

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar belakang

Tanah ditempatkan sebagai suatu bagian penting bagi kehidupan manusia. Kebutuhan tersebut kadang-kadang menimbulkan perselisihan kepentingan, sehingga masalah pertanahan menjadi hal yang sering dihadapi oleh masyarakat.¹ Di seluruh Indonesia, sifat masyarakatnya bertalian erat dengan hukum tanahnya. Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisah-pisahkan. Ini berarti tiap perubahan dalam jiwa rakyat, baik sebagai hasil pertumbuhan yang lama maupun sebagai akibat letusan revolusi, menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah.²

Didalam kehidupan manusia, kebutuhan akan tanah terus meningkat, banyak faktor yang menyebabkan itu terjadi, namun yang pasti pertumbuhan penduduk menjadi salah satu faktor utama dari meningkatnya kebutuhan manusia akan tanah. Oleh karena kebutuhan yang meningkat itulah maka tanah tidak lagi hanya menjadi tempat didirikannya pemukiman, namun lebih jauh dari itu, bahwa fungsi ekonomi dari tanah menjadi lebih menonjol dari fungsi-fungsi lainnya, sehingga dengan demikian akan banyak terjadi lalu lintas transaksi pertanahan pada masa-masa selanjutnya.

Saat ini lalu lintas transaksi tanah tidak hanya dilakukan untuk memenuhi kebutuhan atas tempat tinggal pribadi, namun juga dimanfaatkan

¹ Jimmy Joses Sembiring, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah*, Visi Media, Jakarta, 2010, hlm 1

² B.F.Sihombing, *Sejarah Hukum Tanah Indonesia*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2019, hlm 2

sebagai lahan bisnis, bahkan jual beli tanah dianggap menjadi salah satu yang paling menguntungkan, dengan demikian tanah dapat dipastikan akan selalu dicari dan banyak dibutuhkan, apalagi di kawasan-kawasan berkembang yang memiliki pertumbuhan penduduk yang cukup padat, selain itu harga tanah yang cenderung mengalami kenaikan setiap tahunnya, tanpa terpengaruh oleh inflasi menambah minat orang-orang untuk berbisnis pada bidang ini.³

Mengingat gencarnya perkembangan lalu lintas transaksi pertanahan di Indonesia maka sudah sepatutnya negara memiliki kesiapan sistem dan sarana pendukung untuk menghadapi fenomena tersebut. Salah satu bagian yang menduduki peran vital dalam transaksi pertanahan itu sendiri adalah keberadaan PPAT. Di dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT itu sendiri digambarkan sebagai seorang 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.

Jika dilihat kembali pada sejarah PPAT telah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (dikenal dengan UUPA), walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dengan nama PPAT, tetapi hanya disebut sebagai Pejabat, namun jika melihat cakupan kewenangan dari Pejabat yang ditentukan dalam peraturan pemerintah tersebut semuanya terkait

dengan perbuatan hukum mengenai tanah. Sehingga dapat ditafsirkan bahwa Pejabat yang dimaksud adalah Pejabat yang bertugas dan berwenang membuat akta tanah atas perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang bersangkutan.⁴

Selanjutnya masih didalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Pasal 2 dijelaskan bahwa PPAT tersebut bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Lebih lanjut mengenai “perbuatan hukum tertentu” sebagaimana dijelaskan diatas menandakan bahwa kewenangan dari PPAT itu sendiri secara limitatif telah ditentukan sebagaimana di dalam Pasal 2 ayat 2 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu hanya meliputi perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, dan pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan. Dengan melihat besarnya kewenangan yang dimiliki oleh PPAT maka perlu juga diperhatikan masalah kopetensi dan kemampuan personal serta ketaatan pada kode etik dan juga aturan hukum dari PPAT yang bersangkutan, sehingganya ketersediaan sistem pembinaan maupun pengawasan terhadap PPAT menjadi sesuatu yang mutlak

