

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. LATARBELAKANG

Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUD 1945) pada Pasal 1 ayat (3) menegaskan, “Indonesia adalah negara hukum”. Rumusan ini mengandung pengertian bahwa hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan negara (*rule of law, and not of man*), inilah yang disebut kekuasaan yang dijalankan oleh hukum (*nomos*), adanya pengakuan terhadap prinsip supremasi hukum dan konstitusi, dianutnya sistem pemisahan dan pembagian-pembagian kekuasaan menurut sistem konstitusional yang diatur dalam UUD 1945, adanya jaminan hak-hak asasi manusia dalam UUD 1945, adanya prinsip peradilan yang bebas dan tidak memihak yang menjamin persamaan setiap warga negara dalam hukum serta menjamin keadilan bagi setiap orang termasuk terhadap penyalahgunaan wewenang oleh pihak yang berkuasa.<sup>1</sup> Dalam negara hukum, hukumlah yang menjadi kekuasaan tertinggi, setiap pemerintahan maupun masyarakat dalam suatu negara harus menjunjung tinggi hukum dalam kehidupan bernegaranya.

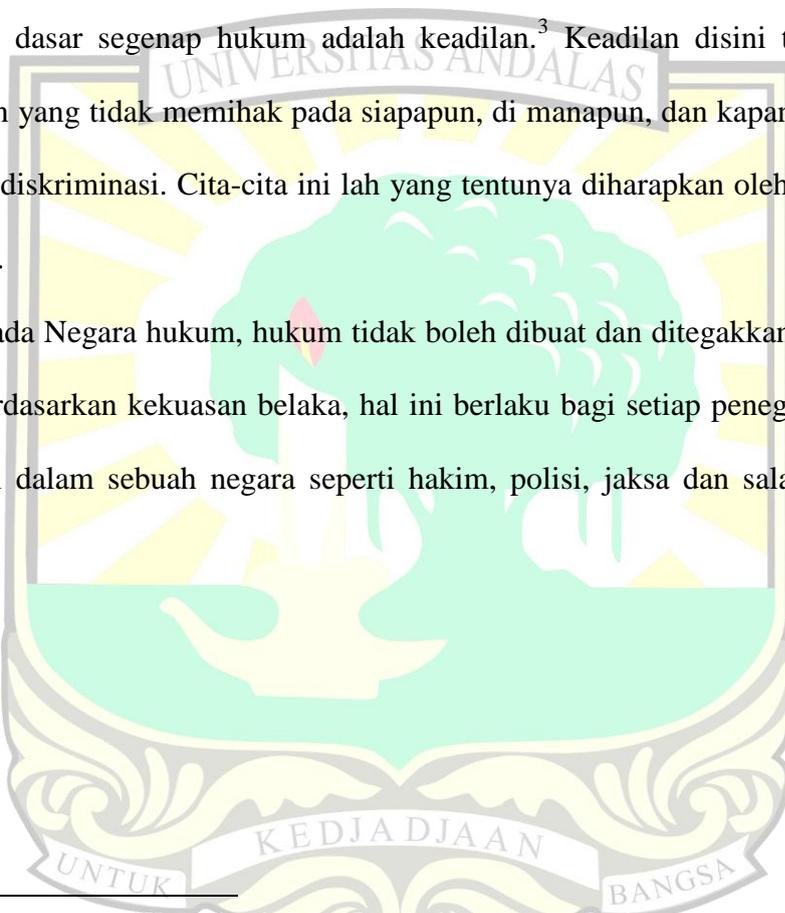
---

<sup>1</sup> Jimly Asshiddiqie, *Gagasan KR dalam Konstitusi dan Pelaksanaannya di Indonesia*, Rajawali Press, Jakarta, 1994, hlm.306

Kemudian Pasal 28 D ayat (1) juga menyebutkan bahwa, “setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum<sup>2</sup>”. Kepastian hukum ini sejalan dengan prinsip negara Indonesia sebagai Negara Hukum.

Paham Negara Hukum adalah berdasarkan keyakinan bahwa kekuasaan negara harus dijalankan atas dasar hukum yang baik dan adil. Hukum menjadi landasan segenap tindakan negara, dan hukum itu sendiri harus baik dan adil, baik karena sesuai dengan apa yang diharapkan masyarakat dari hukum, dan adil karena maksud dasar segenap hukum adalah keadilan.<sup>3</sup> Keadilan disini tentunya adalah keadilan yang tidak memihak pada siapapun, di manapun, dan kapanpun serta tanpa adanya diskriminasi. Cita-cita ini lah yang tentunya diharapkan oleh sebuah Negara Hukum.

Pada Negara hukum, hukum tidak boleh dibuat dan ditegakkan dengan tangan besi berdasarkan kekuasaan belaka, hal ini berlaku bagi setiap penegak hukum serta institusi dalam sebuah negara seperti hakim, polisi, jaksa dan salah satunya bagi PPAT.



