

**TESIS**

**TANGGUNG JAWAB KEPALA KANTOR WILAYAH BADAN  
PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PROTOKOL PPAT  
YANG DIKUASAI OLEH AHLI WARIS**

*THE RESPONSIBILITY OF THE HEAD OF THE REGIONAL LAND AGENCY'S  
REGIONAL OFFICE AGAINST PPAT PROTOCOL THAT IS STILL  
CONTROLLED BY THE PPAT HEIRS*



**OLEH:  
MARWAN  
P3600216052**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2019**



**TANGGUNG JAWAB KEPALA KANTOR WILAYAH BADAN  
PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PROTOKOL PPAT  
YANG DIKUASAI OLEH AHLI WARIS**

*THE RESPONSIBILITY OF THE HEAD OF THE REGIONAL LAND AGENCY'S  
REGIONAL OFFICE AGAINST PPAT PROTOCOL THAT IS STILL  
CONTROLLED BY THE PPAT HEIRS*

**TESIS**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

**Program Studi Magister Kenotariatan**

disusun dan diajukan oleh :

**MARWAN**

**P3600216052**

kepada

**FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2019**



## TESIS

### TANGGUNG JAWAB KEPALA KANTOR WILAYAH BADAN PERTANAHAN NASIONAL TERHADAP PROTOKOL PPAT YANG DIKUASAI OLEH AHLI WARIS

disusun dan diajukan oleh:

**MARWAN**

**Nomor Pokok P3600216052**

Telah dipertahankan di depan Panitia Ujian Tesis

Pada tanggal 18 Januari 2019

Dan dinyatakan telah memenuhi syarat

**Menyetujui**

**Komisi Penasehat**



Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si.  
Ketua



Dr. Hasbir, S.H., M.H.  
Anggota

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan

Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin



Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si.

Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.



## PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : MARWAN  
N I M : P3600216052  
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul ***"Tanggung Jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT Yang dikuasai Oleh Ahli Waris"***, adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya, dalam penulisan tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 17 Januari 2019

Yang membuat pernyataan,



(Marwan)



## KATA PENGANTAR



*Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh*

### **Alhamdulillah**

Puji syukur kehadiran Allah SWT. berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya sehingga penyusunan tesis ini dapat terselesaikan, salam dan shalawat kepada junjungan besar Rasulullah SAW, sebagai nabi revolusioner yang membawa umatnya dari alam yang gelap gulita kealam yang terang benderang yang juga telah memperkenalkan kita kepada Islam agama “*rahmatanlilalamin*”.

Suatu kebahagiaan dan kebanggaan bagi penulis dengan selesainya tugas akhir yang berjudul “***Tanggung Jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT Yang dikuasai Oleh Ahli Waris***”. Dalam penelitian tesis ini, penulis menyadari terdapat kekurangan, untuk itu besar harapan semoga tesis ini memenuhi kriteria sebagai salah satu syarat untuk meraih Gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Penelitian tesis ini tidak akan terwujud tanpa bantuan dari para pembimbing, dosen-dosen serta berbagai pihak.

Oleh karena itu, Penulis ingin menyampaikan ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan sumbangsih yang begitu besar dan sa mendampingi Penulis, sehingga Penulis dapat menyelesaikan tugas akhir ini sesuai dengan waktu yang telah ditargetkan. Terkhusus



kepada Ayahanda, H. Abdul Madjid.P, dan Ibunda Hj. Nursina. P yang telah membesarkan Penulis dengan penuh perhatian dan kasih sayang, yang dengan sabar dan tabah merawat dan menjaga Penulis, menasehati, membimbing dan terus memberikan semangat, mengajarkan hikmah dan nilai kehidupan, kerja keras, selalu bertawakkal, menjaga Penulis dengan do'a yang tak pernah putus. Beliau adalah sosok orang tua yang terbaik di dunia dan di akhirat. Terima kasih atas semangat, motivasi, dan bantuan yang telah diberikan kepada Penulis selama ini.

Melalui kesempatan ini, Penulis juga menghaturkan terima kasih kepada yang terhormat:

1. Ibu Prof. Dr. Dwia Aries Tina Pulubuhu, M.A, selaku Rektor Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
2. Ibu Prof Dr. Farida Pattitingi, S.H., M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, beserta jajarannya.
3. Ibu Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si dan Bapak Dr. Hasbir, S.H., M.H. selaku pembimbing yang senangtiasa secara tulus dan iklas bersedia meluangkan waktunya untuk memeriksa serta memberikan arahan, masukan, dan saran guna membantu penulis menyelesaikan tesis ini dengan sebaik-baiknya.
4. Bapak Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H., Bapak Dr. Mustafa Bola, S.H., M.H., dan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., selaku penguji yang telah memberikan banyak masukan dan arahan dalam penyusunan tesis ini.



Dr. Nurfaidah Said, S.H., M.H., M.Si, selaku Ketua Program Studi gister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

6. Bapak dan Ibu dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang telah memberikan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang dimilikinya selama masa perkuliahan berlangsung.
7. Seluruh narasumber yang telah memberikan informasi dalam penyelesaian karya tulis ini.
8. Seluruh Staf dan Karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
9. Serta kepada semua pihak yang tidak sempat disebutkan satu-persatu, baik yang secara langsung maupun tidak langsung telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.
10. Segenap sahabat-sahabat penulis angkatan 2016 (RENVOI) Program Kenotariatan Universitas Hasanuddin yang tidak dapat penulis sebutkan namanya satu persatu, kepada mereka penulis mengucapkan terima kasih, karena mereka telah memberikan dorongan, motivasi dan inspirasi kepada penulis sehingga menambah semangat penulis untuk mengikuti Program Kenotariatan ini.