⁴ Farida Patittingi, Guru besar Hukum Agraria, Fakultas Hukum Universitas Hasannuddin, Makassar, dalam www.medianotaris.com/keberadaan_jabatan_ppat_bersumber_pada_uupa_berita156.html, diakses pada 20 Maret 2022;

ada. Hal ini patut menjadi perhatian mengingat sudah banyak kasus yang melibatkan PPAT baik secara langsung maupun tidak langsung, misalnya saja Kasus dua oknum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Jakarta Barat, Ina Rosaina, dan Edwin Ridwan, yang merupakan tersangka kasus mafia tanah dengan korban Aktris Nirina Zubir.⁵ Dengan banyaknya kasus-kasus yang kemudian menyeruak kepermukaan berkaitan dengan PPAT sehingganya Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) mengeluarkan pernyataan yang membenarkan praktik mafia tanah yang melibatkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), oleh karena itu, Kementerian ATR/BPN juga akan menerapkan berbagai penindakan untuk memerangi praktik mafia tanah.⁶

Pernyataan dari Kementerian ATR/BPN pada dasarnya adalah bentuk Kesadaran akan pentingnya pembinaan dan pengawasan tersebut yang pada akhirnya melahirkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pada Pasal 2 ayat 2 Permen tersebut dijelaskan bahwa Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan PPAT yang profesional, berintegritas dan melaksanakan jabatan PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan Kode Etik.

5

<https://www.viva.co.id/berita/metro/1425894-dua-oknum-ppat-kasus-nirina-zubir-ditahan> di akses pada 20 Maret 2022

6

<https://www.kompas.com/properti/read/2021/10/07/080000521/banyak-ppat-jadi-kaki-tangan-mafia-tanah-modusnya-peminjaman-akun>, diakses pada 20 Maret 2022.

Berkaitan dengan profesi jabatan PPAT ini, daerah hukum yang perlu juga disoroti adalah Kabupaten Agam, dimana pada wilayah hukumnya perkara berkaitan dengan tanah lumayan tinggi yaitu berkisar antara 60 sampai 70 kasus setiap tahunnya,⁷ untuk sebuah wilayah dengan status pengadilan kelas II, kabupaten Agam termasuk pengadilan yang memiliki perkara tanah yang tinggi,⁸ keadaan tersebut tentu ada korelasinya dengan keberadaan PPAT dalam wilayah hukum tersebut, oleh sebab itu penelitian ini lebih berfokus kepada pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT, maka penulis tertarik untuk meneliti Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam, dan demikian diharapkan kedepannya perkara mengenai transaksi atas tanah bisa lebih ditekan.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam?
2. Bagaimanakah bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT di Kabupaten Agam ?
3. Bagaimanakah tindak lanjut terhadap pelanggaran yang dilakukan PPAT di Kabupaten Agam?

⁷ Hasil wawancara dengan Ryanda Putra, SH, Hakim Pada pengadilan Negeri Buol, pada 23 Maret 2022;

⁸ *Ibid*,

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk melihat pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam;
2. Untuk melihat bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT di Kabupaten Agam;
3. Untuk melihat tindak lanjut terhadap pelanggaran yang dilakukan PPAT di Kabupaten Agam;

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis diharapkan tulisan ini dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan hukum Pertanahan di Indonesia.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi pemerintah serta Majelis Pembina dan Pengawas PPAT serta PPAT di Kabupaten Agam;

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan di lingkungan Universitas Andalas khususnya di lingkungan Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Andalas, menunjukkan bahwa penelitian tentang Pengawasan PPAT oleh majelis Pembina dan Pengawas PPAT daerah di Kabupaten Agam ini belum pernah diteliti oleh peneliti terdahulu. Oleh karena itu keaslian dari penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti secara akademis. Namun demikian, setelah melakukan penelusuran dari berbagai sumber,

ditemukan judul tesis yang berhubungan dengan judul dan substansi masalah penelitian yang sedang diteliti, yaitu:

Ivan Stevanus Hagabeau, NIM: 107011140, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, Medan, dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Medan. Pada penelitian yang dilakukan oleh Ivan Stevanus Hagabeau ini, ditentukan beberapa rumusan masalah, antara lain:

- a. Bagaimana bentuk serta ruang lingkup pembinaan dan pengawasan kantor pertanahan kota medan terhadap profesi pejabat pembuat akta tanah di kota medan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia?
- b. Sejauh mana penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan?
- c. Apakah faktor-faktor penghambat dalam penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan PPAT Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan?

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa bentuk dan ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kota Medan terhadap PPAT di Kota Medan dilakukan Secara langsung tetapi dilakukan oleh organisasi IPPAT dengan melakukan seminar, pembekalan dan sharing informasi terbaru di dunia PPAT atau perkembangan tentang

peraturan-peraturan baru seputar PPAT dan pertanahan tetapi juga dilakukan oleh kantor pertanahan kota medan sendiri, tanpa dibantu oleh instansi terkait lainnya. Sementara pembinaan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kota Medan terhadap PPAT di Kota Medan pembinaan langsung dalam arti memberikan arahan langsung terkait PPAT, sedangkan tidak langsung berupa pemberian teguran secara tertulis. Berkaitan dengan pengawasan, maka Kantor Pertanahan Medan melakukan pemeriksaan laporan akta dan pembuatan akta, apakah telah sesuai atau tidak dengan peraturan perundang-undangan yang ada.

Penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan PPAT oleh Pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan belum berjalan dengan optimal sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku karena pembinaan dan pengawasan dilakukan dengan tidak terjadwal secara sistematis dan berkala, selain itu pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT di Kota Medan masih dilakukan secara sendiri-sendiri oleh beberapa institusi lainnya diluar Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kantor Pertanahan Kota) Medan, seperti pembinaan dan pengawasan dari IPPAT, dan Pemerintah Daerah Kota Medan, pembinaan yang dilakukan secara sendiri-sendiri tanpa ada kordinasi dari institusi-institusi tersebut merupakan suatu hambatan yang tidak terlaksana secara sistematis dan baik. Selain itu tidak adanya tindak lanjut dari hasil pengawasan yang dibuktikan dengan tidak dijatuhinya sanksi terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran dalam jabatannya.

Faktor-faktor penghambat dalam penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan, Perbandingan rasio antara jumlah PPAT dengan jumlah Pegawai Kantor Pertanahan memungkinkan keterbatasan kemampuan Kantor Pertanahan untuk dapat melakukan pembinaan dan pengawasan secara maksimal terhadap PPAT yang ada di Kota Medan, Pelaksanaan pengawasan terhadap tugas PPAT oleh Kantor Pertanahan masih kurang optimal atau dengan kata lain, pengawasan dan pembinaan yang dilakukan tidak kontinyu (berlanjut, terjadwal, dan sistematis) di dasarkan fasilitas penunjang.

Posisi Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kantor Pertanahan) Kota Medan yang hanya bersifat fungsional sehingga tidak dapat melakukan pengawasan yang tegas di dalam melakukan pengawasan dan pembinaan, Bahwa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 sebagai dasar Pengawasan dan Pembinaan PPAT, belum mempunyai ketegasan yang jelas dalam memberikan kewenangan pada Kantor Pertanahan dalam melakukan pengawasan dan Pembinaan dan Pengawasan, serta perangkat hukum yang lain yang berkaitan dengan PPAT tidak mengatur secara tegas akan delegasi kewenangan pada Kantor Pertanahan di dalam malakukan pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT di Kota Medan.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Kerangka Teori merupakan landasan dari teori atau dukungan teori dalam membangun atau memperkuat kebenaran dari permasalahan yang dianalisis. Teori adalah suatu gabungan proposisi yang secara logis terkait satu sama lain dan diuji serta disajikan secara sistematis. Teori dibangun dan dikembangkan melalui riset dan dimaksudkan untuk menggambarkan dan menjelaskan suatu fenomena. Adapun teori-teori yang berkaitan dengan penelitian ini adalah :

