

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 45) menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang hakekatnya berintikan kebenaran dan keadilan. Berdasarkan konsepsi Hukum Tanah Nasional, sebagaimana dapat dilihat di dalam pasal 1 UU No. 5 tahun 1960 (UUPA), seluruh bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya adalah merupakan kepunyaan seluruh bangsa Indonesia, yang bersifat abadi, yang bersumber dari karuniah Tuan yang Maha Esa. Dengan demikian seluruh tanah di Indonesia adalah merupakan kepunyaan bersama/hak bersama dari seluruh bangsa/rakyat Indonesia, yang bersumber dari karuniah Tuhan Yang Maha Esa.

Dalam pengelolaan bidang pertanahan di Indonesia, terutama dalam kegiatan pendaftaran tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang merupakan pejabat umum yang menjadi mitra instansi BPN guna membantu menguatkan/mengukuhkan setiap perbuatan hukum atas bidang tanah yang dilakukan oleh subyek hak yang bersangkutan yang dituangkan dalam suatu akta otentik. Seperti yang diamanatkan oleh Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah atau yang selanjutnya disebut PPAT yaitu untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta otentik 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 tersebut. Akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta para pihak (partij acte) yang artinya bahwa dasar pembuatan akta tersebut adalah

berdasarkan keterangan dan data-data yang diberikan oleh parapihak, sehingga PPAT tidak bertanggung jawab selain yang disampaikan oleh para pihak kepadanya.

Pejabat Pembuat Akta tanah berperan penting dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten maupun Kota untuk melaksanakan kegiatan dalam proses pendaftaran tanah. Ketentuan yang mengatur mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah terdapat dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu dalam Pasal 1 Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 Ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh menteri. Peraturan yang dimaksud ditindak lanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) yaitu, “dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”. Dalam pasal tersebut dijelaskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, namun dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah bukanlah bawahan dari Kepala Kantor Badan

Pertanahan, melainkan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Menurut Boedi Hasono yang dimaksud dengan pendaftaran tanah adalah: “Suatu rangkaian kegiatan yang di lakukan secara teratur, terus menerus untuk mengumpulkan, menghimpun dan menyaiakan mengenai semua tanah atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah.¹Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional yaitu Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 mengatur bahwa semua Peralihan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri melalui proses Ujian yang diselenggarakan oleh Kementerian. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 , adapun syarat untuk diangkat menjadi PPAT adalah :

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. Berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- e. Sehat jasmani dan rohani;
- f. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; dan
- h. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

¹ Boedi Harsono, 1978, *Beberapa Analisi Tentang Hukum Agraria II*, Esa Studi Klub, Jakarta, hlm. 9.

Dalam Pelaksanaan tugas dan fungsinya, Kewajiban PPAT sesuai dengan Pasal 45 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 24 tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai berikut :

1. Menjunjung tinggi Pancasila UUD 45 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT.
3. Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.
4. Menyerahkan protokol PPAT dalam hal :
 - a. PPAT yang berhenti menjabat menyerahkan kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - b. PPAT sementara yang berhenti sebagai PPAT sementara kepada PPAT sementara yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - c. PPAT khusus yang berhenti sebagai PPAT khusus kepada PPAT khusus yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - d. Membebaskan uang jasa pada orang yang tidak mampu yang dibuktikan secara sah.
5. Membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja kantor pertanahan setempat.
6. Berkantor hanya di 1 (satu) kantor dalam daerah kerja sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Pengangkatan PPAT.
7. Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor wilayah, Bupati/Wali Kota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan.
8. Melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan.
9. Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional

