

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang Masalah

Pembukaan Undang-undang Dasar 1945 merupakan fundamental pembangunan hukum nasional yang mengarahkan pada cita-cita negara hukum yang sesuai dengan nilai-nilai dan prinsip-prinsip negara demokrasi konstitusional. Dalam Penjelasan Undang-undang Dasar 1945 dinyatakan bahwa Negara Kesatuan Republik Indonesia berdasarkan tas hukum (*Rechstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*). Prinsip dasar ini dicantumkan dalam Batang Tubuh Perubahan Undang-undang Dasar 1945 Pasal 1 ayat (3) yang menegaskan bahwa Negara Indonesia adalah Negara Hukum.<sup>1</sup>

Adanya ketentuan yang berbunyi "Indonesia ialah suatu negara yang berdasar atas hukum (*reschstaat*) tidak berdasarkan atas kekuasaan belaka (*machstaat*)" tersebut maka pengertian yang dapat ditarik dari kalimat itu ialah bahwa setiap tindakan dari pemerintah dan segenap alat perlengkapan negara terhadap rakyatnya harus berdasarkan hukum-hukum yang berlaku yang ditentukan oleh rakyat / wakilnya di dalam badan perwakilan rakyat, jadi bukan berdasarkan kehendak penguasa pribadi atau tindakan sewenangwenang yang

---

<sup>1</sup> Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, 2012, *Filsafat, Teori dan Ilmu Hukum*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hal. 322

memperkosakan hak-hak asasi manusia. Begitu pula di dalam suatu negara hukum rakyat hendaknya mematuhi hukum-hukum yang telah dibuatnya dengan melalui para wakilnya, setiap perbuatan yang menyimpang dari hukum-hukum yang berlaku hendaknya dituntut melalui hukum yang berlaku pula<sup>2</sup>.

Negara hukum pada hakikatnya tidak lain daripada persoalan tentang kekuasaan. Ada dua sentra kekuasaan. Di satu pihak terdapat negara dengan kekuasaan yang menjadi syarat mutlak untuk dapat memerintah. Di lain pihak nampak rakyat yang diperintah segan melepaskan segala kekuasaannya. Kita menyaksikan bahwa apabila penguasa di suatu negara hanya bertujuan untuk memperoleh kekuasaan sebesar-besarnya tanpa menghiraukan kebebasan rakyatnya, maka lenyaplah negara hukum. Dengan demikian nyatalah betapa penting tujuan suatu negara dalam kaitannya dengan persoalan kita<sup>3</sup>

Indonesia sebagai negara hukum tidak lepas dari tujuan dari hukum itu sendiri di mana menurut Van Apeldoorn tujuan hukum ialah mengatur tata tertib masyarakat secara damai dan adil. Perdamaian diantara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta dan sebagainya terhadap yang merugikannya. Kepentingan dari perorangan dan kepentingan golongan manusia selalu bertentangan satu sama lain. Pertentangan kepentingan selalu

---

<sup>2</sup> Maria Farida Indrati Soeprato, 1998, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, Jakarta; Kanisius, hal. 35

<sup>3</sup> Utrecht, 1963. *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: PT Ichtiar, hal. 310

menyebabkan pertikaian. Bahkan peperangan antara semua orang melawan semua orang, jika hukum tidak bertindak sebagai perantara untuk mempertahankan kedamaian. Hukum mempertahankan perdamaian dengan menimbang kepentingan yang bertentangan secara teliti dan mengadakan keseimbangan diantaranya karena hukum hanya dapat mencapai tujuan (mengatur pergaulan hidup secara damai) jika ia menuju peraturan yang adil. Artinya, peraturan yang mengandung keseimbangan antara kepentingan-kepentingan yang dilindungi sehingga setiap orang memperoleh sebanyak mungkin yang menjadi bagiannya.

Negara hukum dapat terwujud namun diperlukan tatanan yang tertib antara lain dibidang pembentukan peraturan perundang-undangan. Tertib pembentukan peraturan perundang-undangan harus dirintis sejak saat perencanaan sampai dengan pengundang-undangannya. Untuk membentuk peraturan perundang-undangan yang baik diperlukan berbagai persyaratan yang berkaitan dengan sistem, asas, tata cara penyiapan dan pembahasan, teknik penyusunan maupun pemberlakuannya.<sup>4</sup>

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan

---

<sup>4</sup> Alexander Harry, 2004. *Panduan Perancangan Peraturan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT XSYS. Solusindo, hal. 32

ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi. Dalam mencapai tujuan ini hukum bertugas membagi wewenang dan mengatur cara memecahkan masalah hukum serta memelihara kepastian hukum.<sup>5</sup>

Tujuan hukum tersebut juga diterapkan di dalam hukum pertanahan di mana di dalam hukum pertanahan diatur mengenai hak kepemilikan tanah yang dimaksudkan untuk mengatur kepemilikan tanah sesuai dengantuj hukum tersebut.

Hak-hak atas tanah menurut ketentuan Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang pokok Agraria terdiri dari hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, dan hak-hak lain yang tidak termasuk di dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan oleh Undang-undang, serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan dalam Pasal 53 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang undang-undang Pokok Agraria yaitu hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak sewa tanah pertanian.