a. Teori Kewenangan

Di dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, kewenangan diartikan dengan hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.⁹ Kata kewenangan tersebut memiliki arti yang berbeda dengan dasar katanya yaitu “wewenang”. Wewenang diartikan hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain, fungsi yang boleh tidak dilaksanakan.¹⁰

Perbedaan definisi antara kewenangan dan wewenang juga diungkapkan oleh Ateng Syaifudin. Menurut Ateng Syaifudin Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu “*onderdeel*” (bagian)

⁹www.kbbi.web.id/kewenangan, diakses pada 21 Maret 2022

¹⁰*Ibid*,

tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹¹ Pendapat tersebut juga senada dengan pendapat dari Prajudi Atmosudirjo yang menjelaskan bahwa Kewenangan yang terdiri dari beberapa wewenang adalah kekuasaan terhadap segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan.¹²

Satu hal yang menarik dalam definisi wewenang pada KBBI tersebut adalah munculnya kata kekuasaan, disini perlu dijelaskan hubungan antara kekuasaan tersebut dengan kewenangan Menurut Miriam Budiardjo, Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa “ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yan diperintah” (*the rule and the ruled*).¹³ Dengan demikian dapat diartikan bahwa kewenangan didapatkan dari kekuasaan.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa setiap tindakan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah.

¹¹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm. 22

¹² Prajudi Atmosudirjo. *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2000 hlm 78.

¹³ Miriam Budiardjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36

Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.¹⁴ Wewenang yang diperoleh secara atribusi, yaitu pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Jadi, disini dilahirkan/diciptakan suatu wewenang pemerintah yang baru. Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan lainnya.¹⁵

Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.¹⁶ Kemudian Philipus M Hadjon pada dasarnya membuat perbedaan antara delegasi dan mandat. Dalam hal delegasi mengenai prosedur pelimpahannya berasal dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya dengan peraturan perundang-undangan, dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih ke delegataris. Pemberi delegasi tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang dengan asas "contrarius actus".¹⁷ Artinya, setiap perubahan, pencabutan suatu peraturan pelaksanaan perundang-undangan,

¹⁴ Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*. PT Raja Grafindo Persada. Jakarta 2013, hlm.108-109

¹⁵ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Harapan, Jakarta, 1993. hlm. 68.

¹⁶ Philipus M. Hadjon dalam Ridwan HR, *Ibid*, hlm 109

¹⁷ *Ibid*,

dilakukan oleh pejabat yang menetapkan peraturan dimaksud, dan dilakukan dengan peraturan yang setaraf atau yang lebih tinggi. Dalam hal mandat, prosedur pelimpahan dalam rangka hubungan atasan bawahan yang bersifat rutin. Adapun tanggung jawab dan tanggung gugat tetap pada pemberi mandat. Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan itu.¹⁸

b. Teori Penegakan Hukum

Penegakkan hukum (law enforcement) merupakan proses dilakukannya upaya untuk tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum sebagai pedoman hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.¹⁹ Yudhi Setiawan, dkk membedakan pengertian penegakkan hukum menjadi dua macam, yaitu berdasarkan subjektif dan berdasarkan objektif.

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 hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk

¹⁸ *Ibid*,

¹⁹ Yudhi Setiawan, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktek*, Rajawali Press Depok, 2017, hlm 187

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.²⁰

Menurut Shant Dellyana 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.²¹

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.²²

²⁰ *Ibid*, hlm.187-188

²¹ Shant Dellyana, *Konsep Penegakkan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.33

²² 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.²³

1) Pengawasan,

Pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan, misalnya : penyuluhan, pemantauan, penggunaan kewenangan yang sifatnya pengawasan. Dari definisi pengawasan di atas, jelas bahwa kegiatan pemantauan ini pada dasarnya dilakukan untuk mendeteksi penyimpangan, penyalahgunaan, dan masalah organisasi lainnya.

