

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia. Setiap orang tentu memerlukan tanah bahkan bukan hanya dalam kehidupannya, untuk matipun manusia masih memerlukan sebidang tanah. Jumlah luas tanah yang dapat dikuasai oleh manusia terbatas sekali, sedangkan jumlah manusia yang membutuhkan tanah senantiasa bertambah. Selain bertambahnya jumlah manusia yang memerlukan tanah untuk tempat tinggal, juga kemajuan dan perkembangan ekonomi, sosial, budaya dan teknologi menghendaki pula tersedianya tanah yang lebih luas, seperti untuk perkebunan, peternakan, pabrik-pabrik, perkantoran, tempat hiburan dan jalan untuk sarana perhubungan.<sup>1</sup>

Dalam masyarakat kita, perolehan hak atas tanah lebih sering dilakukan dengan pemindahan hak atas tanah, yaitu dengan melalui jual beli. Pemindahan hak/peralihan hak atas tanah, adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak, antara lain: jual beli, hibah, tukar menukar, pemisahan dan pembagian harta bersama dan pemasukan dalam perusahaan atau inbreng.<sup>2</sup>

Sebelum berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, jual beli hak atas tanah cukup dilakukan di hadapan Kepala Desa. Semenjak diundangkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun

---

<sup>1</sup> K. Watjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1977, h.7.

<sup>2</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1997, h. 37.

1960 Nomor 104 yang untuk selanjutnya disebut dengan UUPA, maka pengertian jual beli tanah bukan lagi suatu perjanjian seperti dalam Pasal 1457 jo 1458 KUH Perdata Indonesia, melainkan perbuatan hukum pemindahan hak untuk selama-lamanya yang bersifat tunai dan selanjutnya diatur dalam Peraturan Pelaksanaan dari UUPA yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang telah diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, yang menentukan bahwa jual beli tanah harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang berbunyi:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak karena lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>3</sup>

Hal ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pasal 2 ayat (1) yang berbunyi 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.”<sup>4</sup>

Jadi jual beli Hak atas Tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal demikian sebagai bukti bahwa telah terjadi jual beli

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah, Jakarta: Djambatan, 2002, h. 538-539.

<sup>4</sup> *Ibid*, h. 677

sesuatu hak atas tanah dan selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membuat Akta Jual Beli yang kemudian diikuti dengan pendaftaran pada Kantor Pertanahan setempat sesuai dengan lokasi tanah<sup>5</sup>.

Lembaga jual beli hak atas tanah merupakan perbuatan hukum yang bersifat tunai, sehingga jual beli hak atas tanah yang terpenting adalah kepentingan pihak pembeli dalam hubungannya dengan pihak penjual. Hak atas tanah yang bersangkutan sudah berpindah kepada pembeli pada waktu perbuatan hukum jual belinya selesai dilakukan di hadapan PPAT. Akta PPAT merupakan alat bukti bahwa pembeli sudah menjadi pemegang hak yang baru. Kepentingan pihak ketiga tidak selalu tersangkut pada pemindahan hak tersebut, maka dari itu pendaftaran pemindahan haknya hanya berfungsi untuk memperkuat kedudukan pembeli dalam hubungannya dengan pihak ketiga, yang kepentingannya mungkin tersangkut dan bukan merupakan syarat bagi berpindahnya hak yang bersangkutan kepadanya.<sup>6</sup>

Pemindahan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan. Dalam Pasal 20 ayat (2) UUPA ditentukan bahwa hak milik dapat beralih dan dialihkan. “Beralih“ maksudnya terjadi bukan karena suatu perbuatan hukum (kesengajaan) melainkan karena peristiwa hukum (bukan kesengajaan), misalnya diwariskan. Sedangkan “dialihkan”

---

<sup>5</sup> Nailal Muna, Silviana, dkk, Akibat Hukum Terhadap Jual Beli Tanah Yang Tidak Dilakukan Dihadapan PPAT (Studi Kasus Putusan Nomor 32/Pdt.G/2012/PN.Pkl), *Diponegoro Law Journal* Vol.5/No.3/2016, h. 4.

<sup>6</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Hukum Tanah Nasional Jilid 1*, Djembatan, Jakarta, 2003, hlm. 211.

menunjukkan adanya kesengajaan sehingga terdapat suatu perbuatan hukum terhadap hak milik tersebut<sup>7</sup>

Salah satu perbuatan hukum peralihan hak milik atas tanah ialah dengan jual beli tanah. Dalam kebiasaan praktik jual beli tanah pada saat ini diharapkan terdapat kepastian hukum yang dapat menjamin berlangsungnya kegiatan tersebut melalui pendaftaran tanah.

Apabila masyarakat melakukan perbuatan hukum berupa jual beli hak atas tanah hanya dibuktikan dengan selemba kwitansi atas transaksi jual beli hak atas tanah dari penjual kepada pembeli, tanpa adanya akta jual beli yang dibuat di hadapan PPAT, hal ini akan merugikan bagi pihak pembeli, karena pihak pembeli tidak ada kepastian hukum terhadap peralihan hak atas tanah yang dibelinya. Dengan bukti pembelian berupa selemba kwitansi ini dalam jangka waktu pendek masih belum mempunyai dampak hukum bagi pembeli, karena apabila pembeli ingin melakukan perbuatan hukum terhadap hak atas tanahnya masih bisa menghubungi pihak penjual, tetapi dalam jangka waktu panjang akan sangat berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari.

Di Indonesia, Sertifikat hak-hak atas tanah berlaku sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA dan pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah,<sup>8</sup> yang kini telah dicabut dan ditegaskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997<sup>9</sup>.

Salah satu alat bukti hak atas tanah adalah Sertifikat, Sertifikat merupakan Alat bukti yang kuat dan autentik Kekuatan Sertifikat Merupakan

<sup>7</sup> Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 1.

<sup>8</sup> Dahulu diatur dalam pasal 11 ayat (3) Peraturan pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran tanah (LN Tahun 1961 Nomor 28).

<sup>9</sup> Pasal 31 dan Penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah (LN Tahun 1997 Nomor, TLN Nomor 3696).

jaminan Kepastian hukum bagi pemegang Sertifikat sebagai alat bukti yang sempurna sepanjang tidak ada pihak lawan yang membuktikan sebaliknya. Seorang atau badan hukum akan mudah membuktikan dirinya sebagai pemegang hak atas suatu bidang tanah serta keadaan dari tanah itu, misalnya luas, batas-batas, bangunan yang ada, jenis haknya beserta beban-beban yang ada pada hak atas tanah itu, dan sebagainya.

Akan tetapi seiring dengan tingginya nilai dan manfaat tanah, banyak orang yang berupaya memperoleh bukti kepemilikan tanah dengan memiliki sertifikat palsu, dimana data yang ada pada sertifikat tidak sesuai dengan yang ada pada buku tanah. Jumlah sertifikat palsu cukup banyak, sehingga menimbulkan kerawanan. Umumnya sertifikat palsu dibuat pada tanah yang masih kosong dan mempunyai nilai tinggi yang menggunakan blangko sertifikat lama. Pemalsuan sertifikat terjadi karna tidak didasarkan pada alas hak yang benar, seperti penerbitan sertifikat yang tidak didasarkan pada alas hak yang benar, Seperti penerbitan sertifikat yang didasarkan pada surat keterangan pemilikan yang dipalsukan. bentuk lainnya berupa stempel BPN dan pemalsuan data pertanahan<sup>10</sup>.

