

BAB I

A. Latar Belakang Masalah

Kebutuhan manusia akan tanah dari waktu ke waktu semakin meningkat sejalan dengan perkembangan pembangunan, penambahan penduduk dan kemajuan ekonomi. Mengingat pentingnya tanah bagi kehidupan manusia dan mengingat pula harga tanah selalu mengalami kenaikan, maka manusia selalu berupaya semaksimal mungkin untuk memiliki dan menguasai tanah demi memenuhi kebutuhan hidup serta meningkatkan kesejahteraan rakyat Indonesia.

Keberadaan tanah tidak akan terlepas dari segala tindak tanduk manusia itu sendiri, sebab tanah merupakan tempat, bagi manusia untuk menjalani dan melanjutkan kehidupannya. Oleh karena itu, tanah sangat dibutuhkan oleh setiap anggota masyarakat sehingga sering terjadi sengketa di antara sesamanya, terutama yang menyangkut tanah. Untuk itulah diperlukan kaidah-kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dengan tanah.

Untuk melaksanakan amanat yang terkandung dalam Pasal 33 Ayat (3) UUD 1945 tersebut, Pemerintah telah mengeluarkan UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. 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. Objek dari pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah tanah negara dan tanah bekas hak milik adat.¹

Dengan lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah tersebut, Indonesia mempunyai lembaga yang secara khusus mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran tanah. Namun ternyata upaya pemerintah

¹ Adrian Sutedi, 2014, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 136

dalam memberikan jaminan kepastian hukum atas tanah belum optimal sehingga pemerintah merasa perlu untuk menyempurnakan dan mengganti dengan suatu peraturan baru sehingga eksistensi Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, dilakukan pengkajian ulang dan direvisi dari persoalan yang sangat mendasar upaya dari pemubahan tersebut dilakukan pemerintah dengan dikeluarkannya suatu peraturan baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dengan adanya pengaturan tentang tanah tersebut, cara pandang masyarakat terhadap tanah mulai berubah. Dahulu tanah hanya dinilai sebagai benda tidak bergerak yang mempunyai fungsi sosial yakni hanya dapat dipergunakan sebagai tempat tinggal dan penunjang aktifitas pertanian saja, namun saat ini tanah sudah dilihat dengan cara pandang yang berbeda yaitu sebagai benda tidak bergerak yang mempunyai nilai ekonomis sehingga dapat memberikan keuntungan

Untuk melaksanakan pendaftaran tanah yang menjamin kepastian hukum seperti yang dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, juga telah dibentuk Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut dilatarbelakangi oleh kesadaran akan semakin pentingnya fungsi tanah dalam pembangunan yang memerlukan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.² Pendaftaran tanah merupakan hal yang penting sebagai bukti hak yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Pendaftaran tanah yang ditentukan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). yang merupakan sasaran untuk mengadakan kesederhanaan hukum.

² Irawan Soerodjo, 2003, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, hlm. 101

Pendaftaran tanah adalah serangkaian 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. Keadaan ini juga merupakan salah satu tujuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) untuk meletakkan dasar atas jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat dan 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.

Menurut Pasal 9 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, objek pendaftaran tanah adalah sebagai berikut :

- a. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.
- b. Tanah hak pengelolaan.
- c. Tanah wakaf.
- d. Hak milik atas satuan rumah susun.
- e. Hak tanggungan.
- f. Tanah Negara.

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya diatur dalam Pasal 14 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, meliputi:

- a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik.
- b) Pengumpulan dan pengolahan data yuridis serta pembukuan haknya.

- c) Penerbitan sertifikat.
- d) Penyimpanan daftar umum dan dokumen.

Pada saat sekarang ini, perolehan tanah lebih sering dilakukan salah satunya dengan proses jual beli. Jual beli dalam keseharian dapat diartikan dimana salah satu pihak memberikan uang untuk mendapatkan barang yang dikehendaknya secara sukarela. Sedangkan menurut hukum perdata, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu barang, dan pihak yang lain untuk membayar harga yang dijanjikan. Menurut Peraturan Pelaksana dari Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diperbaharui dengan peraturan pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, jual beli adalah perbuatan hukum pengalihan hak untuk selama-lamanya yang bersifat tunai dan harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat pembuat akta tanah, sebagaimana dinyatakan dalam pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang berbunyi: “peralihan hak atas tanah dan hak milik atas stuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (*inbrens*) dan perbuatan hukum pemindahan hak karena lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Hal ini juga diperkuat dengan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang bebunyi sebagai berikut: “PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan

dasar bagi pendaftaran, perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu”.