BPN dalam penyelenggaraan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT berlandaskan pada prinsip ketertiban guna mewujudkan ketertiban hukum administrasi pertanahan. Prinsip kepastian hukum bagi para pihak yang melakukan perbuatan hukum dihadapan PPAT yang berhubungan dengan hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, menjamin perlindungan hukumnya bagi para pihak. Sehubungan dalam pembinaan dan

pengawasan terkandung prinsip ketertiban hukum, kepastian hukum dan perlindungan hukum, maka pembinaan dan pengawasan merupakan prinsip ketertiban hukum administrasi pertanahan. Pada prinsipnya, adanya pembinaan dan pengawasan Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap PPAT merupakan pelaksanaan dari prinsip ketertiban hukum administrasi pertanahan yang bertujuan agar tetap terpelihara jaminan kelangsungan keseimbangan dalam hubungan hukum yang ditimbulkan oleh kepentingan masyarakat pengguna agar mentaati tata tertib peraturan perundang-undangan yang di dalamnya terkandung nilai keadilan serta memberikan sanksi tegas terhadap siapa yang tidak menaatinya/ melanggarnya.

Menurut Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT. Pelaksanaan Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas PPAT diatur dalam Pasal 65 dan Pasal 66 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.

Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan. Pembinaan dan pengawasan PPAT dalam pelaksanaannya oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan (Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018).

Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 menyebutkan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Badan sebagai berikut :

- (a) penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT.
- (b) pemberian arahan pada semua pihak yang berkepentingan terkait dengan kebijakan di bidang ke-PPAT-an.

- (c) menjalankan tindakan yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan/atau
- (d) memastikan PPAT menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan Kode Etik.

Pengawasan terhadap PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 peraturan menteri agrarian dan tata ruang, dapat berupa :

- (a) pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT; dan
- (b) penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT.

Pasal 9 Peraturan menteri agrarian Nomor 2 tahun 2018 tentang pengawasan PPAT yang dilakukan Kepala Kantor Wilayah sebagai berikut :

- (a) tempat kedudukan kantor PPAT;
- (b) stempel jabatan PPAT
- (c) papan nama, dan kop surat PPAT
- (d) penggunaan formulir akta, pembuatan akta dan penyampaian akta
- (e) penyampaian laporan bulanan akta
- (f) pembuatan daftar akta PPAT
- (g) penjilidan akta, warkah pendukung akta, protokol atau penyimpanan bundel asli akta; dan
- (h) pelaksanaan jabatan lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.

Pasal 66 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menyebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai berikut

- (a) Membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh kepala badan dan peraturan perundang-undangan;
- (b) Memeriksa akta yang dibuat oleh PPAT dan memberitahukan kepada PPAT secara tertulis yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya; dan
- (c) Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Berdasarkan data yang penulis peroleh dari Kantor Pertanahan Kota Padang, jumlah PPAT di Kota Padang sampai tahun 2018 adalah 126 (seratus dua puluh enam) orang. Dalam

melaksanakan tugas dan fungsinya, beberapa PPAT sering mengabaikan peran dan fungsi jabatannya dengan melakukan pelanggaran-pelanggaran sebagaimana yang dimaksudkan dalam peraturan perundang-undangan. Misalnya menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Membuka kantornya setiap hari kerja sesuai dengan jam kerja Kantor Pertanahan, melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan dan memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional maupun dalam pembuatan akta PPAT yang tidak sesuai aturan.

Sebagai langkah pembinaan dan pengawasan PPAT, Kantor Pertanahan Kota Padang telah memberikan penjelasan mengenai tugas dan tanggung jawab ppat dan teknik-teknik dalam pembuatan Akta oleh PPAT, baik dalam pertemuan formal maupun non formal. Hal ini untuk menghindari terjadinya kesalahan oleh PPAT dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Menaati tata tertib bukan hanya berlaku bagi para pihak yang melakukan hubungan hukum yang berkaitan dengan tanah, namun bagi PPAT jika tidak mentaati tata tertib dalam bidang administrasi pertanahan juga akan terkena sanksinya. Hal tersebut sebagaimana diatur dalam Pasal 8 sampai dengan Pasal 11 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional R.I No. 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT dapat diberhentikan dengan hormat dan diberhentikan dengan tidak hormat.