Hal tersebut menimbulkan banyak masalah sehingga terkadang terdapat sertifikat dimana objek yang tertera di dalam sertifikat tersebut bukanlah yang seharusnya akan tetapi tanah milik orang lain yang dibuatkan surat oleh oknum yang tidak bertanggung jawab atau terdapat kelalaian di dalam penerbitan surat tersebut, kemudian juga terdapat bukti kepemilikan yang sama terhadap dua setifikat dengan satu objek yang sering disebut dengan sertifikat ganda.

---

<sup>10</sup> Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Cet. I ; Jakarta:Prestasi Pustaka, 2002, h.137.

Adapun sertifikat ganda yaitu sebidang tanah mempunyai lebih dari satu sertifikat,<sup>11</sup> karna itu membawa akibat ketidakpastian hukum bagi pemegang hak-hak atas tanah yang sangat tidak diharapkan dalam pendaftaran tanah di Indonesia. Sertifikat ganda kerap terjadi di Sulawesi Selatan yang mengakibatkan sengketa para pemegang sertifikat yang saling menuding bahwa apa yang mereka miliki itu benar adanya walaupun kemudian salah satu diantara sertifikat itu ada yang palsu dimana objek yang tertera pada sertifikat tersebut bukan yang sebenarnya, sehingga untuk mendapatkan kepastian hukum mengenai sertifikat hak atas tanah, salah satu diantara pemegang sertifikat tersebut melakukan gugat tang kepada pengadilan tata usaha negara yang dianggap memiliki kompetensi untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemegang hak tersebut dan membatalkan salah satu diantara sertifikat yang timbul sehingga hanya satu sertifikat yang sah yang memiliki objek dan yang lainnya tidak atau bukan objek yang tertera didalam sertifikat tersebut.

Melihat kenyataan yang terjadi, maka penulis mencoba mencari penyelesaian hukum permasalahan jual beli tanah yang belum bersertifikat yang sejauh ini masih sering dilakukan oleh masyarakat. Oleh karenanya, penulis merasa perlu untuk mengangkat permasalahan tersebut menjadi sebuah penelitian yang berjudul ” Penyelesaian kasus sertifikat hak atas tanah ganda ditinjau dari tujuan pendaftaran tanah.”

---

<sup>11</sup> Soni Harsono, *Kegunaan Sertifikat dan Permasalahannya*, Yogyakarta: Seminar nasional, 9 Juli 1992, h. 6

## **B. Perumusan masalah**

Berdasarkan uraian tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut.

1. Bagaimana penyelesaian kasus sertifikat hak atas tanah ganda ditinjau dari tujuan pendaftaran tanah?
2. Bagaimana kendala-kendala dalam penyelesaian kasus hak atas tanah bersertifikat ganda?
3. Bagaimana solusi terhadap penyelesaian kasus hak atas tanah bersertifikat ganda ?

## **C. Tujuan penelitian**

Tujuan penelitian adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis penyelesaian kasus sertifikat hak atas tanah ganda ditinjau dari tujuan pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala-kendala dalam penyelesaian kasus hak atas tanah bersertifikat ganda.
3. Untuk mengetahui dan menganalisis solusi terhadap penyelesaian kasus hak atas tanah bersertifikat ganda.

## **D. Manfaat Penelitian**

Nilai suatu penelitian dapat ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diberikan oleh penelitian tersebut, di samping oleh metode itu sendiri. Dari penelitian yang penulis lakukan dapat memberikan manfaat-manfaat sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Dari segi teoritis, bagi akademisi penelitian ini diharapkan memberi manfaat teoritis berupa sumbangan bagi pengembangan ilmu pengetahuan

hukum, Khususnya bidang hukum tanah dan ada kaitannya dengan bidang notaris khusus Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## 2. Manfaat Praktis

Dari segi Praktis, bagi masyarakat hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan bahan masukan dalam rangka pelaksanaan Jual Beli tanah. Masyarakat dapat mengetahui bagaimanakah penyelesaian sengketa sertifikat ganda hak atas tanah pada tingkat pengadilan tata usaha negara. Masyarakat dapat mengetahui akibat hukum atas pelanggaran surat-surat tanah yang dalam hal ini menyangkut sertifikat ganda hak atas tanah.

## **E. Kerangka Konseptual**

Dalam kehidupan sehari-hari terdapat begitu banyak masalah yang timbul dalam hal pertanahan. Namun tidak dapat dipungkiri, dalam kehidupan masyarakat sehari-hari masih banyak jual beli tanah yang dilakukan antara penjual dan pembeli tanpa campur tangan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pelaksanaan ” jual beli tanah yang belum bersertifikat” terkadang hanya dibuktikan dengan selembar kwitansi sebagai bukti telah terjadi jual beli dan tidak sedikit masyarakat yang hanya memiliki bukti kepemilikan atas tanah yang masih atas nama pemilik yang lama (penjual). Jadi jual beli Hak atas Tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal demikian sebagai bukti bahwa telah terjadi jual beli sesuatu hak atas tanah dan selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membuat Akta Jual Belinya yang kemudian diikuti dengan pendaftarannya pada Kantor Pertanahan setempat sesuai dengan lokasi tanah. Kesepakatan atau konsensus merupakan langkah awal dari para pihak yang membuat suatu perjanjian. Jika

kesepakatan itu merupakan langkah awal dari para pihak yang membuat perjanjian maka timbul suatu permasalahan mengenai kapan saat terjadinya kesepakatan tersebut. Ada beberapa teori yang menyatakan kapan terjadinya kesepakatan. Teori-teori itu adalah:

- a) Teori kehendak (*Wils Theory*), teori ini mengatakan bahwa terjadinya suatu perjanjian atau konsensus adalah karena adanya persesuaian kehendak di para pihak yang membuat perjanjian tersebut;
- b) Teori pernyataan (*Ultings Theory*), teori ini menyatakan bahwa konsensus terjadi sesuai dengan pernyataan yang telah diucapkan atau diumumkan oleh para pihak yang membuat perjanjian tersebut;
- c) Teori kepercayaan (*Vertrouwens Theory*), teori ini mengandung / menyatakan adanya konsensus atau perjanjian didasarkan atas kepercayaan dan ucapan para pihak yang layak dinyatakan dalam masyarakat. Menurut ketentuan Pasal 1321 KUH-Perdata menyatakan, tidak ada kata yang sah apabila kata sepakat itu diberikan dengan paksaan atau penipuan<sup>12</sup>

Menurut ketentuan dari Pasal 1457 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dimaksud dengan jual beli adalah : "suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan hak atas suatu barang dan pihak yang lain untuk membayar harga yang telah dijanjikan".

