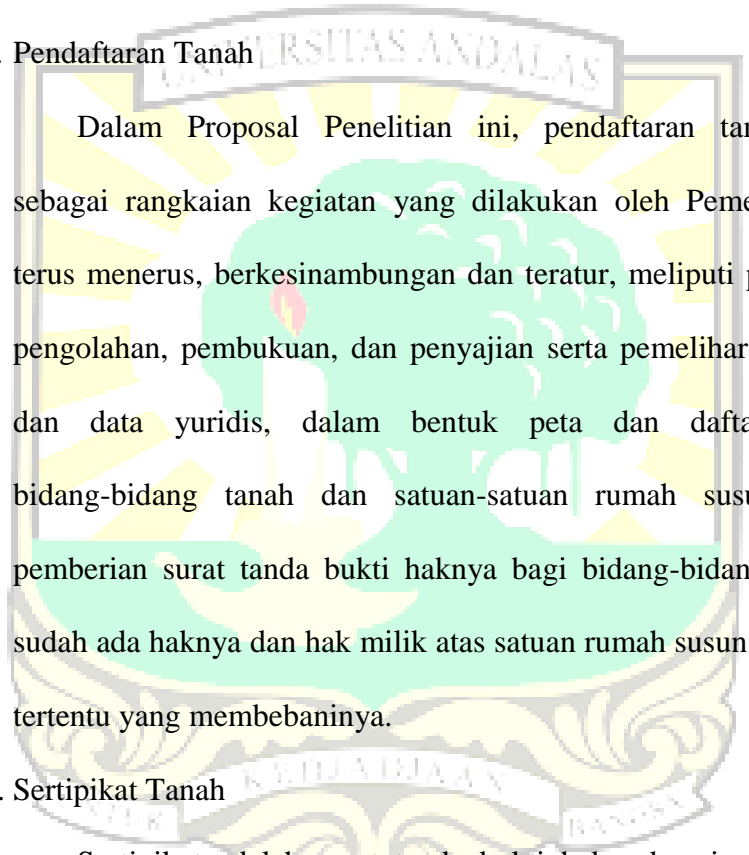
³⁹ Lili Rasjidi dan I.B. Wysa Putra, *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rusdakarya, Bandung, 1993, hlm. 118

2. Kerangka Konseptual

Untuk memudahkan pembaca memahami penelitian ini, ada beberapa pengertian atau definisi-definisi operasional dari istilah dan/atau organ hukum yang harus dipahami agar tidak menimbulkan salah pengertian.

Definisi-definisi dimaksud adalah sebagai berikut:

a. Pendaftaran Tanah



Dalam Proposal Penelitian ini, pendaftaran tanah diartikan sebagai 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 ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

b. Sertipikat Tanah

Sertipikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

c. Pemblokiran Tanah

Pencatatan blokir adalah tindakan administrasi Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk untuk menetapkan keadaan status quo (pembekuan) pada hak atas tanah yang bersifat sementara terhadap perbuatan hukum dan peristiwa hukum atas tanah tersebut.

d. Pencatatan Sita

Pencatatan Sita adalah tindakan administrasi Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk untuk mencatat adanya sita dari lembaga peradilan, penyidik atau instansi yang berwenang lainnya.

e. Sita Perkara

Sita Perkara adalah penyitaan terhadap Buku Tanah, Surat Ukur atau data lainnya yang diajukan oleh juru sita pengadilan atau pihak yang berkepentingan meliputi penggugat atau tergugat dalam rangka perlindungan terhadap objek perkara.

f. Sita Pidana

Sita Pidana adalah penyitaan terhadap Buku Tanah, Surat Ukur atau data lainnya yang diajukan oleh penyidik yang dipergunakan sebagai alat bukti dalam peradilan dengan Berita Acara Penyitaan dan tanda terima barang yang disita.

g. Sita Penyesuaian

Sita Penyesuaian adalah permohonan sita yang kedua/ketiga dan seterusnya yang bertujuan untuk menyesuaikan pada sita sebelumnya dan objek sita secara nyata telah dipertanggungjawabkan kepada pihak lain.

h. Hukum Agraria

Secara Etimologi , Hukum adalah seperangkat aturan tingkah laku manusia yang berlaku dalam masyarakat, sedangkan Agraria artinya

tanah, ladang, tanah pertanian, segala yang berkaitan dengan tanah. Jadi Hukum Agraria adalah keseluruhan peraturan hidup manusia/kaidah hukum yang mengatur masalah agraria.

G. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan suatu penelitian yang mengkaji bagaimana penerapan norma-norma hukum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita., maka penelitian ini dikualifikasi sebagai penelitian hukum empiris (yuridis empiris).