<sup>2</sup> Menurut Utrecht, Kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, dan kedua berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmantik yang didasarkan pada aliran pemikiran Positivisme di dunia hukum yang cenderung melihat hukum sebagai suatu yang otonom yang mandiri, karena bagi penganut aliran ini tujuan hukum tidak lain sekedar menjamin terwujudnya oleh hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemamfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian. Lihat Riduan Syahrani, *Rangkuman Inti Sari Ilmu Hukum*, Citra Aditya, Bandung, 1999, hlm. 23

<sup>3</sup> Eduardus Marius Bo, *Teori Negara Hukum dan Kedaulatan Rakyat*, Setara Press, Malang, 2019, hlm 234

Demikian juga dalam hal penerapan hukum, jangan sampai hukum tersebut dijadikan sebagai alata penyalahgunaan wewenang<sup>4</sup> bagi penegak hukum serta intitusinya.

Penegakan hukum dan penerapan hukum adalah tugas utama pemerintah yang diserahkan kepada institusi dan aparat penegak hukum yang membutuhkan dukungan masyarakat secara keseluruhan sebagai tempat berlakunya hukum. Penegakan hukum dan penerapan hukum hanya dapat dilakukan dalam pemerintahan dan masyarakat bangsa yang demokratis serta masyarakat yang memahami apa yang menjadi hak dan kewajibannya.

Penegakkan hukum tidak dapat berjalan sendiri, tetapi selalu terkait dengan politik hukum, pembaharuan hukum, sistem hukum dan kesamaan persepsi terhadap hukum yang akan ditegakkan.<sup>5</sup> Keterkaitan antara para penegak hukum beserta penerapannya harus saling berkerjasama sehingga dapat diterapkannya penegakan hukum yang berasaskan negara hukum. mislanya dalam penerapan hukum pertanahan antara beberapa institusi (kantor pertanahan, PPAT, dan kantor perpajakan) tentu harus saling berkerjasama demi tercapainya penegakan hukum tersebut.

Sejak pertama kali diundangkannya Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) pada tahun 1960 diterbitkan suatu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan

---

<sup>4</sup>Wewenang yang diberikan kepada badan atau pejabat pemerintahan harus digunakan untuk tujuan sebagaimana tujuan diberikannya wewenang tersebut. Badan atau pejabat pemerintahan yang menggunakan wewenangnya untuk tujuan yang menyimpang atau berbeda dari maksud diberikannya wewenang maka badan atau pejabat pemerintahan tersebut telah melakukan tindakan penyalahgunaan wewenang. Jadi dalam hal penyalahgunaan wewenang, badan atau pejabat pemerintah tersebut memang memiliki wewenang untuk melakukan suatu tindakan, akan tetapi tujuannya menyimpang dari tujuan yang dikehendaki oleh undang-undang yang memberikan wewenang. Lihat A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Hukum Administrasi*, Sinar Grafika, Jakarta, 2017, hlm.127

<sup>5</sup>Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkarullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 1994, Hlm. 345

Pembuat Akta Tanah, sebagai pelengkap dari Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah.<sup>6</sup> Kemudian dengan berkembangnya zaman dan peranan PPAT yang semakin meningkat guna pemenuhan pelayanan atas masyarakat terhadap pendaftaran tanah, maka pemerintah melakukan perubahan atas Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT).

PPAT berdasarkan Pasal 1 angka 1 PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT adalah:

*“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”.*

Pada Awal kelahirannya PPAT tidak dikategorikan sebagai pejabat umum, tetapi sebagai PPAT saja. PPAT dikategorikan atau disebutkan sebagai pejabat umum awalnya berdasarkan Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT)<sup>7</sup>, dimana Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah:

---

<sup>6</sup> A.P Parlindungan (I), *Pendaftaran Tanah Di Indonesia, berdasarkan PP 24 Tahun 1997, dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (PP 37 tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hlm 168

<sup>7</sup> Habib Adjie (Habib 1), *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan tulisan tentang Notaris dan PPAT)*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm.253

*“Pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”*

Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, meskipun tidak ada definisi tentang pejabat serta tidak ada penyebutan istilah penjabat tetapi dari pasal-pasal nya dapat dipahami pengertian pejabat adalah seseorang yang memegang suatu jabatan secara tetap. Dalam Undang-Undang itu, seseorang yang memegang suatu jabatan untuk sementara waktu disebut pelaksana harian dan pelaksana tugas.<sup>8</sup> Jika dibandingkan dengan ketentuan notaris yaitu Pasal 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris tersebut jelas menyebutkan bahwa Notaris adalah sebuah jabatan. Yang dimaksud dengan jabatan adalah kedudukan yang menunjukkan tugas, tanggung jawab, wewenang, dan hak seorang pegawai dalam rangka satu satuan organisasi, yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan.<sup>9</sup> Jadi jika dilihat pengertian PPAT dan dibandingkan dengan pengertian Notaris menyebutkan bahwa notaris dan PPAT sama-sama sebagai pejabat umum, pejabat umum disini tentunya pejabat yang diberi tugas untuk melayani kepentingan publik atau dengan kata lain umum. PPAT diberi kewenangan oleh pemerintah berdasarkan Pasal 2 PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT, yaitu:

- (1) *PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.*
- (2) *Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:*
  - a. *Jual-beli;*
  - b. *Tukar-menukar;*

<sup>8</sup> A'an Efendi dan Freddy Poernomo, *Op Cit*, hlm.96

<sup>9</sup> Hadin Muhjad, *Eksistensi Notaris dalam Dinamika Hukum dan Kebijakan*, Genta Publising, Yogyakarta, 2018, hlm1-2

- c. Hibah;
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- e. Pembagian hakbersama;
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas tanah HakMilik;
- g. Pemberian HakTanggungan;
- h. Pemberian kuasa membebaskan HakTanggungan.

PPAT diberi wewenang untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang nantinya dijadikan bukti bahwa telah dilakukannya perbuatan hukum sebagai dasar bagi pendaftaran pada kantor pertanahan setempat. Perbuatan hukum tersebut tentunya harus sesuai dengan aturan-aturan yang telah ditetapkan pemerintah, salah satunya berdasarkan peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah.

Mengenai akta otentik tidak dijelaskan secara terminologi. Dalam PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT, hanya menyebutkan pengertian dari PPAT, yang diatur dalam Pasal 1 angka 4, yaitu :

*“Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”*

Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (selanjutnya disebut KUHPerdata), menyebutkan tentang akta otentik yaitu :

*“ Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang oleh atau di hadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta itu dibuat. ”*

Menurut Habib Adjie, ada tiga syarat yang harus dipenuhi untuk dikategorikan sebagai akta otentik, yaitu sebagai berikut :<sup>10</sup>

1. Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*ten overstaan*) seorang pejabat umum.

<sup>10</sup> Habib Adjie (Habib 1), *Loc Cit* , hlm.267

2. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang(wet).
3. Pejabat umum oleh/atau di hadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat aktaitu.

Dalam menjalankan kewenangannya terhadap suatu perbuatan hukum tersebut, tidak jarang seorang PPAT berhadapan dengan permasalahan hukum. Seperti salah satunya dalam jual beli tanah dan rumah. Salah satu pihak bahkan pihak lain memperlakukan jual beli yang dilakukan di hadapan PPAT. Hal ini dikarenakan pihak tersebut merasa dirugikan karena tidak memperoleh haknya dari hasil penjualan tanah dan rumah tersebut, sehingga jika terjadi sengketa bahkan sampai ke pengadilan PPAT dianggap ikut serta sebagai tergugat. Permasalahan lain bisa terjadi karena kelalaian atau ketidaktahuan PPAT itu sendiri, seperti penandatanganan akta yang dilakukan di luar daerah kerjanya. Ketika terjadi sengketa antara para pihak bahkan sampai ke pengadilan, akta yang dibuat oleh seorang PPAT dapat dibatalkan,bisa

PPAT dapat dikenakan sanksi dalam menjalankan jabatannya sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (1), (2), (3), dan (4), yang berbunyi :

- (1) *PPAT yang diberhentikan oleh Menteri sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c, terdiri atas :*
  - a. *Diberhentikan dengan hormat;*
  - b. *Diberhentikan dengan tidak hormat;*
  - c. *Diberhentikan sementara.*
- (2) *PPAT diberhentikan dengan hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, karena:*
  - a. *Permintaannya sendiri;*
  - b. *Tidak mampu lagi menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan yang berwenang atas permintaan Menteri/ Kepala atau pejabat yang ditunjuk;*
  - c. *Merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat(2);*
  - d. *Dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan /atau*
  - e. *Berada di bawah pengampunan secara terus menerus lebih dari 3 (tiga) tahun.*

(3) PPAT diberhentikan dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, karena:

- a. Melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban terhadap PPAT; dan /atau
- b. 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.

(4) PPAT diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, karena:

- a. Sedang dalam pemeriksanaa pengadilan sebagai terdakwa suatu perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat;
- b. Tidak melaksanakan jabatan PPAT secara nyata untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilansumpah;
- c. Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
- d. Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di kabupaten/ kota yang lain daripada tempat kedudukan sebagai PPAT;
- e. Dalam proses pailit atau penundaan kewajiban pembayaran hutang;
- f. Berada di bawah pengampunan; dan/atau
- g. Melakukan perbuatantercela

Berdasarkan Pasal 10 ayat (3) dan ayat (4) PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT dimana PPAT dapat diberhentikan dengan tidak hormat dan diberhentikan sementara apabila dalam menjalankan jabatannya melakukan pelanggaran terhadap larangan dan kewajiban sebagai PPAT, sebagai contoh PPAT tidak membacakan akta di hadapan para pihak, tetapi akta dibacakan oleh pegawai PPAT. Apabila dikemudian hari timbul permasalahan, hal ini tentunya akan menimbulkan kerugian baik terhadap para pihak maupun bagi PPAT itu sendiri.

