

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia adalah Negara hukum (*rechtsstaat*) yang mana hal ini secara tegas dinyatakan dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Menurut Gustav Radbruch, dalam menegakkan hukum ada tiga unsur yang selalu harus diperhatikan, yaitu kepastian hukum (*rechtssicherheit*), kemanfaatan (*zweckmassigkeit*) dan keadilan (*gerechtigkeit*).¹ Pada Negara hukum, ketiga unsur tersebut dalam perkembangannya adalah saling mempengaruhi dan salah satunya tidak boleh ditinggalkan. Disamping ketiga unsur itu, terdapat pula tiga prinsip negara hukum yaitu menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Hal ini tentunya menuntut bahwa di dalam lalu lintas hukum salah satunya diperlukan adanya alat bukti dalam menentukan hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum dalam kehidupan bermasyarakat.

Hal ini ditandai dengan kenyataan bahwa sebagian besar dari penduduk Indonesia bermata pencaharian dibidang agraria (pertanian) baik sebagai petani yang memiliki tanah maupun yang tidak memiliki tanah (buruh tani). Sejak dahulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup yang mendasar.

Manusia hidup, berkembang biak, serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah

¹ Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Bab-bab Tentang Penemuan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Yogyakarta, 1993, hlm.1.

tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi pada saat meninggal pun manusia membutuhkan tanah guna tempat penguburannya. Selain itu, tanah juga sangat penting pada masa pembangunan sekarang ini, dan pada kehidupan ekonomi masyarakat dewasa ini telah membuat tanah menjadi komoditas dan faktor produksi yang dicari oleh manusia.

Manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah, karena tanah penting bagi kehidupannya. Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan hidup dan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Upaya untuk mendapatkan tanah tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan jual beli. Dengan cara jual beli, pemilikan tanah beralih dari satu pihak kepada pihak lain. Dengan adanya kebutuhan akan tanah, sehingga Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara tersebut untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik atas tanah.

Tanah merupakan salah satu sumber daya alami penghasil barang dan jasa, merupakan kebutuhan yang hakiki dan berfungsi sangat esensial bagi kehidupan dan penghidupan manusia, bahkan menentukan peradaban sesuatu bangsa.² Sesuai ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 menyatakan, bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, Pasal tersebut di atas mengandung maksud, bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya, adalah pokok-pokok kemakmuran rakyat. Oleh sebab itu dalam pengaturan dan pemanfaatannya

² Muchtar Wahid, *Memaknai Kepastian Hukum Hak Milik Atas Tanah*, Republika, Jakarta, 2008, hlm.1.

harus dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar bagi kemakmuran rakyat.³

Dengan kedudukan seperti itu, maka tanah merupakan sumber daya utama yang menjadi titik temu kepentingan semua pihak, sehingga dapat terjadi berbagai konflik kepentingan diatas maupun dibawahnya, lebih-lebih bila belum ditetapkan kepastian hukum pemiliknnya. Karena pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, pemilikan hak atas sebidang tanah sesuai pula dengan kodrat hakikat manusia.⁴

Karenanya dibutuhkan suatu perangkat hukum dan sistem administrasi pertanahan yang teratur dan tertata rapi untuk memberikan perlindungan terhadap pemilik tanah serta dapat mengatur kepemilikan, peralihan dan peruntukan tanah secara adil dan menyeluruh. Kepastian hukum meliputi unsur kepastian hak, kepastian subjek dan kepastian objek.⁵

Jual beli atas tanah adalah suatu proses peralihan terkait objek tanah antara subjek hukum yaitu penjual dan pembeli. Subjek hukum pada objek tanah sebagai pemilik atau pemegang hak atas tanah di Indonesia yaitu bisa perseorangan atau badan hukum. Aturan dasar terkait tentang tanah diatur pada Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.

Pasal 9 UUPA ayat (1) menjelaskan hanya warga Negara Indonesia dapat mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan bumi, air dan ruang angkasa. Berdasarkan pasal 2 ayat (2) dan Pasal 4 ayat (1) UUPA menjelaskan atas dasar hak

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.3.