Sedangkan menurut Pasal 1320 KUH Perdata untuk sahnya suatu perjanjian harus memenuhi 4 syarat, yaitu :

- a. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya.
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan.
- c. Suatu hal tertentu.
- d. Suatu sebab yang halal

---

<sup>12</sup>MR Tirtaamidjaja, *Pokok-Pokok Hukum Perniagaan*, (Jakarta : Djambatan, 1970), h. 24

Dalam hal jual beli tanah, jual beli telah dianggap terjadi walaupun tanah belum diserahkan atau harganya belum dibayar. Untuk pemindahan hak itu masih diperlukan suatu perbuatan hukum lain berupa penyerahan yang caranya ditetapkan dengan suatu peraturan lain lagi. Penyerahan hak itu dalam istilah hukumnya biasa disebut *Juridische levering* (penyerahan menurut hukum) yang harus dilakukan dengan akta dimuka dan oleh Pejabat Balik Nama berdasarkan ordonansi Balik Nama Stbid No. 27 Tahun 1834.<sup>13</sup>

Untuk terjadinya perjanjian jual-beli ini cukup jika kedua belah pihak sudah mencapai persetujuan tentang barang dan harga. Si Penjual mempunyai dua kewajiban pokok, yaitu pertama menyerahkan barangnya serta menjamin si pembeli dapat memiliki barang itu dengan aman dan kedua bertanggung jawab terhadap cacat-cacat yang tersembunyi. Kewajiban si pembeli membayar harga dan di tempat yang telah ditentukan. Barang harus diserahkan pada waktu perjanjian jual beli ditutup dan ditempat barang itu berada. Menurut undang-undang, sejalan saat ditutupnya perjanjian risiko mengenai barangnya sudah beralih kepada si pembeli, artinya jika barang itu rusak hingga tidak dapat diserahkan kepada pembeli, maka orang ini harus tetap membayar harganya.

Sampai pada waktu penyerahannya itu si penjual harus merawatnya dengan baik. Jika si penjual melalaikan kewajibannya, misalnya pada waktu yang telah ditentukan belum menyerahkan barangnya, maka mulai saat itu ia memikul risiko terhadap barang itu dan dapat dituntut untuk memberikan

---

<sup>13</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1997), h. 31.

pembayaran kerugian atau pembeli dapat menuntut pembatalan perjanjian. Sebaliknya jika si pembeli tidak membayar harga barang pada waktu yang ditentukan si penjual dapat menuntut pembayaran itu yang jika ada alasan dapat disertai dengan tuntutan kerugian ataupun ia dapat menuntut pembatalan perjanjian dengan pemberian kerugian juga barang yang belum dibayar itu dapat diminta kembali.

Jual beli yang diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW) ini bersifat *obligatoir*, yang artinya bahwa perjanjian jual beli baru meletakkan hak dan kewajiban timbal balik antara kedua belah pihak penjual dan pembeli, yaitu meletakkan kepada penjual kewajiban untuk menyerahkan hak milik atas barang yang dijualnya sekaligus memberikan kepadanya hak untuk mendapat pembayaran harga yang telah disetujui dan disisi lain meletakkan kewajiban kepada pembeli untuk membayar harga barang sesuai imbalan haknya untuk menuntut penyerahan hak milik atas barang yang dibelinya. Atau dengan perkataan lain bahwa jual beli yang dianut Hukum Perdata jual beli belum memisahkan hak milik.<sup>14</sup>

Perumusan perjanjian dapat dilihat dalam Pasal 1313 KUH Perdata yang disebutkan bahwa : “suatu perbuatan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya terhadap satu orang lain atau lebih”

Perumusan tersebut mengandung kritik dari para sarjana yang menganggap perumusan tersebut banyak kelemahannya, antara lain :

a. Unsur Perbuatan

---

<sup>14</sup> Sudaryo Soimin, *Status Tanah Dan Pembebasan Tanah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 1994), h. 94-95

Dari kata “perbuatan” tersebut ternyata terlalu luas, karena jika dikaitkan dengan skema peristiwa hukum yang timbul karena perbuatan atau tindakan manusia, di mana tindakan itu meliputi baik tindakan hukum maupun tindakan manusia yang lain, sehingga lebih tepat kalau kata “perbuatan” diganti menjadi “perbuatan hukum”, karena tidak hanya menunjukkan bahwa akibat hukumnya dikehendaki, tetapi didalamnya juga tersimpul adanya sepakat yang merupakan ciri dari perjanjian yang tidak mungkin ada pada *onrechmatigedaad* dan *zaakwarneming*<sup>15</sup>

b. Unsur mengikatkan diri terhadap satu orang atau lebih

Kalimat “dengan mana satu orang lain atau lebih mengikatkan dirinya pada satu orang atau lebih “hanya cocok untuk perjanjian sepihak. Agar meliputi pula perjanjian timbal balik, maka sebaiknya ditambahkan “atau dimana kedua belah pihak saling mengikatkan diri”<sup>16</sup>

Menurut asas konsensualisme, suatu perjanjian lahir pada detik tercapainya kesepakatan atau persetujuan antara kedua belah pihak, mengenai hal-hal yang pokok dari apa yang menjad' objek perjanjian. Sepakat adalah suatu persesuaian paham dan kehendak antara dua pihak tersebut. Apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu, adalah juga yang dikehendaki oleh pihak yang lain. Meskipun tidak sejurusan, tetapi secara timbal balik, kedua kehendak itu bertemu satu sama lain.<sup>17</sup>

Lahirnya perjanjian dalam hukum perdata dikenal adanya asas Konsensualisme<sup>18</sup>. Perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai

---

<sup>15</sup> J. Satrio, 1993, *Hukum Perikatan*, Alumni Bandung, h.20-21

<sup>16</sup> *Ibid*, hal.22-23

<sup>17</sup> Subekti, 2005 *Pokok-pokok hukum perdata*, Intermasa, Jakarta, h.1

<sup>18</sup> H.S Salim, 2010 *Hukum Kontrak* : Sinar Grafika, Jakarta, h.157

undang-undang bagi mereka yang membuatnya. Jadi dapat disimpulkan bahwa bilamana sudah tercapai kata sepakat antara para pihak yang membuat perjanjian, maka sahlah sudah perjanjian itu atau mengikatlah perjanjian itu atau berlakulah ia sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Untuk perjanjian-perjanjian sebagaimana yang diterangkan di atas tidak cukup dengan adanya sepakat saja, tetapi disamping itu diperlukan suatu formalitas atau suatu perbuatan yang nyata (Subekti,1995:4). Kemudian haruslah dipegang teguh tentang adanya suatu persesuaian kehendak antara kedua belah pihak. Apabila kedua kehendak itu berselisih, tak dapatlah lahirnya suatu perjanjian (Subekti,1995:26). Jadi kesepakatan berarti persesuaian kehendak.<sup>19</sup>

Mengenai syarat-syarat sahnya perjanjian diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu :

- a. sepakat mereka yang mengikatkan dirinya,
- b. kecakapan untuk membuat suatu perikatan,
- c. suatu hal tertentu,
- d. suatu sebab yang halal.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 24, Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997, disebutkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), adalah sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan

---

<sup>19</sup>Subekti 1995, Aneka Perjanjian, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung. h.26

Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebaskan Hak Tanggungan.<sup>20</sup>

Pejabat umum, adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu. Pejabat Umum dalam bahasa Belanda, adalah “*Openbaar Ambtenaar*” Openbaar artinya bertalian dengan pemerintahan, urusan yang terbuka untuk umum, kepentingan umum, Openbaar Ambtenaar berarti pejabat yang bertugas membuat akta umum (*openbare akten*), seperti notaris dan jurusita.<sup>21</sup>

Dalam jabatannya itu tersimpul suatu sifat atau ciri khas, yang membedakannya dari jabatan lain dalam masyarakat, sekalipun untuk menjalankan jabatan-jabatan lainnya itu kadang-kadang diperlukan juga pengangkatan atau izin dari pemerintah, misalnya pengangkatan advokat, dokter, akuntan dan lain-lainnya, maka sifat dan pengangkatan itu sesungguhnya pemberian izin, pemberian wewenang itu merupakan lisensi untuk menjalankan suatu jabatan.

Untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT dalam melakukan perbuatan hukum mengenai tanah, dapat ditunjuk PPAT sementara. Yang ditunjuk sebagai PPAT sementara itu, adalah pejabat pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan: yaitu Kepala Desa.<sup>22</sup>

---

<sup>20</sup> Budi Harsono, *Op. Cit*, h.469

<sup>21</sup> John Salehindo, *Masalah Tanah Dalam Pembangunan*, (Jakarta, Sinar Grafika: 1987) h.53

<sup>22</sup> Budi Harsono, *Op-cit*, h. 469

Menurut Penjelasan Umum dikemukakan bahwa akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, maka pokok-pokok tugas PPAT serta cara melaksanakannya diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997. Adapun ketentuan umum mengenai jabatan PPAT diatur dalam PP No.37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (LNRI 1998-52; TLN 3746).

Kegiatan PPAT membantu Kepala Kantor Pertahanan dalam melaksanakan tugas di bidang pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran, diatur dalam Pasal 3740 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang, pemindahan hak, Pasal 44 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang pembebanan hak, Pasal 51 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang pembagian hak bersama, Pasal 62 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang {sanksi administratif jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku).

Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang juga Notaris maupun camat selaku PPAT dan Pejabat PPAT lainnya, sekalipun adalah pejabat umum untuk melayani pembuatan akta jual beli tanah hak milik (misalnya), mereka itu tidak dibenarkan membuat akta dalam bentuk lain, selain yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan. Notaris PPAT dan Camat PPAT dibatasi kewenangan dan atau fungsinya untuk berada di dalam batas-batas sesuai UUPA dan PP No.24 tahun 1997. Dalam pada itu, para Notaris PPAT dan Camat PPAT dilarang untuk melayani adanya kuasa-kuasa mutlak yang pada hakekatnya merupakan pemindahan hak atas tanah.

Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 Pengertian Pendaftaran Tanah Pendaftaran tanah adalah suatu kegiatan administrasi yang dilakukan pemilik

terhadap hak atas tanah, baik dalam pemindahan hak ataupun pemberian dan pengakuan hak baru, kegiatan pendaftaran tersebut memberikan suatu kejelasan status terhadap tanah. Dalam Pasal 1 PP No. 24 tahun 1997 disebutkan 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 ada haknya dan hak milik atas rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan sporadis yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua bidang tanah di suatu wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan, baik tanah dipunyai dengan suatu hak atas tanah maupun tanah negara. Yang dimaksud dengan suatu hak adalah hak atas tanah menurut hukum adat dan hak atas tanah menurut UUPA.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 menjelaskan pengertian pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) yaitu rangkaian kegiatan yang meliputi: (1) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah; (2) Pendaftaran hak atas tanah dan peralihan hak tersebut; (3) Pembuktian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa:

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 ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Tujuan utama dari pendaftaran tanah adalah untuk memelihara dan mengembangkan sistem pendaftaran tanah secara efisien, untuk menjamin hak-hak atas tanah secara sah menurut undang-undang atas nama, untuk mengakses ke informasi tanah secara akurat dan untuk meningkatkan pemberian layanan.<sup>23</sup>

Sertipikat tanah adalah salinan dari buku tanah dan salinan dari surat ukur yang keduanya kemudian dijilid menjadi satu serta diberi sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Dalam Negeri. Sertipikat tanah itu berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat atas pemegangan sebidang tanah. Kuat di sini mengandung arti bahwa sertipikat tanah itu tidaklah merupakan alat bukti yang mutlak satu-satunya, jadi sertipikat tanah menurut sistem pendaftaran tanah yang dianut UUPA masih bisa digugurkan/dibatalkan sepanjang dapat membuktikan di muka Pengadilan Negeri bahwa sertipikat tanah yang dipersengketakan itu adalah tidak benar.<sup>24</sup>

Buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu obyek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 Angka 19 PP No. 24 Tahun 1997). Adapun pengertian Sertipikat Tanah adalah:

- a. Di dalam hukum agraria pengertian sertipikat pada dasarnya merupakan abstraksi dari daftar umum hak atas tanah dan merupakan satu-satunya

---

<sup>23</sup> Adrian Sutedi, 2006, *Kekuatan Hukum Berlakunya Sertifikat Sebagai Tanda Bukti Hak Atas Tanah*, BP. Cipta Jaya, Jakarta, h. 29

<sup>24</sup> Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia, 2012), h.274.

pembuktian formal hak atas tanah; atau dengan kata lain dapat dikatakan bahwa sertipikat merupakan turunan atau salinan dari buku tanah dan surat ukur.

- b. Daftar Umum di dalam rangkai pendaftaran tanah terdiri dari daftar tanah; daftar nama; daftar buku tanah, dan daftar surat ukur yang merupakan hasil kegiatan inventarisasi (pendaftaran tanah) Desa demi Desa atau sporadis dalam rangka pelayanan masyarakat.
- c. Surat ukur adalah akta autentik yang secara jelas menguraikan objek hak atas tanah, letak, luas, tanda dan petunjuk batas dan sebagainya.
- d. Gambar tanah, dapat diperoleh melalui kutipan peta tanah (krawangan)

Mengenai jenis Sertipikat Tanah Ali Achmad Chomsah berpendapat bahwa sampai saat ini ada 3 jenis sertipikat yaitu :<sup>25</sup>

- a. Sertipikat hak atas tanah yang biasa disebut sertipikat
- b. Sertipikat hak atas tanah yang sebelum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan dikenal sebagai Sertipikat Hypotheek dan Sertipikat Credietverband. Setelah berlakunya undang-undang No.4 Tahun 1996 tentang hak tanggungan, penyebutan sertipikat Hypotheek dan Sertipikat Credietverband sudah tidak digunakan lagi yang ada penyebutannya adalah sertipikat hak tanggungan saja.
- c. Sertipikat hak milik atas satuan rumah susun.

Sertipikat memberikan berbagai manfaat, misalnya dapat mengurangi kemungkinan timbulnya sengketa dengan pihak lain, memperkuat posisi tawar menawar apabila hak atas tanah diperlukan pihak lain untuk kegiatan pembangunan, serta mempersingkat proses peralihan serta pembebanan hak atas tanah. Bagi pemegang hak atas tanah, memiliki sertipikat mempunyai

---

<sup>25</sup> Ali Achmad Chomsah, *Op cit.*, h. 122

nilai lebih. Sebab, dibandingkan dengan alat bukti tertulis lain, sertipikat merupakan tanda bukti hak yang kuat. Artinya harus dianggap sebagai benar sampai dibuktikan sebaliknya di pengadilan dengan alat bukti lain.<sup>26</sup>

Tujuan dari diterbitkannya sertipikat adalah untuk kepentingan dari pemegang hak yang didasarkan pada data fisik dan data yuridis sebagaimana yang telah didaftarkan dalam buku tanah. Adanya sertipikat dapat menjadi bukti autentik dari si pemegang sertipikat sehingga apabila ada pihak lain yang menganggap bahwa tanah tersebut adalah miliknya, pemegang sertipikat memiliki bukti yang kuat bahwa secara hukum dia adalah pemilik tanah tersebut.<sup>27</sup>

Menurut Ali Achmad Chomzah sertipikat ganda diartikan sebagai berikut :<sup>28</sup> “Yang dimaksud dengan Sertipikat Ganda adalah sertipikat-sertipikat yang menguraikan satu bidang tanah yang sama. Jadi dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan 2 (dua) sertifikat atau lebih yang berlainan datanya.”.