Kebijakan hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar yaitu prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan hidup sebagai tujuan pembentukan negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh

---

<sup>5</sup> Sudikno Mertokusumo, 1986, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Liberty, hal. 57

Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum.<sup>6</sup>

Di dalam prakteknya, kepemilikan tanah sering terjadi benturan kepentingan antara pengguna tanah seperti yang terjadi di Papua di mana secara umum propinsi ini pada awalnya sebagian besar merupakan kawasan hutan yang banyak ditumbuhi semak belukar yang kemudian dibuka dan digarap oleh warga atau para perantau untuk ditanami dengan tanaman pangan terutama tanaman umbi-umbian, sagu, buah-buahan dan sebagainya. Masyarakat tersebut dapat mempunyai hak milik atas tanah ini melalui pembukaan tanah hutan untuk dijadikan kebun. Pada mulanya kebun merupakan usaha “*Gelet/Keret*” yang di dalamnya terdapat bagian masing-masing keluarga yang dikerjakannya sendiri-sendiri, karena segala sesuatu mengenai penyelenggaraan adat adalah milik “*Gelet/Keret*”, maka kepala *Gelet/Keret* mempunyai hak dan wewenang untuk menentukan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan tanah-tanah di wilayah “*Gelet/Keret*”. Kepala *Gelet*lah yang menentukan kapan dan di mana semua warga secara bersama-sama membuka tanah untuk berkebun.

Dengan berjalannya waktu pada tahun enam puluhan mulai banyak orang yang berasal dari luar pulau Papua yang berdatangan ke wilayah dan kemudian mulai membuka serta membersihkan kawasan semak belukar untuk dijadikan

---

<sup>6</sup> Widhi Handoko, 2014, *Kebijakan Hukum Pertanahan, Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta: Thafa Media, hal. 2

tempat berkebun/berladang bahkan dijadikan daerah permukiman. Pada umumnya para perantau tersebut datang ke wilayah tersebut secara berkelompok yang semuanya berasal dari berbagai daerah, yang pada akhirnya mereka semua menetap di sana dan menjadi suatu perkampungan.

Dengan berjalannya waktu demi memberikan kepastian status kepemilikan atas bidang tanah yang digarapnya maka kepada penggarap tanah diberikan surat tanda kepemilikan tanah yang berupa “alas hak” tanah yang dibuat atau dikeluarkan oleh Kelurahan yang diketahui kepada Kepala Distrik (Kecamatan), dan berfungsi sebagai surat tanda bukti kepemilikan tanah. Akhir-akhir ini di daerah tersebut seringkali terjadi sengketa tanah dalam hal kepemilikan dan penguasaan tanah. Sengketa yang sering kali muncul di daerah tersebut adalah sengketa perdata yang berkenaan dengan masalah tanah di antara warganya dalam hal pemilikan dan penguasaan tanah. Sengketa-sengketa tersebut bersumber dari tanah-tanah hak ulayat, atau obyeknya hak ulayat. Di sisi lain pernah terjadinya sengketa perdata, sengketa antar masyarakat adat dengan obyek tanah ulayat yaitu mengenai sengketa pengadaan tanah untuk lokasi permukiman transmigrasi oleh Pemerintah Daerah.

Dalam menyelesaikan permasalahan tanah ulayat tersebut, peran PPAT sebagai pejabat yang berwenang di dalam pembuatan akta PPAT salah satunya adalah akta Jual Beli Hak Kepemilikan Atas Tanah dan Pencatatan Akta Tanah sangat dibutuhkan kiprahnya.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimanakah peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua?
2. Apa kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah ulayat di Papua ?
3. Bagaimana mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua?

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mendeskripsikan peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah ulayat di Papua
3. Untuk menemukan solusi di dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Manfaat Teoritis

