

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Hal tersebut menjadi landasan filosofis diadakannya kegiatan pendaftaran tanah oleh Pemerintah. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997), menyatakan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.

Pasal 19 ayat (2) huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) mengatur bahwa sebagian tugas dan wewenang pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) dalam hal pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua tugas, yaitu:

- a. Pendaftaran hak atas tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah.
- b. Pendaftaran peralihan hak atas tanah.¹

Keterkaitan pendaftaran tanah dengan PPAT sangat penting, karena PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah, yang kemudian dijadikan dasar untuk pendaftaran perubahan data di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Akta yang

¹ I Gusti Bagus Yoga Prawira, 2016, "Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah", *Jurnal IUS*, Volume 4, Nomor 1, hlm. 64.

dibuat di hadapan PPAT merupakan bukti yang sah dari perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Fungsi PPAT ditegaskan dengan berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah, dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.²

Fungsi PPAT yang cukup penting dalam bidang pelayanan masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan negara yang kemudian menjadi pendorong untuk peningkatan pembangunan nasional, maka Pemerintah merasa perlu untuk membuat peraturan yang secara khusus mengatur tentang PPAT. PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No. 37 Tahun 1998), kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No. 37 Tahun 1998). Kewenangan PPAT diatur oleh PP No. 37 Tahun 1998 dalam Bab II terkait dengan tugas pokok dan kewenangan PPAT, terdiri dari 3 pasal yaitu dari Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4.

Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa:

- (1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai

² Hatta Isnaini Wahyu Utomo, 2020, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 10-11.

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 pasal ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a. jual beli;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e. pembagian hak bersama;
- f. pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- g. pemberian hak tanggungan;
- h. pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 terdapat frasa “melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah” dalam uraian tugas pokok PPAT. Mengenai kata “sebagian” tersebut merujuk pada ketentuan Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997 yang pada pokoknya menyatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh PPAT dan pejabat lain. Dari rumusan Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997 tersebut dapat disimpulkan bahwa sebagian kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, sebagian lagi dilaksanakan oleh PPAT, dan sebagian lainnya oleh pejabat lain misalnya Pejabat Lelang dan Panitia Ajudikasi.

Pada sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh PPAT adalah dalam bentuk perbuatan hukum tertentu seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) PP No. 37 Tahun 1998. Selain ketentuan tersebut, pada Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*) 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.

Menurut A.P. Parlindungan, tugas PPAT adalah melaksanakan suatu *recording of deed conveyance*, yaitu suatu perekaman pembuatan akta tanah yang meliputi mutasi hak, pengikatan jaminan dengan hak atas tanah sebagai hak tanggungan, mendirikan hak baru atas sebidang tanah (hak guna bangunan di atas hak milik atau hak pakai atas hak milik) ditambah surat kuasa memegang hak tanggungan.³

Tugas pokok PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998, seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta autentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana tertentu yang telah disebutkan di atas mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya, hal ini sebagaimana juga dinyatakan dalam Pasal 3 *juncto* Pasal 4 PP No. 37 Tahun 1998.

Akta apa saja yang menjadi kewenangan PPAT disebutkan dalam Pasal 95 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Perkaban No. 3 Tahun 1997) yang menyatakan:

Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar-menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik;
- h. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.

Setiap jabatan akan dilekatkan kewenangan, berdasarkan kewenangan yang dimilikinya maka pejabat tersebut memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan jabatannya. Tanggung jawab itu lahir karena kewenangan. Jika seorang pejabat menyalahgunakan

³ A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 83.

kewenangannya (*detournement de pouvoir*) maka muncullah tanggung jawab hukum. Setiap pejabat bertanggung jawab atas kewenangan yang dimilikinya atau dengan kata lain bahwa penggunaan kewenangan tersebut harus dilakukan secara bertanggung jawab.⁴

Kewenangan PPAT dalam menjalankan jabatannya juga memiliki korelasi dengan wilayah jabatan atau wilayah kerja. Dengan kata lain bahwa penggunaan wewenang oleh PPAT dibatasi hanya pada wilayah kerja atau wilayah jabatan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 12 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi. Sehingga segala tindakan hukum yang dilakukan oleh PPAT seperti pembuatan akta terhadap objek yang berada di luar wilayah jabatannya merupakan tindakan tanpa wewenang karena dibuat atas objek di luar wilayah jabatannya (*onbevoegdheid ratione loci*) sehingga akta tersebut batal demi hukum.

Selain kewenangan yang melekat pada PPAT, juga melekat hak. Salah satu hak yang melekat yaitu hak PPAT untuk menerima uang jasa (*honorarium*) atas pembuatan akta autentik yang menjadi kewenangannya. PPAT dalam menerima uang jasa (*honorarium*) dari para pihak atas pembuatan akta, dibatasi oleh peraturan perundang-undangan. Pasal 32 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa uang jasa (*honorarium*) PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa (*honorarium*) saksi tidak boleh melebihi 1 % (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta. Di dalam ayat (2) ditegaskan bahwa di dalam melaksanakan tugasnya, PPAT dan PPAT Sementara dilarang melakukan pungutan di luar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1). Di dalam praktiknya, ketentuan Pasal 32 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 tidak bersifat kaku pada PPAT. Seringkali uang jasa (*honorarium*) PPAT ditentukan dengan kesepakatan antara para pihak dengan PPAT.

⁴ Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, 2020, *Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas Undang-Undang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 212.

Aturan terkait dengan uang jasa (honorarium) PPAT dalam melaksanakan jabatannya cukup jelas, bahwa batas maksimal PPAT di dalam menerima uang jasa (honorarium) adalah 1 % dari harga transaksi di dalam akta. PPAT dilarang untuk melakukan pungutan selain uang jasa tersebut. Aturan terkait dengan uang jasa (honorarium) PPAT ini kemudian diatur secara khusus di dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021). Pengaturan terkait dengan uang jasa (honorarium) PPAT yang ada di dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 lebih rinci lagi dari pada yang diatur dalam PP No. 37 Tahun 1998.

Pasal 1 Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 menyatakan bahwa:

- (1) Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atas biaya pembuatan akta tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta.
- (2) Uang Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) sudah termasuk honorarium saksi dalam pembuatan akta.
- (3) Uang Jasa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) didasarkan pada nilai ekonomis.
- (4) Nilai ekonomis sebagaimana dimaksud pada ayat (3), ditentukan dari harga transaksi setiap akta dengan rincian sebagai berikut:
 - a. kurang dari atau sampai dengan Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah), paling banyak sebesar 1% (satu persen);
 - b. lebih dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah), paling banyak sebesar 0,75% (nol koma tujuh lima persen);
 - c. lebih dari Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah) sampai dengan Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), paling banyak sebesar 0,5% (nol koma lima persen); atau
 - d. lebih dari Rp2.500.000.000,00 (dua miliar lima ratus juta rupiah), paling banyak sebesar 0,25% (nol koma dua lima persen).

