

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA TENTANG PENDAFTARAN TANAH, SERTIFIKAT HAK ATAS TANAH, PERBUATAN MELAWAN HUKUM DAN PERLINDUNGAN HUKUM

A. Pendaftaran Tanah

1. Pengertian Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah menurut A.P. Parlindungan, berasal dari kata *Cadastre* (Bahasa Belanda kadaster) yaitu suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman), yang menunjukkan luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah. Dalam arti yang tegas, *Cadastre* adalah *record* (rekaman daripada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya serta untuk kepentingan perpajakan). Dengan demikian, *Cadastre* merupakan alat yang tepat memberikan uraian dan identifikasi serta sebagai *Continuous recording* (rekaman yang berkesinambungan) dari hak atas tanah. (Parlindungan, 1998, hal. 2).

Pengertian pendaftaran tanah juga termuat dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan :

“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”.

Definisi pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari ruang lingkup kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana Pasal 19 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1991 yang hanya meliputi: pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah, pendaftaran dan peralihan hak atas tanah serta pemberian tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat (Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim Lubis, 2008, hal. 15).

2. Pengaturan Pendaftaran Tanah

Dasar hukum yang melatarbelakangi diselenggarakannya pendaftaran tanah di Indonesia yaitu Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya disebut UUPA, yang mewajibkan tanah di seluruh wilayah Indonesia harus didaftarkan untuk dapat mencapai kepastian hukum. Sebagaimana tercantum dalam Pasal 19 Ayat (1) UUPA, bahwa pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pasal 19 Ayat (1) UUPA menetapkan bahwa ketentuan lebih lanjut mengenai pendaftaran tanah diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah yang dimaksud di sini, semula adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1991 Tentang Pendaftaran Tanah, yang

dinyatakan sudah tidak berlaku oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Santoso, 2016, hal. 3–4).

Arie S. Hutagalung menyatakan bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1991 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan sebuah pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtcadaster* yang memiliki tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, dengan alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah berupa buku tanah dan sertifikat tanah yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur (Hutagalung, 2005, hal. 81).

Ruang lingkup penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Pasal 19 Ayat (2) UUPA, sebagai berikut :

- “Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
- a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA dinyatakan bahwa akhir kegiatan pendaftaran tanah yang diadakan oleh Pemerintah adalah pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (Hermit, 2004, hal. 10).

3. Asas Pendaftaran Tanah

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas

seederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka. Berikut penjelasannya :

a. Asas sederhana

Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan terutama pemegang hak atas tanah.

b. Asas aman

Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan pendaftaran tanah itu sendiri.

c. Asas terjangkau

Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

d. Asas mutakhir

Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.

Asas ini menuntut terpeliharanya data pendaftaran tanah secara terus-menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu sesuai dengan keadaan nyata di lapangan.

e. Asas terbuka

Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Santoso, 2016, hal. 8).

Sudikmo Mertokusumo menyatakan bahwa dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) macam asas, yaitu :

a. *Asas Specialiteit*

Pelaksanaan pendaftaran tanah itu diselenggarakan atas dasar peraturan perundang-undangan tertentu, yang secara teknis menyangkut masalah pengukuran, pemetaan dan pendaftaran peralihannya. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dapat memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah, yaitu memberikan data fisik yang jelas mengenai luas tanah, letak dan batas-batas tanah.

b. *Asas Openbaarheid* (Asas Publisitas)

Asas ini memberikan data yuridis tentang siapa yang menjadi subjek haknya, apa nama hak atas tanahnya, serta bagaimana

terjadinya peralihan dan pembebanannya. Data ini sifatnya terbuka untuk umum, artinya setiap orang dapat melihatnya.

Berdasarkan asas ini, setiap orang berhak mengetahui data yuridis tentang subjek hak, nama hak atas tanah, peralihan hak, dan pembebanan hak atas tanah yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, termasuk mengajukan keberatan sebelum sertifikat diterbitkan, sertifikat pengganti, sertifikat yang hilang atau sertifikat yang rusak (Santoso, 2010, hal. 16–17).