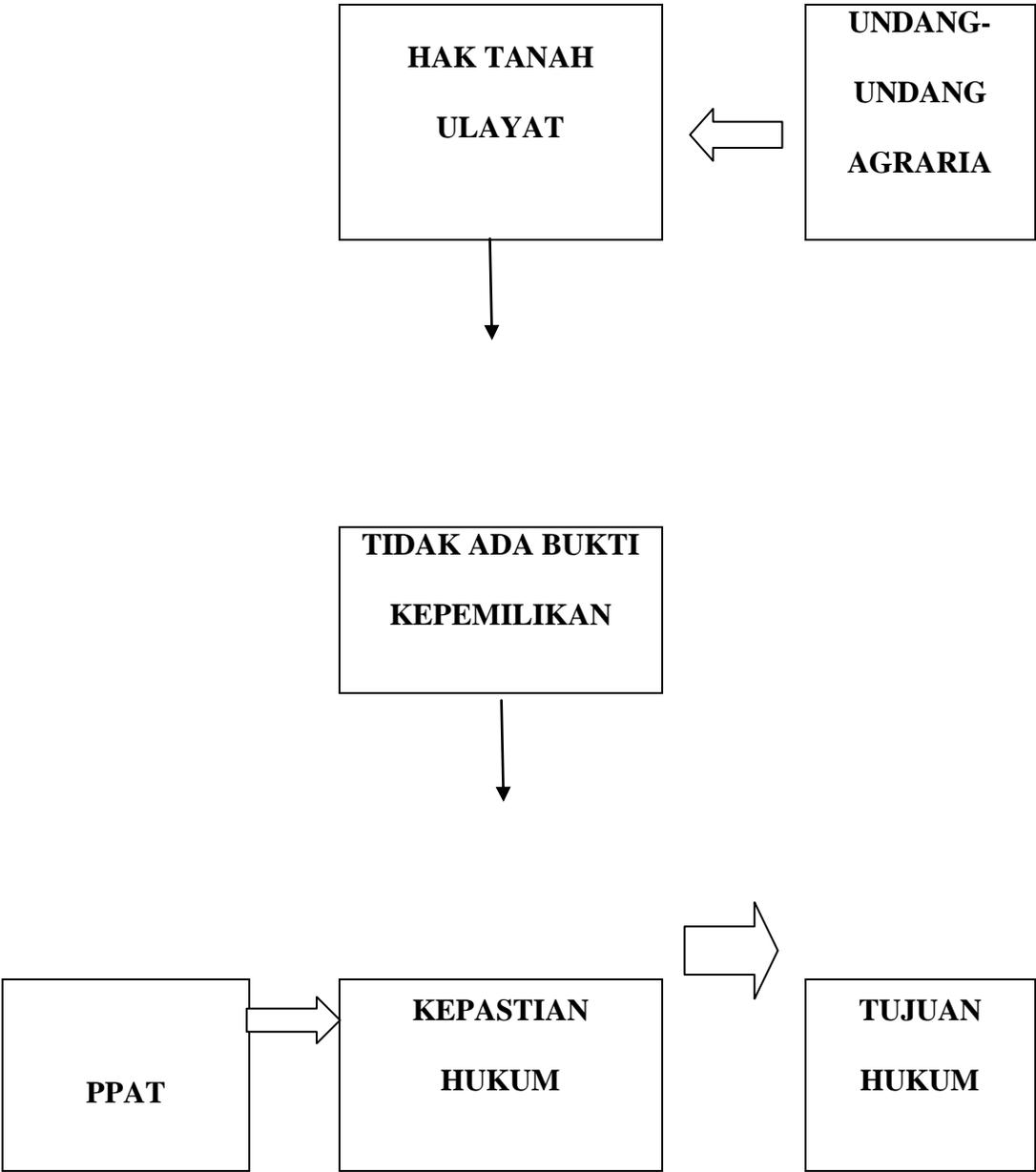
Manfaat penelitian ini adalah diharapkan dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu hukum khususnya di bidang hukum agraria dan kenotariatan dalam hal pengaturan tanah ulayat

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi para praktisi hukum khususnya dalam hukum pertanahan dan hukum kenotariatan dalam hal pengaturan tanah ulayat.

**E. Kerangka Pemikiran /Kerangka Konseptual**

1. Kerangka Pemikiran



## 2. Kerangka Konseptual

### a. Tinjauan Umum tentang Hak Ulayat

Tanah adalah kebutuhan, setiap manusia selalu berusaha untuk memilikinya merupakan kenyataan sekalipun ada juga yang tidak pernah memiliki tanah. Setelah itu akan tetap mempertahankan apapun yang terjadi. Tanah dapat dimiliki siapa saja, individu, masyarakat sebagai kelompok, atau badan hukum. Satu ketika tanah menjadi warisan atau aset perusahaan bahkan menjadi benda keramat. Jelaslah bahwa tanah mempunyai nilai ekonomi, semakin banyak permintaan dan kebutuhan akan tanah, maka semakin tinggi nilai tanah, juga tidak dapat terhindar yang berakibat pada semakin tinggi konflik tanah.<sup>7</sup>

Menurut JBAF Polak, hubungan manusia dengan tanah sepanjang sejarah terjadi dalam 3 (tiga) tahap sebagai berikut :

- 1) Tahap pertama, yaitu tahap di mana manusia memperoleh kehidupannya dengan cara memburu binatang, mencari buah-buahan, hasil hutan, mencari ikan di sungai atau di danau. Mereka

---

<sup>7</sup> Djamanat Samosir, 2013, *Hukum Adat Indonesia, Eksistensi dalam Dinamika Perkembangan Hukum di Indonesia*, Bandung: Nuansa Aulia, hal. 98

hidup terantung dari persediaan hutan, mereka hidup mengembara dari tempat yang satu ke tempat yang lain

- 2) Tahap kedua yakni bahwa pada tahap ini manusia mulai mengenal cara bercocok tanam. Manusia mulai menetap di suatu tempat tertentu selama menunggu hasil tanaman. Ikatan terhadap tanahpun semakin erat oleh karena cara beternak yang dikenal manusia dan bersamaan dengan pengenalan cara bercocok tanam
- 3) Tahap ketiga yaitu tahap di mana manusia mulai menetap di tempat tertentu dan tidak lagi berpindah-pindah periodik. Manusia sudah mulai terikat pada penggunaan ternak untuk membantu usaha-usaha pertanian. Pada saat ini lah manusia mulai menetap dan mengenal pertukangan, terdapat surplus hasil pertanian dan kerajinan pada kelompok hidup orang-orang yang telah menetap. Keadaan ini mendorong lahirnya kelompok orang-orang yang mulai mengkhususkan dirinya sebagai penjaga keamanan dan melindungi masyarakat dari gangguan keamanan dari perampokan.<sup>8</sup>