Sertipikat Ganda ini terjadi karena sertipikat tersebut tidak dipetakan dalam peta pendaftaran tanah atau peta situasi daerah tersebut. Apabila peta pendaftaran tanah atau peta situasi pada setiap Kantor Pertanahan dibuat, dan atau digambar situasi/ surat ukur dibuat dalam peta, maka kemungkinan terjadinya sertipikat ganda akan kecil sekali.<sup>29</sup>

---

<sup>26</sup> Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta: Kompas, 2001), h. 202.

<sup>27</sup> Jimmy Joses Sembiring, *Paduan Mengurus Sertifikat Tanah*, (Jakarta: Visi Media, 2010), h.43.

<sup>28</sup> Ali Achmad Chomzah, *Op.cit.*, h.139

<sup>29</sup> *Ibid*

## **B. Kerangka Teori**

### **1. Teori Tujuan Hukum**

Teori yang dipergunakan sebagai dasar analisis dalam penelitian ini secara konseptual adalah teori kepastian hukum. Teori kepastian hukum ini mengandung 2 pengertian, yaitu: 1) adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan 2) berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah, karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum ini individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam Putusan Hakim antara Putusan Hakim yang satu dengan Putusan Hakim lainnya untuk kasus yang sejenis yang sudah diputuskan.<sup>30</sup>

Asas kepastian hukum menghendaki agar harapan-harapan yang wajar hendaknya dihormati, artinya peraturan harus memuat rumusan norma yang tepat bahwa peraturan tidak diubah tanpa adanya aturan peralihan dan bahwa peraturan tidak boleh diberlakukan tanpa alasan yang mendesak.<sup>31</sup>

Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Dan dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia hukum mempunyai tujuan. Tujuan hukum merupakan arah atau sasaran yang hendak diwujudkan

---

<sup>30</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2017, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, halaman 158.

<sup>31</sup> Haposan Siallagan dan Efik Yusdiansyah, 2008, *Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, Medan: UHN Press, halaman 90.

dengan memakai hukum sebagai alat dalam mewujudkan tujuan tersebut dengan mengatur tatanan dan perilaku masyarakat.

Selaras dengan tujuan hukum barat, Indonesia menggunakan hukum formal barat yang konsep tujuan hukumnya adalah keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum, namun Indonesia juga menganut sistem eropa kontinental secara dominan dalam sistem hukumnya, sehingga corak pemikirannya sangat legalistik. Hal itu disebabkan oleh keadaan dan sejarah perkembangan indonesia sebagaimana dikemukakan oleh Ahmad Ali.<sup>32</sup>

Kepastian hukum merupakan teori yang lahir atas perkembangan paham positivisme hukum yang berkembang pada abad ke 19. Kepastian hukum sangat erat kaitanya dengan hukum positif yakni suatu hukum yang berlaku dalam suatu wilayah Negara dan atau kedaan tertentu yang berbentuk tertulis (Peraturan Perundang-Undangan). Aturan tersebut pada prinsipnya mengatur atau berisi tentang ketentuan-ketentuan umum yang menjadi pedoman bertingkah laku bagi setiap individu masyarakat. Bahwa adanya aturan hukum semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut akan menimbulkan kepastian hukum, yang dalam pandangan Peter Mahmud sebagai berikut:

---

<sup>32</sup> Acmad Ali mengemukakan bahwa Indonesia sebagai bangsa timur memang mengalami “dua macam kesialan atau kecelakaan sejarah”. Yang pertama, sial atau celaka pernah mengalami penjajahan dari Bangsa Barat selama ratusan tahun di Jawa dan puluhan tahun di berbagai daerah lain. Kedua, bangsa barat yang menjajah Indonesia, yakni bangsa Belanda yang menganut sistem hukum eropa kontinental yang legalistik dan ditambah dengan pemaksaan “politik hukum kolonial Belanda” kepada negeri jajahan yang dikenal dengan istilah asas konkordansi. Dan penulis tidak sepenuhnya sependapat atas pandangan tersebut

Kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu dapat mengetahui apa saja yang boleh atau tidak boleh dilakukan; dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.<sup>33</sup>

Berdasarkan ajaran prioritas baku, Gustav Rebruch mengemukakan kembali, yang awalnya bahwa ide dasar hukum itu merupakan tujuan hukum secara bersama-sama, namun setelah berkembang, bahwa (ia mengajarkan) kita harus menggunakan asas prioritas, dimana prioritas pertama adalah keadilan, kedua kemanfaatan, dan terakhir adalah kepastian hukum. kepastian dan kemanfaatn hukum tidak boleh bertentang dengan keadilan, juga kepastina hukum tidak boleh bertentangan dengan kemanfaatan.<sup>34</sup>

Selanjutnya, tentang “kepastian hukum” Fuller yang dikutip Satjipto Raharjo dalam bukunya Hukum dalam Jagat Ketertiban menjelaskan bahwa, “Fuller mengajukan delapan asas yang harus dipenuhi oleh hukum dan apabila itu tidak terpenuhi, maka gagal hukum disebut sebagai hukum. kedepalan asas tersebut sebagai berikut :

Suatu sistem hukum terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu (ad hoc).

---

<sup>33</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum edisi revisi, Kencana Prenada Media Group, H. 136

<sup>34</sup> Redbruch, dalam Acmad Ali, Ibid. H.288

Peraturan tersebut di umumkan kepada publik.<sup>35</sup>

- a. Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem.
- b. Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum.
- c. Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan.
- d. Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan.
- e. Tidak boleh sering diubah-ubah.
- f. Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.

## **2. Teori Perlindungan Hukum**

Teori perlindungan hukum dalam penelitian ini difokuskan pada pengertian perlindungan hukum, sifat perlindungan hukum dan macam-macam perlindungan hukum.