4. Tujuan Pendaftaran Tanah

Pendaftaran tanah memiliki tujuan untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan bagi kepentingan pemegang hak atas tanah, agar dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinyalah yang berhak atas suatu bidang tanah tertentu, melalui pemberian Sertifikat Hak Atas Tanah. Selain itu, bagi pihak-pihak yang berkepentingan dengan bidang tanah tertentu, dapat dengan mudah memperoleh keterangan-keterangan yang diperlukan, berupa pernyataan data fisik dan data yuridis yang disajikan di Kantor Pertanahan yang berlaku terbuka bagi umum di mana keterangan diberikan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) (Tehupeiory, 2012, hal. 9).

Tujuan pendaftaran tanah juga dimuat dalam Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah

susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Jaminan kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah di atas antara lain :

- 1). Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak);
- 2). Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (objek hak); dan
- 3). Kepastian hukum mengenai (status) haknya.

Untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum dalam pendaftaran tanah, kepada pemegang hak yang bersangkutan diberikan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Dengan terselenggaranya pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk terciptanya suatu pusat informasi mengenai bidang-bidang tanah sehingga pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah dapat dengan mudah memperoleh data-data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Untuk melaksanakan fungsi informasi, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum.

- c. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Program Pemerintah di bidang pertanahan dikenal dengan Catur Tertib Pertanahan, yaitu Tertib Hukum Pertanahan, Tertib Administrasi Pertanahan, Tertib Penggunaan Tanah, dan Tertib Pemeliharaan Tanah dan Kelestarian Lingkungan Hidup.

Untuk mewujudkan Tertib Administrasi Pertanahan, dilakukan dengan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechts Cadaster*. Selain itu, setiap bidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas bidang tanah dan hak milik atas satuan rumah susun wajib didaftar (Santoso, 2010, hal. 18–21).

B. Sertifikat Hak Atas Tanah

Pendaftaran tanah yang dilaksanakan, tidak lain bertujuan untuk diterbitkannya sertifikat guna mewujudkan adanya kepastian hukum terhadap bukti kepemilikan hak atas tanah. Terbitnya sertifikat merupakan tahap akhir dari suatu proses pendaftaran tanah.

Menurut Pasal 1 angka 20 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang dimaksud dengan sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak

tanggung yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.

Pengertian sertifikat menurut Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu :

“Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Sertifikat merupakan salinan dari buku tanah yang memuat data fisik dan data yuridis, dan salinan surat ukur yang memuat data fisik. Menurut Pasal 1 angka 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yang dimaksud buku tanah adalah dokumen dalam bentuk daftar yang memuat data yuridis dan data fisik suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. Menurut Pasal 1 angka 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yang dimaksud surat ukur adalah dokumen yang memuat data fisik suatu bidang tanah dalam bentuk peta dan uraian. Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yang dimaksud dengan data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Menurut Pasal 1 angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, yang dimaksud dengan data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Santoso, 2016, hal. 27–28).

Terbitnya sertifikat hak atas tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali agar pemilik atau pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang hak atas tanah tersebut. Sertifikat diterbitkan untuk kepentingan pemegang hak atas tanah yang bersangkutan. Adrian Sutedi menyatakan bahwa sertifikat tanah dapat membuktikan pemegang hak mempunyai suatu hak atas bidang tanah tertentu. Data fisik mencakup keterangan mengenai letak, batas dan luas tanah. Sedangkan data yuridis mencakup keterangan mengenai status hukum bidang tanah, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya (Sutedi, 2011, hal. 29).

Peranan lain dari diterbitkannya sertifikat yakni dapat memberikan rasa aman bagi para pemegang hak atau pemilik objek tanah tertentu serta ahli warisnya, sehingga ahli warisnya tidak akan mengalami kesulitan di kemudian hari, dalam arti tidak perlu bersusah payah untuk mengurusnya; paling-paling harus keamanannya serta menghindari kerusakan (Bosu, 1997, hal. 5).

