

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah merupakan suatu bagian dari pemenuhan kebutuhan manusia yang mendasar di Negara Agraris ini. Tidak dapat dipungkiri fenomena sengketa pertanahan dalam kehidupan masyarakat Indonesia sering terjadi. Beberapa faktor yang menjadi pengaruhnya antara lain seperti: tingkat kesadaran hukum masyarakat di bidang pertanahan masih relatif rendah, rendahnya pengetahuan di bidang pertanahan baik mengenai kepemilikan maupun tentang peralihan hak atas tanah dan tingginya kebutuhan manusia terhadap tanah seiring dengan pertumbuhan jumlah penduduk dan lain sebagainya.

Tanah bagi bangsa Indonesia memiliki hubungan abadi, yang harus dijaga, dikelola dan dimanfaatkan dengan baik. Maka diperlukan penanganan dan pengaturan mengenai pertanahan. Pengaturan mengenai pertanahan dimaksudkan untuk menghindari adanya permasalahan atau konflik dan ketidak sesuaian penggunaan tanah dengan keadaan dan sifat haknya sehingga tercapainya tujuan pokok yaitu kemakmuran, keadilan dan kebahagiaan bagi masyarakat.

Berdasarkan hal tersebut, maka kemudian diterbitkan Undang-Undang (UU) No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama Undang Undang Pokok Agraria disingkat dengan UUPA, yang peraturan pelaksanaannya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah yang selanjutnya disempurnakan menjadi PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Untuk itu negara memiliki kewajiban untuk memberi jaminan kepastian hukum bagi hak kepemilikan atas tanah bagi masyarakat melalui pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah dikemukakan oleh Boedi Harsono, yaitu suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau

data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya. Pemerintah yang dimaksud untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah yaitu Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN) dimana tugas dan pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten /Kota. Namun, dalam pelaksanaannya Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya di sebut PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah No, 24 Tahun 1997 dan pengaturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan perundang-undangan, PPAT yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR) baik PPAT umum, PPAT khusus ataupun PPAT Sementara yang difungsikan pada kegiatan pendaftaran tanah lanjutan bagi tanah-tanah yang telah terdaftar/bersertifikat yang bisa disebut kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah seperti pengalihan hak, pembebanan hak dan pemberian hak di atas tanah hak tertentu sebagaimana pada hak milik dan hak pengelolaan. Landasan hukum bagi PPAT adalah meliputi:

1. UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
2. PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
3. PP No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
4. PP No. 24 Tahun 2006 tentang Perubahan atas PP No.37 Tahun 1997 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
5. Peraturan Meteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998

tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut Perkaban No. 1 Tahun 2006).

Pentingnya peranan PPAT dalam pendaftaran tanah, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 yang menyatakan bahwa penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional dan pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang ada di setiap kabupaten dan kota. Pengecualian bagi kegiatan-kegiatan tertentu ditugaskan kepada pejabat lain yang ditetapkan dengan suatu peraturan perundang-undangan.

Hal ini ditegaskan juga dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyebutkan bahwa PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Begitu pula dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (selanjutnya disebut PPATS) merupakan pejabat yang berwenang dalam kegiatan hukum pertanahan yang menjadi kunci utama dalam mewujudkan pelayanan pertanahan yang prima bagi masyarakat. Tugas dan kewenangan yang diberikan kepada PPAT dan PPATS adalah untuk membuat akta pemindahan hak atas Tanah yang merupakan bagian dari pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 (dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016) ditetapkan 3 (tiga) macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu: Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus. PPAT dalam melaksanakan tugasnya terdapat 8 (delapan) jenis akta otentik yang termasuk perbuatan-perbuatan hukum yang merupakan bagian dari pada kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 54 Perkaban No. 1 Tahun 2006. Ini merupakan tugas yang harus di lakukan PPAT pada saat

pembuatan akta. Sebelum pembuatan akta atas 8 (delapan) jenis perbuatan hukum tersebut, PPAT wajib melakukan pengecekan/pemeriksaan, keabsahan sertifikat, dan catatan lain pada kantor pertanahan setempat dan menjelaskan maksud dan tujuannya.