Jika dilihat ketentuan norma terkait dengan uang jasa (honorarium) PPAT yang ada dalam PP No. 37 Tahun 1998 dengan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 terdapat perbedaan. Selain perbedaan tentang penerimaan uang jasa (honorarium), terdapat

juga perbedaan atas sanksi terhadap pelanggaran dalam penerimaan uang jasa (honorarium) PPAT.

Pelanggaran terhadap penerimaan uang jasa (honorarium) yang diatur dalam PP No. 37 Tahun 1998, tidak terdapat sanksi. Sedangkan, pelanggaran terhadap penerimaan uang jasa (honorarium) dalam Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 dikenakan sanksi pelanggaran ringan berupa pemberhentian sementara paling lama 6 (enam) bulan.

Peraturan Pemerintah dengan Peraturan Menteri adalah hal yang berbeda. Peraturan Pemerintah merupakan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Sedangkan, Peraturan Menteri merupakan jenis peraturan perundang-undangan yang tidak termasuk sebagai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan. Perbedaan hierarki peraturan perundang-undangan adalah terletak pada kekuatan hukum. Hal ini sebagaimana yang dinyatakan dalam Pasal 7 *juncto* Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (selanjutnya disebut UU No. 12 Tahun 2011).

Secara kekuatan hukum, Peraturan Pemerintah lebih tinggi dibandingkan dengan Peraturan Menteri. Jika ada hal yang sama diatur di dalam aturan yang berbeda serta bertentangan maka aturan yang lebih tinggi mengesampingkan aturan yang lebih rendah (*lex superior derogate legi inferiori*). Keberadaan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 tidak hanya diduga bertentangan secara materi dengan PP No. 37 Tahun 1998, tetapi pembentukannya secara formal juga terdapat dugaan cacat hukum. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (2) UU No. 12 Tahun 2011 yang menyatakan bahwa peraturan perundang-undangan seperti Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Peraturan Perundang-undangan yang lebih tinggi, dalam hal ini PP No. 37 Tahun 1998 tidak memerintahkan pengaturan lebih lanjut terkait uang jasa (honorarium) PPAT diatur di dalam Peraturan Menteri. Menteri ATR/Kepala BPN memang memiliki kewenangan untuk membuat peraturan yang mengatur PPAT. Tetapi, jika sudah ada aturan yang lebih tinggi, jelas, serta tidak adanya suatu kekosongan hukum maka Menteri ATR/Kepala BPN tidak perlu untuk membuat peraturan. Aturan terkait dengan uang jasa (honorarium) PPAT sudah jelas, kekosongan hukum hanya ada pada sanksi terhadap PPAT yang melanggar ketentuan tentang uang jasa (honorarium).

Pasal 32 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 tidak menyebutkan jumlah atau porsi yang pasti, tetapi hanya ditentukan batas paling atas yang didahului oleh kata “tidak boleh melebihi” 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum dalam akta.⁵ Hal ini tentunya menimbulkan permasalahan terkait dengan tidak adanya kepastian mengenai besarnya uang jasa (honorarium) sehingga memungkinkan terjadinya perbedaan tarif antara PPAT satu dengan yang lainnya. Perbedaan tarif antar PPAT juga dapat memicu ketidaksamaan pelayanan yang diberikan, terlebih lagi klien dapat melakukan tawar menawar dengan PPAT terkait dengan honorarium yang diberikan sehingga dapat menurunkan kehormatan, kemuliaan, tanda hormat/penghargaan bagi profesi PPAT. Padahal sebagai perpanjangan tangan dari pemerintah, sudah sewajarnya masyarakat memperoleh pelayanan jasa yang terbaik saat mempergunakan jasa PPAT sebagaimana diatur dalam

⁵ Gabby Heinneke Viana Monintja dan Widodo Suryandoko, 2019, “Tinjauan Yuridis Mengenai Imbalan Jasa Pembuatan Salinan Akta Notaris oleh Pemegang Protokol (Studi Putusan Majelis Pengawas Pusat Notaris Nomor 04/B/MPPN/XI/2018”, *Indonesia Notary*, Volume 1 Nomor 2, hlm. 112.

Pasal 3 huruf g Kode Etik PPAT yang menyatakan bahwa memberi pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat yang memerlukan jasanya.⁶

Selain itu, adanya penurunan honorarium PPAT yang ditentukan oleh Menteri ATR/Kepala BPN melalui Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021. Peraturan ini sulit dilaksanakan karena dilihat dari isi peraturan tersebut, nilai uang jasa (honorarium) yang ditetapkan sangat kecil, sedangkan kebutuhan PPAT dalam melaksanakan jabatannya membutuhkan biaya yang cukup mahal. Adapun biaya yang pasti dikeluarkan oleh PPAT adalah membayar gaji para karyawan dan operasional kantor. Penurunan uang jasa (honorarium) PPAT ini dikhawatirkan dapat mempengaruhi rasa tanggung jawab PPAT dalam melaksanakan jabatannya.⁷

Jika berdasarkan Pasal 32 PP No. 37 Tahun 1998 maka PPAT secara maksimal bisa mendapatkan uang jasa 1% (satu persen) dari harga transaksi. Tetapi, dengan lahirnya Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021, PPAT secara maksimal bisa mendapatkan uang jasa (honorarium) sebesar 1% (satu persen) hanya ketika transaksi para pihak sebesar sampai Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah). Jika di atas Rp.500.000.000,- (lima ratus juta rupiah) maka PPAT tidak boleh untuk memungut uang jasa (honorarium).

Oleh karena itu, tertarik untuk melakukan kajian ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul “Implementasi Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap Penetapan Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Padang”. Apakah PPAT

⁶ Purwaning Rahayu Sisworini, Abdul Majid, dan Herman Suryokumoro, 2020, “Penerapan Honorarium PPAT Sebagai Upaya Untuk Penyetaraan Pelayanan (Studi Kasus di Kota Malang)”, *Jurnal IUS Kajian Hukum dan Keadilan*, Volume 8, Issue 3, hlm. 516.