Akhir kata penulis berharap semoga tesis ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan dan menambah kepustakaan di bidang Kenotariatan serta berguna bagi masyarakat yang bernilai jariah. *Aamiin Yaa Rabbal'alaamiin*. Terima kasih.

Makassar, 17 Januari 2019

Marwan



## ABSTRAK

**Marwan**, P3600216052, *Tanggung Jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap Protokol PPAT yang dikuasai Oleh Ahli Waris* (Pembimbing Utama oleh **Nurfaidah Said** selaku Ketua Penasehat dan **Hasbir** selaku Pembimbing Pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implikasi hukum terhadap protokol PPAT yang masih dikuasai ahli waris dan untuk mengetahui tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris.

Tipe penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum empiris, dengan teknik pengumpulan data yaitu penelitian lapangan dan kepustakaan. Metode analisis adalah analisis kualitatif. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantaeng dan Kota Makassar.

Adapun hasil penelitian menunjukkan: Pertama, implikasi hukum terhadap terhadap Protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal dunia adalah: - Pihak klien yang menggunakan jasa PPAT yang meninggal dirugikan secara formil dan materil; - Tindakan ahli waris yang menahan dan menguasai Protokol PPAT adalah termasuk dalam kategori perbuatan melawan hukum sebab tindakan tersebut bertentangan dengan kewajibannya; - Tindakan ahli waris tersebut menimbulkan ketidakpastian hukum; - Tindakan ahli waris tersebut tidak memberikan perlindungan hukum terhadap kepentingan klien yang menggunakan jasa PPAT yang meninggal; Kedua, tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap Protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal adalah dengan melakukan pengawasan dan pembinaan dengan kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan yakni menerima laporan kemudian berdasarkan usulan penunjukan PPAT dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota menunjuk PPAT yang akan disertai protokol PPAT yang telah meninggal dunia dengan memperhatikan wilayah kerja bahwa PPAT yang akan disertai protokol harus satu wilayah kerja dengan PPAT yang berhenti karena meninggal dunia. Di samping itu, upaya mediasi dan musyawarah juga selalu diupayakan dengan memediasi seluruh pihak terkait agar permasalahan Protokol PPAT tersebut bisa diselesaikan dengan sebaik-baiknya.

**nci** : Tanggung Jawab, Protokol, Pejabat Pembuat Akta Tanah.



## ABSTRACT

**Marwan**, P3600216052, Responsibility of the Head of the Regional Office of the National Land Agency for the PPAT Protocol Mastered by the Heirs (Supervised by **Nurfaidah Said** as the Chief Advisor and **Hasbir** as the Advisory Secretary).

This study aims to determine the legal implications of the PPAT protocol that is still controlled by the heirs and to know the responsibility of the Head of the National Land Agency Regional Office against the PPAT protocol that is still controlled by the heirs.

The type of research used is empirical legal research, with data collection techniques namely field research and literature. The analytical method is qualitative analysis. This research was conducted in Bantaeng Regency and Makassar City.

The results of the study show: First, the legal implications of the PPAT Protocol that are still controlled by the PPAT heirs who die are the heirs must submit the PPAT protocol to PPAT appointed by the Head of the BPN Regional Office in accordance with Article 28 Paragraph (3) PP PPAT , if the heirs detain or damage or eliminate or is not cooperative in giving up the protocol so as to cause time and material loss to the interested party (client), then it can be prosecuted criminally or civilly. The legal implication for the PPAT recipient of the protocol is that it must accept the protocol to continue the performance or work that has not been completed by the deceased PPAT. Second, the responsibility of the Head of the Regional Land Agency's Regional Office against the PPAT Protocol that is still controlled by the PPAT heirs who died is to supervise and designate the PPAT recipient of the PPAT protocol that dies. In the event that the PPAT heir who dies holds or does not cooperate to submit the PPAT protocol to the PPAT recipient of the protocol, the Head of the Regional Office of the National Land Agency and the Head of the Regional Land Office can make mediation efforts so that heirs submit the PPAT protocol, because there is no grace period protocols and sanctions for heirs who do not submit the PPAT protocol.

**Keywords:** Responsibility, Protocol, Land Deed Maker Officer.



# DAFTAR ISI

	halaman
<b>HALAMAN JUDUL .....</b>	<b>i</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN.....</b>	<b>iii</b>
<b>KATA PENGANTAR .....</b>	<b>iv</b>
<b>ABSTRAK.....</b>	<b>vii</b>
<b>ABSTRACT.....</b>	<b>viii</b>
<b>DAFTAR ISI .....</b>	<b>ix</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN .....</b>	<b>1</b>
A. Latar Belakang Masalah .....	1
B. Rumusan Masalah .....	12
C. Tujuan Penelitian .....	13
D. Kegunaan Penelitian .....	13
E. Orsinalitas Penelitian .....	14
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....</b>	<b>22</b>
A. Landasan Teori .....	22
1. Teori Tanggung Jawab.....	22
2. Teori Kepastian Hukum.....	34
3. Teori Pengawasan .....	46
4. Teori Pembinaan .....	52
5. Penegakan Sanksi .....	57
B. Pejabat Pembuat Akta tanah .....	61
1. Kedudukan Pejabat PPAT .....	61
2. Wewenang PPAT .....	71
3. Akta PPAT .....	73
4. Protokol PPAT .....	78
C. Badan Pertanahan Nasional Sebagai Institusi .....	80
1. Kanwil BPN .....	80
2. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota .....	86
3. Tanggung Jawab BPN Sebagai Institusi .....	92
D. Teori Perlindungan Hukum .....	102
	ix