Agar terhindar dari permasalahan hukum tersebut, berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT) maka PPAT harus mendapatkan pengawasan dan pembinaan dari Kementerian Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Pasal 2 Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT, menyebutkan maksud dan tujuan dari pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT, bahwa:

- 1) *Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan pembinaan dan pengawasan serta penegakan aturan hukum melalui pemberian sanksi terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kementerian.*
- 2) *Peraturan Menteri ini bertujuan untuk mewujudkan PPAT yang profesional, berintegritas dan melaksanakan jabatan PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik.*

Berdasarkan aturan tersebut, Kementerian Agraria atau Kepala Badan Pertanahan harus melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT dalam menjalankan kewenangannya sesuai dengan aturan yang berlaku. Sehingga tercapai PPAT yang profesional dan menjunjung tinggi harkat dan martabatnya sebagai Pejabat Umum.

Mengenai pengawasan, Pasal 8 Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 menyebutkan bahwa pengawasan terhadap PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, yaitu:

- 1) *Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT; dan*
- 2) *Penegakkan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT.*

Berdasarkan Pasal 8 angka 1 (satu) di atas, pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT biasa disebut juga dengan pengawasan *preventif*, sedangkan angka 2 (dua) yaitu penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT merupakan pengawasan *represif*.

Menurut Yudhi Setiawan, dkk, pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan, misalnya: penyuluhan, pemantauan, penggunaan

kewenangan yang sifatnya pengawasan.<sup>11</sup> A'an Efendi juga berpendapat bahwa pengawasan pada intinya adalah suatu aktivitas yang dilakukan dalam rangka untuk menjamin bahwa suatu prosedur yang telah ditetapkan benar-benar dilaksanakan dan tujuan yang ingin dicapai benar-benar terwujud.

Pengawasan adalah langkah preventif atau bermaksud untuk mencegah terjadinya penyelewengan terhadap prosedur dan tujuan yang telah ditetapkan, sekaligus memperbaikinya apabila benar-benar ditemukan penyelewengan itu.<sup>12</sup>

Upaya preventif yang dimaksud adalah upaya yang dilakukan untuk mencegah supaya tidak terjadinya pelanggaran-pelanggaran terhadap aturan-aturan yang telah ada. Seperti halnya dalam pengawasan terhadap PPAT oleh Kementerian Agraria dan Kepala Badan Pertanahan. Dengan adanya pengawasan PPAT dapat menjalankan kewenangannya sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Namun ketika terjadi pelanggaran terhadap suatu aturan, maka aturan hukum tersebut harus ditegakkan. Pasal 12 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2018 berbunyi:

- 1) *Pengawasan berupa penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 angka 2(dua) dilaksanakan atas temuan dari Kementerian terhadap pelanggaran pelaksanaan jabatan PPAT atau terdapat pengaduan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT.*
- 2) *Pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT sebagaimana dimaksud pada angka 1(satu) merupakan :*
  - a. *Pelanggaran atas pelaksanaan jabatan PPAT;*
  - b. *Tidak melaksanakan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;*
  - c. *Melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan/atau*
  - d. *Melanggar kode etik.*

<sup>11</sup> Yudhi Setiawan, dkk, *Hukum Administrasi Pemerintahan, Teori dan Praktek*, Rajawali Press Depok, 2017, hlm 199

<sup>12</sup> A'an Efendi dan Freddy Op Cit, hlm.264-265

Penegakan aturan hukum terhadap suatu pelanggaran biasa disebut juga dengan upaya represif, dimana pengawasan dilakukan agar dikemudian hari tidak terjadi lagi pelanggaran-pelanggaran seperti yang tertera dalam angka 2 (dua) Pasal 12 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2018 tersebut di atas.

Dalam PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT juga terdapat pengaturan tentang pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT, yang mana diatur dalam Pasal 33 ayat 1 dan ayat 2, yaitu :

- “1) Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT*
- 2) Tata cara pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dengan peraturan Menteri.”*

Dalam rangka melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT, Kementerian Agraria atau Kepala ATR/BPN membentuk badan khusus yang disebut Majelis Kehormatan PPAT. Majelis Kehormatan PPAT melakukan pemeriksaan terhadap dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT. Mengenai pembentukan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT, Pasal 15 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2018 menyebutkan:

- 1) Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Menteri dapat membentuk Majelis Pembina dan Pengawas PPAT.*
- 2) Majelis Pembina dan Pengawas PPAT bertugas untuk membantu Menteri dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan PPAT.*
- 3) Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (dua) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk.*
- 4) Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat 2 (dua), terdiri dari:*
  - a. MPPP;*
  - b. MPPW; dan*
  - c. MPPD*