Bahwa dari aturan hukum tersebut diatas maka jual beli tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal tersebut sebagai bukti bahwa telah dilakukannya jual beli hak atas tanah dan selanjutnya PPAT membuatkan Akta Jual Belinya yang kemudian dilanjutkan dengan pendaftarannya ke Kantor Pertanahan setempat sesuai dengan lokasi tanah.

Namun tidak dapat dipungkiri masih banyak masyarakat yang melakukan jual beli tanpa campur tangan PPAT, jadi jual beli tersebut hanya dilakukan antara pembeli dengan penjual dengan kesepakatan yang telah di sepakati. Jual beli tersebut disebut dengan jual beli di bawah tangan yang berdasarkan dengan sistem kepercayaan. Jual beli tersebut terkadang hanya selembar kwitansi sebagai bukti telah terjadinya jual beli.

Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria dinyatakan bahwa yang mengadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia adalah pemerintah. Namun dalam pasal ini tidak menyebutkan instansi pemerintah mana yang mengadakan pendaftaran tanah tersebut. Begitu pula didalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, hanya menyebutkan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh jawatan pendaftaran tanah. Atas dasar ketentuan Pasal 19 ayat (3) UUPA, penyelenggaraan pendaftaran tanah diprioritaskan didaerah perkotaan disebabkan di daerah ini lalu lintas perekonomian lebih tinggi dari pada didaerah pedesaan. Pendaftaran tanah juga bergantung pada anggaran negara, petugas pendaftaran tanah, peralatan yang tersedia, dan kesadaran masyarakat pemegang hak atas tanah.³

³ Urip Santoso, 2014, *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 22

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah secara tegas menyebutkan bahwa instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia, menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional, selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut, tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Badan Pertanahan Nasional pada mulanya diatur dengan Keputusan Presiden Nomor 26 tahun 1988, kemudian ditambahkan dengan Keputusan Presiden Nomor 154 tahun 1999, diubah dengan Keputusan Presiden Nomor 95 tahun 2000, diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 10 tahun 2006 dan terakhir diubah dengan Peraturan Presiden Nomor 17 tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR).

Dalam struktur organisasi, Badan Pertanahan dibagi 3 berdasarkan wilayah, yaitu:

- a) Di Tingkat Pusat (ibu kota Republik Indonesia) dibentuk Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (BPNRI).
- b) Di Tingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi (Kanwil BPN Provinsi).
- c) Di Tingkat Kabupaten/Kota dibentuk kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Kantah Kabupaten/Kota).⁴

Masyarakat dalam melakukan pengurusan pendaftaran tanah, ada yang mengurus sendiri dan ada juga yang meminta jasa dari Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT. PPAT pada pelaksanaan pendaftaran tanah, berfungsi sebagai perpanjangan tangan pemerintah dalam melaksanakan tujuan pendaftaran tanah. Akta-akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai Pejabat Umum tersebut harus dapat dipertanggung jawabkan secara hukum, terutama sekali pada saat pendaftaran aktanya dalam proses penerbitan sertipikat. Pasal 1 angka 24 PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa " Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu."

⁴ *Ibid*, hlm. 24

Profesionalitas PPAT dalam pembuatan akta perlu ditingkatkan. Salah satu cara PPAT meningkatkan profesionalitasnya adalah dengan memahami secara keseluruhan perangkat hukum dibidang pertanahan, sehingga dalam pelaksanaannya tidak dihadapkan pada permasalahan, karena adanya perbedaan persepsi terhadap ketentuan yang ada.⁵

Sehubungan dengan hal diatas, pendaftaran tanah yang diselenggarakan sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah P Nomor 24 Tahun 1997 belum cukup memberikan hasil yang memuaskan karena masih banyak melakukan jual beli tanah secara adat tanpa ada akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, terkadang pembeli tidak langsung mendaftarkan tanah yang dibeli tersebut. Maka dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik pada pembangunan nasional dengan memberikan kepastian hukum dibidang pertanahan dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur pendaftaran tanah yaitu dengan diterbitkannya PP Nomor 24 Tahun 1997.

Berdasarkan uraian di atas dan untuk mengakomodir kepentingan pembahasan permasalahan di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dalam suatu karya ilmiah dengan judul **“PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI BERDASARKAN ALAS HAK PERJANJIAN JUAL BELI DIBAWAH TANGAN DI KABUPATEN TANAH DATAR”**.

