

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di Indonesia Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan, berdasarkan Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1986 tentang PTUN (Peradilan Tata Usaha Negara), KTUN merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Tata Usaha Negara yang berdasarkan-peraturanperundang-undangan yang berlaku, yang bersifat individual, konkrit, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Dalam kaitannya dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah misalnya akta tersebut hanya ditujukan untuk para pihak yang terlibat dalam perbuatan hukum tertentu, misal dalam jual beli tanah, maka pihak-pihak yang terikat dalam akta tersebut hanya pihak penjual dan pembeli. Tetapi, perlu diingat jika Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak bisa dijadikan obyek sengketa karena bukan termasuk dalam obyek PTUN. Berbentuk akta yang bersifat resmi dalam kepengurusan tanah yang diutus oleh Kementrian Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

Kekuatan Putusan PTUN yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap terhadap Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah merupakan kekuatan hukum yang mengikat semua orang (*erga omnes*) serta memiliki kekuatan pembuktian dan memiliki kekuatan hukum eksekutorial. Kekuatan hukum

Surat Keputusan Pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Kepala Kantor Pertanahan mempunyai kekuatan eksekutorial/kekuatan untuk di jalankan sebagai tindak lanjut dari pelaksanaan putusan PTUN yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang Amarnya berkaitan dengan perintah pembatalan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah.

Dalam rangka menjalankan sistem pertanahan yang konsekuen dan berkesinambungan maka dibentuklah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang mempunyai tugas dan melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Pendaftaran tanah adalah serangkaian tugas BPN dalam rangka mengumpulkan data fisik dan data yuridis dari bidang pertanahan yang akan di daftarkan untuk menghasilkan suatu sertifikat tanda bukti sebidang tanah. Berdasarkan Pasal 7 Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018, bahwa Kepala Kantor Wilayah BPN dan/atau Kepala Kantor Pertanahan melaksanakan pembinaan sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Pembinaan berupa penyampaian dan penjelasan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri terkait pelaksanaan tugas PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundangundangan pertanahan, dan pelaksanaan tugas dan fungsi PPAT sesuai dengan Kode Etik, dilaksanakan secara berkala.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai suatu perbuatan

hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.¹ Dalam menjalankan kewenangannya PPAT mempunyai kewajiban-kewajiban yang harus ditaati, salah satunya adalah menyampaikan laporan bulanan terkait akta-akta yang dibuatnya yang diambil dari buku daftar akta PPAT. PPAT dapat melaksanakan kewenangan dan kewajibannya setelah diangkat oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)².

Dalam Menjalankan Jabatannya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), khususnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang adalah Notaris, selalu dalam lingkup pengawasan Majelis Pengawas Daerah, terkait dengan tugas dan jabatannya sebagai Pejabat pembuat Akta, sebelum terbentuknya Majelis Pembina dan Pengawas Daerah selaku Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah. Maka Majelis Pengawas Daerah secara moril sering dimintai bantuan oleh praktisi-praktisi hukum untuk memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta (PPAT), yang telah terindikasi melakukan tindak pidana dalam melakukan tugas dan jabatannya. PPAT akan

¹ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

² Pasal 6 PP Nomor 37 Tahun 1998

- a. Berkewarganegaraan Indonesia.
- b. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tigapuluh) tahun.
- c. berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat.
- d. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- e. Sehat jasmani dan rohani
- f. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi.
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

menerima sanksi akibat pelanggaran atau larangan yang menyimpang terhadap pelaksanaan tugas jabatannya.

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional membentuk Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD), berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 2 tahun 2018, yang bertujuan menjadikan Pejabat Pembuat Akta Tanah Badan Pertanahan Nasional lebih profesional dan berintegritas, yang artinya Akta-akta yang dibuatnya mempunyai kepastian hukum dan pelayanan yang baik berdasarkan kode etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT). Sehingga diharapkan meminimalisasi adanya maksud dari oknum Pejabat Pembuat Akta Tanah yang nakal. Serta memberikan pendampingan kepada oknum Pejabat Pembuat Akta Tanah yang terindikasi terlibat kasus Pidana.