E. Kerangka Pikir .....	109
F. Definisi Operasional .....	110
<b>BAB III METODE PENELITIAN .....</b>	<b>112</b>
A. Lokasi Penelitian .....	112
B. Pendekatan, Sifat, dan Tipe Penelitian .....	112
A. Populasi dan Sampel .....	113
B. Jenis dan Sumber Data .....	113
C. Teknik Pengumpulan Data .....	114
D. Analisis Data .....	114
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN .....</b>	<b>116</b>
A. Implikasi Hukum Terhadap Protokol PPAT yang Masih Dikuasai oleh Ahli Waris .....	116
B. Tanggung Jawab Kanwi BPN Terhadap Protokol PPAT yang Masih Dikuasai Ahli Waris .....	141
<b>BAB V PENUTUP .....</b>	<b>154</b>
A. Kesimpulan .....	154
B. Saran .....	154
<b>DAFTAR PUSTAKA .....</b>	<b>156</b>



# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang Masalah

Sejalan dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat terhadap pengguna jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut dengan PPAT), telah terbentuk Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Peraturan jabatan PPAT tersebut diharapkan dapat memberikan perlindungan hukum baik kepada masyarakat maupun terhadap PPAT dan diharapkan peraturan ini lebih baik dari pada peraturan perundang-undangan sebelumnya yang mengatur hal yang sama. Dalam Peraturan Pemerintah tersebut telah diatur pula ketentuan yang berkaitan dengan Protokol PPAT.

Pejabat Pembuat Akta Tanah 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.<sup>1</sup> Tujuannya adalah agar akta tersebut dapat digunakan sebagai bukti yang kuat jika suatu saat terjadi perselisihan antara para pihak atau ada gugatan dari pihak lain. Jika hal ini terjadi tidak menutup kemungkinan bahwa PPAT akan ikut terkait dalam persoalan tersebut. Akta autentik yang



---

<sup>1</sup> Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* akan definisi PPAT.

dibuat oleh PPAT adalah akta yang berkaitan dengan pertanahan<sup>2</sup>, baik berupa penegasan terhadap suatu kepemilikan hak atas tanah maupun peralihan hak atas tanah. Peralihan hak atas tanah karena adanya suatu perbuatan hukum dilakukan dengan akta peralihan hak atas tanah yang dibuat baik oleh PPAT Notaris, PPAT Sementara, maupun oleh PPAT Khusus.

Kedudukan notaris selaku PPAT diatur dalam Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris<sup>3</sup> dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengatur tentang persyaratan seorang notaris untuk dapat diangkat menjadi PPAT<sup>4</sup>. Di samping itu, untuk dapat diangkat sebagai PPAT, maka notaris wajib mengikuti ujian PPAT yang diselenggarakan oleh Badan

---

<sup>2</sup> Pasal 15 Ayat (2) huruf f Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris* yang menyatakan bahwa selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan.

<sup>3</sup> Pasal 15 Ayat (2) huruf f Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris* yang menyatakan bahwa selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Notaris berwenang pula membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan.

<sup>4</sup> Pasal 6 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan bahwa "Syarat untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah/PPAT adalah: (a). Warga Negara Indonesia; (b). Berusia Paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun; (c). Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat; (d). Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (e). Sehat jasmani dan rohani; (f). *berijazah sarjana hukum dengan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diratifikasi oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pertanahan; (g). Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; dan (h). Telah menjalani atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun dan lulus s pendidikan kenotariatan.*



Pertanahan Nasional Republik Indonesia<sup>5</sup>. Syarat untuk dapat mengikuti ujian PPAT diatur pada Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>6</sup>

Sedangkan kedudukan PPAT Sementara diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.<sup>7</sup> Selanjutnya mengenai PPAT Sementara diatur lebih lanjut pada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37

---

<sup>5</sup> Pasal 11 Ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan bahwa untuk dapat diangkat sebagai PPAT, maka yang bersangkutan harus lulus ujian PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.

<sup>6</sup> Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan bahwa Untuk dapat mengikuti ujian PPAT, yang bersangkutan berusia paling kurang 30 (tiga puluh) tahun dan wajib mendaftar pada panitia pelaksana ujian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan melengkapi persyaratan:

1. fotocopy KTP yang masih berlaku;
2. fotocopy sertifikat Pendidikan dan Pelatihan Pertama PPAT yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
3. pas photo berwarna dengan ukuran 4X6 sebanyak 3 (tiga) lembar; dan
4. fotocopy ijazah S1 dan Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang; atau

ijazah Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Magister Kenotariatan yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang.