### **a. Pengertian Perlindungan Hukum**

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon adalah “selalu berkaitan dengan kekuasaan yang selalu menjadi perhatian, yakni kekuasaan pemerintah, permasalahan perlindungan hukum bagi rakyat (yang diperintah) terhadap perintah (yang memerintah). Dalam hubungan dengan kekuasaan ekonomi, permasalahan perlindungan hukum adalah perlindungan bagi si lemah (ekonomi) terhadap si kuat (ekonomi),

---

<sup>35</sup> Fuller yang dikutip oleh Satjipto Raharjo, 2006, Hukum dalam jagat ketertiban, dalam Acmad Ali, Ibid. H. 294

misalnya perlindungan bagi penggarap tanah terhadap pemilik (tuan tanah)<sup>36</sup>

Perlindungan Hukum adalah segala daya upaya yang dilakukan secara sadar oleh setiap orang maupun lembaga pemerintah, swasta yang bertujuan mengusahakan pengamanan, penguasaan dan pemenuhan kesejahteraan hidup sesuai dengan hak-hak asasi yang ada sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor. 39 Tahun 1999 tentang Hak-hak Asasi Manusia

Pada zaman sekarang ini hukum banyak diwarnai dan dibahas dengan berbagai topik tak terkecuali pembahasan mengenai perlindungan hukum. Dalam pembahasan tersebut secara tidak langsung akan mengait eratkannya dengan pembuat hukum itu sendiri. Berbicara mengenai perlindungan hukum, hal tersebut merupakan salah satu hal terpenting dari unsur suatu negara hukum. Dianggap penting karena dalam pembentukan suatu negara akan dibentuk pula hukum yang mengatur tiap-tiap warga negaranya. Sudah lazim untuk diketahui bahwa suatu negara akan terjadi suatu hubungan timbal balik antara warga negaranya sendiri. Dalam hal tersebut akan melahirkan suatu hak dan kewajiban satu sama lain. Perlindungan hukum akan menjadi hak tiap warga negaranya. Namun disisi lain dapat dirasakan juga bahwa perlindungan hukum

---

<sup>36</sup> R. Indiarsoro dan Mj. Saptemo, Hukum Perburuhan ( Perlindungan Hukum Bagi Tenaga Kerja dalam Program Jaminan Sosial Tenaga Kerja), Karunia, Surabaya, 1996 H.12.

merupakan kewajiban bagi negara itu sendiri, oleh karenanya negara wajib memberikan perlindungan hukum kepada warga negaranya<sup>22</sup>

Menurut Setiono, perlindungan hukum adalah tindakan atau upaya untuk melindungi masyarakat dari perbuatan sewenang-wenang oleh penguasa yang tidak sesuai dengan aturan hukum, untuk mewujudkan ketertiban dan ketentraman sehingga memungkinkan manusia untuk menikmati martabatnya sebagai manusia<sup>23</sup>

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan kegiatan untuk melindungi individu dengan menyasikan hubungan nilai-nilai atau kaidah-kaidah yang menjelma dalam sikap dan tindakan dalam menciptakan adanya ketertiban dalam pergaulan hidup antar sesama manusia<sup>24</sup>

Menurut Muktie, A.Fadjar Perlindungan Hukum adalah penyempitan arti dari perlindungan, dalam hal ini hanya perlindungan oleh hukum saja. Perlindungan yang diberikan oleh hukum, terkait pula dengan adanya hak dan kewajiban, dalam hal ini yang dimiliki oleh manusia sebagai subyek hukum dalam interaksinya dengan sesama manusia serta lingkungannya. Sebagai subyek hukum manusia memiliki hak dan kewajiban untuk melakukan suatu tindakan hukum<sup>25</sup>

---

<sup>22</sup> Esmi Warassih, 2005, *Pranata Hukum Sebuah Telaah Sosiologis*, PT. Suryandaru Utama, Semarang, h.25

<sup>23</sup> Setiono. *Rule of Law (Supremasi Hukum)*. Surakarta. Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret. 2004. hlm. 3

<sup>24</sup> Muchsin, 2003, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor Pascasarjana* Universitas Sebelas Maret, hlm14

<sup>25</sup> Muktie, A. Fadjar. 2005. *Tipe Negara Hukum*. Malang: Bayumedia Publishing

Pada prinsipnya perlindungan hukum tidak membedakan terhadap kaum pria maupun wanita. Indonesia sebagai negara hukum berdasarkan Pancasila haruslah memberikan perlindungan hukum terhadap warga masyarakatnya karena itu perlindungan hukum tersebut akan melahirkan pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia dalam wujudnya sebagai makhluk individu dan makhluk sosial dalam wadah negara kesatuan yang menjunjung tinggi semangat kekeluargaan demi mencapai kesejahteraan bersama.

Perlindungan hukum adalah memberikan pengayoman kepada hak asasi manusia yang dirugikan orang lain dan perlindungan tersebut diberikan kepada masyarakat agar mereka dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum atau dengan kata lain perlindungan hukum adalah berbagai upaya hukum yang harus diberikan oleh aparat penegak hukum untuk memberikan rasa aman, baik secara pikiran maupun fisik dari gangguan dan berbagai ancaman dari pihak manapun<sup>26</sup>.

b. Sifat Perlindungan Hukum

Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

---

<sup>26</sup> Satjipto Rahardjo, 2000. *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bhakti, Bandung, h.22

Aspek dominan dalam konsep barat tentang hak asasi manusia menekankan eksistensi hak dan kebebasan yang melekat pada kodrat manusia dan statusnya sebagai individu, hak tersebut berada di atas negara dan di atas semua organisasi politik dan bersifat mutlak sehingga tidak dapat diganggu gugat. Karena konsep ini, maka sering kali dilontarkan kritik bahwa konsep Barat tentang hak-hak asasi manusia adalah konsep yang individualistik. Kemudian dengan masuknya hak-hak sosial dan hak-hak ekonomi serta hak kultural, terdapat kecenderungan mulai melunturnya sifat individualistik dari konsep Barat.

Dalam merumuskan prinsi-prinsip perlindungan hukum di Indonesia, landasannya adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Konsepsi perlindungan hukum bagi rakyat di Barat bersumber pada konsep-konsep *Rechtstaat* dan "*Rule of The Law*". Dengan menggunakan konsepsi Barat sebagai kerangka berfikir dengan landasan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah prinsip pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan

terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah<sup>27</sup>

c. Macam-macam Perlindungan Hukum

Menurut Muchsin, perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subyek-subyek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi<sup>28</sup>

Dalam menjalankan dan memberikan perlindungan hukum dibutuhkan suatu tempat atau wadah dalam pelaksanaannya yang sering disebut dengan sarana perlindungan hukum. Sarana perlindungan hukum dibagi menjadi dua macam yang dapat dipahami, sebagai berikut:

a. Sarana Perlindungan Hukum Preventif

Pada perlindungan hukum preventif ini, subyek hukum diberikan kesempatan untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif. Tujuannya adalah mencegah terjadinya sengketa.

Perlindungan hukum preventif sangat besar artinya bagi tindak pemerintahan yang didasarkan pada kebebasan bertindak karena dengan adanya perlindungan hukum yang preventif pemerintah terdorong untuk bersifat hati-hati dalam mengambil keputusan yang

---

<sup>27</sup> Philipus M. Hadjon. 1987. *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*. Surabaya: Bina Ilmu, h.23

<sup>28</sup> *Op.cit*, Muchsin h.20

didasarkan pada diskresi. Di Indonesia belum ada pengaturan khusus mengenai perlindungan hukum preventif.

b. Sarana Perlindungan Hukum Represif

Perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Pengadilan Umum dan Peradilan Administrasi di Indonesia termasuk kategori perlindungan hukum ini. Prinsip perlindungan hukum terhadap tindakan pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarah dari barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.

Prinsip kedua yang mendasari perlindungan hukum terhadap tindak pemerintahan adalah prinsip negara hukum. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum.