Pembinaan dan Pengawasan Terhadap PPAT dalam Pasal 4 Peraturan Pemerintah Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan menyebutkan jika dapat dilakukan oleh menteri. Maksud dari Pembinaan selanjutnya ada dalam Pasal 5 untuk menentukan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT, arahan dan semua pihak yang berkepentingan, menjalankan tindakan yang dianggap perlu dalam pelayanan PPAT. Sedangkan Pengawasan, Pada Pasal 8, menyebutkan tujuannya agar PPAT itu melaksanakan kewajiban jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di dalam Pasal 1 Ayat 11 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 menyebutkan bahwa “Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah majelis

yang diberi kewenangan oleh Menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT”. Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh Menteri, untuk di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan.³ Menteri kemudian dapat membentuk Majelis Pembina dan Pengawas PPAT, yang bertugas untuk membantu Menteri dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan PPAT.⁴ Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT dimulai dari Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD).

MPPD memiliki kewenangan memeriksa atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT atau terdapat pengaduan dari masyarakat sebagai subjek hukum yang merasa dirinya dirugikan karena perbuatan PPAT tersebut. Hasil pemeriksaan MPPD dibuat dalam bentuk laporan hasil pemeriksaan dan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan. PPAT dapat dikenakan sanksi berupa sanksi administratif yaitu, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian secara terhormat, maupun pemberhentian secara tidak hormat. MPPD dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atas nama Menteri dan berkedudukan di Kantor Pertanahan⁵. Susunan keanggotaannya, dengan ketua, wakil ketua dan lima orang anggota dari unsur IPPAT.⁶

³ Pasal 4 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT.

⁴ Pasal 15 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawas PPAT.

⁵ Pasal 19 ayat 1 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawas PPAT.

⁶ Pasal 19 ayat 2 Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT..

Apabila PPAT terbukti melakukan pelanggaran terhadap larangan-larangan yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan maupun kode etik PPAT, dapat dikenakan sanksi yang diatur didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT Pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4). PPAT yang terbukti melakukan pelanggaran dapat diberhentikan oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN). Dalam hal alasan pemberhentian tidak hormat tertuang dalam Pasal 10 ayat 3 dijelaskan bahwa PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya karena, melakukan pelanggaran berat terhadap larangan/kewajiban sebagai PPAT ,dan dijatuhi hukuman kurungan/penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap.⁷ Pasal 13 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 menyebutkan sanksi yang dikenakan terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran, akan mendapatkan teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan tidak hormat. Teguran tertulis diberikan kepada PPAT yang melakukan pelanggaran yang masih bisa di toleransi kesalahannya. Sedangkan pemberhentian sementara, adalah PPAT yang sedang berhadapan dengan kasus pelanggaran kode etik, hingga PPAT yang akhirnya

⁷ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.

diberhentikan tidak hormat. Pemberhentian dengan hormat, yaitu pemberhentian terhadap PPAT yang telah masuk masa pensiun.

Kenyataannya pemberian sanksi yang diberikan oleh MPPD dalam kasus PPAT yang bernama Rachmi Nurdjajanti, SH.,M.Kn dianggap menyalahgunakan kewenangannya.⁸ Hal ini dikarenakan PPAT yang bersangkutan diberikan sanksi berupa rekomendasi pemberhentian tidak hormat oleh MPPD. Adapun alasan pemberian sanksi berupa rekomendasi pemberhentian tidak hormat tersebut, dikarenakan penandatanganan Akta Jual Beli dilakukan diluar wilayah kerja PPAT. Selain itu juga terdapat dugaan pemalsuan tandatangan dalam Akta Jual Beli .

MPPD dalam kasus ini mengeluarkan putusan berupa berita acara dalam berita Acara Pengambilan Keputusan Nomor 199/BA-1406.HP.03.04/V/2020 dikarenakan PPAT tersebut dianggap melakukan pelanggaran berat terhadap larangan jabatan PPAT. Pada kesimpulan dalam berita acara tersebut, menyebutkan kesalahan dari PPAT dan merekomendasikan Pemberhentian Tidak Hormat.⁹ PPAT yang bersangkutan tidak menerima putusan dari MPPD tersebut, karena dianggap MPPD tidak dapat membuktikan pelanggaran yang dilakukannya. Dalam hal PPAT tidak menerima putusan tersebut, maka PPAT bisa mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

PTUN dalam hal ini terbagi dalam dua pengertian, Pengadilan dan Tata Usaha Negara. Pengadilan adalah Pengadilan Tata Usaha Negara dan atau

⁸ Sebagaimana terdapat pada Berita Acara Nomor 199/BA14.06.HP.03.04/V/2020 tentang rekomendasi pemberhentian dengan tidak hormat atas nama Rachmi Nurdjajanti, SH.,M.Kn, tanggal 11 Mei 2020.