<sup>7</sup> Pasal 1 Angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta*



Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa dalam hal tertentu Kepala Badan dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.<sup>8</sup> Penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara dilakukan dalam hal di daerah kabupaten/kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT.<sup>9</sup>

Selanjutnya PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu.<sup>10</sup> Keberadaan PPAT Khusus lebih lanjut diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh Kepala Badan untuk perbuatan hukum tertentu.<sup>11</sup> Pengangkatan dan pemberhentian

---

<sup>8</sup> Pasal 18 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa *dalam hal tertentu Kepala Badan Pertanahan dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.*

<sup>9</sup> Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa *Penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara dilakukan dalam hal di daerah kabupaten/kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT.*

<sup>10</sup> Pasal 1 Angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan tentang definisi PPAT Khusus.

<sup>11</sup> Pasal 21 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa *penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh Kepala Badan untuk perbuatan hukum tertentu.*



PPAT diatur dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>12</sup>

Pentingnya pembuatan akta peralihan hak atas tanah oleh PPAT bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah berupa sertifikat yang berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas kepemilikan hak atas tanah. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya baik perorangan atau pribadi maupun badan hukum untuk memakainya dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu. Pada prinsipnya semua hak atas tanah dapat beralih maupun dialihkan. Beralih adalah pindahnya hak atas tanah karena hukum atau dengan sendirinya dan tidak ada perbuatan hukum yang sengaja untuk mengalihkan hak tersebut kepada pihak lain, beralihnya hak tersebut dimaknai sebagai pewarisan. Sedangkan dialihkan mengandung makna bahwa perpindahan hak atas tanah tersebut kepada pihak lain karena adanya perbuatan hukum yang disengaja agar hak atas tanah tersebut

---

<sup>12</sup> Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* menyatakan bahwa:

1. PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri;
2. PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu;
3. Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus:

...mat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara;

...pala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.



beralih kepada pihak lain, bentuknya seperti jual beli, hibah, tukar menukar, dan lain-lain.

Berdasarkan Pasal 37 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dinyatakan bahwa “Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan 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”.

Selanjutnya Pasal 37 Ayat (2) menegaskan bahwa dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Pasal 95 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Ka.BPN (Permenag/Ka.BPN) No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo. Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Ka.BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang



menegaskan bahwa ada 8 (delapan) jenis akta PPAT yang dapat dijadikan alat bukti dan dasar perubahan data pendaftaran tanah, yaitu:

1. Akta jual beli;
2. Akta tukar menukar;
3. Akta hibah;
4. Akta pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
5. Akta pembagian bersama;
6. Akta pemberian hak guna bangunan (HGB)/ hak pakai atas tanah hak milik;
7. Akta pemberian hak tanggungan
8. Akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Selanjutnya setiap akta yang berkaitan dengan pertanahan yang telah resmi dan secara sah dibuat oleh PPAT Notaris, PPAT Sementara dan PPAT Khusus, maka diwajibkan bagi PPAT tersebut untuk menyimpan dan memelihara dokumen tersebut sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, dimana kumpulan dokumen akta pertanahan dimaksud sudah menjadi arsip negara yang wajib dijaga dan dipelihara oleh PPAT. Adapun tempat penyimpanan dan pemeliharaan dokumen/akta yang berkaitan dengan pertanahan oleh PPAT disebut dengan Protokol PPAT.<sup>13</sup>

Berdasarkan uraian pasal-pasal tersebut di atas, dapat ditafsirkan bahwa PPAT Notaris, PPAT Sementara, dan PPAT Khusus diwajibkan



---

Pasal 1 Angka (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan bahwa Protokol PPAT adalah kumpulan yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.

untuk menyimpan dan memelihara dokumen/arsip pertanahan yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya dalam sebuah tempat penyimpanan yang dikenal dengan Protokol PPAT. Namun dalam kenyataannya berdasarkan hasil penelitian awal (prapenelitian) yang dilakukan peneliti di Kabupaten Bantaeng Provinsi Sulawesi Selatan yakni di Kantor PPAT Notaris Edi Tunggeling ditemukan bahwa masih ada Protokol PPAT yang dikuasai oleh ahli waris yang berpotensi pada terjadinya pelanggaran terhadap peraturan perundang-undangan.

Ahli waris dari PPAT Notaris Edi Tunggeling yakni istrinya telah memberitahukan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantaeng 5 (lima) hari setelah meninggalnya PPAT Notaris yang bersangkutan. Setelah Kepala Kantor Pertanahan menerima laporan dari ahli waris, maka Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bantaeng melaporkan meninggalnya PPAT sebagaimana dimaksud kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi disertai usul penunjukan PPAT yang akan disertai Protokol PPAT yang meninggal dunia. Namun hingga batas waktu penyerahan Protokol yang ditentukan oleh Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah<sup>14</sup> yakni 30 (tiga puluh) hari setelah meninggalnya

---

<sup>14</sup> Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* menyatakan bahwa:

- (1) Apabila PPAT meninggal dunia, salah seorang ahli waris/keluarganya atau pegawainya wajib melaporkannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dalam waktu 30 (tiga puluh) hari sejak PPAT meninggal dunia;

Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota melaporkan meninggalnya PPAT berdasarkan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau karena pengetahuan yang diperoleh dari orang lain kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi disertai usul penunjukan PPAT yang akan disertai protokol PPAT yang meninggal dunia;

Ahli waris, keluarga terdekat atau pihak yang menguasai protokol PPAT yang meninggal dunia



PPAT yang bersangkutan, PPAT yang ditunjuk untuk disertai Protokol tidak dapat mengambil Protokol tersebut dikarenakan istri dari PPAT Notaris yang meninggal selaku ahli waris tidak juga menyerahkan Protokol kepada PPAT yang telah ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi. Protokol PPAT tersebut ditahan dan dikuasai oleh ahli waris.