Jenis akta otentik yang termasuk perbuatan hukum itu adalah akta jual beli, akta tukar menukar, akta hibah, akta pemasukan ke dalam perusahaan, akta pembagian bersama, akta pemberian hak guna bangunan/ hak pakai atas tanah hak milik, akta pemberian hak tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Sebagai sebuah profesi yang kewenangannya diberikan oleh Badan Pertanahan Nasional tersebut, maka profesi PPAT merupakan salah satu bagian dari sistem pendaftaran tanah, sehingga di dalam menjalankan tugas dan fungsinya PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional serta dibina dan diawasi oleh Kantor Pertanahan. PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) sebagai pejabat yang berwenang dalam kegiatan hukum pertanahan menjadi kunci utama dalam mewujudkan pelayanan pertanahan yang prima bagi masyarakat.

PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya wajib mengikuti ketentuan-ketentuan yang berlaku. PPAT di kualifikasikan sebagai pejabat umum dan diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu di bidang peralihan dan pembebanan hak atas tanah. Sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Ketentuan Umum dari Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah bahwa: PPAT adalah pejabat yang diberikan kewenangan untuk membuat akta pemindahan hak atas Tanah yang merupakan bagian dari pendaftaran tanah sebagaimana rumusan pengertian pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono.

PPAT dalam melaksanakan tugas dan kewenangannya tidak jarang berhadapan dengan permasalahan hukum karena melakukan pelanggaran-pelanggaran. Dalam hal ini terdapat 2 (dua) macam pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT yaitu pelanggaran ringan dan

pelanggaran berat. Pelanggaran ringan yaitu memungut uang jasa melebihi ketentuan peraturan -perundang-undangan, dalam waktu 2 (dua) bulan setelah berakhirnya cuti seseorang PPAT tidak melaksanakan tugasnya kembali, tidak menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya dan merangkap jabatan.

Berdasarkan hasil pra penelitian yang telah penulis lakukan dilapangan pelanggaran-pelanggaran itu terjadi disebabkan karena kurangnya pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT. Salah satu pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT adalah pelanggaran dalam pemungutan uang jasa (honorarium), pelanggaran ini bertentangan dengan Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 2016 yang menyatakan bahwa pemungutan uang jasa termasuk uang jasa (honorarium) saksi oleh PPAT dan PPAT Sementara tidak boleh melebihi dari 1 % (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta.

Pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT dalam pemungutan uang jasa (honorarium) tersebut tentunya menimbulkan kerugian bagi pihak atau masyarakat yang menggunakan jasa PPAT. Apabila pihak atau masyarakat memperlakukan hal itu tentunya PPAT mengalami permasalahan hukum. Agar terhindar dari permasalahan hukum tersebut maka PPAT harus mendapatkan pengawasan dari Kementerian Agraria dan Kepala Badan Pertanahan Nasional 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 dengan Pemen ATR/BPN No. 2 Tahun 2018).

Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap para PPAT Kota Bukittinggi. Pada prinsipnya pembinaan dan pengawasan berdasarkan kepada peraturan yang mengatur tentang PPAT, selain peraturan tentang PPAT, petunjuk Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia juga menjadi acuan yang utama bagi Kantor Pertanahan dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang ada di Kota Bukittinggi yang dilakukan dengan prinsip berkesinambungan dan konsisten, dengan

tujuan utama mengawasi PPAT di dalam menjalankan tugasnya agar selalu berpegang teguh kepada peraturan-peraturan yang ada.

Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT diatur dalam Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2018 maka dalam Pasal 1 ayat 11 Peraturan ini memuat tentang Majelis Pembina dan Pengawas PPAT yang diberi kewenangan oleh menteri untuk melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT. Terdiri atas Majelis Pembinaan dan Pengawasan PPAT pusat disingkat dengan MPPP yang berkedudukan di pusat, MPPW adalah Majelis Pembina dan Pengawas PPAT yang berkedudukan di Kantor Wilayah BPN sedangkan Majelis Pembina dan Pengawasan PPAT Daerah yang disingkat dengan MPPD berkedudukan di Kantor Pertanahan.

Begitu pula dengan Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi juga telah memiliki Majelis Pembina dan Pengawas Daerah atau MPPD yang berkedudukan di Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi. MPPD Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi dibentuk pada tahun 2019 yang beranggotakan terdiri dari 4 (empat) orang Pejabat Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi, 2 (dua) orang dari PPAT.