⁹ Data *Pra-Riset*.

Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara dilingkungan Peradilan TUN.¹⁰ Sedangkan Tata Usaha Negara adalah Administrasi Negara dengan melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat ataupun di daerah.¹¹

Gugatan PPAT atas nama Rachmi Nurdjajanti SH.,MKn tersebut tertuang dalam putusan Nomor : 20/G/2020/PTUN/PBR. Adapun dasar pertimbangan hakim dalam putusan tersebut diatas didasarkan pada beberapa pertimbangan. Pertimbangan utamanya adalah sebagai berikut:¹²

1. Bahwa tindakan PPAT yang menandatangani Akta Jual Beli diluar wilayah kerja tidak bertentangan dengan ketentuan mengenai daerah kerja PPAT.
2. Mengenai dugaan pemalsuan tanda tangan dalam Akta Jual Beli oleh PPAT, tidak mendapatkan cukup bukti yang mendukung kebenaran dalil yang diajukan oleh MPPD.

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan mengangkatnya kedalam sebuah tesis yang berjudul : **“Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor: 20/G/2020/PTUN/PBR)”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis merumuskan beberapa permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini, yaitu:

¹⁰ Pasal 1 angka 7 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹¹ Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

¹² Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Nomor : 20/G/2020/PTUN/PBR.

1. Bagaimanakah Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah?
2. Apakah Keputusan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat diuji dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah di atas, maka tujuan penelitian dalam tesis ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Untuk mengetahui keputusan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat diuji dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

D. Manfaat Penelitian

Dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi baik secara teoritis maupun secara praktis, yaitu :

1. Secara Teoritis

Sebagai sumbangan pemikiran bagi pengembangan Ilmu Hukum bidang Kenotariatan tentang Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor: 20/G/2020/PTUN/PBR)".

2. Secara Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memiliki kemanfaatan ataupun menjadi sebuah acuan untuk perkembangan dan kemajuan ilmu pengetahuan, menuangkannya dalam bentuk karya berupa tesis mengenai Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor: 20/G/2020/PTUN/PBR)".

E. Keaslian Penelitian

Layaknya suatu karya ilmiah, seorang penulis harus memberikan pertanggung jawaban ilmiah bahwa penelitian yang dilakukan dijamin keasliannya¹³. Selaras dengan itu, berdasarkan penelusuran kepustakaan yang telah terlebih dahulu dilakukan oleh penulis, belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul yang akan diteliti. Akan tetapi penelitian yang relatif sama yang ingin penulis tulis telah ada menulis sebelumnya yaitu:

1. Tesis atas nama Dedek Astani, Mahasiswa Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Andalas, pada Tahun 2021 dengan judul: "Pelaksanaan Pengawasan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Terhadap Pelanggaran yang Dilakukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang".

Perbedaan permasalahan yang dibahas terletak pada hasil penelitian yang ada pada rumusan masalah, yang dapat disimpulkan yaitu: dalam penelitian terdahulu mengkaji pengaturan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melakukan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat

¹³Johnny Ibrahim, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Cetakan Kedua, Bayu Media Publishing, Jawa Timur, 2006, hlm 292.

Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang dan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang melakukan pelanggaran di Kota Padang.

2. Tesis atas nama Zefanya Helena Rosnatalia Makaampoh Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya, pada tahun 2019 dengan judul penelitian “Kajian Yuridis Pemberian Sanksi Administratif Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Melakukan Tindak Pidana Dengan Ancaman Hukuman Di Bawah 5 (lima) Tahun”.