⁴ Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2007, hlm.8.

⁵ Muchtar Wahid, *Op Cit*, hlm.7.

menguasai dari Negara yang dimaksudkan Pasal 2 ayat (2) ditentukan adanya macam-macam Hak atas tanah permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang, baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum. Pada Pasal 4 ayat (2) menjelaskan hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam ayat (1) memberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada di atasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut Undang-Undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

Dengan adanya ketentuan UUPA, jual beli tanah tidak lagi dibuat di hadapan Kepala Adat atau Kepala Desa secara bawah tangan, melainkan dihadapan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPAT Sementara) apabila suatu daerah Kecamatan belum diangkat seorang PPAT. Dan mereka diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, berdasarkan syarat-syarat tertentu.

Keharusan jual beli tanah dihadapan PPAT atau PPAT Sementara, maka telah diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Kesatuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Penerbitan peraturan tersebut dilakukan dalam rangka program pelayanan masyarakat dalam pembuatan akta PPAT.

Sehingga pada masa sekarang ini peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sangatlah penting dalam perkembangan pembangunan nasional di Indonesia, seperti dalam pembangunan hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan dan kegiatan sosial, dan lain-lain. Dalam perkembangannya Peran PPAT menarik untuk dibicarakan, Karena banyak kebutuhan akan bukti tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalandengan perkembangannya tuntutan masyarakat akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial. Malalui akta otentik yang menentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan sekaligus diharapkan dapat dihindari terjadinya sengketa. Ketidaksesuaian kepentingan para pihak, sehingga dengan akta otentik diharapkan dapat dipakai sebagai alat buktitertulis yang paling akurat dalam menyelesaikan sengketa.

Sebagai pejabat Negara, PPAT diberi kewenangan untuk mengeluarkan akta yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, PPAT rentan dengan godaan dan penyelewengan untuk kepentingan pribadi. Sehingga, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah beserta pelaksanaannya diharapkan mampu untuk mengawasi dan mengantisipasi terhadap mal praktek yang dikeluarkan oleh oknum PPAT yang tidak bertanggungjawab.

Salah satu kewenangan PPAT adalah membuat akta Jual Beli. Adapun mengenai akta jual beli perlu penjabaran lebih lanjut mengenai akta yang tidak dibuat dihadapan PPAT, sedangkan dalam masyarakat masih banyak yang melakukan jual beli tanah dibawah tangan. Hal ini sangatlah wajar karena hukum kita yang berdasarkan pada hukum adat, sehingga akibat hukum dari pembuatan akta yang dilakukan pun berbeda dengan akta yang seandainya dibuat dihadapan PPAT. Akta

yang dibuat dihadapan PPAT dapat digunakan sebagai alat bukti jika terjadi sengketa dikemudian hari bahwa telah dilakukan perbuatan hukum jual beli tersebut serta berfungsi untuk keperluan pendaftaran mengenai pemindahan hak tadi ke kantor Pertanahan Nasional sehingga dapat dicatatkan didalam sertifikatnya.

Namun dalam kenyataannya tidak sedikit jual beli tanah yang belum bersertifikat yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara/lurah/kepala desa. Disamping itu data mengenai tanahpun oleh Negara tidak dijamin kebenarannya, sehingga hal ini tentunya dapat menyulitkan PPAT sebagai Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan dalam penelitian dokumen-dokumen tanah dalam proses pembuatan akta jual beli tanah karena PPAT dituntut untuk selalu hati-hatidan teliti dalam melaksanakan tugas jabatannya sebagai PPAT.

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 merupakan penugasan pemerintah dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah yaitu dengan membuat akta-akta tanah yang dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah dalam pemutakhiran data yuridis yang ada di kantor pertanahan dengan cara mewajibkan PPAT untuk menyampaikan secara tertib semua akta-akta tanah kepada kantor pertanahanyang berwenang dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak penandatanganan akta.

PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta-akta mengenai tanah tentunya harus memiliki kemampuan dan kecakapan khusus dibidang pertanahan agar akta-akta yang dibuatnya

tidak menimbulkan permasalahan dikemudian hari mengingat akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik yang dapat dipergunakan sebagai alat bukti.

Dengan adanya kebutuhan masyarakat agar mempunyai kepastian akibat peralihan hak jual beli sedangkan di daerah tertentu belum adanya PPAT maka didalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah. PPAT dibedakan menjadi tiga yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus. PPATS adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT dijelaskan pada Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 5 ayat (3) huruf a PP nomor 37 tahun 1998 menjelaskan yang dapat diangkat menjadi PPATS adalah camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT sementara.

Namun, pada prakteknya terdapat jual beli tanah yang disahkan langsung oleh kepala camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di Kecamatan Bayang, Kabupaten Pesisir selatan, Provinsi Sumatera barat. Berdasarkan hasil observasi di Kantor Kecamatan Bayang, Kabupaten Pesisir Selatan bahwa terdapat jual beli tanah

ulayat yang disahkan langsung oleh Kepala Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS). Dimana Kepala Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) mewajibkan harus ada surat pernyataan kesepakatan kaum dan diketahui oleh KAN, jika tidak ada surat pernyataan kaum tersebut maka perbuatan jual beli tanah ulayat tidak dapat dilaksanakan.

Berdasarkan uraian yang telah disebutkan di atas, maka penulis bermaksud membahas permasalahan ini dalam sebuah tesis yang berjudul : **“PELAKSANAAN JUAL BELI TANAH MELALUI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA DI NAGARI PASAR BARU KABUPATEN PESISIR SELATAN PROVINSI SUMATERA BARAT”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan uraian tersebut di atas maka dapat dikemukakan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimana proses dan pelaksanaan jual beli tanah di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ?
2. Bagaimana Kendala-kendala dalam pelaksanaan jual beli tanah di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui proses dan pelaksanaan Jual Beli tanah di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
2. Untuk mengetahui Kendala-kendala dalam pelaksanaan Jual Beli tanah di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan.

D. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Manfaat Teoritis

Penulis berharap hasil penelitian bermanfaat bagi penulis yaitu dalam rangka menganalisa dan menjawab keingintahuan penulis terhadap perumusan masalah dalam penelitian. Selain itu, penelitian ini juga bermanfaat dalam menerapkan ilmu teoritis yang didapat dibangku perkuliahan Program Magister Kenotariatan dan menghubungkannya dalam kenyataan yang ada dalam masyarakat, menambah pengetahuan dan literatur dibidang hukum perdata yang dapat dijadikan sumber pengetahuan baru.

2. Manfaat Praktis

- a. Memberi sumbangan kepada semua pihak yang terkait dengan Pelaksanaan Jual Beli Tanah.
- b. Memberikan informasi agar penelitian yang dilakukan dapat bermanfaat bagi masyarakat serta dapat digunakan sebagai informasi ilmiah.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi tentang keaslian penelitian yang akan dilakukan, permasalahan yang dibahas oleh penulis dalam tesis ini belum pernah dibahas atau diteliti pihak lain baik pada Universitas Andalas maupun pada Perguruan Tinggi lainnya, apabila ada tulisan yang sama maka tulisan ini sebagai pelengkap dari tulisan yang sudah ada sebelumnya. Sepanjang pengetahuan penulis ada beberapa penelitian yang mendekati penelitian penulis ini. Akan tetapi berbeda dengan rumusan masalah yang akan penulis teliti, serta berbeda tempat penelitiannya, yaitu :

1 Dito Syaferli, Mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Pasca Sarjana Universitas Andalas 2016, dengan judul “ Penetapan Tanah Ulayat Sebagai Obyek *Landreform* Untuk peningkatan Akses Masyarakat Terhadap Tanah di Nagari Sungai Aua Kabupaten Pasaman barat” , adapun yang menjadi rumusan masalahnya yaitu:

- a. Bagaimana proses penetapan tanah ulayat di Nagari Sungai Aua sebagai obyek *Landreform* ?
- b. Bagaimana proses redistribusi tanah ulayat dalam program *landreform* di nagari Sungai Aua, Kabupaten Pasaman Barat ?
- c. Bagaimana upaya pemerintah dalam meningkatkan akses rakyat peserta *landreform* terhadap tanahnya ?