Majelis Pembina dan Pengawasan Pusat (MPPP) dibentuk dan ditetapkan oleh Menteri dan berkedudukan di Kementerian. Majelis ini merupakan Pembina

dan pengawas yang tertinggi. Majelis Pembina dan Pengawasan Wilayah (MPPW) dibentuk dan ditetapkan oleh Direktorat Jenderal atas nama Menteri dan berkedudukan di Kantor Wilayah BPN, sedangkan Majelis Pembina dan Pengawasan Daerah (MPPD) dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atas nama Menteri dan berkedudukan di Kantor Pertanahan. Ketiga Majelis Pembina dan Pengawasan tersebut berwenang memberikan pengawasan terhadap PPAT dalam menjalankan profesinya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut diatas, maka penulis perlu melakukan penelitian dalam bentuk tesis dengan judul:

**PELAKSANAAN PENGAWASAN OLEH BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PELANGGARAN YANG DILAKUKAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DI KOTAPADANG.**

## **B. RUMUSAN MASALAH**

Agar penelitian ini lebih fokus, penulis berusaha membatasi masalah dengan mengidentifikasikannya sebagai berikut:

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

### C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan membahas pengaturan kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melakukan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Padang.
2. Untuk menganalisis dan memaparkan pelaksanaan pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang melakukan pelanggaran di Kota Padang.
3. Untuk mengetahui dan membahas hambatan/ kendala yang dihadapi Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam melaksanakan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh di Kota Padang..

### D. MANFAAT PENELITIAN

#### 1. Manfaat Teoritis

Secara umum penelitian ini diharapkan bermamfaat bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah di bidang ilmu hukum, khususnya bagi majelis pengawas dan Pembina PPAT . Sehingga PPAT dapat menjalankan jabatannya sesuai dengan aturan perundang-undangan yang berlaku.

#### 2. Manfaat Praktis

Penelitian ini akan memberikan manfaat praktis bagi PPAT dalam menjalankan jabatannya agar tidak terjebak ke dalam permasalahan hukum baik perdata maupun pidana.

### E. KEASLIAN PENELITIAN

Berdasarkan hasil penelusuran kepustakaan di lingkungan Universitas Andalas khususnya di lingkungan Pasca Sarjana Magister Kenotariatan Universitas Andalas, menunjukkan bahwa penelitian tentang Pelaksanaan Pengawasan

Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang Berdasarkan Permen Nomor 2 Tahun 2018 di Kota Padang ini belum pernah diteliti oleh peneliti terdahulu. Oleh karena itu keaslian dari penelitian ini dapat dipertanggungjawabkan oleh peneliti secara akademis. Namun demikian, setelah melakukan penelusuran dari berbagai sumber, ditemukan judul tesis yang berhubungan dengan judul dan substansi masalah penelitian yang sedang diteliti, yaitu:

1. Ivan Stevanus Hagabeau, NIM: 107011140, Mahasiswa Program Magister Kenotariatan Universitas Sumatera Utara, Medan, dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Medan.

Pada penelitian yang dilakukan oleh Ivan Stevanus Hagabeau ini, ditentukan beberapa rumusan masalah, antara lain:

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

Hasil penelitian menyimpulkan bahwa Bentuk dan ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kota Medan terhadap PPAT di Kota Medan dilakukan Secara langsung tetapi dilakukan oleh organisasi

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

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

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

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

## F. KERANGKA TEORITIS DAN KERANGKA KONSEPTUAL

### 1. Kerangka Teoritis

#### a. Teori Kewenangan

Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan<sup>13</sup> yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan hanya mengenai suatu *onderdeel* (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>14</sup>

Kewenangan (*authority*) berdasarkan *Blacks Law Dictionary*, diartikan sebagai :<sup>15</sup>

*“the right or permission to act legally on another’s behalf; esp., the power of one person to affect another’s legal relation by act done in accordance with the other’s manifestations of assent ; a) the power delegated by a principal to an agent; also termed power over other their person; b) governmental power or jurisdiction; a governmental agency or corporation that administer a public enterprize. Also termed public authority.”*

Menurut Miriam Budiardjo, kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya bahwa kewenangan sering disamakan juga dengan

<sup>13</sup> Menurut Marwan effendi, Kekuasaan merupakan suatu kemampuan individu atau kelompok untuk melaksanakan kemauannya meskipun harus menghadapi pihak-pihak yang menentangnya. Kemampuan untuk dapat melaksanakan keinginan tersebut disebabkan oleh kekuatan fisik, keunggulan psikologi, atau kemampuan intelektual. Kekuasaan seseorang akan bertambah apabila ia mendapatkan sambutan dari suatu kelompok yang penuh pengabdian dalam mewujudkan tujuannya, seperti partai politik atau kelompok lain tertentu. Marwan Effendi, Op.Cit, hlm.61

<sup>14</sup> W. Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 96

<sup>15</sup> Bryan A. Garner, *Blacks Law Dictionary*, Eight Edition, Thomson West, USA, 2004, hlm.142-

wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.<sup>16</sup>

Kewenangan terdiri atas:<sup>17</sup>

#### 1) Atribusi

Pemberian kewenangan pada badan dan/atau pejabat pemerintah oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau undang-undang. Atribusi merupakan wewenang baru atau sebelumnya tidak ada. Atribusi diberikan kepada badan dan/atau pejabat pemerintah. Atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*) yang langsung bersumber pada undang-undang dalam arti materiil. Badan dan/atau pejabat pemerintah yang memperoleh wewenang melalui atribusi, tanggung jawab kewenangannya berada pada badan dan/atau pejabat pemerintah yang bersangkutan. Kewenangan atribusi tidak dapat didelegasikan, kecuali diatur Undang-Undang Dasar dan/atau undang-undang.