Walaupun Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah (MPPD) Kota Bukittinggi telah ada tetapi masih terdapat beberapa pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT Kota Bukittinggi, seperti tidak melakukan laporan ke Kantor Pertanahan, papan nama yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pemungutan uang jasa (honorarium) yang melebihi dari aturan yang berlaku. Salah satu PPAT Kota Bukittinggi yang dalam hal ini disebut saja PPAT X diketahui melakukan pemungutan uang jasa (honorarium) yang melebihi dari aturan yang berlaku sebagaimana yang diatur dalam Pasal 32 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016 yang berbunyi 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.

Pelanggaran tersebut diketahui karena adanya laporan salah satu masyarakat yang menggunakan jasa PPAT tersebut kepada Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah Kota Bukittinggi. Pemungutan uang jasa (honorarium) yang dilakukan PPAT X yang melebihi 1 % tersebut dapat dikategorikan kepada pelanggaran ringan maka menurut Pasal 10 ayat (1) huruf c PP No. 24 Tahun 2016 bahwa PPAT yang melakukan pelanggaran dapat diberikan sanksi berupa diberhentikan sementara oleh Menteri begitu juga menurut Pasal 13 ayat (1) huruf a dan b Permen ATR No. 2 Tahun 2018 bahwa pemberian sanksi kepada PPAT yang melakukan pelanggaran dapat berupa teguran tertulis dan dilanjutkan dengan pemberhentian sementara.

Menurut keterangan dan bukti dari saksi yang penulis temui yang bernama Sadri Hanyunisco bahwa Bapak ini telah melakukan transaksi jual beli tanah dengan Ibu Marsitah, maka kedua belah pihak telah sepakat untuk meminta jasa PPAT X untuk membuat Akta Jual Beli sekaligus Balik nama Sertifikat atas namanya. PPAT X telah meminta uang jasa sebanyak Rp. 30.000.000 (tiga Puluh Juta Rupiah) dari nilai taransaksi sebesar Rp. 300.000.000 (Tiga Ratus Juta Rupiah). Biaya tersebut belum termasuk biaya pajak yang harus dikeluarkan lagi oleh pembeli dan penjual tersebut.

Pelanggaran terhadap Pasal 32 ayat (1) Permen ATR/Kepala BPN No. 24 Tahun 2016, dirasa perlu untuk diangkat suatu penelitian yang khusus membahas, mengkaji serta menganalisis tentang pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT, maka dari pertimbangan dan latar belakang sebagaimana telah disebutkan diatas. Disusunlah judul penelitian berupa:

“PENGAWASAN TERHADAP PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DALAM MEMUNGUT UANG JASA DI KOTA BUKITTINGGI”

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut di atas dapat dirumuskan beberapa permasalahan sebagai berikut:

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

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang disebut diatas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pengawasan terhadap PPAT di Kota Bukittinggi.
2. Untuk mengetahui bagaimana sanksi terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran pemungutan uang jasa di Kota Bukittinggi

D. Manfaat Penelitian

Penelitian yang akan dilakukan nantinya akan memberikan manfaat baik bagi penulis sendiri maupun masyarakat umum dan memberikan pengetahuan kepada calon PPAT dan PPAT yang telah menjalankan profesinya mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan. Manfaat penelitian yang diharapkan akan dapat memenuhi dua sisi kepentingan baik teoritis maupun kepentingan praktis, yaitu:

1. Manfaat penelitian secara teoritis.
 - a. Penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa masukan atau referensi bagi khasanah perkembangan ilmu pengetahuan mengenai ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Bukittinggi.
 - b. Penelitian ini dapat memberikan manfaat dan memberikan pengetahuan tentang faktor-faktor apa yang menjadi penghambat pelaksanaan pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan di Kota Bukittinggi terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Bukittinggi.

- c. Penelitian ini dapat dijadikan sumber bacaan atau tambahan atas referensi buku-buku yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.
2. Manfaat penelitian secara praktis.
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat kepada para praktisi di bidang pertanahan untuk dapat lebih memperhatikan garis-garis besar aturan perundang-undangan di dalam melaksanakan kegiatannya profesinya terkhusus para calon PPAT baru dan PPAT yang telah menjalankan profesinya.
 - b. Hasil penelitian ini dapat menjadi rujukan atau pedoman bagi kalangan akademisi seperti mahasiswa fakultas hukum pada umumnya, dan mahasiswa Magister Kenotariatan pada khususnya.