2 Rahmi Jasim, Mahasiswa Program Studi Magister Ilmu Hukum Pasca sarjana Universitas Andalas 2018, dengan judul “ Pengakuan Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat dalam pemanfaatan sumber daya air untuk penyediaan air minum di Provinsi Sumatera barat” adapun yang menjadi rumusan masalahnya yaitu:

- a. Bagaimana proses pemanfaatan sumber daya air dalam penyediaan air minum di provinsi Sumatera Barat ?
- b. Bagaimana pengakuan hak ulayat terhadap hak atas air masyarakat hukum adat dalam pemanfaatan sumberdaya air untuk penyediaan air minum di provinsi Sumatera Barat ?
- c. Bagaimana pengakuan hak ulayat terhadap hak atas tanah masyarakat hukum adat yang dibutuhkan dalam pemanfaatan sumber daya air untuk penyediaan air minum di provinsi Sumatera barat ?

3 Yulia Rizki mahasiswa program studi Magister Kenotariatan Universitas Andalas 2019, dengan judul “ Penyelesaian Sengketa Pendaftaran Tanah Ulayat Kaum di Nagari Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar” adapun yang menjadi rumusan masalahnya yaitu:

- a. Apa faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya sengketa pendaftaran tanah ulayat di Nagari Sungai Tarab Kabupaten Tanah Datar ?
- b. Bagaimana Proses Penyelesaian sengketa pendaftaran tanah ulayat kaum di Nagari sungai Tarab melalui KAN ?
- c. Bagaimana proses penyelesaian sengketa pendaftaran tanah ulayat kaum di BPN kabupaten Tanah Datar ?

Dengan perbedaan apa yang menjadi pokok pembahasan tersebut, dimana penulis dalam pembuatan tesis ini fokus terhadap proses Jual beli tanah ulayat di Kabupaten Pesisir selatan dan Peran PPATS dalam jual beli Tanah di Nagari Pasar baru, Kabupaten Pesisir Selatan.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teori

Perkembangan ilmu hukum tidak terlepas dari teori hukum sebagai landasannya dan tugas teori hukum adalah untuk : “menjelaskan nilai-nilai hukum dan dasar-dasar filsafatnya yang paling dalam, sehingga penelitian ini tidak terlepas dari teori-teori ahli hukum yang di bahas dalam bahasa dan sistem pemikiran para ahli hukum sendiri”.⁶ Kerangka teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang

⁶ Lawrence M. Friedman, *Teori dan Filsafat Umum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1996, hlm.2.

dianalisis. “Kerangka teori dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, tesis, sebagai pegangan baik disetujui atau tidak disetujui”.⁷ Teori berguna untuk menerangkan atau menjelaskan mengapa gejala spesifik atau proses tertentu terjadi dan satu teori harus diuji dengan menghadapkannya pada fakta-fakta yang dapat menunjukkan ketidakbenarannya.

Menurut Soerjono Soekanto, bahwa “kontinuitas perkembangan ilmu hukum, selain bergantung pada metodologi, aktivitas penelitian dan imajinasi sosial sangat ditentukan oleh teori.”⁸ Dalam pembahasan mengenai proses dan pelaksanaan Jual Beli tanah Ulayat di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan Oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, maka teori dan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Teori Kepastian Hukum

Teori Kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibabankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim lainnya untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.⁹

⁷ M. Solly Lubis, *Filsafat Ilmu dan Penelitian*, Bandung, Mandar Maju, 1994, hlm.80.

⁸ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm.6.

⁹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana Pranada Media Group, 2008, hlm.

Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai oleh karena hukum. Ada 2 (dua) macam pengertian kepastian hukum yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyak-banyaknya hukum undang-undang dan bahwa dalam undang-undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, undang-undang itu dibuat berdasarkan *rechtswerkelijkheid* (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.¹⁰

b. Teori Kemanfaatan

Menurut Satjipto Raharjo teori kemanfaatan (kegunaan) hukum bisa dilihat sebagai perlengkapan masyarakat untuk menciptakan ketertiban dan keteraturan. Oleh karena itu ia bekerja dengan memberikan petunjuk tentang tingkah laku dan berupa norma (aturan-aturan hukum).¹¹ Pada dasarnya peraturan hukum yang mendatangkan kemanfaatan atau kegunaan hukum ialah untuk terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*).

Menurut teori kemanfaatan yang dikembangkan oleh Jeremy Bentham bahwa manusia akan bertindak untuk mendapatkan kebahagiaan yang sebesar-besarnya dan mengurangi penderitaan, dan bagaimana menilai suatu kebijakan publik yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral atau dengan kata lain yang paling obyektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan

¹⁰ M. Solly Lubis, *Diktat Teori Hukum*, Medan, 2007, hlm. 43

¹¹ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung: Alumni, Cet. ke-3, 1991, hlm.13

atau tindakan tertentu membawa manfaat. Teori ini menghendaki bahwa pembuat kebijakan atau Undang-Undang harus mempertimbangkan kemanfaatan bagi masyarakat dari aturan hukum yang diberlakukan. Dengan teori kemanfaatan ini dapat diketahui bahwa manusia akan bertindak untuk memperoleh kebahagiaan yang sebesar-besarnya.¹²

c. Teori Kewenangan

Teori Kewenangan Istilah kewenangan dan wewenang secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.¹³

Menurut Juanda yang menyatakan bahwa “kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh Undang-Undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahiriah wewenang”.¹⁴ Sedangkan wewenang (*competence*, *bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu onderdil tertentu atau bidang tertentu saja.¹⁵ Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan (*authority*, *gezag*) dan wewenang (*competence*, *bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaannya tidak selalu dirasakan perlu.¹⁶ Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana didalam

¹² Darji Darmodihardjo dan Sidharta, *Pokok-Pokok filsafat hukum* (Apa dan bagaimana filsafat hukum indonesia), Jakarta, Gramedia Pustaka Utama, 2004, hlm.130.

¹³ SF. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997, hlm.153.

¹⁴ Juanda, *Hukum Pemerintahan Daerah*, Alumni, Bandung, 2004, hlm.265.

¹⁵ SF. Marbun, *Op. Cit*, hlm.154.

¹⁶ Prajudi Atmosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Cetakan Kesepuluh, Ghlm.ia Indonesia, Jakarta, 1994, hlm.78.

kewenangan mengandung Hak dan Kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik.

Menurut H.D Stout yang mengatakan bahwa :

“Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik”.¹⁷

Dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu perbuatan hukum dan mengenai hak atas tanah. Hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Dalam pemberian kewenangan kepada PPATS tidak terlepas dari pertanggungjawaban yang ditimbulkan.

d. Teori Pertanggungjawaban

Menurut Hans Kelsen menguraikan teori tentang pertanggungjawaban dalam hukum yaitu suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum (*responsibility*) adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam suatu kasus sanksi dikenakan terhadap pelaku (*deliquent*) adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm.101.

harus bertanggung jawab.¹⁸ Selanjutnya Hans Kelsen menyatakan, bahwa kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum di sebut “kekhilafan” (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari “kesalahan” (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.¹⁹

Hans Kelsen dalam bukunya yang lain, membagi pertanggungjawaban menjadi empat macam yaitu :²⁰

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 2) Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
- 4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

¹⁸ Hans Kelsen, 2012, Teori Hans Kelsen Tentang Hukum, Cet. ke-2, terjemahan Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, Konstitusi Press, Jakarta, (selanjutnya disingkat Hans Kelsen I), hlm. 56.

¹⁹ Hans Kelsen, 2007, General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, (selanjutnya disingkat Hans Kelsen II) hlm. 83.

²⁰ Hans Kelsen, 2006, Teori Hukum Murni, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung, (selanjutnya disingkat Hans Kelsen III), hlm. 140.