C. Perbuatan Melawan Hukum

1. Pengertian Perbuatan Melawan Hukum

Perbuatan melawan hukum ini dalam bahasa Belanda disebut dengan istilah “*onrechtmatige daad*” atau dalam bahasa Inggris disebut dengan istilah “*tort*”, dalam hukum Indonesia, perbuatan melawan hukum ini diatur dalam buku ke-III bab ketiga dalam Pasal 1365 sampai dengan Pasal 1380 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata selanjutnya disebut KUH Perdata.

Kata “*onrecht*” dalam bahasa Indonesia diartikan sebagai perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh subjek hukum dan didalam setiap perbuatan subjek hukum mempunyai akibat hukum. Sedangkan kata “*tort*” berarti kesalahan (*wrong*), akan tetapi khususnya dalam bidang hukum, kata *tort* itu sering dimaknai sebagai kesalahan perdata yang bukan berasal dari wanprestasi kontrak (Prodjodikoro, 2000, hal. 7).

Menurut Pasal 1365 KUH Perdata, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah :

“Tiap perbuatan yang melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya itu, mengganti kerugian tersebut”.

Artinya, perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum perdata yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain, yang mengharuskan orang yang karena kesalahannya telah menimbulkan kerugian tersebut untuk mengganti kerugian.

2. Unsur Perbuatan Melawan Hukum

Sesuai dengan ketentuan didalam Pasal 1365 KUH Perdata, untuk suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan melawan hukum maka harus memenuhi unsur-unsur sebagai berikut :

- a. Adanya suatu perbuatan;
- b. Perbuatan tersebut melawan hukum;
- c. Adanya kesalahan dari pihak pelaku;

- d. Adanya kerugian bagi korban;
- e. Adanya hubungan kausal antara perbuatan dan kerugian.

Penjelasan dari lima unsur-unsur perbuatan melawan hukum akan

Penulis uraikan sebagai berikut :

a. Adanya Suatu Perbuatan

Suatu perbuatan melawan hukum tentu diawali oleh suatu perbuatan dari si pelaku. Umumnya diterima anggapan bahwa dengan perbuatan di sini dimaksudkan, baik berbuat sesuatu (dalam arti aktif) maupun tidak berbuat sesuatu (dalam arti pasif), misalnya tidak berbuat sesuatu, padahal dia mempunyai kewajiban hukum untuk membuatnya, kewajiban mana timbul dari hukum yang berlaku (karena ada juga kewajiban yang timbul dari suatu kontrak). Karena itu, terhadap perbuatan melawan hukum, tidak ada unsur “persetujuan atau kata sepakat” dan tidak ada juga unsur “*causa* yang diperbolehkan” sebagaimana yang ada didalam kontrak.

b. Perbuatan Tersebut Melawan Hukum

Perbuatan yang dilakukan tersebut haruslah melawan hukum. Sejak tahun 1919, unsur melawan hukum ini diartikan dalam arti yang seluas-luasnya, yakni meliputi hal-hal sebagai berikut :

- a). Perbuatan yang melanggar undang-undang yang berlaku;
- b). Yang melanggar hak orang lain yang dijamin oleh hukum;

- c). Perbuatan yang bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku;
- d). Perbuatan yang bertentangan dengan kesusilaan (*goede zeden*); atau
- e). Perbuatan yang bertentangan dengan sikap yang baik dalam bermasyarakat untuk memperhatikan kepentingan orang lain (*indruist tegen de zorgvuldigheid, welke in het maatschappelijk verkeer betaamt ten aanzien van anders persoon of goed*).