E. Keaslian Penelitian

Berdasarkan penelusuran informasi tentang keaslian penelitian yang akan dilakukan sepanjang pengetahuan penulis belum ditemuinya suatu karya ilmiah yang sesuai dengan judul yang akan diteliti. Akan tetapi ditemukan judul tesis yang berhubungan dengan topik dalam tesis ini yaitu

1. Ivan Stevanus Hagabeau, SH dari Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara dengan Judul: “Analisa Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan”. Adapun yang menjadi pembahasan:
 - a. Bagaimana bentuk serta ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kota Medan terhadap profesi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Medan dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia?
 - b. Sejauh mana 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?
2. Raesyta Agustina, SH dari Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya dengan judul: “Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Cuti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) oleh Kantor Pertanahan Kota Palembang. Adapun yang menjadi pembahasan adalah:
 - a. Bagaimanakah Pembinaan dan Pengawasan terhadap Cuti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebelum berlakunya PERMENAG Nomor 2 Tahun 2018 oleh Kantor Pertanahan Kota Palembang ?
 - b. Bagaimana Pembinaan dan Pengawasan Terhadap cuti Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) setelah berlakunya PERMENAG Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) oleh Kantor Pertanahan Kota Palembang.

F. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konseptual

1. Kerangka Teoritis

Teori merupakan kerangka pemikiran / butir-butir pendapat, teori, azas, maupun konsep yang digunakan untuk mengupas suatu kasus / permasalahan. Teori berhubungan erat dengan fakta, teori dapat menunjukkan arah yang harus ditempuh untuk mengungkapkan fakta baru. Fakta dapat memberikan gambaran untuk menyusun teori baru atau memperluas, menyempurnakan, bahkan untuk menolak teori yang sudah ada. Teori memberikan sarana kepada kita untuk bisa merangkum serta memahami masalah yang kita bahas secara lebih baik, serta memberikan penjelasan dengan cara mengorganisasikan dan mensistematisasikan masalah yang dibahas.

Fungsi teori adalah untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan, membuat beberapa pemikiran, dan menyajikan dalam bentuk penjelasan-penjelasan dan

pertanyaan-pertanyaan. Sehingga sebuah teori bisa digunakan untuk menjelaskan fakta dan peristiwa hukum yang terjadi. Oleh karena itu orang dapat meletakkan fungsi dan kegunaan sebagai suatu pendoman untuk menganalisis pembahasan tentang peristiwa atau fakta hukum yang diajukan dalam sebuah masalah.

a. Teori Kewenangan

Teori dalam penelitian ini adalah teori kewenangan. Dalam melaksanakan fungsi pemerintahan, kekuasaan dan kewenangan sangatlah penting, dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), kata “wewenang” memiliki arti hak dan kewajiban untuk bertindak, kewenangan, kekuasaan membuat keputusan, memerintah dan melimpahkan tanggungjawab kepada orang lain.

Istilah kewenangan digunakan dalam bentuk kata benda. Istilah ini sering kali dipertukarkan dengan istilah kewenangan. Istilah wewenang atau kewenangan sering disejajarkan dengan istilah “bevoegheid” dalam istilah hukum Belanda. Dalam kepustakaan hukum administrasi Belanda soal wewenang menjadi bagian penting dan bagian awal dari hukum administrasi, karena obyek hukum administrasi adalah wewenang pemerintah. Menurut Philipus M. Hadjon, jika dicermati ada sedikit perbedaan antara istilah kewenangan dengan istilah bevoegheid. Perbedaan tersebut terletak pada karakter hukumnya. Istilah bevoegheid digunakan dalam konsep hukum publik maupun dalam konsep hukum privat. Dan di dalam hukum kita istilah kewenangan atau wewenang seharusnya digunakan konsep hukum publik. Wewenang secara umum diartikan sebagai kekuasaan untuk melakukan semua tindakan hukum publik.

Pendapat lain dikemukakan oleh Indoharto yaitu tiga macam kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan. Kewenangan itu meliputi:

- 1) Atribusi adalah pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang sendiri kepada suatu organ pemerintahan, baik yang sudah ada maupun yang baru sama sekali.
- 2) Delegasi adalah pemberian wewenang yang dipunyai oleh organ pemerintahan kepada organ lain.
- 3) Mandat adalah terjadinya suatu pemberian wewenang maupun pelimpahan wewenang dan badan atau pejabat yang satu kepada yang lain. Tanggung jawab kewenangan atas dasar mandat masih tetap pada pemberi mandat, tidak beralih kepada penerima mandat.