Perbedaan permasalahan yang dibahas terletak pada hasil penelitian yang ada pada rumusan masalah, yang dapat disimpulkan yaitu: dalam penelitian terdahulu mengkaji pemberian sanksi administratif terhadap PPAT yang melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana dibawah 5 (lima) tahun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan kebijakan formulasi hukum pengaturan tentang pemberian sanksi administratif terhadap PPAT yang melakukan tindak pidana dengan ancaman hukuman pidana dibawah 5 (lima) tahun dimasa yang akan datang (*ius contituendum*).

Dengan demikian terlihat jelas perbedaan penelitian sebelumnya dengan penelitian yang dilakukan penulis. Hal ini dapat dilihat dari rumusan masalah penelitian yang dilakukan oleh Dedek Astani, Zefanya Helena Rosnatalia Makaampoh. Dalam penelitian ini penulis membahas

mengenai bagaimanakah kewenangan MPPD dalam memberikan sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Apakah Keputusan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam pemberian sanksi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat diuji dalam Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN). Oleh karena itu dapat dinyatakan bahwa karya ilmiah yang saya teliti ini adalah asli dan untuk pertama kalinya dibahas berdasarkan perumusan masalah yang ada.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Teori adalah untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi, kemudian teori ini harus diuji dengan menghadapkan pada fakta-fakta yang menunjukkan ketidakbenaran, yang kemudian untuk menunjukkan bangunan berfikir yang tersusun sistematis, logis (rasional), empiris (kenyataan), juga simbolis.¹⁴

Menurut M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum, maka pembahasan adalah relevan apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan

¹⁴Otje Salman dan Anton F Susanto, *Teori Hukum, Mengingat, Mengumpulkan dan Membuka Kembali*, Rafika Aditama Press, Jakarta, 2008, hlm. 21

menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.¹⁵

Hal di atas dapat diartikan, bahwa fungsi teori tersebut dalam penelitian ini adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan selama penelitian, membuat beberapa pemikiran, prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan pertanyaan-pertanyaan. Teori juga digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Untuk itu, orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan teori dalam penelitian sebagai pisau analisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam masalah penelitian.

Berkaitan dengan itu, ada beberapa teori yang digunakan dalam usaha memberikan pemahaman tentang Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Kasus Putusan Nomor: 20/G/2020/PTUN/PBR). Adapun teori-teori yang digunakan adalah sebagai berikut:

a. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat

¹⁵ M. Solly Lubis. *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Mandar Maju, Bandung, 1994, hlm. 80

keputusan pemerintah (bestuur), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.¹⁶

Kewenangan menjadi bagian penting dalam hukum tata pemerintahan (hukum administrasi) karena pemerintah baru dapat menjalankan fungsinya atas dasar wewenang yang diperolehnya. Kebutuhan tindakan pemerintan diukur berdasarkan wewenang yang diatur dalam perundang-undangan. Wewenang merupakan kemampuan dalam bertindak dalam undang-undang dan perbuatan hukum.¹⁷

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan atau authority memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang atau competence. Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

¹⁶ Indro hartono, Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan yang Baik, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1994), hlm. 65

¹⁷ Yuslim, *Kewenangan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Kabupaten/Kota menurut Undang-Undang Dasar 1945*. Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, 2014, hlm.8.

Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan itu sendiri yaitu adanya kekuasaan, adanya organ pemerintah, dan sifat hubungan hukumnya, dapat dijelaskan sifat hubungan hukum adalah suatu hubungan yang menimbulkan akibat hukum dan akibat hukum itu sendiri timbulnya hak dan kewajiban.¹⁸

Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu. Kewajiban membuat keharusan untuk melakukan ataupun tidak melakukan suatu hal dalam hukum administrasi negara bersumber dari peraturan perundang-undangan, diperoleh dengan cara atribusi, delegasi dan mandat.¹⁹ Wewenang bagi pejabat atau organ (institusi) pemerintahan dibagi menjadi:²⁰

1) Atribusi

Pemberian kewenangan pada badan dan/atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang. Atribusi merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada. Atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintah. Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang.

2) Delegasi

Pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih

¹⁸ Salim H.S. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 186.

¹⁹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, Hlm. 100.

²⁰ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.

rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang untuk membuat besluit oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain.