Fenomena lainnya yang terjadi adalah adanya beberapa PPAT Notaris yang meninggal dunia sebelum memasuki usia pensiun seperti yang ditentukan dalam Undang-undang Jabatan Notaris<sup>15</sup> dan untuk mengambil alih Protokol PPAT dari PPAT Notaris yang meninggal dunia tersebut, maka Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi menunjuk PPAT yang akan disertai Protokol. Namun PPAT yang ditunjuk untuk disertai Protokol tidak dapat mengambil protokol dari PPAT Notaris yang meninggal tersebut karena protokol tersebut ditahan oleh ahli waris dari Notaris yang meninggal dunia.

---

wajib menyerahkannya protokol PPAT yang bersangkutan kepada PPAT yang ditunjuk kepala Kantor.

<sup>15</sup> Pasal 8 Ayat (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris* menyatakan bahwa Notaris berhenti atau diberhentikan dari jabatannya dengan hormat karena:

- a. Meninggal dunia;
  - b. Telah berumur 65 (enam puluh lima) tahun;
  - c. Permintaan sendiri;
  - d. Tidak mampu secara rohani dan/atau jasmani untuk melaksanakan tugas jabatan Notaris atau terus menerus lebih dari 3 (tiga) tahun; atau
- g. Penghap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf g.

Ketentuan umur sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diperpanjang sampai berumur 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan.



Fenomena tersebut di atas berpotensi menimbulkan masalah, khususnya bagi pihak-pihak yang memiliki hubungan dengan Protokol PPAT yang meninggal dunia namun tidak diserahkan oleh ahli waris termasuk dalam hal ini akta-akta yang dibuat di PPAT Notaris yang meninggal dunia tersebut namun tidak selesai karena PPAT Notaris tersebut terlebih dahulu meninggal dunia dan membuat para pihak tidak dapat melaksanakan kepentingan-kepentingan yang diperjanjikan dalam akta-akta tersebut. Hal ini tentu sangat merugikan bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan terhadap akta-akta tersebut, namun mereka tidak dapat berbuat apa-apa karena akta-akta yang termasuk dalam protokol PPAT masih berada pada ahli waris dari PPAT Notaris yang meninggal dunia tersebut. Selain merugikan bagi para pihak yang memiliki kepentingan terhadap akta-akta tersebut, hal ini juga akan menimbulkan masalah bagi PPAT yang telah ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan untuk menerima protokol PPAT tersebut berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 28 Ayat (1), Ayat (2), dan Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dari narasi peristiwa tersebut di atas, tampak bahwa pengawasan dan pembinaan terhadap Protokol PPAT perlu dievaluasi kembali dalam kaitannya dengan peningkatan kinerja PPAT khususnya dalam hal

an dan pemeliharaan Protokol. Badan Pertanahan Nasional Kepala Kantor Pertanahan mempunyai tugas pengawasan dan



pembinaan terhadap PPAT<sup>16</sup> agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu tugas Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan dalam melaksanakan pengawasan adalah membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan peraturan perundang-undangan terkait lainnya yang telah ditetapkan sebagai pedoman PPAT dalam menjalankan tugas-tugasnya agar tidak terjadi hal-hal yang tidak diinginkan seperti kasus yang dikemukakan sebelumnya.

Ketaatan hukum dan lemahnya pengawasan dari Kepala Kantor Pertanahan menjadi salah satu faktor timbulnya permasalahan terkait Protokol PPAT. Sebagai contoh PPAT diharuskan membuat laporan bulanan yang memuat daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya selambat-lambatnya setiap tanggal 10 bulan berikutnya. Laporan tersebut disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; Kepala Kantor Pelayanan Pajak; dan Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi. Namun faktanya hal ini seringkali kurang dilaksanakan, Berdasarkan data yang diperoleh bahwa terdapat PPAT yang membuat laporan hanya sampai dengan tahun 2010 dan tidak mendapatkan sanksi atas pelanggaran tersebut. Kejadian seperti ini kemungkinan akan terulang



---

<sup>16</sup> Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa Menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT.

kembali jika tidak diantisipasi melalui pengawasan dan pembinaan yang efektif. untuk itu diharapkan Kepala Kantor Pertanahan bisa lebih aktif menjalankan tugas dan fungsinya selaku pengawas dan pembina PPAT yang juga sebagai mitra kerja dari PPAT.

Di sisi lain, ketiadaan sanksi terhadap ahli waris yang melanggar Pasal 28 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tentang kewajiban Ahli waris, keluarga terdekat atau pihak yang menguasai protokol PPAT yang meninggal dunia untuk menyerahterimakan protokol PPAT yang bersangkutan kepada PPAT yang ditunjuk oleh kepala Kantor Wilayah Pertanahan Nasional Provinsi juga menjadi penyebab timbulnya permasalahan dimana ahli waris PPAT tidak bersedia menyerahkan Protokol yang berada dalam penguasaannya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka peneliti merasa perlu untuk mengkaji dan membahas lebih jauh tentang Tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan Terhadap Protokol PPAT yang dikuasai Oleh Ahli Waris.