Menurut Marwan Effendi, kewenangan merupakan kekuasaan formal dimana kekuasaan itu 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 pegabdian dalam mewujudkan tujuannya seperti partai politik atau kelompok lain tertentu.

Kewenangan yang terdapat pada Badan Pertanahan dalam membina dan mengawasi Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah delegasi karena dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 menegaskan bahwa pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh menteri sedangkan dalam peraturan pelaksanaannya yaitu dalam Pasal 65 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 menyatakan bahwa pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini menegaskan adanya delegasi dari menteri kepada

kepala badan, kepala kantor wilayah dan kepala kantor pertanahan dalam memberikan pembinaan dan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kewenangan PPAT dalam teori kewenangan adalah kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun, dimana kewenangan tersebut didasarkan pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

b. Teori Tanggung Jawab

Kata tanggung jawab dalam Bahasa Indonesia, berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan ketersediaan untuk melaksanakan ajiban.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa: “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (negligence); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (culpa), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

c. Teori Pengawasan

Istilah pengawasan dalam banyak hal sama artinya dengan kontrol. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, arti kata kontrol adalah pengawasan, pemeriksaan.

Jadi kalau kata mengontrol berarti mengawasi, memeriksa. Menurut Sujamto dalam Bahasa Indonesia fungsi controlling mempunyai pandangan yakni pengawasan dan pengendalian. Pengawasan ini dalam arti sempit, yang oleh Sujamto diberi definisi sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau pekerjaan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak. Adapun pengendalian itu pengertiannya yaitu segala usaha atau kegiatan untuk menjamin dan mengarahkan agar pelaksanaan tugas atau pekerja berjalan sesuai dengan semestinya.

Dari pengertian ini dapat dilihat bahwa pengawasan hakekatnyamerupakan suatu penilaian apakah sesuatu sudah berjalan sesuai dengan yang telah ditentukan. Dengan pengawasan ini akan dapat ditemukan kesalahan-kesalahan yang akan dapat diperbaiki dan yang paling terpenting jangan sampai kesalahan tersebut terulang kembali.

Selanjutnya, Muchsan mengemukakan bahwa pengawasan adalah kegiatan untuk menilai suatu pelaksanaan tugas secara de facto, sedangkan tujuan pengawasan hanya terbatas pada pencocokan apakah kegiatan yang dilaksanakan telah sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan sebelumnya.

Pengawasan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD) dalam teori pengawasan merupakan pengawasan Majelis Pembina dan Pengawas Daerah dalam mengawasi tugas dan kewenangan Pejabat pembuat AktaTanah (PPAT) dalam melaksanakan jabatannya. Tujuan dari pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pembina dan Pengawasa Daerah (MPPD) agar Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah agar PPAT dalam melakukan tugas jabatannya sesuai dengan peraturan yang berlaku dan agar masyarakat yang menggunakan jasa PPAT tidak dirugikan.

2. Kerangka Konseptual.

Konsepsi adalah bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Menurut Burhan Ashshofa, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu.

Kerangka konsep merupakan kerangka yang menghubungkan antara konsep-konsep hukum yang ingin atau akan diteliti. Suatu konsep bukan merupakan suatu gejala yang akan diteliti, akan tetapi merupakan suatu abstraksi dari gejala tersebut. Gejala ini dinamakan fakta, sedangkan konsep merupakan suatu uraian mengenai hubungan-hubungan dari fakta. Di dalam penelitian ini penulis akan menggunakan konsep-konsep sebagai berikut:

a. Pengawasan.

Pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh menteri dengan memberikan kewenangan kepada Majelis Pembina dan Pengawasan PPAT sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 ayat (11) Permen Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 2018 bahwa Majelis Pembina dan Pengawasan PPAT adalah majelis yang diberi kewenangan oleh menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dan dalam Pasal 4 ayat (1) disebutkan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh menteri dan menurut ayat (2) bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan.

1) Pembinaan

Menurut Pasal 1 ayat (2) Permen ATR/Kepala BPN No. 2 Tahun 2018 bahwa pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh

Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik. Pembinaan yang dilakukan menteri itu dapat berupa:

- a) Penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT;
- b) Pemberian arahan pada semua pihak yang berkepentingan terkait kebijakan di bidang ke-PPAT-an;
- c) Menjalankan tindakan yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan/atau;
- d) Memastikan PPAT menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan Kode Etik..