Teori tanggung jawab hukum diperlukan untuk dapat menjelaskan antara tanggung jawab PPATS dalam menjalankannya perannya untuk membuat akta otentik terhadap suatu perbuatan hukum dan yang berkaitan dengan kewenangan PPATS berdasarkan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PJPPAT beserta peraturan pelaksanaannya yang berada dalam bidang hukum perdata. Kewenangan ini salah satunya adalah membuat alat bukti berupa akta otentik mengenai perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah yang dapat memberikan kepastian hukum bagi para pihak, kemudian menjadi suatu delik atau perbuatan yang harus dipertanggung jawabkan.

2. Kerangka Konseptual

Konseptual diartikan sebagai kata yang menyatukan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus yang disebut defenisi operasional.²¹ Soerjono Soekanto berpendapat bahwa, kerangka konseptual pada hakekatnya merupakan suatu pengarah, atau pedoman yang lebih konkrit dari kerangka teoritis yang seringkali bersifat abstrak, sehingga diperlukan defenisi-defenisi operasional yang menjadi pegangan konkrit dalam proses penelitian.²² Samadi Surya Brata memberikan arti khusus mengenai pengertian konsep, yaitu sebuah konsep berkaitan dengan defenisi operasional, konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstraksi yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus, yang disebut dengan defenisi operasional.²³ Defenisi operasional perlu disusun, untuk memberi pengertian yang jelas atas masalah, tidak boleh memiliki makna ganda. Selain itu, konseptual juga digunakan untuk memberikan pegangan pada proses

²¹ Samadi Surya Barata, *Metodologi Penelitian*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 1998, hlm.28.

²² Soejono Soekanto, *Op.Cit*, hlm.133.

²³ Samadi Surya Barata, *Op.Cit*, hlm.3.

penelitian. Oleh karena itu, dalam rangka penelitian ini, perlu dirumuskan serangkaian definisi operasional atas beberapa variable yang digunakan. Selanjutnya, untuk menghindari terjadinya salah pengertian dan pemahaman yang berbeda tentang tujuan yang akan dicapai dalam penelitian ini, maka kemudian dikemukakan konseptual dalam bentuk definisi operasional sebagai berikut :

1. Kewenangan

Kewenangan adalah hak menggunakan wewenang yang dimiliki seorang pejabat atau institusi menurut ketentuan yang berlaku, dengan demikian kewenangan juga menyangkut kompetensi tindakan hukum yang dapat dilakukan menurut kaedah-kaedah formal, jadi kewenangan merupakan kekuasaan formal yang dimiliki oleh pejabat atau institusi.²⁵ Kewenangan menurut penulis dalam penulisan tesis ini merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang beritindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Akta Jual Beli

Akta jual beli adalah merupakan akta yang dibuat oleh para pihak di hadapan pejabat yang berwenang, yang memuat tentang hak dan kewajiban, di mana pihak penjual menyerahkan barang dan menerima uang, sedangkan pembeli berkewajiban untuk menyerahkan uang dan berhak untuk menerima barang. Dalam akta jual beli ini telah terjadi peralihan hak antara penjual dan pembeli²⁴

3. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) di atur pada pasal 1

²⁴ Salim HS, 2015. *Teknik Pembuatan Akta Satu*. Cetakan Ke-1. Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, hlm. 117.

angka 2 Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menjelaskan pengertian PPATS adalah pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Pejabat pemerintah yang ditunjuk tersebut, untuk selanjutnya diatur pada Pasal 5 ayat (3) huruf a yang menjelaskan pejabat yang bisa menjadi PPATS ialah Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.

G. Metode Penelitian

Penelitian pada dasarnya merupakan tahapan untuk mencari kembali sebuah kebenaran, sehingga akan dapat menjawab pertanyaan-pertanyaan yang muncul tentang suatu objek penelitian.²⁵

Agar tujuan dan manfaat penelitian dapat tercapai digunakan beberapa metode untuk memudahkan dalam mencari data dan informasi yang diperlukan dan berfungsi sebagai pedoman pelaksanaan penelitian. Metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

1. Pendekatan Masalah

Metode pendekatan masalah yang dipakai dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis sosiologis* merupakan pendekatan masalah melalui cara penelitian hukum dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku, kemudian menghubungkannya dengan kenyataan dan masalah yang timbul pada saat penelitian berlangsung berdasarkan kenyataan yang terjadi di masyarakat.