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan dari uraian di atas, maka peneliti memformulasikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Seinguhmana implikasi hukum terhadap protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris?.



2. Sejauhmana tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris?.

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui dan menganalisis implikasi hukum terhadap protokol PPAT masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal dunia
2. Untuk mengetahui dan menganalisis tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris.

### **D. Manfaat Penelitian**

Kegunaan penelitian ini di bagi atas 2 (dua) bagian, yakni:

1. Manfaat Akademis/Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu pengetahuan hukum Agraria dan ke PPAT-an pada khususnya bagi yang berminat meneliti lebih lanjut tentang Tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris.

2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan dan umpan balik bagi pemerintah khususnya Badan Pertanahan Nasional sebagai pelaksana pengawasan dan pembinaan PPAT, para praktisi hukum masyarakat serta pihak-pihak lain yang berkompeten dalam hal tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional p Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris.



## E. Orisinalitas Penelitian

Penulisan tentang “Tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris” akan diuraikan dalam penelitian ini dan merupakan prioritas masalah yang akan diteliti. Menurut pendapat peneliti, dari hasil penelusuran dan pengamatan yang dilakukan di lingkungan perpustakaan Pascasarjana Universitas Hasanuddin Makassar, maka dapat dikemukakan bahwa terdapat beberapa penelitian mengenai Protokol Notaris dan Protokol PPAT yang masih dalam penguasaan ahli waris tetapi dengan permasalahan yang berlainan antara lain adalah tesis yang disusun oleh:

1. Ivan Stevanus Hagabean, Tesis tahun 2016 dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan”. Fakultas Hukum Universitas Sumatra Utara, dengan rumusan masalah:
  - 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. Sejauhmana penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan?.

Apakah faktor-faktor penghambat dalam penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota



Medan?.

Adapun kesimpulan dari penelitiannya adalah:

- a. Bentuk dan ruang lingkup pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kota Medan terhadap PPAT di Kota Medan di lakukan 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 di lakukan 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.
- b. 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

di lakukan 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 koordinasi 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.

- c. Faktor-faktor penghambat dalam penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan, Perbandingan rasio antara jumlah PPAT dengan jumlah Pegawai Kantor Pertanahan memungkinkan keterbatasan kemampuan Kantor Pertanahan untuk dapat melakukan pembinaan dan pengawasan secara maksimal terhadap PPAT yang ada di Kota Medan, Pelaksanaan pengawasan terhadap tugas PPAT oleh Kantor Pertanahan masih kurang optimal atau dengan kata lain, pengawasan dan pembinaan yang dilakukan tidak kontinyu (berlanjut, terjadwal, dan sistematis) di dasarkan fasilitas penunjang, Posisi Kepala Kantor Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kantor Pertanahan) Kota Medan yang hanya bersifat fungsional sehingga tidak dapat melakukan pengawasan yang tegas di dalam melakukan pengawasan dan pembinaan, Bahwa Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 sebagai dasar Pengawasan

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.

Adapun perbedaannya dengan penelitian ini adalah terletak pada fokus pembahasannya. Pembahasan penelitian saya dititikberatkan pada:

- a. Protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal dunia; dan
  - b. Sejauhmana tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan selaku pihak yang berwenang menunjuk PPAT yang akan disertai tanggungjawab untuk menerima Protokol dari PPAT yang meninggal dunia.
2. Valdy, Tesis Tahun 2017, dengan judul “Kewenangan Pejabat Sementara Notaris terhadap Protokol Notaris yang masih berada dalam penguasaan ahli waris”. Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, dengan rumusan masalah:
- a. Bagaimana kewenangan Pejabat Sementara Notaris terhadap Protokol Notaris yang masih berada dalam penguasaan ahli waris?.
  - b. Bagaimana upaya hukum dari Majelis Pengawas Daerah terhadap protokol Notaris yang masih berada dalam penguasaan ahli waris?.

Adapun kesimpulan dari penelitiannya adalah:

Kewenangan Pejabat Sementara Notaris terhadap Protokol Notaris yang masih berada dalam penguasaan ahli waris menjadi tidak



dapat dilaksanakan sebab belum terjadi penyerahan atau serah terima Protokol Notaris dari ahli waris kepada Pejabat Sementara Notaris yang telah ditunjuk oleh Majelis Pengawas Daerah. Selain itu Pejabat Sementara Notaris tidak dapat melakukan upaya paksa untuk mengambil Protokol Notaris dari ahli waris dan hanya dapat melaporkan masalah ini kepada Majelis Pengawas Daerah untuk kemudian dapat melakukan upaya hukum.

- b. Upaya hukum yang dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah terhadap Protokol Notaris yang masih berada dalam penguasaan ahli waris yaitu melakukan mediasi dengan ahli waris mengenai Protokol Notaris dan mengenai penunjukan Pejabat Sementara Notaris. Oleh karena tidak memperoleh respon yang positif dari ahli waris dan Majelis Pengawas Daerah tidak dapat melakukan upaya paksa untuk mengambil Protokol Notaris dari ahli waris, maka Majelis Pengawas Daerah melaporkan masalah ini kepada Majelis Pengawas Wilayah untuk menindaklanjuti mengenai Protokol Notaris yang meninggal dunia dan masih berada dalam penguasaan ahli waris.