c. Adanya Kesalahan dari Pihak Pelaku

Agar dapat dikenakan Pasal 1365 KUH Perdata tentang Perbuatan Melawan Hukum tersebut, undang-undang dan yurisprudensi mensyaratkan agar pelaku haruslah mengandung unsur kesalahan (*schuldelement*) dalam melaksanakan perbuatan tersebut. Oleh karena itu, tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*) tidak termasuk tanggung jawab berdasarkan kepada Pasal 1365 KUH Perdata. Jikapun dalam hal tertentu diberlakukan tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*), maka hal tersebut tidaklah didasari oleh Pasal 1365 KUH Perdata, melainkan didasarkan oleh peraturan perundang-undangan lainnya.

d. Adanya Kerugian Bagi Korban

Adanya kerugian (*schade*) bagi korban juga merupakan syarat agar gugatan berdasarkan Pasal 1365 KUH Perdata dapat dipergunakan. Berbeda dengan kerugian karena wanprestasi yang hanya mengenal kerugian materil, maka kerugian karena perbuatan melawan hukum disamping kerugian materil, yurisprudensi juga mengakui konsep kerugian immateril, yang juga akan dinilai dengan uang.

e. Adanya Hubungan Kausal antara Perbuatan dengan Kerugian

Hubungan kausal antara perbuatan melawan yang dilakukan dengan kerugian yang terjadi juga merupakan syarat dari suatu perbuatan melawan hukum.

Untuk hubungan sebab akibat ada 2 (dua) macam teori, yaitu teori hubungan faktual dan teori penyebab kira-kira. Hubungan sebab akibat secara faktual (*causation in fact*) hanyalah merupakan masalah “fakta” atau apa yang secara faktual telah terjadi. Setiap penyebab yang menyebabkan timbulnya kerugian dapat merupakan penyebab secara faktual, asalkan kerugian (hasilnya) tidak akan pernah terdapat tanpa penyebabnya. Dalam hukum tentang perbuatan melawan hukum, sebab akibat jenis ini sering disebut dengan hukum mengenai “*but for*” atau “*sine qua non*”. *Von Buri* adalah salah satu ahli hukum Eropa Kontinental yang sangat mendukung ajaran akibat faktual ini.

3. Ganti Rugi Akibat Perbuatan Melawan Hukum

Akibat dari adanya perbuatan melawan hukum adalah timbulnya kerugian yang dialami oleh salah satu pihak, dalam hal ini pihak korban. Perbuatan melawan hukum ini merupakan suatu perbuatan yang bertentangan dengan peraturan yang berlaku, sehingga dapat menimbulkan akibat hukum bagi para pihak yang berkepentingan, baik bagi pihak yang telah melanggar hak orang lain maupun bagi pihak yang haknya telah dilanggar.

Dalam perbuatan melawan hukum, pihak pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau melanggar hak orang lain, maka pihak pelaku tersebut dikenakan sanksi yaitu dengan mengganti kerugian yang dialami oleh pihak korban yang telah dirugikan akibat kesalahannya itu, dapat dengan melalui gugatan atau tuntutan kerugian yang diajukan kepada Pengadilan Negeri atau lembaga penyelesaian sengketa lainnya yang berada diluar pengadilan.

Setiap perbuatan untuk dapat dikatakan melawan hukum, maka perbuatan tersebut harus dapat dibuktikan serta dipertanggungjawabkan kebenarannya terjadi perbuatan melawan hukum tersebut dengan melakukan pembuktian unsur-unsur dari perbuatan melawan hukum yang terkandung didalam Pasal 1365 KUH Perdata.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan kitab Hukum Perdata di Indonesia, termasuk kitabnya bagi hukum yang berkenaan dengan pengaturan kerugian dan ganti rugi. KUH Perdata dalam bagian

keempat buku III, mulai dari Pasal 1243 sampai dengan Pasal 1252, mengatur ketentuan ganti rugi secara umum, dalam hal ini untuk ganti rugi tersebut, KUH Perdata menggunakan istilah (Djodjodirdjo, 2000, hal. 136) :

a. Biaya

Biaya adalah setiap *cost* atau uang, atau apapun yang bernilai yang telah dikeluarkan secara nyata oleh pihak yang telah dirugikan.

b. Rugi

Rugi atau kerugian adalah berkurang (merosotnya) suatu nilai kekayaan sebagai akibat dari adanya suatu peristiwa perbuatan melawan hukum.

c. Bunga

Bunga adalah suatu keuntungan yang seharusnya diperoleh, tetapi tidak jadi diperoleh karena adanya suatu peristiwa perbuatan melawan hukum.