Pada pasal 8 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 atas perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan :

Penyerahan protokol PPAT dilakukan apabila PPAT yang bersangkutan ;

- a. Meninggal dunia; atau
- b. telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun, atau
- c. Diberhentikan oleh menteri sesuai ketentuan dalam peraturan pemerintah ini.

PPAT, PPAT Sementara dan PPAT Khusus yang berhenti menjabat karena alasan meninggal dunia atau telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun; atau diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT; atau, atau karena tidak lagi memegang jabatannya PPAT Sementara tidak perlu dibuatkan keputusan pemberhentiannya. PPAT yang akan berhenti karena mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun selambat-lambatnya 3 (tiga) bulan sebelumnya harus melaporkan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat mengenai PPAT yang bersedia menerima protokol PPATnya, dengan tembusan kepada Kepala Kantor Wilayah.

Mengenai penyerahan Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah yang meninggal khususnya di wilayah kotamadya Padang, banyak ahli waris mau pun pegawai kantor pertanahan kotamadya Padang tidak mengerti bagaimana proses penyerahan atau penunjukan protokol, dan apa tindakan selanjutnya setelah PPAT tersebut meninggal dunia atas protokol tersebut sehingga tidak berjalannya peraturan mengenai PPAT yang telah meninggal atau pensiun. Karena ada hal-hal yang harus dilakukan setelah meninggalnya PPAT yang bersangkutan

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis akan menguraikan dalam tugas akhir yang diberi judul “PENGAWASAN TERHADAP PROTOKOL PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) YANG MENINGGAL DI KOTA PADANG”

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Bagaimanakah Pelaksanaan Penyerahan Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah yang meninggal di Kota Padang?
- b. Bagaimanakah Pengawasan Terhadap penunjukan Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah(PPAT) yang meninggal Di Kota Padang?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Pelaksanaan Penyerahan Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah yang meninggal di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis Pengawasan Terhadap penunjukan Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang meninggal Kota Padang.

D. Manfaat Penelitian

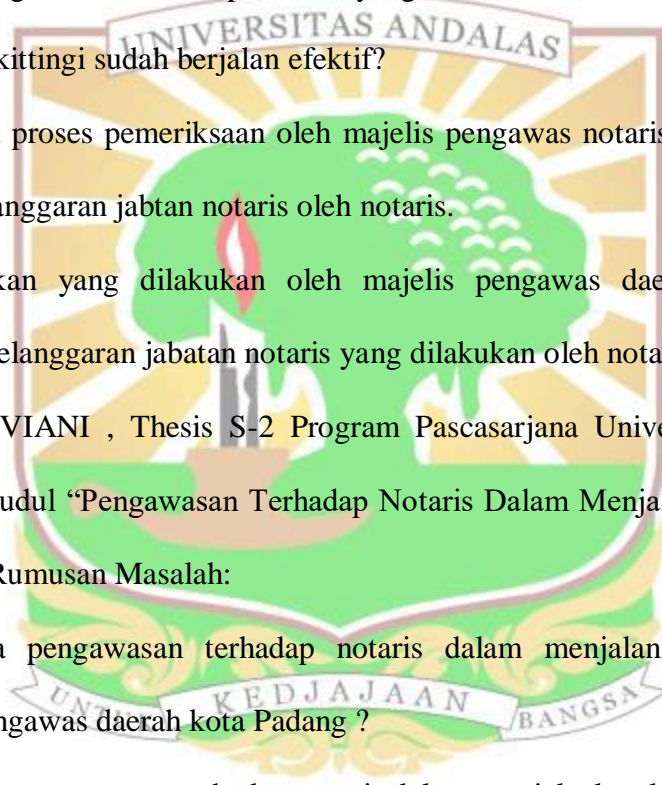
Adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
- b. Memberikan referensi kepada peneliti yang membutuhkan data yang kongkrit untuk peneliti berikutnya. dalam penelitian yang sama.
- c. Memberikan pengetahuan dan informasi bagi peneliti serta lembaga terkait dalam membuat suatu kebijakan.