Istilah Hak Ulayat terdiri dari dua kata yakni kata hak dan ulayat. Secara etimologis kata ulayat identik dengan arti wilayah, kawasan, marga dan nagari. Kata hak mempunyai arti yang benar, milik

---

<sup>8</sup> R. Soeprapto, 1966, *Undang-undang Agraria dalam Praktek*, Jakarta: Mitra Sari, hal. 36

(kepunyaan), kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu, kekuasaan yang benar atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat.<sup>9</sup>

Kata hak diartikan sebagai peranan bagi seseorang atau pihak untuk bertindak atas sesuatu yang menjadi objek dari haknya itu. Menurut Moh. Koesnoe, perkataan ulayat pada dasarnya berarti suatu lingkungan tanah yang berada dalam kekuasaan yang sah suatu persekutuan. Setiap lingkungan ulayat selalu meliputi 3 (tiga) bagian pokok, yakni (a) lingkungan sebagai pusat persekutuan, (b) lingkungan tanah persediaan berupa kebun, ladang, hutan dan (c) lingkungan tanah persediaan berupa hutan belukar di luar lingkungan usaha tersebut. Dengan demikian secara harfiah hak ulayat diartikan sebagai kewenangan masyarakat hukum adat atas tanah dalam ling/wilayah/daerah tertentu untuk menguasai dalam arti ,mengambil dan memanfaatkan tanah untuk kepentingan masyarakat hukum dan anggota-anggotanya<sup>10</sup>

Ada 6 (enam) tanda-tanda atau ciri-ciri hak ulayat sebagai berikut

:

- 1) Hanya persekutuan hukum dan anggota-anggotanya yang dapat menggunakan tanah, belukar di dalam wilayahnya

---

<sup>9</sup> WJS Poerwodarminto, 1998, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Jakarta: Balai Pustaka, hal. 292

<sup>10</sup> Purnadi Purbacaraka dan A. Ridwan Halim, 1982, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hal. 10

- 2) Yang bukan anggota persekutuan dapat menggunakan hak itu tetapi harus seijin dari persekutuan hukum tersebut
- 3) Dalam menggunakan hak itu bagi yang bukan anggota selalu harus membayar recognitie
- 4) Persekutuan hukum mempunyai tanggung jawab terhadap kejahatan tertentu yang terjadi dalam lingkungan wilayahnya bilamana orang yang melakukan kejahatan itu sendiri tidak dapat digugat
- 5) Persekutuan hukum tidak boleh memindahkan haknya untuk selama-lamanya kepada siapapun
- 6) Persekutuan hukum mempunyai hak campur tangan terhadap tanah-tanah yang telah digarap, misalnya dalam pembagian pekarangan atau dalam jual beli.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> JB Daliyo dkk, *Eksistensi Hak Masyarakat Adat Atas Tanah Setelah Berlakunya UUPA*, Justitia Et Pax, Jurnal Vol. 22 No. 2 Desember 2002, Fakultas Hukum Atmajaya Yogyakarta, hal. 48

Berdasarkan struktur masyarakat, hak ulayat merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari masyarakat hukum. Menurut Van Vollenhoven, hak ulayat dimiliki suatu masyarakat hukum adat (suku, desa, serikat desa) untuk menguasai seluruh isinya dan ling wilayahnya. Dengan demikian subyek hak ulayat adalah Masyarakat Hukum Adat, baik yang tunggal atau persekutuan daerah, tetapi tidak merupakan hak dari individu, merupakan pula hak dari famili.<sup>12</sup>

Masyarakat hukum adat dimaksud merupakan warga dalam kelompok sebagai nagari, desa. Masyarakat hukum adat dengan berbagai nama menurut bahasa daerahnya masing-masing adalah sekelompok orang yang terikat oleh tatanan hukum adanya sebagai warga bersama suatu persekutuan hukum karena kesamaan tempat tinggal (teritorial) ataupun atas dasar keturunan atau hubungan keluarga (genealogis).<sup>13</sup>

Berdasarkan rumusan hak ulayat bahwa masyarakat hukum adat atas tanah yang tidak terbatas atas tanah tetapi segala sesuatu yang ada di atas tanah, maka objek hak ulayat pada umumnya adalah meliputi semua tanah (daratan, pantai, sungai, danau yang terletak dalam wilayah

---

<sup>12</sup> Roestandi Ariwidjaja, 1962, *Hukum Agraria Indonesia*, Jakarta: NV Masa Baru, hal. 31

<sup>13</sup> Boedi Harsono, 1997, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Jakarta: Djembatan, hal. hal. 5

masyarakat hukum adat dan hak ulayat yang menyangkut tanah, air tumbuhan dan binatang liar)<sup>14</sup>