3) Mandat

Pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada padapemberimandat. Prosedur pelimpahan mandat (lazimnya) hubungan tugas rutin atasan dengan bawahan, dengan kata lain pelimpahan wewenang pada bawahan.

Berdasarkan kewenangan tersebut diatas, kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintah dibatasi, dimana badan dan/atau pejabat pemerintah dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan, sebagai berikut:²¹

- 1) Melampaui masa jabatan atau batas waktu berlakunya wewenang;
- 2) Melampaui batas wilayah berlakunya wewenang;
- 3) Bertentangan dengan ketentuan peraturanperundang-undangan.

Dalam hal ini, kewenangan pejabat pemerintah seperti MPPD adalah kewenangan delegasi, karena dalam Pasal 15 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2108 menegaskan bahwa majelis Pembina dan Pengawas PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua), terdiri dari: MPPP, MPPW dan MPPD. Hal tersebut menegaskan bahwa adanya pelimpahan wewenang dari

²¹ W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 96

Kepala Kantor Wilayah BPN atas nama Menteri kepada MPPD dalam pelaksanaan pemberian sanksi terhadap PPAT.

b. Teori Penegakan Hukum

Penegakan hukum dapat juga diartikan penyelenggaraan hukum oleh petugas penegak hukum dan oleh setiap orang yang mempunyai kepentingan sesuai dengan kewenangannya masing-masing menurut aturan hukum yang berlaku. Penegakkan hukum (*law enforcement*) adalah proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum sebagai pedoman hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

Menurut Soerjono Soekanto, mengatakan bahwa penegakan hukum adalah kegiatan menyerasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir. Untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.²²

Yudhi Setiawan membedakan pengertian penegakkan hukum menjadi dua macam, yaitu berdasarkan subjektif dan berdasarkan objektif.²³ Ditinjau dari segi subjeknya, penegakkan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat diartikan sebagai upaya penegakkan hukum yang melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit penegakkan

²² Soerjono Soekanto, 1983, Faktor-faktor Yang Mempengaruhi Penegakan Hukum, UI Pres, Jakarta, Hal 35

²³ Yudhi Setiawan, dkk, *OP Cit*, hlm 187

hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan upaya paksa. Sedangkan berdasarkan objeknya yaitu dari segi hukumnya. Dalam arti luas, penegakkan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam ketentuan formal maupun nilai-nilai keadilan hidup dalam masyarakat, dalam arti sempit penegakkan hukum hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulis saja.²⁴

Shant Dellyana memahami penegakkan hukum, yaitu berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.²⁵

Lebih lanjut, penegakkan hukum merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut, oleh karena itu penegakkan hukum yang ideal harus disertai dengan kesadaran bahwa penegakkan hukum harus dilihat dari entitasnya sebagai sub sistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti seperti pengaruh perkembangan politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sebagainya.²⁶

²⁴ *Ibid*, hlm 187-188

²⁵ Shant Dellyana, *Konsep Penegakkan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.33

²⁶ Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2004, hlm.69

Ada dua macam instrument penegakkan hukum, antara lain adalah pengawasan dan sanksi.²⁷

1) Pengawasan

Pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan, misalnya: penyuluhan, pemantauan, penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan.

2) Sanksi

Sanksi adalah upaya represif untuk memaksakan kepatuhan.

Hubungan teori penegakan hukum ini dikaitkan dengan Putusan dari Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) terhadap surat yang dikeluarkan oleh MPPD untuk tegaknya hukum dan mewujudkan keadilan.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka konseptual adalah gambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan di teliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.²⁸ Untuk menghindarkan terjadinya perbedaan penafsiran terhadap istilah-istilah yang digunakan dalam penelitian ini, maka dipandang perlu untuk mendefenisikan beberapa konsep penelitian agar secara operasional diperoleh hasil penelitian yang sesuai dengan makna variabel yang ditetapkan dalam topik, yaitu:

1. Kewenangan .

²⁷ Yudhi Setiawan, dkk, Op Cit, hlm. 199-200

²⁸ Soerjono Soekanto. *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, 2005, hlm. 132.

Kewenangan adalah hak yang dimiliki oleh Badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya untuk mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan.²⁹

2. Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT.

Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT yang selanjutnya disingkat MPPD adalah Majelis Pembina dan Pengawas PPAT yang berkedudukan di Kantor Pertanahan.³⁰

3. Sanksi.

Tanggungjawab, tindakan, hukuman untuk memaksa orang menepati perjanjian atau menaati ketentuan undang-undang.

4. Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun.³¹

5. Putusan Nomor : 20/G/2020/PTUN/PBR.

Adalah suatu pernyataan yang oleh hakim, sebagai pejabat negara yang diberi wewenang untuk itu, diucapkan dipersidangan dan bertujuan untuk mengakhiri atau menyelesaikan suatu perkara atau sengketa antara para pihak.

G. Metode Penelitian

²⁹ Pasal 1 ayat 5 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

³⁰ Pasal 1 ayat 14 Peraturan Menteri ATR/Ka.BPN Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Majelis Pembina dan Pengawas PPAT.

³¹ Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah.

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah dalam melakukan penelitian.³²

Menurut Soerjono Soekanto, penelitian hukum merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari suatu gejala hukum tertentu, dengan jalan menganalisis dan memeriksa secara mendalam terhadap fakta hukum tersebut, untuk kemudian mengusahakan suatu pemecahan atas permasalahan yang timbul di dalam gejala yang bersangkutan³³.

Berdasarkan batasan-batasan di atas, dapat dikatakan bahwa yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisa, sampai menyusun laporannya berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala secara ilmiah.

Berkaitan dengan itu dalam penulisan tesis ini peneliti menggunakan metode penulisan sebagai berikut:

1. Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan yaitu yuridis empiris yaitu cara prosedur yang dipergunakan untuk memecahkan masalah penelitian dengan menganalisa aturan undang-undang dan hukum yang berlaku

³² Soerjono Soekanto, *Ibid*, hlm. 6.

³³ *Ibid*, hlm. 43.

efektif yang berhubungan dengan Kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah Dalam Pemberian Sanksi Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah.³⁴

2. Sifat Penelitian

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, penelitian yang dilakukan ini bersifat deskriptif. Dikatakan deskriptif, karena penelitian ini memberikan pemahaman tentang kewenangan MPPD dalam pemberian sanksi terhadap PPAT.

3. Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan 2 (dua) jenis data sumber, yaitu:

1. Data Primer

Data Primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber, seperti dengan melakukan wawancara.

2. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang mendukung keterangan serta menunjang kelengkapan data primer yang diperoleh dari literatur dan bersumber dari perpustakaan atau media penunjang lainnya.

a) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang mengikat sebagai landasan utama yang dipakai dalam rangka penelitian ini diantaranya, yaitu :

³⁴ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.19.

- 1) Undang-Undang Dasar Tahun 1945;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- 3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA);
- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 5) Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- 6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 8) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 9) Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara Pekanbaru Nomor: 20/G/2020/PTUN/PBR.

b) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, seperti buku-buku yang ditulis oleh para ahli hukum..

c) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum yang memberikan petunjuk dan penjelasan lebih lanjut mengenai bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, internet, artikel/jurnal dan surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.³⁵

4. Teknik Pengumpulan Data

Bahan hukum dalam penelitian ini diperoleh dengan cara studi dokumen atau bahan pustaka (*documentary study*), yaitu teknik pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan cara mempelajari bahan-bahan kepustakaan atau data tertulis, terutama yang berkaitan dengan masalah yang akan dibahas, lalu menganalisis isi data tersebut. Kemudian dengan menggunakan pengumpulan data dengan wawancara yang terkait dengan penelitian.

5. Pengolahan Data dan Analisis Data

Pengolahan data menggunakan teknik *editing* yaitu data-data yang telah diperoleh, kemudian data tersebut disusun secara sistematis dan dikoreksi lagi guna meningkatkan keabsahan data, sehingga data tersebut bisa diproses selanjutnya seperti memeriksa apakah jawaban cukup logis dan terdapat kesesuaian satu dan lainnya, agar tidak menyebabkan salah

³⁵Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit*, hlm. 23

penafsiran. Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian dianalisis dengan cara kualitatif untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas.³⁶



³⁶Zainudin Ali. *Metode Penelitian Induktif dan Deduktif dalam Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hlm. 18