#### 2) Delegasi

Pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Delegasi merupakan pelimpahan wewenang untuk membuat *besluit* oleh pejabat pemerintah kepada pihak lain.

#### 3) Mandat

Pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintah yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi

<sup>16</sup> Miriam Budiardjo, *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm.35-35

<sup>17</sup> Yudhi Setiawan, dkk, *Op Cit*, hlm.99-101

mandat. Prosedur pelimpahan mandat (lazimnya) hubungan tugas rutin atasan dengan bawahan, dengan kata lain pelimpahan wewenang pada bawahan.

Berdasarkan kewenangan tersebut diatas, kewenangan badan dan/atau pejabat pemerintah dibatasi, dimana badan dan/atau pejabat pemerintah dikategorikan melampaui wewenang apabila keputusan dan/atau tindakan yang dilakukan, sebagai berikut :<sup>18</sup>

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

Dalam hal ini, kewenangan pejabat pemerintah seperti Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT adalah kewenangan delegasi, karena dalam Pasal 4 ayat 1 Permen ATR/PBN Nomor 2 tahun 2108 dan dalam Pasal 33 Permen Nomor 37 Tahun 1998 menegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh Menteri, sedangkan dalam peraturan pelaksanaannya yaitu dalam Pasal 65 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan Permen Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Hal tersebut menegaskan bahwa adanya delegasi dari menteri kepada kepala badan, kepala kantor wilayah dan kepala kantor pertanahan dalam memberikan pembinaan dan pengawasan kepada PPAT.

Kewenangan PPAT dalam teori kewenangan adalah kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dimana kewenangan

---

<sup>18</sup> W. Riawan Tjandra, Op.Cit, hlm.100

tersebut didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah .

### **b. Teori Penegakkan Hukum**

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

Ditinjau dari segi subjeknya, penegakkan hukum dapat dilakukan oleh subjek yang luas dan dapat diartikan sebagai upaya penegakkan hukum yang melibatkan semua subjek hukum dalam setiap hubungan hukum. Siapa saja yang menjalankan aturan normatif atau melakukan sesuatu atau tidak melakukan sesuatu dengan mendasarkan diri pada norma aturan hukum, berarti dia menjalankan atau menegakkan aturan hukum. Dalam arti sempit penegakkan hukum hanya diartikan sebagai upaya aparaturnya penegakan hukum untuk menjamin dan memastikan tegaknya hukum, apabila diperlukan aparaturnya penegak hukum itu diperkenankan untuk menggunakan upaya paksa. Sedangkan berdasarkan objeknya yaitu dari segi hukumnya. Dalam arti luas, penegakkan hukum itu mencakup pada nilai-nilai keadilan yang terkandung di dalam ketentuan formal maupun nilai-nilai keadilan hidup dalam masyarakat, dalam arti sempit penegakkan hukum hanya menyangkut penegakkan peraturan yang formal dan tertulissaja.<sup>20</sup>

Shant Dellyana memahami penegakkan hukum, yaitu berlakunya hukum positif dalam praktik sebagaimana seharusnya patut dipatuhi. Oleh karena itu

<sup>19</sup> Yudhi Setiawan, dkk, *Op Cit*, hlm, 187

<sup>20</sup> *Ibid*, hlm.187-188

memberikan keadilan dalam suatu perkara berarti memutuskan hukum *in concreto* dalam mempertahankan dan menjamin ditaatinya hukum materil dengan menggunakan cara prosedural yang ditetapkan oleh hukum formal.<sup>21</sup>

Lebih lanjut, penegakkan hukum merupakan usaha untuk menegakkan norma-norma hukum dan sekaligus nilai-nilai yang ada di belakang norma tersebut, oleh karena itu penegakkan hukum yang ideal harus disertai dengan kesadaran bahwa penegakkan hukum harus dilihat dari entitasnya sebagai sub sistem sosial, sehingga pengaruh lingkungan cukup berarti seperti pengaruh perkembangan politik, ekonomi, sosial dan budaya, pertahanan dan keamanan, ilmu pengetahuan dan teknologi, dan sebagainya.<sup>22</sup>

Ada dua macam instrument penegakkan hukum, antara lain adalah pengawasan dan sanksi.<sup>23</sup>

1) Pengawasan,

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

2) Sanksi

Sanksi adalah upaya represif untuk memaksakan kepatuhan.