Menurut Victor, pengawasan adalah segala bentuk upaya dan langkah-langkah untuk menentukan sejauh mana pekerjaan telah dilakukan sesuai dengan aturan dan tujuan yang ingin dicapai.

2) Sanksi

Sanksi adalah upaya represif untuk memaksakan kepatuhan. Menurut Soejono Soekanto, pelaksanaan penegakan hukum tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum itu sendiri, yaitu: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakkan hukum, faktor masyarakat dan lingkungan dimana hukum tersebut berlaku/diterapkan, dan faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan kepada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.²⁴

c. Teori Kewajiban Hukum

²³ Yudhi Setiawan, dkk, Op Cit, hlm. 199-200

²⁴ Soerjono Soekanto, Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum, RajawaliPers, Jakarta, 2010, hlm.8

Konsep kewajiban awalnya merupakan suatu konsep moral dalam hubungannya dengan individu yang tindakannya diperintahkan atau dilarang.²⁵ Kata kewajiban ini selalu disandingkan dengan kata “hak” yang dapat diartikan dengan sesuatu hal yang benar, milik, kepunyaan, kewenangan, kekuasaan untuk berbuat sesuatu (karena telah ditentukan oleh undang-undang, aturan, dan sebagainya), kekuasaan yang benar atas sesuatu atau untuk menuntut sesuatu, derajat atau martabat.²⁶

Kewajiban menjadi kata yang umum sehingga harus lebih dikhususkan dengan pengertian kewajiban hukum dimaka konsep kewajiban (*obligation or duty*) disini adalah dalam makna hukum positif yang harus dibedakan dengan konsep kewajiban dalam bahasa jerman *Plicht* yang oleh Etika Kantian dijadikan sebagai konsep nilai moral absolute yaitu bahwa setiap orang harus memenuhi kewajibannya.²⁷

Konsep kewajiban hukum juga merupakan pasangan dari konsep norma hukum, bahkan Hans Kelsen pada awalnya menyebutkan norma hukum sebagai kewajiban hukum karena setiap norma selalu menimbulkan kewajiban hukum tertentu.²⁸

Konsep kewajiban hukum sebagaimana didefinisikan oleh Austin menunjuk hanya pada individu yang dikenakan sanksi dalam hal melakukan delik. Maka memiliki kewajiban hukum berarti kondisi

²⁵ Jimly Assidiqie dan M. Ali Safa'at, *Op. Cit*, hlm 55

²⁶ Kamus Besar Bahasa Indonesia dalam www.kbbi.web.id, diakses pada 25 Februari 2022;

²⁷ Jimly Assidiqie dan M. Ali Safa'at, *Loc.cit* hlm 56

²⁸ *Ibid*,

sebagai subjek suatu delik.²⁹ Namun juga harus diingat bahwa kewajiban hukum tidak harus semata-mata berpotensi dikenai sanksi, sebab yang dapat dikenai sanksi bukan hanya pelanggaran terhadap sanksi, namun juga yang memiliki hubungan hukum dengan subjek suatu delik.³⁰

2. Kerangka Konseptual

Sebagai sebuah kajian ilmiah akademik, penelitian ini menggunakan beberapa konsep yang memberikan perumusan tentang pengertian yang berkaitan dengan topik yang diteliti. Konsep-konsep tersebut menjadi batasan dalam suatu objek kajian. Konsep-konsep yang terdapat dalam judul rencana penelitian ini adalah sebagai berikut:

a. Pengawasan

Pasal 1 angka 3 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2018 menyebutkan bahwa, pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. A'an Efendi dan Freddy Poernomo dalam bukunya mengutip pendapat Thomas P. Dinapoli, dimana pengawasan merupakan aktifitas atau prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai unsur- unsur pokok pengawasan, antara lain :