⁷ Husna Handayani, Aminuddin Ilmar, dan Muhammad Aswan, 2023, “Pengaturan Honorarium Pejabat Pembuat Akta Tanah”, *Amanna Gappa*, Volume 31, Nomor 2, hlm. 85.

Kota Padang dalam menerapkan uang jasa merujuk pada Pasal 32 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 atau Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 atau negosiasi antara PPAT dengan para pihak.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian tesis ini yaitu:

1. Bagaimana implementasi mengenai uang jasa PPAT di Kota Padang?
2. Bagaimana kepastian hukum uang jasa PPAT yang diatur dalam PP No. 37 Tahun 1998 dengan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang akan diteliti di atas, adapun tujuan penelitian tesis ini dilakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji implementasi mengenai uang jasa PPAT di Kota Padang.
2. Untuk mengetahui dan menganalisis kepastian hukum uang jasa PPAT yang diatur dalam PP No. 37 Tahun 1998 dengan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021.

D. Manfaat Penelitian

Ada 2 (dua) manfaat dari penelitian tesis ini, terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis, yakni berharap agar penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait dengan hukum pendaftaran tanah dan Peraturan Jabatan PPAT.

2. Manfaat praktis, yakni penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para PPAT dan Organisasi PPAT yaitu Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut IPPAT) baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi referensi bagi akademisi hukum, praktisi hukum, serta masyarakat pada umumnya.

E. Keaslian Penelitian

Adapun pengambilan 3 (tiga) penelitian sebagai sampel perbandingan dan bukti keaslian penelitian ini. Penelitian yang pernah dilakukan itu adalah:

1. Tesis Netti dengan judul “Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Memungut Uang Jasa di Kota Bukittinggi” dari Universitas Andalas pada tahun 2021.⁸

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Bagaimana pengawasan Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi terhadap PPAT dalam memungut uang jasa di Kota Bukittinggi?
- b. Bagaimana sanksi terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran pemungutan uang jasa di Kota Bukittinggi?

Temuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengawasan terhadap PPAT Kota Bukittinggi dalam memungut uang jasa belum dilakukan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT karena Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) Kota Bukittinggi hanya melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap tugas dan kewenangan PPAT. Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh MPPD Kota Bukittinggi hanya mengenai tugas jabatan dan

⁸ Netti, 2021, “Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Memungut Uang Jasa di Kota Bukittinggi”, *Tesis*, Universitas Andalas, Padang.

kewenangan PPAT, seperti tentang laporan PPAT, pembuatan akta, stempel dan papan nama.

- b. Pemberian sanksi oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran sudah diatur di dalam Permen Nomor 2 Tahun 2018. Pemberian sanksi tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan di bidang PPAT, dimana jika PPAT melakukan pelanggaran melakukan pemungutan uang jasa (honorarium) melebihi dari 1 % (satu persen) maka PPAT harus diberi sanksi. Pelanggaran oleh PPAT dalam pemungutan uang jasa merupakan pelanggaran ringan terhadap Pasal 32 Permen ATR No. 24 Tahun 2016. PPAT yang sudah terbukti melakukan pelanggaran ringan, maka PPAT tersebut diberikan sanksi sesuai dengan Permen Nomor 2 Tahun 2018 yaitu surat teguran atau pemberhentian.

Adapun perbedaan penelitian dengan penelitian yang dilakukan oleh Netti adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Netti mengkaji dari sisi pengawasan terhadap PPAT dalam memungut uang jasa sementara mengkaji kepastian hukum uang jasanya. Perbedaan lainnya yaitu dari segi lokasi penelitian, penelitian Netti dilakukan di Kota Bukittinggi, sedangkan melakukan penelitian di Kota Padang.

2. Tesis Dedek Astani dengan judul “Pelaksanaan Pengawasan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Terhadap Pelanggaran yang Dilakukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang” dari Universitas Andalas pada tahun 2020.⁹

Permasalahan yang diteliti adalah:

⁹ Dedek Astani, 2020, “Pelaksanaan Pengawasan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) Terhadap Pelanggaran yang Dilakukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang”, Tesis, Universitas Andalas, Padang.

- a. Bagaimana pengaturan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melakukan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang?
- b. Bagaimana pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang melakukan pelanggaran di Kota Padang?
- c. Apa saja kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Padang?

Adapun temuan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pengaturan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap pelaksanaan pengawasan PPAT di Kota Padang sudah diatur berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2018, dimana Kepala Kantor Wilayah BPN/Kepala Kantor Pertanahan membentuk Majelis Pengawas dan Pembina PPAT untuk membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri perihal pelaksanaan tugas jabatan sebagai PPAT. Adapun kewenangan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah melaksanakan pembinaan dan pengawasan ke kantor-kantor PPAT. Pembinaan yang dilakukan mencakup penyampaian kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri Agraria, pemeriksaan ke kantor-kantor PPAT secara periodik, dan pembinaan pelaksanaan tugas sesuai dengan Kode Etik. Sedangkan yang mencakup perihal pengawasan, yaitu berupa pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT dan penegakan aturan hukum yang sesuai dengan peraturan di bidang PPAT. Namun, dalam Permen tersebut tidak ada diatur mengenai sistem pengawasan dan petunjuk pelaksanaan (juklak) atau petunjuk

teknis (juknis) pengawasan terhadap PPAT, yang mengakibatkan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT tidak mengetahui langkah apa yang harus dilakukan dalam pengawasan tersebut, sehingga pada akhirnya pemeriksaan pun tidak ada dilakukan terhadap PPAT.

- b. Penegakkan Hukum oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran sudah ada diatur dalam Permen Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT. Penegakan hukum tersebut sesuai dengan ketentuan peraturan di bidang PPAT, dimana jika terdapat pelanggaran, PPAT tersebut harus diberi sanksi. Namun, hal tersebut dapat dilakukan jika terdapat pengaduan dari pihak luar. Pengaduan tersebut bisa berasal dari masyarakat, baik perorangan atau badan hukum atas dugaan pelanggaran-pelanggaran dalam melaksanakan jabatan PPAT, seperti tidak melaksanakan kewajiban dan melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, serta melanggar Kode Etik IPPAT. PPAT yang sudah terbukti melakukan pelanggaran harus dipanggil oleh Majelis Pengawas dan Pembina PPAT dan diberi sanksi mulai dari teguran tertulis bahkan sampai pemberhentian dengan tidak hormat. Namun dalam kenyataannya, walaupun sudah dinyatakan bersalah melakukan pelanggaran, PPAT tersebut tidak ada diberi sanksi oleh BPN atau Majelis Pengawas dan Pembina PPAT. Dengan demikian, pengawasan terhadap PPAT tersebut seakan-akan tidak ada artinya sama sekali.
- c. Kendala dalam melaksanakan pengawasan terhadap PPAT oleh Kepala BPN dan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah:

- 1) Belum adanya petunjuk teknis (juknis)/petunjuk pelaksanaan (juklak) bahkan Standar Operasi Prosedur (SOP) yang jelas dan tegas mengenai pengawasan terhadap PPAT.
- 2) Tidak seimbangnya antara jumlah Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dengan jumlah PPAT itu sendiri.