2) Pengawasan

Menurut Kamus Besar Indonesia, pengawasan berasal dari kata awas yang berarti: memperhatikan dengan baik, waspada, tajam tilikannya, dimana pengawasan merupakan penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan. Menurut Arnold S. Tannenbaum yang dikutip oleh A'an Efendi dan Freddy Poernomo dalam bukunya, pengawasan adalah any process in which a person or group of person or organization of persons determines, i, e, intentionally effect what another person or group or organization will do. Suatu proses dimana orang atau organisasi menetap atau dengan kata lain dengansengaja memengaruhi bagaimana orang atau sekelompok atau organisasi lain bertindak.

Menurut Pasal 1 ayat (3) Permen ATR/Kepala BPN No. 2 Tahun 2018 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 aktivitas atau prosedur yang dirancang untuk memberikan jaminan yang masuk akal bahwa suatu kegiatan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

Pengawasan terhadap PPAT sesuai dengan Pasal 8 Permen ATR/PBN Nomor 2 Tahun 2018 dapat berupa:

- a) Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT.
- b) Penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan.

Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut Pasal 9 ayat (1) Permen Agraria/Kepala BPN No. 2 Tahun 2018 juga menyatakan bahwa pelaksanaan jabatan yang dimaksud dapat berupa:

- a) Tempat kedudukan kantor PPAT;
- b) Stempel jabatan;
- c) Papan nama, kop surat PPAT;
- d) Penggunaan formulir akta dan penyampaian akta;
- e) Penyampaian laporan bulanan akta;
- f) Pembuatan daftar akta;
- g) Penjilidan akta, wardah pendukung akta, protokol akta atau penyimpanan bundel asli akta; dan
- h) Pelaksanaan jabatan lainnya yang ditetapkan oleh menteri.

b. Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Menurut Pasal 1 ayat (1) Permen Agraria//Kepala BPN No. 2 Tahun 2018, Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum

yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan rumah Susun.

Menurut Salim, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akat 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.

Mengenai tugas dan kewenangan PPAT telah ditentukan dalam Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1997, yaitu: PPAT bertugas pokok melaksanakan kegiatan penadafran 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 tanah, perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum itu adalah jual beli, tukar menukar, hibah, pemsukan ke dalam perusahaan (inbrenge), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah/ Hak Milik, pemberian hak tanggungan dan pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan. Adapun kewenangan PPAT berkaitan dengan:

- 1) Pemindahan hak atas tanah;
- 2) Pemindahan Hak Milik atas satuan rumah susun;
- 3) Pembebanan hak atas tanah;
- 4) Surat kuasa membebankan hak tanggungan
- 5) Uang jasa

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT merupakan pejabat umum yang diberi

kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu seperti hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Dalam menjalankan profesinya terkait tugas dan kewenangannya tersebut, PPAT memungut uang jasa (honorarium) atas akta yang telah dibuatnya. Sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 2016 yang berbunyi 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.

G. Metode Penelitian

Penelitian adalah kegiatan penyelidikan, pengumpulan, pengolahan, analisa dan penyajian data yang dilakukan secara sistematis dan objektif untuk pemecahan suatu permasalahan/ menguji suatu hipotesis untuk mengembangkan prinsip-prinsip umum.

1. Pendekatan Masalah

Pendekatan masalah yang akan dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis empiris, yaitu suatu penelitian disamping melihat aspek hukum positif juga melihat seperti apa penerapan di lapangan dan masyarakat, data yang diteliti awalnya data sekunder untuk kemudian dilanjutkan dengan penelitian terhadap data primer di lapangan, yaitu penelitian terhadap pihak-pihak yang terkait dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT.

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian yang bersifat deskriptif analitis yaitu menggambarkan atau memaparkan dan menjelaskan objek penelitian secara lengkap, jelas dan secara objektif yang ada kaitannya dengan permasalahan. Dimana dalam penelitian ini penulis menggambarkan tentang bagaimana pengawasan terhadap PPAT dalam memungut uang jasa.