Masyarakat adat mempunyai cara tertentu untuk memelihara dan mempertahankan hak ulayatnya sebagai berikut :

- 1) Dengan menetapkan batas-batas di sekeliling wilayahnya biasanya dengan vatas-batas fisik berupa batu, penanaman pohon, bukit, sungai dan sebagainya
- 2) Dengan menunjuk pejabat-pejabat tertentu, jaring (Minangkabau), terusan (Minahasa), kepala kewang (Ambon), lelipis lembukit (Bali) di samping itu diadakan juga patroli perbatasan

Boedi Harsono berpendapat bahwa tidak selalu mudah untuk mengetahui secara pasti batas-batas hak ulayat. Sedangkan masyarakat genealogis dapat diketahui dengan membedakan mana yang termasuk tanah bersama. Ketidakjelasan ukuran yang digunakan dalam menentukan batas-batas hak ulayat sering menimbulkan konflik di bidang pertanahan hukum adat. Untuk menentukan batas-batas hak ulayat diperlukan kerja sama masyarakat hukum terutama yang berbatasan. Batas-batas merupakan yang sangat penting dalam menentukan eksistensi masyarakat hukum adat atau hak ulayat, oleh karena itu, perlu perumusan yang jelas mengenai batas-batas tersebut

---

<sup>14</sup> Djamanat Samosir, *Op cit*, hal. 119

karena masing-masing daerah berbeda-beda. Konflik yang terjadi karena ketidakjelasan tidak terjadi kalau ada ketegasan-ketegasan hukum dalam bidang pertanahan.<sup>15</sup>

Bagi masyarakat hukum adat, tanah mempunyai arti dan status tersendiri bila dibandingkan dengan benda lain. Menurut konsep hukum adat, segala tanah yang ada dalam wilayah masyarakat hukum adat yang bersangkutan ada dalam kekuasaan dari masyarakat hukum adat itu sendiri. Adanya penguasaan yang demikian bukan berarti bahwa masyarakat hukum adat memiliki tanah tersebut karena pemilik tanah yang sebenarnya adalah kekuatan supranatural sehingga dengan demikian seluruh warga anggota masyarakat mengakui akan adanya kewenangan dari masyarakat atas tanah.<sup>16</sup>

Hak ulayat menurut hukum adat ada di tangan kepala suku atau pimpinan masyarakat hukum adat atau desa. Kewenangan hak ulayat dipegang oleh kepala/pimpinan persekutuan hukum tersebut yang meliputi

- 1) Menerima pemberitahuan anggota masyarakat hukum yang ingin membuka tanah

---

<sup>15</sup> Djamanat Samosir, Op Cit, hal. 120

<sup>16</sup> Abdurrahman, 1978, *Aneka Masalah Hukum Agraria dalam Pembangunan di Indonesia*, Bandung: Alumni, hal. 44

- 2) Melindungi hak-hak anggota suku tanah dan mendamaikan apabila ada perselisihan mengenai tanah
- 3) Menjadi saksi apabila ada perbuatan hukum mengenai tanah yang menurut adat memerlukan saksi
- 4) Mewakili suku/masyarakat hukum keluar<sup>17</sup>

b. Tujuan Hukum

Dalam fungsinya sebagai perlindungan kepentingan manusia, hukum mempunyai tujuan. Hukum mempunyai sasaran yang hendak dicapai. Adapun tujuan pokok hukum adalah menciptakan tatanan masyarakat yang tertib, menciptakan ketertiban dan keseimbangan. Dengan tercapainya ketertiban di dalam masyarakat diharapkan kepentingan manusia akan terlindungi.<sup>18</sup>

Beberapa pendapat para pakar mendefinisikan tujuan hukum di antaranya adalah :<sup>19</sup>

1) Soebekti

Dalam buku "Dasar-dasar hukum dan Pengadilan" tujuan hukum adalah bahwa hukum itu mengabdikan kepada tujuan negara yaitu mendatangkan kemakmuran dan kebahagiaan para rakyatnya.

---

<sup>17</sup> Imam Soetikno, 1994, Politik Hukum Agraria Nasional, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal. 49

<sup>18</sup> Soedikno Mertokusumo, 2003, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Yogyakarta: Liberty, hal. 77

<sup>19</sup> Lukman Santoso dan Yahyanto, 2016, *Pengantar Ilmu Hukum, Sejarah, Pengertian, Konsep Hukum dan Penafsiran Hukum*, Malang: Setara Press, hal. 76-77

Hukum melayani tujuan negara tersebut dengan menyelenggarakan “keadilan” dan “ketertiban”. Keadilan lazim dilambangkan dengan neraca keadilan, dimana dalam keadaan yang sama, setiap orang harus mendapatkan bagian yang sama pula.

2) L.J. van Apeldoorn

Tujuan hukum adalah mengatur pergaulan hidup manusia secara damai. Hukum menghendaki perdamaian. Perdamaian antara manusia dipertahankan oleh hukum dengan melindungi kepentingan-kepentingan hukum manusia tertentu, kehormatan, kemerdekaan, jiwa, harta benda terhadap pihak yang merugikan.