Adapun perbedaannya dengan penelitian ini adalah terletak pada fokus pembahasannya. Pembahasan penelitian saya dititikberatkan pada:

- a. Protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal dunia; dan

Sejauhmana tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan selaku pihak yang



berwenang menunjuk PPAT yang akan disertai tanggung jawab untuk menerima Protokol dari PPAT yang meninggal dunia.

3. Sri Kinarsih dengan judul “Batas-batas Kewajiban Menjaga Kerahasiaan Akta dalam Kaitannya Dengan Hak Ingkar Notaris Berdasarkan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris”.

Dengan rumusan masalah:

- a. Sejauhmana batas-batas kewajiban notaris menjaga kerahasiaan akta dalam kaitannya dengan keputusan MPD yang telah menyetujui notaris untuk diperiksa oleh penyidik?.
- b. Apakah kendala terhadap kewajiban notaris dalam menjaga kerahasiaan akta dalam kaitannya dengan keputusan MPD yang telah menyetujui notaris untuk diperiksa oleh penyidik?.

Adapun kesimpulan dari penelitiannya adalah:

- a. Batas-batas kewajiban notaris menjaga kerahasiaan akta dalam kaitannya dengan keputusan MPD yang telah menyetujui notaris untuk diperiksa oleh penyidik belum jelas. Hal ini tampak dari masih adanya notaris yang memberikan keterangan kurang memperhatikan adanya kewajiban ingkar sesuai amanat UUJN. Kewajiban ingkar oleh notaris dengan sendirinya akan gugur jika ditentukan sebaliknya oleh undang-undang (ketentuan eksepsional) seperti menyangkut persoalan tindak pidana korupsi dan tindak pidana di bidang perpajakan.



b. Kendala terhadap kewajiban notaris dalam menjaga kerahasiaan akta dalam kaitannya dengan hak ingkar berdasarkan undang-undang jabatan notaris adalah dalam hal Majelis Pengawas Daerah (MPD) telah menyetujui permintaan pihak penyidik kepolisian untuk memeriksa notaris adalah seorang notaris tidak dapat menghindarkan diri untuk tidak memberikan keterangan. Di samping itu jika pihak penyidik dalam hal ini kepolisian menggunakan upaya paksa dengan alasan untuk kepentingan penyelidikan dan penyidikan, maka notaris biasanya tidak dapat menghindar dengan alasan menggunakan hak ingkar sebab polisi bisa saja menggunakan alasan bahwa notaris tersebut tidak kooperatif dalam memberikan keterangan menyangkut akta yang dibuatnya, sehingga polisi melakukan upaya paksa.

Adapun perbedaannya dengan penelitian ini adalah terletak pada fokus pembahasannya. Pembahasan penelitian saya dititikberatkan pada:

- a. Protokol PPAT yang masih dikuasai oleh ahli waris PPAT yang meninggal dunia; dan
- b. Sejauhmana tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Sulawesi Selatan selaku pihak yang berwenang menunjuk PPAT yang akan disertai tanggungjawab untuk menerima Protokol dari PPAT yang meninggal dunia.



Sebenarnya penelitian tentang “Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris” telah relatif banyak diajukan oleh mahasiswa fakultas hukum khususnya yang mengambil jurusan/bagian hukum perdata, tetapi khususnya mengenai kedudukan Tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris belum pernah diajukan atau diteliti oleh peneliti lainnya, Sehingga penelitian ini adalah yang pertama.

Untuk menelusuri keaslian penelitian ini juga, peneliti melakukan dengan cara mencari informasi yang dianggap dapat melengkapi literatur, baik melalui media lokal maupun nasional serta melakukan pencarian informasi lewat media internet. Dengan demikian berdasarkan hasil *searching* dan *hunting* dalam lingkup Perpustakaan Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin Makassar, maka penulis dapat mengambil kesimpulan bahwa penulisan karya ilmiah ini belum pernah dilakukan oleh siapapun, sehingga keasliannya dapat dipertanggungjawabkan. Namun demikian, sekiranya pernah dilakukan penelitian yang menitikberatkan pada Tanggungjawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Terhadap Protokol PPAT yang dikuasai oleh Ahli Waris, penulis mengharapkan penelitian ini dapat melengkapinya.



## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Landasan Teoritis

##### 1. Teori Tanggung Jawab

Tanggungjawab menurut pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan atau diperkarakan). Atau dalam konteks pengertian hukum adalah fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain.<sup>17</sup>

Secara umum tanggungjawab menurut Shidarta<sup>18</sup> dapat dibedakan sebagai berikut:

- (1). Tanggungjawab berdasarkan kesalahan (*liability base on fault*);
- (2). Praduga selalu bertanggungjawab (*presumption of liability*);
- (3). Praduga tidak bertanggungjawab (*presumption of non liability*);
- (4). Tanggungjawab mutlak (*strict liability*);
- (5). Pembatasan tanggungjawab (*limitation of liability*).

Prinsip tanggungjawab berdasarkan unsur kesalahan (*fault liability* atau *liability base on fault*) adalah prinsip yang umum berlaku dalam hukum pidana dan hukum perdata. Dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata khususnya Pasal 1365, prinsip ini dipegang secara teguh bahwa seseorang



---

<sup>17</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, Pusat Bahasa Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, Penerbit Balai pustaka: Jakarta.