Teori Perlindungan Hukum yang berkembang atau yang sering dipakai adalah Teori Perlindungan Hukum dari Philipus M. Hadjon dengan bukunya yang berjudul Pelindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia – Sebuah Buku Tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya

dan Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara. Teori Perlindungan Hukum yang dikemukakan Philipus M. Hadjon. ini lebih menitikberatkan kepada perlindungan hukum di bidang Hukum Administrasi Negara. Dengan demikian perlindungan hukum itu berkaitan bagaimana hukum memberikan keadilan yaitu memberikan atau mengatur hak dan kewajiban terhadap subyek hukum, selain itu juga berkaitan bagaimana hukum memberikan keadilan terhadap subyek hukum yang dilanggar haknya untuk mempertahankan haknya tersebut. Mengenai hak dan kewajiban Nicolai memberikan pengertian sebagai berikut :<sup>29</sup>

“Een recht houdt in de (rechtens gegeven) urijheid om een bepaalde feitelijke handeling te verrichten of na te laten, of de rechtens gegeven) aanspraak op het verrichten van een handeling door een ander. Een plicht impliceert een verplichting om een bepaalde handeling te verrichten of na te laten”

(Hak mengandung kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan

Dalam merumuskan prinsip perlindungan hukum bagi rakyat Indonesia, landasan berpijaknya adalah Pancasila sebagai dasar ideologi dan dasar falsafah negara. Pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia dikatakan bersumber pada Pancasila, karena pengakuan dan perlindungan terhadapnya secara intrinsik melekat pada Pancasila. Selain bersumber pada Pancasila

---

<sup>29</sup> Sulistyandari, Hukum Perbankan Perlindungan Hukum Terhadap Nasabah Penyimpan Melalui Pengawasan Perbankan di Indonesia, 2012, h.283

prinsip perlindungan hukum juga bersumber pada prinsip negara hukum. Negara hukum bertujuan untuk menyelenggarakan ketertiban hukum, yakni tata tertib yang umumnya berdasarkan hukum yang terdapat pada rakyat. Negara hukum menjaga ketertiban hukum supaya jangan terganggu agar semuanya berjalan menurut hukum<sup>29</sup>. Dikaitkan dengan pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia, pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia mendapat tempat utama dan dapat dikaitkan dengan tujuan dari negara hukum

### 3. Teori Efektifitas Hukum (*effectiveness of the legal theory*)

Teori efektifitas digunakan sebagai teori pertama *Apply Theory* dalam penelitian ini mengingat persoalan efektifitas hukum berkaitan erat dengan persoalan kesulitan dalam pendefinisian hukum. Hans Kelsen menyajikan definisi tentang efektifitas hukum sebagai berikut:<sup>37</sup>

“Apakah orang-orang pada kenyataannya berbuat menurut suatu cara untuk menghindari sanksi yang diancamkan oleh norma hukum atau bukan, dan apakah sanksi tersebut benar-benar dilaksanakan bila syaratnya terpenuhi atau tidak terpenuhi”.

Konsep efektifitas Hans Kelsen ini difokuskan pada subyek dan sanksi, di mana subyek yaitu orang atau badan hukum yang melaksanakan hukum sesuai dengan bunyi norma hukum.

---

<sup>29</sup> Muktie, A. Fadjar, *Op.Cit*, h.24

<sup>37</sup> Salim, HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h..302.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektifitas perundang-undangan menurut Achmad Ali:<sup>38</sup>

1. Pengetahuan tentang substansi (isi) perundang-undangan.
2. Cara-cara untuk memperoleh pengetahuan tersebut.
3. Institusi yang terkait dengan ruang lingkup perundang-undangan di dalam masyarakatnya.
4. Bagaimana proses lahirnya suatu perundang-undangan, yang tidak boleh dilahirkan secara tergesa-gesa untuk kepentingan instan (sesaat), yang diistilahkan oleh Gunnar Myrdall sebagai *sweep legislation* (undang-undang sapu), yang memiliki kualitas buruk dan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakatnya.

Faktor kepentingan yang menyebabkan seseorang mentaati atau tidak mentaati hukum dengan kata lain pola-pola perilaku warga masyarakat yang banyak mempengaruhi efektifitas perundang-undangan adalah:<sup>39</sup>

1. Dapatkah perundang-undangan mempengaruhi pola-pola perilaku warga masyarakat ?
2. Sejauh manakah perilaku warga masyarakat dapat diubah oleh perundang-undangan ?
3. Sejauh manakah terjadi perubahan perilaku yang positif atau negatif sifatnya?
4. Dapatkah perundang-undangan mengubah pola-pola interaksi sosial?
5. Sejauh manakah perubahan-perubahan pola-pola interaksi sosial terjadi (misalnya tentang hubungan antar suku bangsa atau antar umat beragama di Indonesia).

---

<sup>38</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicial Prudence) Termasuk Interpretasi Undang-undang (Legisprudence)*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2012, h.378-379.

<sup>39</sup> *Ibid.*, h.380-381.

Dikemukakan oleh *Antony Allott* , mengenai efektifitas hukum dihubungkan dengan keterbatasan hukum, karena faktor kesulitan pendefinisian. Menurut Allott, tidak ada satu istilahpun, termasuk tidak ada satu istilah hukumpun, yang hanya mempunyai satu fungsi yang tetap dan tidak berubah. Disinilah kesulitan pendefinisian hukum, yang juga merupakan salah satu faktor yang cukup mempengaruhi ketaatan hukum dan efektifitas hukum.<sup>40</sup> Selanjutnya perlu diperiksa Pasal demi Pasal untuk mengetahui apakah isi dari Pasal tersebut mempunyai dampak terhadap efektifitas hukum itu sendiri.<sup>41</sup>

Berdasarkan uraian di atas, pelaksanaan hukum dikatakan efektif dalam implementasinya apabila hukum yang dibuat itu tercapai maksudnya dalam mengatur kepentingan masyarakat dan ditaati oleh masyarakat maupun penegak hukum, dan dinyatakan gagal apabila ketentuan hukum yang telah ditetapkan tidak tercapai maksud dan implementasinya.

Aturan hukum efektif tidak hanya dilihat dari sejauh mana hukum tersebut ditaati atau tidak ditaati, tetapi harus dilihat lebih jauh derajat efektifitasnya. Apabila seseorang mentaati hukum karena kepentingannya atau mentaati hukum karena takut akan sanksi maka derajat keefektifan hukum tersebut rendah, tetapi manakala ketaatan terhadap hukum karena benar-benar cocok dengan nilai intrinsik yang dianutnya, maka derajat keefektifan hukum tersebut tinggi.

---

<sup>40</sup> *Ibid.*, h.385-386.

<sup>41</sup> Rianto Adi, 2012, *Sosiologi Hukum; Kajian Hukum secara Sosiologis*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, h.96.

---

## KERANGKA TEORI

### Teori Efektivitas Hukum

Efektivitas hukum adalah hukum dianggap efektif apabila tujuan dari hukum itu tercapai.

Faktor-faktor yang mempengaruhi efektivitas hukum :

- Substansi hukum, yaitu PP 24 Tahun 1997 Pasal 37 ayat (1) mewajibkan peralihan hak karena jual beli hanya bisa didaftarkan apabila dibuat oleh PPAT tetapi tidak adanya sanksi kepada masyarakat apabila peralihan hak atas tanah dilakukan dihadapan Kepala Desa.
- Struktur hukum, yaitu penegak hukum dalam hal ini BPN harus aktif memberikan sosialisasi kepada masyarakat.