3) Purnadi dan Soerdjono Soekanto

Tujuan hukum adalah kedamaian hidup antar pribadi yang meliputi ketertiban ekstern antar pribadi dan ketenangan intern pribadi

4) Aristoteles

Hukum mempunyai tugas yang suci yaitu memberi kepada setiap orang yang ia berhak menerimanya. Anggapan ini berdasarkan etika dan berpendapat bahwa hukum bertugas hanya membuat adanya keadilan saja.

5) Soejono Dirdjosisworo

Tujuan hukum adalah melindungi individu dalam hubungannya dengan masyarakat, sehingga dengan demikian dapat diiharapkan terwujudnya keadaan aman, tertib dan adil

6) Roscoe Pound

Hukum bertujuan untuk merekayasa masyarakat artinya hukum sebagai alat perubahan sosial (*as a tool of social engeneering*), Intinya adalah hukum disini sebagai sarana atau alat untuk mengubah masyarakat ke arah yang lebih baik, baik secara pribadi maupun dalam hidup masyarakat.

7) Bellefroid

Tujuan hukum adalah menambah kesejahteraan umum atau kepentingan umum yaitu kesejahteraan atau kepentingan semua anggota-anggota suatu masyarakat.

8) Van Kant

Hukum bertujuan menjaga kepentingan tiap-tiap manusia supaya kepentingan itu tidak dapat diganggu. Hukum juga menjaga dan mencegah agar setiap orang tidak menjadi hakim atas dirinya sendiri (*eigenrichting is verboden*), tidak mengadili dan menjatuhkan hukuman terhadap setiap pelanggaran hukum terhadap dirinya. Tiap

perkara harus diselesaikan melalui proses pengadilan dengan perantara hakim berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku.

9) Suharjo (mantan menteri kehakiman)

Tujuan hukum adalah untuk mengayomi manusia baik secara aktif maupun secara pasif. Secara aktif dimaksudkan sebagai upaya untuk menciptakan suatu kondisi kemasyarakatan yang manusia dalam proses yang berlangsung secara wajar. Sedangkan yang dimaksud secara pasif adalah mengupayakan pencegahan atas upaya yang sewenang-wenang dan penyalahgunaan hak secara tidak adil.

Usaha mewujudkan pengayoman ini termasuk di dalamnya diantaranya mewujudkan ketertiban dan keteraturan- mewujudkan kedamaian sejati- mewujudkan keadilan bagi seluruh masyarakat- mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat

10) Geny

Dalam "*Science et technique en droit prive positif*", hukum bertujuan semata-mata untuk mencapai keadilan. Dan sebagai unsur daripada keadilan adalah kepentingan daya guna dan kemanfaatan

Dalam sejarah perkembangan ilmu hukum dikenal adanya tiga jenis aliran konvensional tentang tujuan hukum, yaitu sebagai berikut :

- 1) Aliran etis yang menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum itu adalah semata-mata untuk mencapai keadilan. Salah satu penganut aliran etis ini adalah Aristoteles yang membagi keadilan ke dalam dua jenis sebagai berikut :
- 2) Keadilan distributif yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang jatah menurut jasanya artinya keadilan ini tidak menuntut supaya setiap orang mendapat bagian yang sama banyaknya atau bukan persamaannya, melainkan kesebandingan berdasarkan prestasi dan jasa seseorang
- 3) Keadilan kumulatif, yakni keadilan yang memberikan kepada setiap orang sama banyaknya, tanpa mengingat jasa-jasa perseorangan. Artinya hukum menuntut adanya suatu persamaan dalam memperoleh prestasi atau sesuatu hal tanpa memperhitungkan jasa seseorang
- 4) Aliran utilitis menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kemanfaatan atau kebahagiaan warga masyarakat. Aliran ini antara lain dianut oleh Jeremy Bentham, James Mill, John Stuart Mill dan Soebekti, Jeremy Bentham berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjamin adanya kebahagiaan yang sebanyak-banyaknya kepada orang sebanyak-banyaknya pula

5) Aliran normatif dogmatik menganggap bahwa pada dasarnya tujuan hukum adalah semata-mata untuk menciptakan kepastian hukum. Salah satu penganut aliran ini adalah John Austin dan Van Kan yang bersumber dari pemikiran positivisme yang lebih melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom atau hukum dalam bentuk peraturan tertulis artinya karena hukum itu otonom sehingga tujuan hukum semata-mata untuk kepastian hukum dalam melegalkan kepastian hak dan kewajiban seseorang. Van Kan berpendapat bahwa tujuan hukum adalah menjaga setiap kepentingan manusia agar tidak diganggu dan terjamin kepastiannya<sup>20</sup>

Selanjutnya untuk mempertegas definisi ini, Achmad Ali mengemukakan bahwa persoalan tujuan hukum dapat dikaji melalui tiga sudut pandang, masing-masing sebagai berikut :

- 1) Dari sudut pandang ilmu hukum positif normatif atau yuridis dogmatik, di mana tujuan hukum dititikberatkan pada segi kepastian hukum
- 2) Dari sudut pandang filsafat hukum, di mana tujuan hukum dititikberatkan pada segi keadilan

---

<sup>20</sup> Marwan Mas, 2011, *Pengantar Ilmu Hukum*, Bogor: Ghalia Indonesia, hal. 83-84

3) Dari sudut pandang sosiologi hukum, tujuan hukum dititikberatkan pada segi kemanfaatannya.<sup>21</sup>

c. Tinjauan tentang PPAT

Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

PPAT Sementara adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu

Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau atas Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

---

<sup>21</sup> Achmad Ali, 2012, Menguak Teori Hukum dan Teori Peradilan, Jakarta: Kencana, hal 212

Protokol PPAT adalah kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, asli akta, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.