3. Jenis Dan Sumber Data

Data yang digunakan dalam penelitian ini adalah:

- a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung di lapangan melalui wawancara dengan responden yaitu PPAT, Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi, masyarakat.
- b. Data Sekunder yaitu data yang terdiri dari bahan-bahan hukum seperti:
 - 1) Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti
 - a) peraturan perundang-undangan dan yurisprudensi, diantaranya:
 - b) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia; 1945
 - c) Kitap Undang-Undang Hukum Perdata;
 - d) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
 - e) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah;
 - f) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris;
 - g) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan.PP. No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah;
 - h) PP. No. 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan PPAT;
 - i) Peraturan KBPN No.1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.;
 - j) Peraturan KBPN No. 23 Tahun 2009 Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

- k) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - l) Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan PPAT;
 - m) PerPres No. 47 Tahun 2020 Tentang Kementrian Agraria Dan Tata Ruang;
 - n) Perpres No. 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional;
- 2) Bahan Hukum Sekunder.
- Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer antara lain:
- a) Literatur atau hasil penulisan berupa hasil penelitian yang terdiri dari buku-buku, jurnal-jurnal ilmiah;
 - b) Hasil karya dari kalangan praktisi hukum dan tulisan-tulisan para pakar;
 - c) Teori-teori hukum dan pendapat-pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- 3) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, seperti kamus hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) dan artikel di internet serta bahan-bahan hukum yang mngikat khususnya di bidang ke PPAT-an

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian hukum ini, dilakukan dengan menggunakan teknik pengumpulan data sebagai berikut:

- a. Wawancara

Adalah peran antara pribadi bertatap muka (face to face), ketika pewawancara mengajukan pertanyaan-pertanyaan yang dirancang untuk memperoleh jawaban-jawaban yang relevan dengan masalah. Penelitian mencari data secara langsung ke informan dengan melakukan wawancara terbuka terhadap Kepala Kantor Pertanahan, PPAT dan masyarakat yang mana hasilnya akan di jadikan sebagai isi dari tesis ini.

b. Studi Pustaka

Studi pustaka yaitu penelitian yang dilakukan dengan cara mengunjungi perpustakaan guna mengumpulkan data-data yang berhubungan dengan masalah yang diteliti, yakni dengan cara membaca, menelaah, mencatat, dan mengutip buku-buku, literatur-literatur, perundang-undangan serta mengklasifikasikan data yang berkaitan dengan permasalahan yang di jadikan pokok bahasan, dilengkapi dengan data sekunder.

5. Analisis Pengolahan Data

a. Pengolahan Data

Sebelum melakukan analisis data, data yang ditemukan dan dikumpulkan diolah terlebih dahulu dengan cara melakukan pengoreksian terhadap data yang didapat baik itu temuan-temuan dilapangan maupun data-data yang berasal dari buku maupun aturan-aturan hukum. Cara Pengolahan data tersebut yaitu melalui editing. Editing merupakan proses penelitian kembali terhadap catatan, berkas-berkas, informasi dikumpul oleh para pencari data.

Pengolahan data yang dilakukan dalam penelitian Tesis ini melalui tahapan sebagai berikut:

- 1) Seleksi data, yaitu memilih data yang sesuai dengan pokok bahasan.
- 2) Pemeriksaan data, yaitu meneliti kembali data yang diperoleh mengenai kelengkapan serta kejelasannya.

- 3) Klasifikasi data, yaitu mengelompokkan data sesuai dengan bidang pokok bahasan agar memudahkan dalam menganalisa data.
- 4) Penyusunan data, yaitu menyusun data menurut urutan secara sistematis, hasil dari penelitian yang sesuai dengan jawaban permasalahan yang ada.

b. Analisis Data

Setelah data dikumpulkan dan diolah kemudian dianalisis secara kualitatif. Analisa data kualitatif adalah upaya yang dilakukan dengan jalan bekerja dengan data, memilah-milahnya menjadi satuan yang dapat dikelola, mencari dan menemukan pola dan menemukan apa yang penting dan apa yang dipelajari. Dengan cara menguraikan hasil penelitian dalam bentuk kalimat secara terperinci dan sistematis kemudian dilakukan interpretasi data yaitu mengartikan kata yang tersusun tersebut, sehingga pembahasan ini akan menuju kesimpulan sebagai jawaban dari permasalahan yang diajukan.

Analisa data kualitatif yaitu tidak menggunakan angka-angka tidak menggunakan rumus matematika tetapi menggunakan kalimat-kalimat yang merupakan pandangan para pakar, peraturan perundang-undangan, termasuk data yang penulis peroleh dilapangan yang memberikan gambaran secara detil mengenai permasalahan sehingga memperlihatkan sifat deskriptif.