²⁵ Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2001, hlm.29

2. Sifat penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan maksud menggambarkan keadaan objek atau masalahnya secara jelas, runtut, dan sistematis dengan kaidah-kaidah tertentu. Suatu penelitian deskriptif dimaksudkan untuk memberikan data yang seteliti mungkin.²⁶

3. Jenis dan Sumber Data

Data merupakan suatu keadaan yang meliputi gejala dan peristiwa dan lain-lain yang menggambarkan suatu hubungan antara suatu unsur dengan unsur lainnya yang didapat melalui unsur secara langsung maupun secara tidak langsung. Dalam penelitian ini menggunakan dua sumber, yaitu:

a. Data Primer

Merupakan data yang langsung diperoleh melalui penelitian pada para pihak yang terkait dalam Pelaksanaan Jual Beli Tanah Melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Di Nagari Pasar Baru Kabupaten Pesisir Selatan Provinsi Sumatera Barat.

b. Data Sekunder

Yaitu data yang tidak langsung diperoleh dari responden, melainkan diperoleh melalui studi kepustakaan yang terdiri dari :

- 1) Bahan hukum primer yaitu bahan yang mempunyai kekuatan hukum mengikat yang mencakup perundang-undangan yang berlaku yang ada hubungannya dengan masalah ini. Adapun peraturan yang digunakan adalah :
 - a) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;

²⁶ Kartini Kartono, *Pengantar Metodologi Reasearch*, Bandung : Alumni, hlm.10.

- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
 - c) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - d) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - f) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Perka BPN 8/2012);
 - g) Peraturan Perundang-undangan lainnya yang terkait dengan permasalahan yang diteliti.
- 2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer. Adapun bahan hukum sekunder yang digunakan adalah tulisan hasil-hasil karya orang-orang dari kalangan hukum, teori-teori dan pendapat sarjana.

- 3) Bahan Hukum Tersier

Bahan hukum tersier yaitu bahan-bahan yang memberikan petunjuk ataupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang lebih dikenal dengan nama bahan acuan bidang hukum. Bahan hukum tersier dalam penelitian ini antara lain, kamus hukum yang membantu menjelaskan istilah-istilah hukum yang ada.

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipakai:

- a. Studi dokumen, yaitu dengan mempelajari dokumen-dokumen atau buku-buku dari hasil penelitian yang berhubungan dengan masalah yang penulis akan teliti.
- b. Wawancara, yaitu dengan melakukan tanya jawab secara lisan dan tertulis dengan beberapa orang narasumber. Wawancara dilakukan terhadap narasumber yang telah ditetapkan. Sebelum melakukan wawancara peneliti mempersiapkan daftar pertanyaan sedemikian rupa. Daftar pertanyaan itu bersifat tidak terstruktur dan akan dipertanyakan satu persatu namun apabila ditemukan dari pertanyaan itu ada isi yang berkembang serta dibutuhkan oleh peneliti maka bersamaan dengan itu peneliti tanya langsung kepada narasumber. Sifat dari pertanyaan yang telah diajukan bersifat campuran karena ada yang tertutup dan ada yang terbuka.

5. Pengolahan dan Analisis Data

a. Pengolahan Data

Data yang sudah diperoleh untuk selanjutnya diperlukan pengolahan sebagai pedoman untuk melakukan analisis.

b. Analisis Data

Sebagai tindak lanjut proses pengolahan data, untuk dapat memecahkan dan menguraikan masalah yang akan diteliti berdasarkan bahan hukum yang diperoleh, maka diperlukan adanya teknik analisa bahan hukum. Setelah didapatkan data-data yang diperlukan, maka dilakukan analisis data kualitatif yakni dengan menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh di lapangan yang memberikan gambaran secara detail mengenai permasalahan yang diteliti.