Menurut Soejono Soekanto, pelaksanaan penegakan hukum tidak terlepas dari faktor-faktor yang mempengaruhi penegakkan hukum itu sendiri, yaitu: faktor hukumnya sendiri, faktor penegak hukum, faktor sarana dan fasilitas yang mendukung penegakkanhukum, faktor masyarakat dan lingkungan dimana hukum

<sup>21</sup> Shant Dellyana, *Konsep Penegakkan Hukum*, Liberty, Yogyakarta, 1998, hlm.33

<sup>22</sup> Muladi, *Kapita Selekta Hukum Pidana*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 2004, hlm.69

<sup>23</sup> Yudhi Setiawan, dkk, *Op Cit*, hlm. 199-200

tersebut berlaku/ diterapkan, dan faktor kebudayaan sebagai hasil karya cipta dan rasa yang didasarkan kepada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.<sup>24</sup>

## 2. Kerangkakonseptual

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

### a. Pelaksanaan

Pelaksanaan merupakan suatu tindakan atau pelaksanaan dari sebuah rencana yang sudah disusun secara matang dan terperinci, implementasi biasanya dilakukan setelah perencanaan sudah dianggap siap. Secara sederhana pelaksanaan bisa diartikan penerapan.<sup>25</sup> Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, pelaksanaan berarti suatu proses, cara, atau perbuatan.<sup>26</sup>

### b. Pengawasan

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

<sup>24</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor Faktor yang Mempengaruhi Penegakkan Hukum*, RajawaliPers, Jakarta, 2010, hlm.8

<sup>25</sup> Nurdin Usman, *Konteks Implementasi Berbasis Kurikulum*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2002, hlm.70

<sup>26</sup> BambangMarhijanto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Terbit Terang, Surabaya, 1999, hlm.

prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.<sup>27</sup>

Berdasarkan pengertian di atas dapat ditarik kesimpulan mengenai unsur-unsur pokok pengawasan, antara lain:<sup>28</sup>

- 1) Pengawasan mempengaruhi setiap aspek dalam organisasi yang meliputi: orang, proses dan sarana-prasarana.
- 2) Pengawasan adalah unsur dasar yang meresap ke dalam organisasi, bukan unsur tambahan.
- 3) Memasukkan kualitas manajemen yang baik.
- 4) Keberhasilan atau kegagalan pengawasan tergantung pada orang-orang dalam organisasi.
- 5) Pengawasan akan efektif apabila semua orang dalam organisasi bekerjasama.
- 6) Pengawasan memberikan tingkat kenyamanan untuk memungkinkan tercapainya tujuan organisasi dan pengawasan membantu organisasi mencapai apa yang menjadi misinya.

c. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pasal 1 angka satu (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang PPAT), menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan

<sup>27</sup> A'an Efendi dan Freddy *Op Cit*, hlm259

<sup>28</sup> *Ibid*, hlm.260

hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah susun.

Menurut Salim, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya masing-masing.<sup>29</sup>

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

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

Adapun kewenangan PPAT berkaitan dengan :<sup>30</sup>

- 1) Pemindahan hak atas tanah;
- 2) Pemindahan hak milik atas satuan rumah susun;
- 3) Pembebanan hak atas tanah;
- 4) Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

<sup>29</sup> Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm.86.

<sup>30</sup> *Ibid*, hlm.94

Berdasarkan kerangka konseptual di atas, pada penelitian ini akan diteliti dan dianalisis tentang bagaimana pelaksanaan pemberian bantuan hukum terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah di Sumatera Barat. Selain itu dalam penelitian ini juga akan diteliti lebih lanjut mengenai kendala-kendala dalam pelaksanaan pemberian bantuan hukum terhadap PPAT serta cara mengatasi kendala tersebut, sehingga hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan pedoman dalam memberikan bantuan hukum bagi PPAT terhadap suatu pemecahan masalah hukum.

d. Kementerian Agraria

Kementerian Agrarian dan Tata Ruang Republik Indonesia pertama kali dibentuk pada tahun 1955 melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955. Sebelum menjadi Kementerian pada tahun 1955, urusan agraria diselenggarakan oleh Departemen Dalam Negeri. Hal ini dikarenakan awalnya pemerintah pada waktu itu menganggap bahwa urusan agraria belum merupakan urusan strategis sehingga cukup diselenggarakan oleh suatu lembaga di bawah kementerian.<sup>31</sup>

1) Pengertian

Permen ATR/BPN Nomor 2 tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT menyebutkan bahwa Kementerian Agraria dan Tata ruang / Badan Pertahanan Nasional yang selanjutnya disebut Kementerian adalah Kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/ pertanahan dan tata ruang.<sup>32</sup>

<sup>31</sup> <https://id.m.wikipedia.org>, *Kementerian\_Agraria\_dan\_/Tata\_Ruang\_Republik\_Indonesia*, (di akses pada Tanggal 19 Oktober 2019, jam 09.15)

<sup>32</sup> *Ibid*,

## 2) Tugas dan Fungsi

Dalam melaksanakan tugas, Kementerian Agraria dan Tata Ruang menyelenggarakan fungsi sebagai berikut: <sup>33</sup>

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

### e. Peraturan Menteri

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, menegaskan bahwa:

*“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*

<sup>33</sup> *Ibid,*

*Keuangan, Komisi Yudisial, Bank Indonesia, Menteri, badan, lembaga, atau komisi yang setingkat yang dibentuk dengan Undang-Undang atau Pemerintah atas perintah Undang-Undang, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Propinsi, Gubernur, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/ Kota, Bupati/ Walikota, Kepala Desa atau yang setingkat”*

Jadi, Peraturan Kementerian merupakan petunjuk teknis dari peraturan pemerintah terkait dengan pelaksanaan aturan yang telah diatur dalam peraturan pemerintah.