Adapun perbedaan penelitian dengan penelitian yang dilakukan oleh Dedek Astani dari Universitas Andalas pada tahun 2020 adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Dedek Astani mengkaji tentang pelaksanaan pengawasan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap pelanggaran yang dilakukan PPAT sedangkan penelitian mengkaji tentang kepastian hukum uang jasa (honorarium) PPAT.

3. Tesis Nidya Kartika Sari dengan judul “Pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang Memuat Nilai Transaksi Tidak Sebenarnya” dari Universitas Andalas pada tahun 2019.¹⁰

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Faktor apa saja yang mempengaruhi pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan nilai transaksi yang tidak sebenarnya?
- b. Bagaimana cara pelaksanaan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat nilai transaksi tidak sebenarnya?
- c. Bagaimana akibat hukum perbuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang memuat nilai transaksi yang tidak sebenarnya?

Temuan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

¹⁰ Nidya Kartika Sari, 2019, “Pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang Memuat Nilai Transaksi Tidak Sebenarnya”, *Tesis*, Universitas Andalas, Padang.

a. Faktor yang mempengaruhi pembuatan Akta Jual Beli (AJB) Tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan nilai transaksi yang tidak sebenarnya:

- 1) Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB), para pihak/klien umumnya sebelum terjadinya jual beli yang sah di dalam akta jual beli, mereka minta dibuatkan Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) atas kesepakatan kedua belah pihak, dan dalam hal ini terkadang para pihak/klien menaruh harga transaksi yang sebenarnya di dalam Akta PPJB tersebut, akan tetapi pada kenyataannya di dalam Akta Jual Beli yang sah para pihak/klien tersebut mempengaruhi PPAT agar mau diminta buatkan di dalam Akta Jual Beli tersebut harga yang tidak sebenarnya, dimana harga yang tidak sebenarnya adalah harga yang lebih rendah dari harga yang sebenarnya agar para pihak/klien tersebut lebih rendah membayar pajak dari pada harga transaksi yang sebenarnya.
- 2) Karena permintaan para pihak, PPAT dalam kenyataannya sering kali menghadapi permintaan dari para pihak untuk menurunkan nilai transaksi menjadi nilai transaksi yang tidak sebenarnya, gunanya yaitu untuk bisa dapat mengurangi biaya-biaya dan pajak-pajak, tapi dalam hal ini ada 2 (dua) kemungkinan yaitu PPAT tersebut akhirnya mengetahui nilai transaksi tersebut ataupun PPAT tersebut tidak mengetahui, jika tidak mengetahui besar kemungkinan bahwa para pihak/klien tersebut berbohong kepada PPAT tersebut.
- 3) Hubungan kedekatan antara PPAT dan klien, dalam hal ini terdapat rasa saling percaya antara PPAT dan kliennya, karena para pihak tersebut saling mengenal baik satu sama lainnya, maka mereka yakin akan saling melindungi dan tidak

akan membuka rahasia yang ada diantara mereka, hal ini menimbulkan keyakinan di antara mereka bahwa yang mereka lakukan itu aman dan tidak akan terdapat masalah dikemudian hari yang menyulitkan mereka.

- 4) Transaksi yang sebenarnya lebih rendah dari NJOP PBB, para pihak dalam hal ini memang ingin menaruh harga transaksi yang sebenarnya, tetapi harga transaksi yang sebenarnya para pihak ini lebih rendah dari NPOPTKP yang diatur oleh Peraturan Daerah Kota Padang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Bab III Pasal 5 ayat 3 yang menjelaskan jika nilai perolehan hak atas tidak diketahui atau lebih rendah dari pada NJOP, yang digunakan dalam pengenaan Pajak Bumi dan Bangunan pada tahun terjadinya perolehan, dasar pengenaan yang dipakai adalah NJOP, maka dalam hal ini para pihak dalam melakukan peralihan haknya maka harus mencantumkan harga transaksi sesuai dengan NJOP walaupun harga transaksi yang sebenarnya dibawah dari NJOP tahun berjalan tersebut.

- b. Pelaksanaan Akta Jual Beli (AJB) tanah oleh PPAT yang memuat nilai transaksi tidak sebenarnya, pada umumnya pelaksanaan pembuatan Akta Jual Beli tanah yang dilakukan oleh PPAT yang memuat nilai transaksi tidak sebenarnya adalah sama dengan pelaksanaan pembuatan Akta Jual Beli pada umumnya, hanya saja di dalam hal ini membutuhkan ketegasan serta hati nurani dari PPAT itu sendiri, maukah mencantumkan harga transaksi yang tidak sebenarnya yaitu jelas melawan hukum atau secara tegas melolok klien yang datang mempengaruhi PPAT dalam hal mencantumkan harga transaksi yang tidak sebenarnya tersebut, itu semua kembali lagi masing-masing kepada para pihak dan PPAT itu sendiri.

c. Akibat Hukum Akta Jual Beli nya menjadi akta yang terdegradasi/akta di bawah tangan dalam pembuktiannya dan dapat batal demi hukum, sedangkan akibat hukum bagi PPAT dalam perbuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh PPAT yang memuat nilai transaksi yang tidak sebenarnya adalah suatu perbuatan hukum yang sangat melanggar hukum dan melanggar Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), dan melanggar Perka BPN No. 1 Tahun 2006. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 28 ayat (2) 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, dikenakan sanksi dengan cara pemberhentian secara tidak hormat dikarenakan perbuatan PPAT tersebut termasuk dalam jenis pelanggaran berat, sebagaimana ketentuan dalam Pasal 28 ayat (4) huruf d maka akta tersebut menjadi akta terdegradasi dalam pembuktiannya menjadi akta di bawah tangan, akta tersebut tetap sah tetapi yang dirugikan adalah kas penerimaan negara/pajak, lain halnya jika PPAT tidak mengetahuinya atau dikarenakan PPAT tersebut dibohongi oleh para pihak/klien tersebut maka PPAT tersebut tidak dapat dipidana secara hukum.