E. Keaslian Penelitian

Penelitian ini dapat dikatakan asli dan sesuai dengan asas-asas keilmuan yang mengandung unsur kejujuran, obyektif, rasional dan terbuka, karena penulis lakukan sendiri dengan tidak melakukan plagiasi. Penelitian yang pernah dilakukan peneliti lain yaitu:

1. ROBY DANIL, Thesis S-2 Program Pascasarjana Universitas Andalas, Tahun 2017 dengan judul “Efektifitas Majelis Pengawas Daerah Notaris Bukittinggi Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris, Rumusan masalah “
 - a. apakah pengawasan terhadap notaris yang dilakukan oleh majelis pengawas daerah notaris Bukittinggi sudah berjalan efektif?
 - b. bagaimana proses pemeriksaan oleh majelis pengawas notaris daerah Bukittinggi jika terjadi pelanggaran jabatan notaris oleh notaris.
 - c. apa tindakan yang dilakukan oleh majelis pengawas daerah notaris Bukittinggi terhadap pelanggaran jabatan notaris yang dilakukan oleh notaris?
2. RESA OKTAVIANI , Thesis S-2 Program Pascasarjana Universitas Andalas, Tahun 2017 dengan judul “Pengawasan Terhadap Notaris Dalam Menjalankan Kewenangan Di Kota Padang,Rumusan Masalah:
 - a. Bagaimana pengawasan terhadap notaris dalam menjalankan kewenangan oleh majelis pengawas daerah kota Padang ?
 - b. Bagaimana pengawasan terhadap notaris dalam menjalankan kewenangan oleh dewan kehormatan daerah ikatan notaris Indonesia kota Padang?
 - c. Bagaimana kondisi Antara majelis pengawas daerah dengan dewan kehormatan daerah ikatan notaris Indonesia dalam melakukan pengawasan terhadap notaris di kota Padang?



3. SIAGA YOZE ROSARIO, Thesis S-2 Program Pascasarjana Universitas Andalas, Tahun 2017 dengan judul “Peran Organisasi Profesi Notaris Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Notaris Di Kota Jambi,Rumusan masalah:
 - a. Bagaimana peran organisasi profesi notaris dalam melakukan pengawasan terhadap notaris di kota Jambi?
 - b. Bagaimana tindakan yang dilakukan oleh organisasi profesi notaris jika terjadi pelanggaran kode etik di kota jambi?
 - c. Bagaimana koordinasi Antara organisasi profesi notaris dengan majelis pengawas notaris dalam penegakan kode etik notaris di kota Jambi?

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori kewenangan

Bagi Pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum public adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memeperoleh wewenang melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privatialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subjek hukum (orang atau badan hukum). Dengan perbedaan tersebut, tanggung gugat sehubungan dengan adanya perbuatan hukum public adalah pada pejabat (*ambtsdrager*), sedangkan tanggung gugat sehubungan dengan adanya perbuatan hukumprivat yang dilakukan pemerintah adalah badan hukum (public).²

P. C. L. Tonner dalam Ridwan HR berpendapat “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te srellen en Aldus rechtsbetrekkingen tussen*

²Philipus M. Hadjon dkk, Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Yogyakarta, Gajah Mada Universit press, 2011, hlm. 139-140.

burgers onderling en tussen overhead en te scheppen”(kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara)³. Ferrazien mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.⁴

Adapun unsur kewenangan sebagai berikut :

1. Pengaruh: ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Dasar hukum: dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
3. Konformitas hukum: mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah

³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, hlm. 100)

⁴Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 93.

liability menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah responsibility menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁵

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut *Kranenburg* dan *Vegtig* ada dua teori yang melandasinya yaitu:

- a. Teori *fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.