²⁹ *Ibid*,56

³⁰ *Ibid*,76

- 1) Pengawasan mempengaruhi setiap aspek dalam organisasi yang meliputi: orang, proses dan sarana-prasarana.
- 2) Pengawasan adalah unsur dasar yang meresap ke dalam organisasi, bukan unsur tambahan.
- 3) Memasukkan kualitas manajemen yang baik.
- 4) Keberhasilan atau kegagalan pengawasan tergantung pada orang-orang dalam organisasi.

- 5) Pengawasan akan efektif apabila semua orang dalam organisasi bekerjasama.
 - 6) Pengawasan memberikan tingkat kenyamanan untuk memungkinkan tercapainya tujuan organisasi dan pengawasan membantu organisasi mencapai apa yang menjadi misinya.
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pasal 1 angka satu (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT), menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah susun.

Menurut Salim, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta lain dalam rangka

pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya masing-masing.³¹

Mengenai tugas dan kewenangan PPAT telah ditentukan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, antara lain :

- (1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :
 - a. Jual-beli;
 - b. Tukar-menukar;
 - c. Hibah;
 - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
 - e. Pembagian hakbersama;
 - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas tanah HakMilik;
 - g. Pemberian HakTanggungan;
 - h. Pemberian kuasa membebaskan HakTanggungan.

Adapun kewenangan PPAT berkaitan dengan :

- 1) Pemindahan hak atas tanah;
 - 2) Pemindahan hak milik atas satuan rumah susun;
 - 3) Pembebanan hak atas tanah;
 - 4) Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.
- c. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah

Pasal 1 angka 14 Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 menyebutkan bahwa, Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah yang selanjutnya disingkat MPPD, adalah Majelis Pembina dan Pengawas PPAT yang berkedudukan di kantor pertanahan.

³¹ Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm.86

Untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan Menteri dapat membentuk Majelis Pembina dan Pengawas PPAT yang bertugas untuk membantu Menteri dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan PPAT. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah Majelis yang diberi kewenangan oleh Menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT.³²

Majelis Pembina dan Pengawas PPAT tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT, terdiri atas :³³

1. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Pusat (MPPP)
 2. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Wilayah (MPPW), dan
 3. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah (MPPD)
- d. Kementerian Agraria

Kementerian Agraria dan Tata Ruang Republik Indonesia pertama kali dibentuk pada tahun 1955 melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955. Sebelum menjadi Kementerian pada tahun 1955, urusan agraria diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri. Hal ini dikarenakan awalnya pemerintah pada waktu itu menganggap

³² Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 1 Ayat 11

³³ Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 15 Ayat 4

bahwa urusan agraria belum merupakan urusan strategis sehingga cukup diselenggarakan oleh suatu lembaga di bawah kementerian.³⁴

1) Pengertian

Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT menyebutkan bahwa Kementerian Agraria dan Tata ruang / Badan Pertahanan Nasional yang selanjutnya disebut Kementerian adalah Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/ pertanahan dan tata ruang.³⁵

2) Tugas dan Fungsi

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi sebagai berikut: ³⁶

- Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan,/ pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemamfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agrarian/ pertanahan, pemamfaatan ruang dan tanah;
- Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- Pengelolaan barang milik/ kekayaan negara yang menjadi tanggungjawab Kementerian Agraria dan Tata Ruang;

³⁴ <https://id.m.wikipedia.org>, Kementerian_Agraria_dan_/Tata_Ruang_ Republik_Indonesia, (di akses pada Tanggal 19 Desember 2022, jam 09.15)

³⁵ *Ibid*

³⁶ *Ibid*

- Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian Agraria dan Tata Ruang di daerah; dan
- Pelaksanaan dukungan yang bersifat substansif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Dalam penelitian ini pendekatan masalah yang digunakan oleh penulis adalah pendekatan yuridis sosiologis yang maksudnya adalah hukum sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan praktek dilapangan,³⁷ jadi dalam tulisan ini yang dikaji adalah keterkaitan antara hukum dengan objek penelitian dan fakta penerapan hukum tersebut di lapangan. Dari kajian tersebut didapatkan suatu gambaran mengenai Pelaksanaan Pengawasan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam.