D. Perlindungan Hukum

1. Pengertian Perlindungan Hukum

Secara umum, perlindungan berarti mengayomi sesuatu dari hal-hal yang membahayakan, dapat berupa kepentingan maupun benda atau barang. Perlindungan juga mencakup arti pengayoman yang diberikan oleh seseorang kepada orang yang lebih lemah.

Perlindungan hukum dapat diartikan segala upaya pemerintah untuk menjamin adanya kepastian hukum untuk memberi perlindungan kepada warganya agar hak-haknya sebagai seorang warga negara tidak dilanggar, dan bagi yang melanggarnya akan dikenakan sanksi sesuai peraturan yang berlaku. Suatu perlindungan hukum apabila mengandung unsur-unsur (Raharjo, 1999, hal. 3), sebagai berikut :

- a. Adanya pengayoman dari pemerintah terhadap warganya.
- b. Jaminan kepastian hukum.
- c. Berkaitan dengan hak-hak warganegara.
- d. Adanya sanksi hukuman bagi pihak yang melanggarnya.

Perlindungan hukum adalah perlindungan akan harkat dan martabat, serta pengakuan terhadap hak-hak asasi manusia yang dimiliki oleh subyek hukum berdasarkan ketentuan hukum dari kesewenangan.

2. Sarana Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon dibedakan menjadi 2 (dua) sarana yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif, yang menjadi dasar adanya kedua perlindungan hukum tersebut, yakni :

- a. Perlindungan Hukum Preventif

Berdasarkan penelitian sebuah tim dari *Council of Europe* tentang *The Protection of the individual in relation in Acts of Administrative Authorities* yang membahas *the right to be heard* sebagai sarana perlindungan hukum yang preventif. Penelitian

tersebut merumuskan dua arti penting dari *the right to be heard*, yaitu :

- 1). Individu yang terkena tindak pemerintah dapat mengemukakan hak-haknya dan kepentingannya;
- 2). Cara demikian menunjang suatu pemerintahan yang baik (*good administration*) dan dapat ditumuhkan suasana saling percaya antara yang memerintah dan yang diperintah.

Dengan demikian, tujuan dari *the right to be heard* (hak untuk didengar) adalah menjamin keadilan dan menjamin suatu pemerintahan yang baik. Hak untuk didengar ini lebih bermanfaat jika dibandingkan dengan hak banding karena hak banding tentunya muncul belakangan sulit untuk mengumpulkan kembali bukti-bukti dan saksi-saksi yang relevan. Selain itu, kemungkinan terjadinya sengketa dapat berkurang dengan adanya hak untuk didengar yang dimiliki warga negara (M. Hadjon, 1987, hal. 20).

b. Perlindungan Hukum Represif

Sarana perlindungan hukum represif di setiap masing-masing negara menjadi berbeda. Pada negara-negara *civil law system* terdapat dua sistem peradilan, yaitu peradilan umum (di Indonesia disebut Pengadilan Negeri) dan pengadilan administrasi (di Indonesia disebut Pengadilan Tata Usaha Negara). Sedangkan pada negara-negara yang mengandung *common law system* hanya mengenal satu sistem peradilan yaitu *ordinary court*. Selain itu,

negara-negara Skandivania telah mengembangkan suatu lembaga perlindungan hukum yang disebut *ombudsman* (M. Hadjon, 1987, hal. 5).

Dengan demikian, perlindungan hukum represif di masing-masing negara tergantung pada sistem hukum suatu negara apakah menganut *civil law system*, *common law system*, atau negara tersebut terhubung dengan negara-negara Skandivania.