Terkait dengan penelitian ini, bahwa dalam pengurusan izin pengalihan hak atas tanah tersebut dibebankan biaya Non Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), artinya biaya yang dibayar pemohon/PPAT tidak menjadi uang Negara. Tindakan ini jelas-jelas merugikan pemohon/masyarakat karena tidak adanya aturan yang mewajibkan pemohon/PPAT membayar izin peralihan dari Kepala Kantor Pertanahan tersebut. Sehingga jika terjadi permasalahan dikemudian hari maka pejabat terkait bertanggung jawab atas kesalahan sendiri.

- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁶

⁵Ridwan H. R, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006, hlm. 335-337.

⁶Ibid. hlm. 365.

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat. ⁷Pendelegasian kewenangan dengan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksional pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

Pendelegasian kewenangan dengan mandat merupakan pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas namanya. Pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Tanggung jawab akhir keputusan yang diambil oleh mandataris tetap berada pada mandans karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Pendelegasian kewenangan dengan delegasi dilakukan oleh pejabat yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada pejabat lainnya dan penyerahan dilakukan dengan undang-undang. Penyerahan ini tidak bisa dilakukan tanpa adanya kekuatan hukum seperti undang-undang atau peraturan hukum lainnya karena undang-undang atau peraturan hukum digunakan untuk mencabut kembali delegasi yang telah diberikan. Dengan adanya delegasi maka ada penyerahan wewenang dari badan pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang satu ke badan atau pejabat yang lainnya. Dalam delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum pemberian delegasi karena untuk menarik kembali delegasi yang telah didelegasikan juga diperlukan peraturan perundang-undangan yang sama seperti pemberian delegasi itu ada.

⁷Ibid. hlm. 73

b. Teori Kebijakan

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik.⁸Kebijakan(policy) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan.⁹Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu konsep yang kompleks karena melibatkan banyak alur proses. Tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan ini, bukan termasuk proses akhir dari kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Di dalam setiap proses terdapat tahap-tahap kebijakan publik.¹⁰

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi kebijakan mencakup urutan langkah sebagai berikut:¹¹

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode – metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

⁸Miriam Budiardjo. Dasar-dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 2

⁹*Ibid.* Hlm. 20

¹⁰William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 24 - 25

¹¹Sholichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2008). Hal. 112

Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB. Menurut Pasal 8 ;

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pada Pasal 9 menjelaskan ;

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
 - b. Peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

- (4) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

2. Kerangka Konseptual

Kerangka Konseptual adalah penggambaran antara konsep-konsep khusus yang merupakan kumpulan dalam arti yang berkaitan, dengan istilah yang akan diteliti dan/atau diuraikan dalam karya ilmiah.

Adapun kerangka konseptual yang digunakan dalam penulisan tesis ini adalah :

- a) Pengawasan adalah proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut
- b) Protokol PPAT adalah sekumpulan asli akta peralihan atau pembebanan hak atas tanah serta daftar/arsip lain yang ada hubungannya dengan pembuatan akta tersebut. Protokol PPAT sebenarnya merupakan arsip negara, oleh karena itu wajib dikelola sebaik mungkin sehingga penyimpanan dan serah terimanyapun wajib dilakukan dengan tertib.
- c) Pejabat Pembuat Akta Tanah Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu.

d) Meninggal artinya akhir dari kehidupan, ketiadaan nyawa dalam organisme biologis.

Dalam penelitian ini Pejabat Pembuat Akta Tanah yang meninggal dunia sebelum masuk usia pensiun sebagai PPAT yaitu 65 tahun .

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis empiris, yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan.

Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat deskriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹²

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

Data primer yaitu data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat. Data primer diperoleh dengan wawancara, yaitu cara memperoleh informasi dengan bertanya langsung pada pihak-pihak yang diwawancarai terutama orang-orang yang berwenang, mengetahui dan terkait dengan efektivitas Badan Pertanahan Nasional dalam Mengawasi Notaris/PPAT di wilayah kerja Kota Padang. Dalam hal ini wawancara juga merupakan metode data dengan jalan komunikasi yakni dengan melalui kontak atau hubungan pribadi antara pengumpul data (pewawancara) dengan sumber data (responden), komunikasi tersebut dapat dilakukan secara langsung ataupun tidak

¹² Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 25.