Warkah adalah dokumen yang dijadikan dasar pembuatan akta PPAT.

Formasi PPAT adalah jumlah maksimum PPAT yang diperbolehkan dalam satuan daerah kerja PPAT.

Daerah kerja PPAT adalah suatu wilayah yang menunjukkan kewenangan seorang PPAT untuk membuat akta mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak didalamnya.

Apa yang diuraikan pada Pasal 1 ini, telah memperjelas tentang pengertian PPAT tersebut, sehingga kita mengenal beberapa PPAT. Disamping itu ada yang disebut protokol PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta-akta asli yang harus dijilid, warkah pendukung data, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya. Berbeda dengan protokol Notaris masih ada yang tidak termasuk yaitu buku klapper yang berisikan nama, alamat, pekerjaan, akta tentang apa dan singkatan isi akta, nomor dan tanggal akta dibuat.

Formasi dari PPAT di sesuatu wilayah adalah maksimum boleh di tempatkannya PPAT di sesuatu wilayah dan ini telah diatur oleh Pasal 14 PP No.24/1997 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 1996 dan Surat Edaran Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No.640-679 tanggal 11 maret 1996.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT menyebutkan tugas pokok PPAT sebagai berikut :

- 1) 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.
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :
  - a) Jual beli;
  - b) tukar-menukar;
  - c) hibah
  - d) pemasukan dalam perusahaan (inbreng);
  - e) pembagian harta bersama;

- f) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g) pemberian Hak Tanggungan
- h) pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT disebutkan mengenai kewenangan PPAT sebagai berikut :

- 1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.
- 2) Demikian PPAT hanya berwenang untuk membuat akta-akta PPAT berdasarkan penunjukannya sebagai PPAT, di sesuatu wilayah dan perbuatan-perbuatan hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT tersebut. Sedangkan kewenangan PPAT khusus tersebut adalah pembuatan akta PPAT yang secara khusus ditentukan.

Ada beberapa syarat yang harus dipenuhi, untuk menjadi PPAT yakni.

- 1) Berkewarganegaraan Indonesia
- 2) Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun
- 3) Berkelakuan baik atau memiliki pernyataan berkelakuan baik dari kepolisian.
- 4) Sehat jasmani dan juga rohani
- 5) Lulus ujian yang dilakukan oleh PPAT dari Badan Pertahanan Nasional.
- 6) Lulus program pendidikan notariat dan juga pendidikan khusus PPAT dan sarjana hukum
- 7) Belum pernah dipenjara akibat kriminalitas atau kejahatan.

PPAT diberhentikan dengan hormat oleh kepala dari Badan Pertahanan Nasional RI karena

- 1) Meminta dengan sendirinya
- 2) Tidak dapat lagi menjalankan tugas karena kesehatan tubuh PPAT
- 3) karena permintaan yang menyatakan sudah tidak bisa lagi menjalankan tugas dengan rujukan surat dari tim kesehatan
- 4) Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan PPAT dan juga kewajiban PPAT
- 5) Diangkat menjadi pejabat negara seperti pejabat negara umum atau PNS

PPAT diberhentikan secara tidak hormat diberhentikan dari profesinya karena

- 1) Melakukan pelanggaran yang termasuk kedalam pelanggaran berat terhadap kewajiban PPAT
- 2) Dijatuhi hukuman penjara atau kurungan karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan palinglama 5 tahun atau lebih
- 3) Melanggar kode etik dari profesi sebagai PPAT.

## **F. Metode Penelitian**

### 1. Metode Pendekatan

Metode yang digunakan adalah metode pendekatan yuridis normatif yaitu menekankan pada penguraian serta penafsiran data yang dikaitkan dengan kaidah-kaidah hukum atau doktrin-doktrin yang dianut dan dijadikan pedoman untuk diterapkan pada masalah penelitian yakni peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua, sehingga penyajiannya berpangkal pada asas-asas dan teori-teori dan doktrin serta perundang-undangan yang berlaku

### 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini adalah bersifat deskriptif sesuai dengan masalah dan tujuan dalam penelitian. Penelitian menggambarkan sejumlah variabel yang berkenaan dengan masalah yang diteliti. Dengan kata lain penelitian ini hanya terbatas pada penggambaran satu atau lebih mengenai peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua tanpa perlu mengaitkan gejala-gejala tersebut dalam suatu penjelasan kausal.