Adapun perbedaan penelitian dengan penelitian yang dilakukan oleh Nidya Kartika Sari dari Universitas Andalas pada tahun 2019 adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Nidya Kartika Sari mengkaji terkait Pembuatan Akta Jual Beli (AJB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang Memuat Nilai Transaksi Tidak Sebenarnya sedangkan penelitian mengkaji tentang kepastian hukum uang jasa (honorarium) PPAT di Kota Padang.

F. Kerangka Teoritis dan Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Untuk mengkaji dan menganalisis masalah dalam penelitian ini, menggunakan beberapa teori hukum sebagai berikut:

a. Teori Kepastian Hukum

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) dengan tegas mengatakan bahwa Indonesia adalah negara hukum. Bahkan secara historis negara hukum adalah negara yang diidealkan oleh para pendiri bangsa sebagaimana dituangkan dalam penjelasan umum UUD 1945 sebelum perubahan tentang sistem pemerintahan negara yang menyatakan bahwa Negara Indonesia berdasar atas hukum, tidak berdasarkan kekuasaan belaka.¹¹ Konsekuensi yuridis dari pengaturan yang demikian adalah bahwa setiap tindakan pemerintah harus berdasarkan atas hukum.

Menurut Utrecht dalam jurnal Keysha Nashwa Aulia, kepastian hukum mengandung 2 (dua) pengertian, yaitu pertama adanya peraturan yang memiliki sifat umum untuk dapat membuat seorang individu mengetahui apa perbuatan yang boleh serta tidak boleh dilakukan. Sementara pengertian yang kedua adalah keamanan hukum untuk seorang individu dari kesewenangan pemerintah sebab, dengan adanya peraturan yang bersifat umum itu, individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan serta apa yang boleh dilakukan oleh negara terhadap seorang individu.¹²

Kebanyakan orang dalam kehidupan sehari-hari harus menghadapi kekhawatiran dan ketidakpastian tentang apa yang mereka alami maupun masih akan

¹¹ Iza Rumesten RS, Febrian, Helmanida, Neisa Angrum Adisti, 2021, "Politik Hukum Pemilihan Kepala Daerah dengan Calon Tunggal", *Jurnal Repertorium*, Volume 10, Nomor 1, hlm. 101-102.

¹² Keysha Nashwa Aulia, dkk, 2024, "Kepastian Hukum dan Keadilan Hukum Dalam Pandangan Ilmu Komunikasi", *Jurnal Sains Student Research*, Volume 2, Nomor 1, hlm. 715.

mereka hadapi. Bagi pihak penguasa ketiadaan sistem hukum yang efektif merupakan kendala utama bagi pengembangan dan pelaksanaan kebijakan pembangunan yang dicanangkan.¹³

Alasan tidak efektifnya hukum memiliki sebab-sebab yuridis dan nonyuridis. Adanya ketidak-lengkapan sumber-sumber hukum, acap mengalami kesulitan mencari dan menemukan aturan hukum mana yang seharusnya berlaku dalam suatu situasi konkrit. Selain itu, adanya kesulitan memastikan bagaimana semua aturan yang tersedia dan ditemukan yang ada seharusnya ditafsirkan dan dimaknai. Singkat kata, ada ketidakpastian tentang apa yang seharusnya menjadi hukum, tidak ada kepastian hukum dalam arti formil yuridis.¹⁴

Sekalipun kepastian hukum demikian ternyata ada, maka kepastian hukum yang muncul kerap kali hanyalah berupa kepastian hukum yuridis atau teorikal belaka. Karena di dalam praktik, baik instansi pemerintahan maupun para pihak belum tentu betul tunduk dan taat terhadap hukum. Kadang bahkan dapat dikatakan bahwa penataan pada hukum jarang atau sama sekali tidak terjadi. Antara perundang-undangan dengan kenyataan kita temukan adanya jurang yang lebar. Dengan kata lain, hanya ada sedikit 'kepastian hukum yang nyata' (*real legal certainty*).¹⁵

Kepastian hukum nyata sesungguhnya mencakup pengertian kepastian hukum yuridis, namun sekaligus lebih daripada itu. J.M. Otto mendefenisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

¹³ J.M. Otto, 2012, *Kepastian Hukum yang Nyata di Negara Berkembang (Real Legal Certainty in Developing Countries)*, Pustaka Larasan, Jakarta, hlm. 120.

¹⁴ *Ibid.*, hlm. 121.

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 122.

- 1) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) negara.
- 2) Instansi penguasa (pemerintahan) menerapkan aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
- 3) Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan tersebut.
- 4) Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak (*independent and impartial judges*) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
- 5) Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.¹⁶

Semakin baik suatu negara hukum berfungsi maka semakin tinggi tingkat kepastian hukum nyata. Sebaliknya bila suatu negara tidak memiliki sistem hukum yang berfungsi secara otonom, maka kecil pula tingkat kepastian hukum.¹⁷ Teori kepastian hukum digunakan untuk mengkaji penerapan uang jasa (honorarium) PPAT di Kota Padang, apakah mengacu kepada PP No. 37 Tahun 1998 atau Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021.

b. Teori Pembentukan Peraturan Perundang-undangan

Teori tata urutan norma atau yang disebut juga teori hierarki perundang-undangan yang dikemukakan oleh Hans Kelsen mengatakan bahwa suatu norma hukum itu valid karena dibuat dengan cara yang ditentukan oleh suatu norma hukum yang lain, dan norma hukum yang lain itu menjadi landasan validitas dari norma hukum yang disebut pertama, dan menurutnya suatu tatanan hukum, terutama tatanan hukum yang dipersonifikasikan dalam bentuk negara bukanlah sistem norma yang

¹⁶ *Ibid.*, hlm. 122.