Jenis Penelitian ini adalah penelitian hukum empiris (yuridis empiris), yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer dan data sekunder.⁴⁰ yang disebut juga penelitian doktrinal, dimana hukum seringkali dikonsepsikan sebagai apa yang tertulis dalam peraturan perundang-undangan (law in books) atau dikonsepsikan sebagai kaidah atau norma yang merupakan patokan berperilaku manusia yang dianggap pantas.⁴¹ Menurut Peter Mahmud Marzuki, penelitian hukum normatif adalah suatu proses untuk menemukan suatu aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab

⁴⁰ Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta: 2013, hlm. 13.

⁴¹ Amiruddin dan H Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm. 118.

isu hukum yang dihadapi.⁴² Berdasarkan definisi tersebut diatas, maka jenis penelitian yang dilakukan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian hukum normatif, karena peneliti menggunakan bahan-bahan kepustakaan sebagai data utama untuk menganalisis kasus, dan penulis tidak melakukan penelitian lapangan. Penelitian ini diteliti dengan menggunakan bahan pustaka (bahan sekunder) atau penelitian hukum perpustakaan yang secara garis besar ditujukan kepada : penelitian asas-asas hukum, penelitian terhadap sistematika hukum, penelitian terhadap sinkronisasi hukum.

Penelitian ini merupakan suatu penelitian hukum yang mengkaji bagaimana penerapan norma-norma hukum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita. Karena yang menjadi kajian penelitian ini adalah norma-norma dalam buku (*law in book*),⁴³ maka penelitian ini dikualifikasi sebagai penelitian hukum normatif (yuridis normatif).

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini mengungkapkan bagaimana penerapan norma-norma hukum dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

⁴² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Group, Jakarta, 2007, hlm. 35.

⁴³ Soetandyo Wignyo Subroto, 2002, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsham, Jakarta, hlm. 147.

Tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita. Oleh karena itu, penelitian ini bersifat eksplanatoris.⁴⁴

3. Jenis Data

Berhubung karena penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, maka data utama yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder yang dipergunakan adalah bahan hukum primer, sekunder dan tersier.⁴⁵

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, yang dapat berupa :

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria
- c) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2007 Tentang Panitia Pemeriksaan Tanah.
- d) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 13 Tahun 1997 Tentang Tata Cara Blokir dan Sita.
- f) Ketentuan Pelaksanaan dari PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

⁴⁴ Amiruddin dan H. Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, hlm. 25-27.

⁴⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Press, Jakarta, 1995, hlm. 39.

- g) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pajabat Pembuat Akta Tanah.

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti: hasil-hasil penelitian dan karya ilmiah dari kalangan hukum, yang berkaitan pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan.

Bahan tertier adalah bahan pendukung di luar bidang hukum seperti kamus ensiklopedia atau majalah yang terkait dengan pemblokiran sertipikat hak atas tanah di Kantor Pertanahan.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mengumpulkan data, peneliti melakukan studi pustaka (*library research*) di beberapa perpustakaan, yakni Pustaka Universitas Andalas, Pustaka Fakultas Hukum Unand, Pustaka Program Studi Ilmu Hukum Pasca Sarjana Unand, dan beberapa pustaka lain sesuai dengan kebutuhan.

5. Alat Pengumpul Data

Berdasarkan permasalahan dan pendekatan sebagaimana digambarkan perpustakaan di atas, maka penelitian ini akan menggunakan 2 jenis alat pengumpulan data:

- a. Studi dokumen bertujuan untuk mengumpulkan data sekunder yaitu berupa bahan-bahan hukum, yakni bahan hukum primer, sekunder dan tersier.
- b. Wawancara (*interview*) digunakan untuk mengumpulkan data primer dari nara sumber. Karena data yang diharapkan dari metode wawancara ini adalah data yang bersifat mendalam, maka pedoman wawancara yang akan digunakan adalah pedoman wawancara bebas (*unstructured interview guidance*). Dalam hal ini peneliti hanya

membuat daftar pertanyaan yang pokok-pokoknya saja dan akan dikembangkan pada saat wawancara berlangsung.

6. Analisis Data

Untuk menyimpulkan hasil penelitian untuk mencapai hasil yang obyektif maka data disusun, diklasifikasikan, dicatat dan dianalisa secara kualitatif dengan tujuan untuk menghasilkan data deskriptif. Maksudnya adalah bahwa semua data yang berupa gejala sosial diuji silang dengan pendapat responden, para ahli hukum dan pandangan pribadi peneliti. Berhubung karena penelitian ini merupakan penelitian sinkronisasi hukum vertikal, yakni tentang kecocokan antara hukum nasional dengan hukum internasional dalam melindungi sistem iklim global maka semua data hukum yang terkumpul diuji silang dengan pendapat responden, ahli hukum dan pendapat pribadi peneliti.

Uraian kegiatan pengolahan dan analisis data atau informasi hukum meliputi: (1) reduksi data, (2) penyederhanaan dan penyajian data dan (3) verifikasi hasil penelitian serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.⁴⁶

⁴⁶ M. A. Huberman, dan M. B. Miles, "Data Management and Analysis Methods", dalam N.K. Denzin dan Y.S. Lincoln, (ed.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, 1994, hlm. 428.