B. Perumusan Masalah

Dalam penulisan ini, sesuai dengan judul diatas, maka permasalahan yang akan penulis bahas adalah:

⁵Soedharyo Soimin, 2004, *Status Hak dan Pembebasan Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 159

1. Bagaimanakah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan sebelum PP No 24 Tahun 1997 di Kabupaten Tanah Datar ?
2. Bagaimanakah proses pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan sesudah PP No 24 Tahun 1997 di Kabupaten Tanah Datar ?
3. Bagaimanakah peran Notaris/PPAT dalam proses pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kabupaten Tanah Datar ?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan sebelum PP No 24 Tahun 1997 di Kabupaten Tanah Datar.
2. Untuk mengetahui proses pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan sesudah PP No 24 Tahun 1997 di Kabupaten Tanah Datar.
3. Untuk mengetahui peran Notaris/PPAT dalam proses pendaftaran tanah untuk pertama kali di Kabupaten Tanah Datar.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya, akan memberikan manfaat baik bagi penulis sendiri, maupun bagi orang lain. Manfaat penelitian yang diharapkan akan dapat memenuhi dua sisi kepentingan baik teoritis maupun kepentingan praktis, yaitu:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi disiplin ilmu hukum khususnya di bidang pertanahan, serta sebagai referensi atau literatur bagi orang-orang yang ingin mengetahui tentang pendaftaran

tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan di Kabupaten Tanah Datar.

2. Manfaat praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan referensi bagi masyarakat secara umum tentang pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan di Kabupaten Tanah Datar. Serta bagi penulis sendiri, untuk perkembangan kemajuan pengetahuan, dan sebagai sarana untuk menuangkan sebuah bentuk pemikiran tentang suatu tema dalam bentuk karya ilmiah berupa tesis.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi tentang keaslian penelitian yang akan dilakukan sepanjang pengetahuan penulis belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul yang akan diteliti. Akan tetapi penelitian yang relatif sama yang ingin penulis tulis telah ada menulis sebelumnya yaitu: Nova Susanti Mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Andalas, NIM: 1520123006, dengan judul **PENDAFTARAN TANAH PERTAMA KALI BERDASARKAN JUAL-BELI DIBAWAH TANGAN DI KABUPATEN PADANG PARIAMAN**. Adapun yang menjadi rumusan masalah adalah :

- a) Bagaimana proses pembuatan jual beli dibawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman ?
- b) Bagaimana proses pendaftaran tanah pertama kali berdasarkan jual beli dibawah tangan di Kabupaten Padang Pariaman?
- c) Bagaimana kedudukan jual beli di bawah tangan dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di Kabupaten Padang Pariaman?

F. Kerangka Teoritis Dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Konsep-konsep hukum, asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.⁶

Teori berasal dari kata *theoria* dimana dalam bahasa Latin artinya perenungan, sedangkan dalam bahasa Yunani berasal dari kata *thea* yang artinya cara atau hasil pandang. Cara atau hasil pandang ini merupakan suatu bentuk konstruksi di dalam ide imajinatif manusia tentang realitas-realitas yang ia jumpai dalam pengalaman hidupnya. Oleh karena itu dapat dikatakan kalau teori adalah serangkaian bagian atau variabel, dengan maksud menjelaskan fenomena alamiah.

Teori memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang di bahas. Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan

⁶M. Solly Lubis dalam Salim, HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54

kegunaan sebagai suatu pedoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

a. Teori Kepastian Hukum

Seorang Notaris/PPAT dalam menjalankan jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang terkait dengan tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam sebuah akta otentik. Bertindak berdasarkan pada aturan hukum yang berlaku akan memberikan kepada para pihak, bahwa akta tersebut yang dibuat di hadapan atau oleh notari telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga terjadi permasalahan dikemudian hari, tersebut dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.⁷

Menurut Pendapat Radburch;

Pengertian hukum dapat dibedakan menjadi tiga dalam aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang menandai, aspek pertama ialah keadilan dalam arti sempit, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang dihadapan pengadilan, aspek kedua ialah tujuan keadilan dan finalitas, aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, aspek ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas, aspek ini menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan.⁸

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu:

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan;
- 2) Kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum maka individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal, undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya, untuk kasus yang serupa

⁷ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia-Tafsiran Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Bandung; PT.Refika Aditama, 2008, Hlm 37.