2. Sifat Penulisan

Penelitian ini bersifat deskriptif, yaitu bermaksud untuk mendeskripsikan mengenai Pelaksanaan Pengawasan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam.

3. Sumber Data

Sumber dan jenis data yang penulis gunakan dalam tulisan ini

³⁷ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 133

adalah sebagai berikut:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari lapangan yaitu pada Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam dan Badan Pertanahan Nasional serta pihak-pihak terkait;
- b. Data sekunder yaitu data yang di peroleh melalui bahan-bahan kepustakaan.³⁸ Data sekunder menjadi data pendukung dari data primer dimana terdiri dari:

- 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan hukum yang sifatnya mengikat yang berasal dari pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam penulisan ini bahan hukum primer yang digunakan adalah:
 - a) Undang-Undang Dasar 1945;
 - b) Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;
 - c) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - d) Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 2) Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan informasi dan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti teori-teori dari para sarjana dan hasil karya dari kalangan hukum

³⁸Zainuddin Ali, *Metode Penulisan Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hal 23

lainnya.³⁹

- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang sifatnya memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum yang memberikan definisi istilah-istilah hukum yang ada.⁴⁰

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang penulis gunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Studi dokumen, merupakan langkah awal dari setiap penelitian hukum (baik normatif maupun sosiologis), karena penelitian hukum bertolak dari premis normatif. Studi dokumen bagi penelitian hukum meliputi studi bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier. Setiap bahan hukum ini harus diperiksa ulang validitas dan reliabilitasnya, sebab hal ini sangat menentukan hasil suatu penelitian.⁴¹
- b. Wawancara yaitu situasi peran antara pribadi bertatap muka (*face-to-face*), ketika seseorang yakni pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah penelitian kepada seseorang informan⁴². Metode wawancara yang digunakan adalah metode semi terstruktur, yaitu suatu metode wawancara dimana pertanyaan yang akan

³⁹ *Ibid*

⁴⁰ *Ibid* hlm. 24

⁴¹ Amirudin dan Zainal Asikin, *Op. Cit*, hlm 68

⁴² Fred N. Kerlinger dalam Amirudin dan Zainal Asikin, *ibid*, hal 82

ditanyakan telah tersusun secara terstruktur, namun kalau ada opsi yang berkembang dan berguna sekali untuk peneliti terkait dengan masalah yang diteliti, maka peneliti akan menanyakan langsung kepada informan tersebut.

5. Analisis Data

Metode analisis yang digunakan adalah metode analisis kualitatif dimana data yang di peroleh dianalisis dengan aturan perundang-undangan serta teori-teori yang digunakan kemudian dijabarkan dalam bentuk kalimat-kalimat.

H. Teknik pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Studi dokumen, dengan cara mengumpulkan data-data berupa bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut:
 - a) Penelitian kepustakaan yang dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
 - b) Bahan hukum dari koleksi pribadi
2. Studi lapangan, studi lapangan dilakukan dengan cara teknik wawancara yang dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Kabupaten Agam dengan terlebih dahulu sudah mempersiapkan pedoman untuk wawancara sstersebut.

I. Teknik Pengolahan dan Analisis Data

Berdasarkan bahan hukum yang dikumpulkan maka akan dibuatkan suatu kesimpulan akhir yang bersifat kualitatif yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis data yang dilakukan adalah dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang merupakan bukan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.