### Teori Perlindungan Hukum

Yaitu perlindungan yang diberikan oleh hukum berupa hak-hak dalam hukum, bisa berupa hak-hak asasi jika dalam konstitusi dan bisa juga berupa hak-hak yang ada dalam hukum (perjanjian, peraturan perundang-undangan & putusan pengadilan).

Sifat perlindungan hukum sebagai :

- Sarana perlindungan hukum preventive terakomodir dalam PP 24 Tahun 1997 Pasal 37 ayat (2) tentang Pendaftaran Tanah.
- Sarana perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa. Penanganan perlindungan hukum oleh Peradilan Umum, yaitu melakukan gugatan perdata ke Pengadilan Negeri untuk penyelesaian kasus sertifikat hak atas tanah ganda, menetapkan penggugat adalah pemilik sah objek yang menjadi sengketa dan penggugat adalah pembeli yang beritikad baik, sehingga putusan pengadilan ini dapat dijadikan dasar untuk solusi terhadap penyelesaian kasus hak atas tanah bersertifikat ganda.

## **F. Metode Penelitian**

Penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang berkaitan dengan analisis dan konstruksi, yang dilakukan secara metodologis, sistematis, dan konsisten. Metodologis berarti sesuai dengan metode atau secara tertentu; sistematis adalah berdasarkan suatu sistem, sedangkan konsisten berarti tidak adanya hal-hal yang bertentangan dalam suatu kerangka tertentu. Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penyusunan suatu penulisan tesis yang memenuhi syarat baik kualitas maupun kuantitas, maka dipergunakan metode penelitian tertentu. Oleh karena penelitian adalah suatu sarana pokok dalam pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi bertujuan untuk mengungkapkan kebenaran secara sistematis, metodologis, dan konsisten, karena melalui proses penelitian tersebut diadakan analisis dan konstruksi terhadap data yang telah dikumpulkan dan diolah.

### **1. Metode pendekatan**

Penelitian ini merupakan penelitian kualitatif dengan metode pendekatan secara yuridis sosiologis. Dipilihnya penelitian kualitatif ini didasarkan pada alasan bahwa ; (1) Hukum dalam penelitian ini diartikan sebagai makna-makna simbolik sebagaimana termanifestasi dan tersimak dalam dan dari aksi-aksi serta interaksi warga masyarakat, (2) agar dapat mengungkap dan mendapatkan makna yang mendalam dan rinci terhadap obyek penelitian dan informan<sup>42</sup>

---

<sup>42</sup> Sanapiah Faesal, 1990. *Penelitian Kualitatif, Dasar-dasar dan Aplikasinya*, Yayasan Asih Asah Asuh (Y A3), Malang. h. 21-22

## 2. Spesifikasi penelitian

Spesifikasi yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah penelitian secara dekriptif, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan, dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai sesuatu yang utuh<sup>43</sup>

## 3. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Kabupaten Banyumas, khususnya Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Banyumas. Selain itu untuk mengumpulkan data sekunder, maka penelitian dilakukan di Perpustakaan Unisula Semarang.

## 4. Jenis Data

a. Data Primer adalah data yang diperoleh dengan melakukan penelitian lapangan:

### 1) Wawancara mendalam

Wawancara mendalam (*In-depth interview*) merupakan proses menggali informasi secara mendalam melalui percakapan langsung yang diarahkan pada masalah tertentu, sebelumnya pertanyaan tidak ditentukan secara baku. Melalui wawancara peneliti dengan nara sumber di Kabupaten Banyumas dapat menggali dan mendapatkan data yang ada.

### 2) Observasi

---

<sup>43</sup> Soerjono Soekanto, 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*, CV. Rajawali, Jakarta. h.250

Teknik observasi ini sebagai pendukung, yaitu metode pengumpulan data dengan cara pengamatan secara langsung terhadap sasaran penelitian atas masalah yang diteliti. Metode ini digunakan dalam penelitian guna mendapatkan data dan informasi yang lebih lengkap. Di sini peneliti berperan sebagai *participant as-observe* yaitu peneliti memahami materinya selaku seorang peninjau peserta.

b. Data Sekunder

1. Data sekunder terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

- a) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- b) Reglemen Acara Perdata (Rv);
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA)
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional
- f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- g) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan
  - h) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia
  - i) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Dan Kantor Pertanahan
  - j) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian Dan Penanganan Kasus Pertanahan.
- 2) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer, yang dapat membantu menganalisis bahan-bahan hukum primer yaitu:
- a) Referensi dan buku yang berkaitan dengan masalah yang diteliti;
  - b) Hasil karya ilmiah para sarjana;
  - c) Hasil-hasil penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan hukum memberikan petunjuk dan informasi terhadap bahan hukum primer dan sekunder yaitu:
- a) Kamus hukum;

- b) Ensiklopedi;
- c) Media cetak dan elektronik.

#### 5. Metode penyajian data

Data yang dikumpulkan, dikualifikasi dan selanjutnya disajikan dalam uraian yang disusun secara sistematis.

#### 6. Metode analisis data

Data yang diperoleh kemudian dianalisa secara deduktif, analisa yang demikian ini dilakukan dengan cara berfikir melalui proses silogisme, dengan sistem hukum pertanahan khususnya tentang jual beli sebagai premis mayor, sedangkan fakta yang berhubungan dengan materi penelitian berfungsi sebagai premis minor. Selanjutnya dihubungkan antara premis mayor dengan premis minor dan ditarik suatu konklusi sebagai kesimpulan penelitian.

### **G. Sistematika Penulisan**

Hasil penelitian ini disusun dalam sebuah tesis yang terdiri lima Bab, dimana antara Bab yang satu dengan Bab yang lain saling berkaitan dan merupakan satu kesatuan yang tidak terpisahkan, adapapun sistematika penulisan sebagai berikut :

BAB I : Pendahuluan, pada bab ini akan diuraikan tentang Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Manfaat Penelitian, Metode Penelitian, Kerangka Konseptual, Jadwal Penelitian dan Sistimatika Penulisan.

BAB II : Tinjauan Pustaka, pada bab ini berisi landasan teori yang merupakan hasil studi kepustakaan, meliputi : Tinjauan Umum

Tentang Jual Beli Hak Atas Tanah, Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah , Tinjauan Umum Tentang Sertipikat Hak Atas Tanah, Sertipikat Ganda (1. Pengertian Sertipikat Ganda, 2. Kekeliruan Teknis Timbulnya Sertipikat Ganda, 3. Proses Penyelesaian Sengketa Yang Berkaitan Sertipikat Ganda)

BAB III : Hasil Penelitian dan Pembahasan, dalam bab ini akan diuraikan tentang hasil penelitian mengenai gambaran umum tentang faktor-faktor yang dapat menyebabkan timbulnya sertifikat ganda hak atas tanah, Penyelesaian yang dilakukan pihak berwenang menyelesaikan masalah sertifikat ganda dan Perlindungan Hukum Terhadap Pembeli Yang Beritikad Baik Tetapi Ternyata Tanahnya Bersertifikat Ganda.

BAB IV : Penutup, merupakan kesimpulan dari hasil penelitian dan saran-saran.