⁸ Heo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kasius, Yogyakarta, 1982, Hlm 163.

yang telah diputuskan.⁹

Hukum memang pada hakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya berwujud konkrit, persepsi orang mengenai hukum itu beranekaragam, tergantung dari sudut mana mereka memandang. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normative, bukan sosiologis, kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragua-raguan (multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau tidak menimbulkan konflik norma.

b. Teori Peranan

Setiap orang pasti akan memiliki peran dalam kehidupan ini, misalnya hakim berperan memutus suatu sengketa, Notaris PPAT berperan dalam membuat akta otentik dan lain sebagainya. Namun dalam penelitian ini akan dibatasi pada pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli di bawah tangan Di Kabupaten Tanah Datar.

Teori Peran (*Role Theory*) adalah teori yang merupakan perpaduan berbagai teori, orientasi, maupun disiplin ilmu. Istilah “peran” diambil dari dunia teater. Dalam teater, seseorang aktor harus bermain sebagai seorang tokoh tertentu dan dalam posisinya sebagai tokoh itu ia diharapkan untuk

⁹Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 158.

berperilaku secara tertentu. Selain itu, peran atau *role* juga memiliki beberapa bagian, yaitu:

- 1) Peranan nyata (*Anacted Role*) adalah suatu cara yang betul-betul dijalankan seseorang dalam menjalankan suatu peranan.
- 2) Peranan yang dianjurkan (*Prescribed Role*) adalah cara yang diharapkan masyarakat dari kita dalam menjalankan peranan tertentu.
- 3) Konflik peranan (*Role Conflict*) adalah suatu kondisi yang dialami seseorang yang menduduki suatu status atau lebih yang menuntut harapan dan tujuan peranan yang saling bertentangan satu sama lain.
- 4) Kesenjangan Peranan (*Role Distance*) adalah Pelaksanaan Peranan secara emosional.
- 5) Kegagalan Peran (*Role Failure*) adalah kegagalan seseorang dalam menjalankan peranan tertentu.
- 6) Model peranan (*Role Model*) adalah seseorang yang tingkah lakunya kita contoh, tiru, diikuti.
- 7) Rangkaian atau lingkup peranan (*Role Set*) adalah hubungan seseorang dengan individu lainnya pada saat dia sedang menjalankan perannya.
- 8) Ketegangan peranan (*Role Strain*) adalah kondisi yang timbul bila seseorang mengalami kesulitan dalam memenuhi harapan atau tujuan peranan yang dijalankan dikarenakan adanya ketidakserasian yang bertentangan satu sama lain.¹⁰

c. Teori Kewenangan

Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti. hak dan kekuasaan untuk bertindak, kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.¹¹

Istilah Wewenang digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah ini sering kali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “*bevoegheid*” dalam istilah hukum Belanda. Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda soal wewenang menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi,

¹⁰ <http://digilib.unila.ac.id/740/3/BAB%20II.pdf> , di akses pada pukul 20.07 WIB, pada tanggal 20 November 2017, Hlm 10.

¹¹ Kamus besar bahasa Indonesia, 1990, balai pustaka, Jakarta, hlm. 1011.

karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintah (*bestuurbevoegdheid*). Menurut Phillipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah *bevoegheid*. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah *bevoegheid* digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dan didalam hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan dalam konsep hukum publik.¹² Wewenang secara umum diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik.

Secara teoritis, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.

a. Kewenangan atribusi

Indroharto mengatakan bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Disini dilahirkan atau diciptakan suatu wewenang baru.¹³

b. Kewenangan delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah yang memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya.¹⁴

c. Mandat

¹²Phillipus M. hadjon, 1986, *Makalah Tentang Wewenang*, Universitas Airlangga, Surabaya, hlm. 20.

¹³Ridwan HR, 2013, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Perss, Jakarta, hlm. 104.

¹⁴Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, beberapa pengertian dasar hukuk tata usaha Negara, buku I, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91.

Pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas namanya.

Dari ketiga sumber kewenangan diatas dalam pembahasan tesis ini menggunakan kewenangan delegasi dimana terjadinya suatu pelimpahan wewenang oleh pemerintah secara atributif kepada badan atau Jabatan Tata Usaha Negara Lainnya. Komponen pengaruh merupakan penggunaan wewenang dimaksud untuk mengendalikan perilaku subyek hukum, komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan komponen konformitas hukum, mengandung makna adanya standar wewenang (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Dalam tulisan ini, konsep wewenang hanya di batasi pada wewenang pemerintahan (*bestuurbevoegdheid*). Ruang lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang untuk membuat keputusan pemerintahan (*besluit*), tetapi juga semua wewenang dalam rangka melaksanakan tugasnya.¹⁵ Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana didalam kewenangan mengandung hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konsep merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep hukum yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan dengan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian

¹⁵Frenadin adegustara, 2005, *Hukum Administrasi Negara, buku ajar*, Universitas Andalas, Padang, hlm. 14.

mengenai hubungan-hubungan dari fakta tersebut. Di dalam penelitian ini penulis memaparkan beberapa konsep, yaitu:

- a. Pendaftaran di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai pencatatan nama, alamat dan sebagainya.
- b. Tanah di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, diartikan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi yang diatas sekali.
- c. Alas di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, dasar atau pondasi.
- d. Hak dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang dan peraturan lainnya).
- e. Perjanjian dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, persetujuan (tertulis atau dengan lisan) yang dibuat oleh dua pihak atau lebih, masing-masing bersepakat akan menaati apa yang tersebut dalam persetujuan itu.
- f. Jual beli dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, persetujuan saling mengikat antara penjual, yakni pihak yang menyerahkan barang, dan pembeli sebagai pihak yang membayar harga barang yang di jual.
- g. Di bawah tangan dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, tidak dilaksanakan secara resmi atau tidak disaksikan oleh pihak resmi.

G. Metode Penelitian

Untuk menjawab permasalahan yang diungkapkan diatas diperlukan suatu metode agar hasil yang diperoleh bisa dipertanggungjawabkan validitasnya dalam penelitian ini adalah metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat seperti apa penerapan dilapangan dan masyarakat, data yang diteliti awalnya data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer dilapangan, yaitu penelitian terhadap para pihak-pihak yang terkait dalam

pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan di Kabupaten Tanah Datar. Untuk melaksanakan metode yang diungkapkan diatas diperlukan langkah sebagai berikut:

1. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau memaparkan dan menjelaskan objek penelitian secara lengkap, jelas dan secara objektif yang ada kaitannya dengan permasalahan. Dimana dalam penelitian ini penulis menggambarkan tentang bagaimana bentuk pendaftaran tanah untuk pertama kali berdasarkan alas hak perjanjian jual beli dibawah tangan di Kabupaten Tanah Datar.

2. Sumber Data

Dalam penelitian ini, data yang digunakan adalah:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dengan responden yaitu Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional/ Agraria Dan Tata Ruang Kabupaten Tanah Datar.
- b. Data sekunder yaitu data yang terdiri dari bahan-bahan hukum seperti:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, diantaranya:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik 1945
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok Agraria;
 - c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 - d) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
 - e) Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- f) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - g) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Aturan Pelaksanaan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
 - h) Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria Dan Tata Ruang Ruang (ATR).
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain:
- a) Literatur atau hasil penulisan yang berupa hasil penelitian yang terdiri dari buku-buku, dan jurnal-jurnal ilmiah;
 - b) Hasil karya dari kalangan praktisi hukum dan tulisan-tulisan para pakar;
 - c) Teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, dan bahan-bahan hukum yang mengikat khususnya dibidang pendaftaran tanah.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Penelitian kepustakaan (*library research*) yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengunjungi perpustakaan guna mengumpulkan data-data

yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yakni dilakukan dengan studi dokumen. Studi dokumen meliputi studi bahan-bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Studi dokumen adalah suatu teknik pengumpulan data dengan mencari landasan teoritis dari permasalahan yang diteliti dengan mempelajari dokumen-dokumen dan data yang berkaitan dengan objek yang akan diteliti.

- b. Wawancara; yaitu peran antara pribadi bertatap muka (*face to face*), ketika pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada responden. Wawancara ini dilakukan dengan teknik semi terstruktur yaitu dengan membuat daftar pertanyaan tetapi dalam pelaksanaan wawancara boleh menambah atau mengembangkan pertanyaan dengan fokus pada masalah yang diteliti.

4. Pengolahan dan Analisis Data

Dalam tesis ini pengolahan data yang diperoleh setelah penelitian dilakukan dengan cara *editing* dan *coding*. *Editing* merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan-catatan, berkas-berkas, informasi yang dikumpulkan oleh para pencari data yang diharapkan untuk dapat meningkatkan mutu kehandalan (reliabilitas) data yang hendak dianalisis. *Coding*, setelah melakukan pengeditan, akan diberikan tanda-tanda tertentu atau kode-kode tertentu untuk menentukan data yang relevan atau betul-betul dibutuhkan.

Analisis data yang akan digunakan kualitatif yaitu uraian terhadap data dianalisis berdasarkan peraturan perundang-undangan dan pendapat para ahli

kemudian dipaparkan dengan kalimat yang sebelumnya telah dianalisis, menafsirkan dan menarik kesimpulan sesuai dengan permasalahan yang dibahas.