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 123.

satu dan lain hanya dikoordinasikan, yang berdiri sejajar dan sederajat, melainkan suatu tatanan urutan norma-norma dari tingkatan yang berbeda. Pembentukan norma yang satu, yakni norma yang lebih rendah ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, yang pembentukannya ditentukan oleh norma yang lebih tinggi lagi, dan bahwa *regressus* (rangkaian proses pembentukan hukum) ini diakhiri oleh suatu norma dasar tertinggi, yang menjadi dasar tertinggi dari validitas keseluruhan tatanan hukum, membentuk satu kesatuan tatanan hukum.¹⁸

Lebih lanjut Hans Kelsen mengatakan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati dalam teorinya yang disebut dengan “*Stufenbau des Recht*” atau hierarki hukum, bahwa norma hukum itu berjenjang dan berlapis lapis dalam suatu hierarki atau tata susunan, dimana suatu norma yang lebih rendah berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi, norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut yaitu norma dasar (*grundnorm*).¹⁹

Teori ini dalam sistem hukum di Indonesia dikenal dengan hierarki peraturan perundang-undangan yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, yang kemudian diubah dengan Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 mengatur ada 2 (dua) jenis peraturan perundang-undangan di Indonesia, yang terdiri dari:

¹⁸ Hans Kelsen, *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, diterjemahkan oleh Raisul Multtagen dari buku Hans Kelsen, 2006, *General Theory of Law and State*, Nusa Media, Bandung, hlm. 179.

¹⁹ Maria Farida Indrati Soprapto, 1998, *Ilmu Perundang-undangan: Dasar-Dasar dan Pembentukannya*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 25.

- 1) Peraturan perundang-undangan yang berada di dalam hierarki (Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011);
- 2) Peraturan perundang-undangan di luar hierarki (Pasal 8 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011).

Peraturan perundang-undangan dalam hierarki ditentukan dalam Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, yang menyebutkan bahwa Jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan terdiri atas:

- 1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
- 3) Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
- 4) Peraturan Pemerintah;
- 5) Peraturan Presiden;
- 6) Peraturan Daerah Provinsi; dan
- 7) Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kekuatan hukum dari peraturan perundang-undangan adalah sesuai dengan hierarkinya, dimana UUD 1945 adalah merupakan peraturan yang tertinggi di dalam sistem hukum Indonesia dan menjadi dasar bagi peraturan perundang-undangan yang di bawahnya. Jika suatu peraturan perundang-undangan yang di bawah bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya atau dibuat bukan oleh pejabat yang berwenang maka mengakibatkan peraturan tersebut batal demi hukum atau dapat dibatalkan.

Sedangkan peraturan perundang-undangan di luar hierarki ditentukan dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menyebutkan bahwa:

- 1) Jenis peraturan perundang-undangan selain sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (1) mencakup peraturan yang ditetapkan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah, Mahkamah Agung, Mahkamah Konstitusi, Badan Pemeriksa Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi setingkat yang dibentuk dengan undang-undang atau pemerintah atas perintah undang-undang, Dewan Perwakilan Daerah Provinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Daerah Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat.
- 2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diakui keberadaannya dan mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau dibentuk berdasarkan kewenangan.

Istilah perundang-undangan (*legislation*, *wetgeving* atau *gesetgebung*) memiliki pengertian yang berbeda. Istilah *legislation* dapat diartikan dengan perundang-undangan dan pembuat undang-undang. Istilah *wetgeving* diterjemahkan dengan pengertian membentuk undang-undang keseluruhan dari pada undang-undang negara. Sedangkan istilah *gesetgebung* diterjemahkan dengan pengertian perundang-undangan.²⁰

Bagir Manan mengartikan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

- 1) Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
- 2) Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.

²⁰ Maria Farida Indrati Soprapto, 2007, *Ilmu Perundang-undangan*, Kanisius, Yogyakarta, hlm. 3.

- 3) Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum dan abstrak yang berarti tidak mengatur atau tidak ditujukan pada objek/peristiwa/gejala konkret tertentu.
- 4) Dengan mengambil pemahaman dalam kepustakaan Belanda, peraturan perundang-undangan lazim disebut dengan *wet in materiele zin* atau sering juga disebut dengan *algemeen verbindende voorschrift*.²¹

Menurut Satjipto Rahardjo, peraturan perundang-undangan memiliki ciri-ciri sebagai berikut:²²

- 1) Bersifat umum dan komprehensif yang merupakan kebalikan dari sifat-sifat khusus dan terbatas.
- 2) Bersifat universal, artinya dibentuk untuk menghadapi peristiwa-peristiwa yang akan datang yang belum jelas bentuk konkretnya. Oleh karena itu, tidak dapat dirumuskan untuk menghadapi peristiwa-peristiwa tertentu saja.
- 3) Lazimnya bagi suatu peraturan perundang-undangan mencantumkan klausul yang memuat kemungkinan dilakukannya peninjauan kembali.

Peraturan perundang-undangan merupakan salah satu produk hukum. Agar suatu produk hukum mempunyai daya ikat secara umum dan dapat berlaku efektif dalam masyarakat maka dalam pembentukannya harus memperhatikan beberapa persyaratan, mulai dari landasan filosofis, landasan yuridis, dan landasan sosiologis.

1) Landasan Filosofis

Landasan filosofis menggambarkan bahwa sebuah peraturan perundang-undangan harus memperhatikan pandangan hidup, kesadaran dan cita hukum yang meliputi suasana kebatinan serta falsafah Bangsa Indonesia yang bersumber dari

²¹ *Ibid.*, hlm. 11.

²² Satjipto Rahardjo, 2004, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 25.

Pancasila dan UUD 1945. Dalam kedudukannya sebagai dasar dan ideologi Negara Indonesia, Pancasila harus dijadikan paradigma (kerangka berfikir, sumber nilai, dan orientasi arah) dalam pembangunan hukum termasuk semua upaya pembaruannya.²³

2) Landasan Yuridis

Landasan yuridis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk mengatasi permasalahan hukum atau mengisi kekosongan hukum dengan mempertimbangkan aturan yang telah ada, yang akan diubah, atau yang akan dicabut guna menjamin kepastian hukum dan rasa keadilan masyarakat.²⁴ Secara formal, landasan yuridis yang memberikan kewenangan bagi lembaga untuk membuat peraturan tertentu. Secara materil, landasan yuridis bagi lembaga untuk membentuk peraturan tertentu mengenai tata cara pembentukan undang-undang.²⁵ Suatu peraturan perundang-undangan dapat dikatakan memiliki landasan yuridis, apabila ia mempunyai dasar hukum atau legalitas dalam ketentuan mengingat terutama mendasarkan pada peraturan perundang-undangan lebih tinggi.

3) Landasan Sosiologis

Landasan sosiologis menggambarkan bahwa peraturan yang dibentuk untuk memenuhi kebutuhan masyarakat yang terus berkembang. Suatu peraturan perundang-undangan dikatakan mempunyai landasan sosiologis (*sociologische gronslag, sosiologische gelding*) apabila ketentuan-ketentuan sesuai dengan keyakinan umum dan kesadaran masyarakat. Hal ini penting agar peraturan

²³ M. Khozim, 2009, *Sistem Hukum Perspektif Ilmu Sosial*, Nusa Media, Bandung, hlm. 12-19.