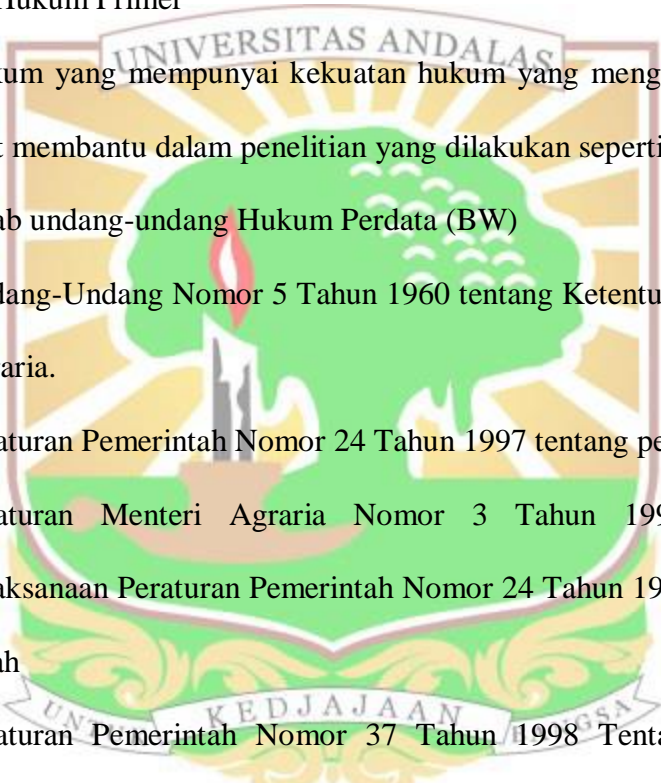
langsung.¹³Sistem Wawancara yang di pergunakan dalam penelitian ini adalah wawancara bebas terpimpin.

b. Data sekunder

adalah data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

Merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang dilakukan seperti :

- 
- a) Kitab undang-undang Hukum Perdata (BW)
 - b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
 - c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
 - d) Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan 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 BPN RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
 - g) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 2 Tahun 2018 Tentang pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

¹³Rianto, *Metode Penelitian Sosial dan Hukum*, Granit, Jakarta, 2004, hlm 72.

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

- a) Hasil Penelitian Terdahulu
- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a) Wawancara terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui Tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulisan melakukan wawancara dengan kepala seksi hubungan hukum pertanahan , kepala subseksi pemeliharaan data dan pembinaan ppat, dan ketua ippat Kota Padang, ahli waris pejabat pembuat akta tanah yang meninggal.
- b) Studi Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan

tidak menggunakan angka-angka, tetapi dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.

5. Penulisan

Agar penulisan tesis ini tidak menyimpang dari tujuan yang ingin dicapai, maka perlu dibuatkan sistematika penulisannya yang dalam tesis ini penulis bagi dalam beberapa bab yaitu :

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab ini, penulis menerangkan atau menggambarkan latar belakang masalah, rumusan permasalahan, tujuan penelitian, manfaat penelitian, kerangka teoritis dan konseptual, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Bab ini menerangkan tentang semua hal yang berkaitan dengan permasalahan, pengertian serta bahasan terhadap beberapa persoalan pokok.

BAB III: HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini menggambarkan tentang hasil penelitian serta pembahasannya, dengan demikian didalam bab ini akan termuat data yang dikumpulkan dari penelitian beserta penyajian dan analisisnya, serta penemuan penelitian ini.

BAB IV: PENUTUP

Berisi Kesimpulan dari rumusan masalah dan saran