## **G. Metode Penelitian**

Penelitian adalah kegiatan pemeriksaan, penyelidikan, pengumpulan, pengolahan, analisis dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk pemecahan suatu permasalahan/ menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.<sup>34</sup> Untuk tercapainya tujuan dan mamfaat penulisan sebagaimana yang telah di tetapkan dan untuk mendapatkan data yang konkrit sebagai bahan acuan dalam penulisan ini, maka diperlukan suatu metode yang berfungsi sebagai pedoman dalam melaksanakan penelitian ini, antara lain :

### **1. Tipe Penelitian**

Berdasarkan permasalahan di atas maka dalam melakukan penelitian ini penulis menggunakan tipe pendekatan empiris yaitu penelitian hukum yang menganalisis dan mengkaji bekerjanya hukum di dalam masyarakat. Bekerjanya hukum dalam masyarakat dapat dikaji dari tingkat efektivitasnya hukum, kepatuhan terhadap hukum, peranan lembaga atau institusi hukum di dalam penegakan hukum, implementasi aturan hukum, pengaruh aturan hukum terhadap masalah sosial tertentu atau sebaliknya, pengaruh masalah sosial terhadap aturan hukum.<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Suteki dan Galang taufani, *Metodologi Penelitian Hukum (Filsafat, Teori danPraktik)*, Rajawali Pers, Depok, 2018, hlm. 126

<sup>35</sup> Salim HS, dan Erlies Septiana Nurbani, *Op Cit*, hlm.20

## 2. Sifat Penelitian

Untuk sifat penelitian yang dilakukan dalam penelitian ini, penulis menggunakan metode penelitian yang bersifat kualitatif. Penelitian kualitatif merupakan kajian berbagai studi dan kumpulan berbagai jenis materi empiris, seperti studi kasus, pengalaman personal, pengakuan introspektif, kisah hidup, wawancara, artifak, berbagai teks dalam produksi cultural, pengamatan, sejarah, interaksional, dan berbagai teks visual. Berbagai bahan kajian empiris ini disajikan dalam rincian persoalan di berbagai momen dan berbagai pemaknaan dan berbagai kehidupan individual.<sup>36</sup> Sehingga mampu menggali hal-hal yang bersifat ideal, kemudian dianalisa berdasarkan teori hukum atau peraturan perundang-undangan yang berlaku.

## 3. Jenis dan Sumber Data

Dalam penelitian ini jenis dan sumber data meliputi:

### a. Bahan hukum primer

Data hukum primer diperoleh dari peraturan perundang-undangan diantaranya:

- 1) Undang-Undang Dasar 1945
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- 3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah
- 4) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris
- 5) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, Pasal 8 ayat (1) tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan
- 6) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan

---

<sup>36</sup> Septiawan Santana.K, *Menulis Ilmiah, Metodologi Penulisan Kualitatif*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia, Jakarta, 2010, hlm.5

- 7) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- 8) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- 9) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu berupa bahan-bahan yang berkaitan dengan bahan hukum primer berupa:

- i. Hasil karya ilmiah sarjana (buku-buku atau literature-literatur) yang menunjang bahan hukum primer.
- ii. Hasil-hasil penelitian
- iii. Jurnal hukum

c. Bahan hukum tertier

Bahan hukum tertier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan tentang bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti :

- i. Kamus Hukum
- ii. Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI)
- iii. Artikel di internet.

## H. Teknik pengumpulan data

Metode pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

1. Studi dokumen, dengan cara mengumpulkan data-data berupa bahan-bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier dengan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a) Penelitian kepustakaan yang dilakukan di Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.
  - b) Bahan hukum dari koleksi pribadi
2. Studi lapangan, Studi lapangan dilakukan dengan cara teknik wawancara yang dilakukan pada Kantor Badan Pertanahan Kota Padang dengan terlebih dahulu sudah mempersiapkan pedoman untuk wawancara tersebut.

### **I. Teknik analisis data**

Berdasarkan bahan hukum yang dikumpulkan maka akan dibuatkan suatu kesimpulan akhir yang bersifat kualitatif yaitu dengan cara menafsirkan gejala yang terjadi. Analisis data yang dilakukan adalah dengan cara mengumpulkan semua bahan yang diperlukan yang merupakan bukan angka-angka dan kemudian menghubungkannya dengan permasalahan yang ada.<sup>37</sup>