²⁴ King Faisal Sulaiman, 2017, *Teori Peraturan Perundang-Undangan dan Aspek Pengujiannya*, Thafa Media, Yogyakarta, hlm. 24.

²⁵ Putera Astomo, 2018, *Ilmu Perundang-Undangan*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 78.

perundang-undangan yang dibuat, ditaati oleh masyarakat dan tidak menjadi huruf-huruf mati belaka. Atas dasar sosiologis inilah diharapkan suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat dapat diterima dalam masyarakat secara wajar bahkan spontan. Peraturan perundang-undangan yang diterima secara wajar akan menerima daya berlaku efektif dan tidak begitu banyak memerlukan pengarahan institusional untuk melaksanakannya. Dalam teori pengakuan (*anerkennungstheorie*) ditegaskan bahwa kaidah hukum berlaku berdasarkan penerimaan masyarakat tempat hukum itu berlaku. Tegasnya bahwa dimensi sosial ini mencerminkan kenyataan yang hidup dalam masyarakat.²⁶

Menurut teori perundang-undangan, pembentukan peraturan perundang-undangan meliputi 2 (dua) masalah pokok, yaitu:²⁷

- 1) Aspek materil/substansial
- 2) Aspek ini berisi tentang isi dari peraturan perundang-undangan yang memuat asas-asas dan kaidah-kaidah hukum sampai dengan pedoman perilaku konkrit dalam bentuk aturan-aturan hukum.
- 3) Aspek formal/prosedural

Aspek ini berhubungan dengan kegiatan pembentukan peraturan perundang-undangan (metode, proses, dan teknik pembentukan peraturan perundang-undangan).

Penggunaan teori pembentukan peraturan perundang-undangan adalah untuk mengkaji kedudukan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 dengan PP No. 37 Tahun 1998, apakah sudah selaras dan tidak ada bertentangan. Karena seharusnya kedudukan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021 dengan PP No. 37 Tahun

²⁶ King Faisal Sulaiman, *Op. Cit.*, hlm. 25.

²⁷ Laboratorium Hukum FH UNPAR, 1997, *Keterampilan Perancangan Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 2.

1998 tidak boleh bertentangan karena kedudukan PP No. 37 Tahun 1998 lebih tinggi dibandingkan Permen ATR/Kepala BPN No. 33 Tahun 2021.

2. Kerangka Konseptual

Untuk lebih fokusnya tulisan ini kepada judul dan substansi penelitian maka memberikan batasan-batasan pengertian sebagai berikut:

a. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Berlakunya PP No. 37 Tahun 1998 sebagai peraturan yang bersifat *lex specialis* berkaitan dengan PPAT memberikan pengertian yang jelas mengenai PPAT dan batasan kewenangannya. Pada Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 disebutkan:

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Defenisi PPAT yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 tersebut di atas selanjutnya menjadi defenisi PPAT yang secara konsisten disebutkan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, antara lain:

- 1) Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998,
- 2) Penjelasan Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
- 3) Seluruh peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan PPAT.

- 4) Pasal 1 angka 1 Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Untuk lebih jelasnya uraian PPAT, maka akan menguraikan terkait dengan sejarah lahirnya jabatan PPAT, dasar hukum keberadaan PPAT, tugas pokok dan kewenangan PPAT, hak dan kewajiban PPAT, dan akta PPAT.

b. Uang Jasa (Honorarium)

Uang jasa (honorarium) berasal dari kata latin honor yang berarti kehormatan, kemuliaan, tanda hormat/penghargaan semula memiliki arti balas jasa para nasabah atau klien. Honorarium hanya diberikan kepada mereka yang menjalankan tugas jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan.²⁸

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Dengan demikian, metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.²⁹

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris, dalam bahasa Inggris, disebut *empirical legal research*, dalam bahasa

²⁸ Rahma Faedhatu, Sapto Hermawan, dan Mulyanto, 2024, “Analisis UUJN tentang Standar Honor Notaris Dalam Menjalankan Kewenangan Selain Membuat Akta Otentik”, *IAPA International Conference*, <https://doi.org/10.30589/proceedings.2024.1061>, hlm. 317-318.

²⁹ Sutrisno Hadi, 2000, *Metodologi Riset*, Andi, Yogyakarta, hlm. 4.

Belanda disebut dengan istilah *empirisch juridisch onderzoek*³⁰ merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat.

Penelitian hukum empiris mengkaji hukum yang dikonsepsikan sebagai perilaku nyata (*actual behavior*), sebagai gejala sosial yang sifatnya tidak tertulis, yang dialami setiap orang dalam kehidupan bermasyarakat. Oleh karena itu, penelitian hukum empiris disebut juga penelitian hukum sosiologis. Istilah penelitian hukum empiris diantaranya:³¹

- a. *Empirical legal research*.
- b. Penelitian hukum sosiologis (empiris).
- c. Penelitian sosio legal (*socio legal research*).

Penelitian hukum empiris merupakan salah satu jenis penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum dalam masyarakat. Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dikaji dari aspek:³²

- a. Pembentukan hukum dalam prespektif sosiologis.
- b. Nilai-nilai keadilan dalam penerapan hukum di masyarakat.
- c. Sejarah hukum.
- d. Penelitian hukum yang responsif.
- e. Permasalahan hukum dalam masyarakat.
- f. Efektifitas pelaksanaan aturan hukum.
- g. Kemanfaatan hukum dalam masyarakat.

³⁰ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 20.

³¹ Muhaimin, 2020, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, Mataram, hlm. 80.

³² *Ibid.*, hlm. 80-81.

- h. Kepatuhan atau ketaatan masyarakat, aparat, lembaga hukum terhadap hukum.
- i. Peranan lembaga atau institusi hukum terhadap hukum.
- j. Penegakan hukum (*law enforcement*).
- k. Implementasi atau pelaksanaan aturan hukum di masyarakat atau lembaga hukum.
- l. Pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu.
- m. Pengaruh masalah sosial tertentu terhadap hukum.
- n. Hukum agama yang hidup dan berkembang dalam masyarakat.
- o. Hukum kebiasaan dan hukum adat.