### 3. Sumber Data

Sumber data yang digunakan adalah data sekunder yang berupa sebagai berikut :

- a. Bahan Hukum Primer yaitu
  - 1) Kitab Undang-undang Hukum Perdata
  - 2) HIR
  - 3) RBG
  - 4) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria
  - 5) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris
  - 6) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang isinya membahas mengenai peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua, yakni
    - 1) Makalah-makalah
    - 2) Kepustakaan berupa buku literatur yang membahas mengenai peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua
  - c. Bahan hukum tertier, yaitu bahan-bahan yang bersifat menunjang bahan-bahan hukum primer dan bahan-bahan hukum sekunder, terdiri dari
    - 1) Kamus Hukum
    - 2) Kamus Besar Bahasa Indonesia
    - 3) Artikel-artikel dan laporan dari media massa (surat kabar, jurnal hukum, majalah dan sebagainya)
4. Metode Pengumpulan Data

Penelitian ini menggunakan data sekunder sebagai data utama berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Untuk memperoleh data yang relevan guna menjawab permasalahan penelitian yakni peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua. Guna melengkapi data, selain data sekunder sebagai data utama juga digunakan data primer berupa wawancara sebagai data pelengkap. Oleh karena itu, pengumpulan data

dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) alat pengumpulan data yaitu studi kepustakaan dan wawancara

- a. Studi kepustakaan : pencarian data yang didasarkan bukti-bukti yang kuat yang dilakukan dengan cara mempelajari beberapa peraturan perundang-undangan, literatur yang ada hubungannya dengan obyek penelitian. Hal ini dimaksudkan untuk memberikan dasar atau landasan yang bersifat teoritis dari permasalahan yang ada sekaligus untuk kepentingan analisis
- b. Wawancara : pengumpulan data atau pencarian data dengan menggunakan wawancara secara langsung dan bebas terbuka dengan para PPAT dan pimpinan adat hak ulayat di Papua yang berkaitan dengan penelitian mengenai peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Papua. Wawancara ini dilakukan untuk memperoleh data yang sifatnya memberi penjelasan atau penegasan dari data yang diperoleh melalui studi kepustakaan, sehingga wawancara dalam penelitian ini bukan merupakan metode pengumpulam data yang pokok, hanya sebagai tambahan/pelengkap.

## 5. Lokasi dan Subyek Penelitian

Lokasi penelitian di Kabupaten Merauke Papua khususnya wilayah yang memiliki hak ulayat sedangkan subyek penelitian adalah para PPAT dan para pemuka dan pimpinan hak ulayat di Papua.

## 6. Jalannya Penelitian

Penelitian ini merupakan salah satu sarana menemukan suatu kebenaran. Langkah-langkah yang ditempuh penelitian ini terdiri dari 3 (tiga) tahap yaitu

### a. Tahap persiapan

Dalam tahap ini dimulai dengan mengumpulkan bahan-bahan kepustakaan dilanjutkan dengan penyusunan dan pengajuan usulan penelitian, kemudian dikonsultasikan dengan pembimbing untuk memperoleh penyempurnaan serta melakukan penyusunan instrumen penelitian dan penyusunan ijin penelitian.

### b. Tahap Pelaksanaan

Tahap ini dilakukan dengan dua tahap yaitu

- 1) Pelaksanaan penelitian kepustakaan, kegiatan yang dilakukan pertama adalah pengumpulan data sekunder. Data sekunder meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

2) Pelaksanaan penelitian lapangan dilakukan dengan mendatangi responden atau subyek penelitian untuk mengumpulkan data yang diperoleh dengan wawancara dengan instrumen wawancara yang sudah disiapkan sebelumnya. Di samping itu juga dilakukan pengumpulan data sekunder yang ada pada instansi teknis atau lembaga yang erat hubungannya dengan penelitian

c. Tahap Penyelesaian

Tahap ini dilakukan berbagai kegiatan meliputi identifikasi masalah dan mengklasifikasi, menganalisis data penelitian, penulisan draft tesis serta konsultasi pembimbing kemudian dilakukan penyusunan akhir.

7. Metode Analisis Data

Data yang telah dikumpulkan, dikelompokkan, diseleksi dan selanjutnya dianalisis dengan menggunakan metode normatif kualitatif dengan cara menginterpretasikan data berdasarkan teori-teori hukum, peraturan perundang-undangan dan pengertian hukum.

**G. Sistematika Penulisan Tesis**

Bab I      Pendahuluan

- A. Latar Belakang
- B. Rumusan Masalah
- C. Tujuan Penelitian

- D. Manfaat Penelitian
- E. Kerangka Konseptual
- F. Metode Penelitian
- G. Sistematika Penelitian

Bab II Kajian Pustaka

- A. Tinjauan Umum tentang Hak Ulayat
- B. Tujuan Hukum
- C. Tinjauan Umum tentang PPAT

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

- A. Hasil Penelitian
- B. Pembahasan
  - 1. Peran dan tanggung jawab PPAT di dalam terciptanya kepastian hukum tanah hak ulayat di Kabupaten Merauke Papua.
  - 2. Kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah ulayat di Kabupaten Merauke Papua
  - 3. Solusi di dalam mengatasi kendala-kendala yang dihadapi PPAT dalam menciptakan kepastian hukum tanah hak ulayat di Kabupaten Merauke Papua

Bab V Penutup

- A. Simpulan
- B. Saran