Terkait penelitian hukum empiris, ada beberapa pandangan ahli tentang pengertian penelitian hukum empiris diantaranya adalah Abdulkadir Muhammad menjelaskan bahwa penelitian hukum empiris tidak bertolak dari hukum positif tertulis (peraturan perundang-undangan) sebagai data sekunder, tetapi dari perilaku nyata sebagai data primer yang diperoleh dari lokasi penelitian lapangan (*field research*). Perilaku nyata tersebut hidup dan berkembang bebas seiring dengan kebutuhan masyarakat, ada yang dalam bentuk putusan pengadilan atau yang dalam bentuk adat istiadat kebiasaan.³³

Abdulkadir Muhammad menguraikan bahwa penelitian hukum empiris menggali pola perilaku yang hidup dalam masyarakat sebagai gejala yuridis melalui ungkapan perilaku nyata (*actual behavior*) yang dialami oleh anggota masyarakat. Perilaku yang nyata itu berfungsi ganda, yaitu sebagai pola perbuatan yang dibenarkan, diterima, dan dihargai oleh masyarakat, serta sekaligus menjadi bentuk normatif yang hidup dalam masyarakat. Perilaku ini dibenarkan, diterima dan dihargai oleh masyarakat karena tidak dilarang oleh undang-undang (*statute law*), tidak bertentangan dengan ketertiban umum

³³ Abdulkadir Muhammad, 2004, *Hukum dan Penelitian Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 54.

(*public order*), dan tidak pula bertentangan dengan tata susila masyarakat (*social ethics*). Perilaku yang berpola ini umumnya terdapat dalam adat istiadat, kebiasaan dan kepatutan masyarakat berbagai etnis di Indonesia.³⁴

Salim HS dan Erlies Septiana Nurbaini, menguraikan penelitian hukum empiris adalah penelitian hukum yang mengkaji dan menganalisis tentang perilaku hukum individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum dan sumber data yang digunakan berasal dari data primer.³⁵

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, menyajikan penelitian sosiologis (empiris) adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti data primer.³⁶ Sementara itu, Satjipto Rahardjo tidak menjelaskan pengertian penelitian hukum empiris tetapi menjelaskan tentang pentingnya penelitian hukum empiris dengan menguraikan bahwa untuk mampu memahami hukum lalu lintas, tidak bisa hanya membaca undang-undang lalu lintas saja, tetapi juga harus turun dan mengamati langsung apa yang terjadi di jalan raya.³⁷

Peter Mahmud Marzuki juga menyajikan konsep penelitian hukum empiris, yang ia sebut sebagai *socio legal research* (penelitian sisio legal) yang diartikan sebagai penelitian sosio legal hanya menempatkan hukum sebagai gejala sosial. Dalam hal yang demikian, hukum dipandang dari segi luarnya saja. Oleh karena itulah dalam penelitian sosio legal, hukum selalu dikaitkan dengan masalah sosial. Penelitian-penelitian yang

³⁴ *Ibid.*, hlm. 55.

³⁵ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Op. Cit.*, hlm. 21.

³⁶ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2005, *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 14.

³⁷ Satjipto Rahardjo, 2006, *Sisi Lain Dari Hukum di Indonesia*, Kompas, Jakarta, hlm. 96.

demikian merupakan penelitian yang menitikberatkan pada perilaku individu atau masyarakat dalam kaitannya dengan hukum.³⁸

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat *deskriptif analisis*. Bersifat *deskriptif*, karena penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai implementasi penetapan uang jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Padang serta aspek-aspek yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Bersifat *analitis*, karena hasil penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan berbagai aspek hukum mengenai uang jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Padang.

2. Teknik Sampling

Populasi dalam penelitian ini adalah seluruh PPAT di Kota Padang. Adapun penarikan dari beberapa sampel dari populasi yaitu sejumlah 11 (sebelas) PPAT yang terdiri dari masing-masing kecamatan di Kota Padang. Penarikan sampel dilakukan dengan teknik *purposive sampling*. *Purposive sampling* merupakan teknik pengambilan sampel dengan memperhatikan pertimbangan-pertimbangan yang dibuat oleh peneliti.

3. Alat Pengumpulan Data

Alat pengumpul data (instrument) menentukan kualitas data dan kualitas data menentukan kualitas penelitian. Oleh karena itu, alat pengumpulan data harus mendapatkan penggarapan yang cermat.³⁹ Alat pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah wawancara dan studi dokumen.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 87.

³⁹ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 65-66.

a. Wawancara

Wawancara yaitu suatu cara mengumpulkan data dengan mengajukan pertanyaan langsung kepada informan, yaitu orang yang ahli atau berwenang dengan masalah tersebut.⁴⁰ Wawancara yang dilakukan adalah wawancara semi terstruktur dengan menggunakan pedoman wawancara dan sikap yang baik untuk mendapatkan informasi sebanyak-banyaknya tanpa mengganggu orang lain yang diwawancarai. Wawancara merupakan alat untuk mengumpulkan data primer. Data primer atau *primary* atau *basic data* adalah data yang diperoleh langsung dari sumber pertama, yakni perilaku warga masyarakat, melalui penelitian.⁴¹

Adapun yang akan diwawancarai adalah beberapa PPAT Kota Padang dan beberapa anggota Majelis Pembina dan Pengawas Daerah PPAT Kota Padang baik dari unsur PPAT maupun dari unsur Kantor Pertanahan Kota Padang.

b. Studi Dokumen

Studi dokumen pada penelitian ini meliputi studi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundang-undangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

⁴⁰ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 225.

⁴¹ Soerjono Soekanto, 2008, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm. 12.

- c) Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan;
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- f) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- g) 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;
- h) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- i) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 33 Tahun 2021 tentang Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2) Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu berbagai bahan kepustakaan mengenai hukum dalam jabatan PPAT.

3) Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu artikel-artikel dan laporan dari media massa, baik cetak maupun elektronik (surat kabar, jurnal hukum, majalah, dan lain-lain).

4. Pengolahan dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Secara umum, uraian kegiatan pengolahan dan analisis data meliputi: (1) reduksi data; (2) penyederhanaan dan penyajian data; (3) verifikasi hasil penelitian, serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.

Adapun analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni menganalisis data berdasarkan kualitasnya, lalu dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata sehingga diperoleh bahasa atau paparan dalam bentuk kalimat yang sistematis dan dapat dimengerti kemudian ditarik suatu kesimpulan. Sebagai penelitian hukum, maka analisis kualitatif yang dipakai adalah analisis kualitatif yang bersifat yuridis. Dengan demikian, langkah-langkah analisis data di atas hanya merupakan penyederhanaan tahapan pengolahan data.