<sup>18</sup> Rahman Abdullah, 2004. *Hukum dan Advokasi Konsumen*, Citra Aditya Bakti: Bandung,

dapat diminta pertanggungjawabannya secara hukum jika ada unsur kesalahan yang dilakukannya.

Pasal 1365 KUHPerdata, yang lazim dikenal sebagai pasal tentang perbuatan melanggar hukum menyatakan bahwa tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu mengganti kerugian tersebut.<sup>19</sup>

Prinsip praduga untuk selalu bertanggungjawab, prinsip ini menyatakan bahwa seseorang selalu dianggap bertanggungjawab (*Presumption of liability principle*), sampai ia dapat membuktikan ia tidak bersalah. Sedangkan prinsip praduga untuk tidak bertanggungjawab merupakan kebalikan dari prinsip kedua. Prinsip praduga untuk tidak bertanggungjawab (*presumption of nonliability principle*) umumnya hanya dikenal dalam bidang hukum perdata.

Prinsip tanggungjawab mutlak (*strict liability*) adalah prinsip tanggungjawab yang menetapkan kesalahan tidak sebagai faktor yang menentukan. Dalam doktrin hukum internasional pun terdapat dua teori tentang kesalahan negara yang membahas apakah tanggungjawab negara terhadap tindakannya yang melanggar hukum atau kelalaian itu mutlak atau apakah perlu adanya pembuktian kesalahan atau niat/hendak dari tindakan pejabat atau agen negara. Sedangkan prinsip pembatasan tanggungjawab (*limitation of liability principle*) umumnya banyak berlaku dalam bidang

ngan konsumen.

---

Pasal 1365 KUHPerdata



Terkait dengan tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan jabatannya, maka secara hukum perlu dilihat terlebih dahulu bagaimana sebenarnya perkembangan teori dan konsep tanggung jawab hukum serta perbuatan melawan hukum (selanjutnya disingkat dengan PMH) yang memberikan hak kepada masyarakat atau warga untuk menuntut ganti rugi terhadap penyelenggaraan tugas Kepala Kantor Wilayah badan Pertanahan Nasional yang merugikan kepentingannya. Umumnya konsep tanggung jawab hukum (*liability*) akan merujuk kepada tanggung jawab dalam bidang hukum publik (mencakup tanggung jawab hukum administrasi negara dan tanggung jawab hukum pidana) serta tanggung jawab dalam hukum privat atau perdata. Mengingat fokus yang dibahas dalam tesis ini adalah tanggung jawab Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional terhadap Protokol PPAT yang dikuasai oleh ahli waris, maka dalam hal ini akan dibahas tanggung jawab negara (*onrechsmatige overheid daadzaken/OOD*) terhadap suatu perbuatan yang bersifat melawan hukum (*onrechsmatige daad*).

Secara umum dapat dibedakan adanya dua jenis tanggung jawab dalam hukum perdata berdasarkan hukum perikatan, yakni: (a) tanggung jawab hukum karena perjanjian/hubungan kontraktual (*privity of contract*),<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Pasal 1338 BW: Semua persetujuan yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya; dan Pasal 1340 BW: Persetujuan-persetujuan hanya antara para pihak-pihak yang membuatnya. Persetujuan-persetujuan itu tidak dapat rugi kepada pihak-pihak ketiga; tak dapat pihak-pihak ketiga mendapat manfaat selain dalam hal yang diatur dalam Pasal 1317; lihat juga Pasal 1317 BW: Lagipun tak juga untuk meminta ditetapkannya suatu janji guna kepentingan seorang pihak ketiga, tetapan suatu janji, yang dibuat oleh seorang untuk dirinya sendiri, atau suatu pemberian sukannya kepada seorang lain, memuat suatu janji yang seperti itu. Siapa yang telah laksanakan seperti itu, tidak boleh menariknya kembali apabila pihak ketiga tersebut telah



dan (b) tanggung jawab karena undang-undang. Berikutnya, tanggung jawab yang lahir karena undang-undang tersebut juga mencakup dua hal, yakni (i) tanggung jawab yang timbul karena undang-undang saja atau (ii) tanggung jawab yang lahir sebagai akibat dari perbuatan orang, dimana perbuatan tersebut dapat bersifat sesuai hukum (perbuatan yang sah/halal) maupun perbuatan yang bersifat melawan hukum yang disebut juga dengan istilah Perbuatan Melawan Hukum/PMH (*tort*).<sup>21</sup> Tanggung jawab tersebut tidak hanya akibat perbuatannya sendiri melainkan juga akibat dari perbuatan orang atau benda yang berada di bawah kekuasaannya (Pasal 1367 BW).<sup>22</sup>

Sehubungan dengan itu, uraian ini menjelaskan bahwa jika dipandang dari keberadaan suatu kewajiban baik sebelum atau setelah terjadinya suatu peristiwa tak tentu (*accident*), maka terhadap tanggung jawab hukum, sebenarnya juga dapat dibedakan dalam dua hal, yakni (i) tanggung jawab sebelum terjadinya suatu kejadian, dan (ii) tanggungjawab setelah kejadian. Tanggung jawab sebelum sesuatu kejadian (*ex-ante liability*) adalah tanggung jawab untuk mematuhi semua UU dan/atau regulasi administrasi negara dalam rangka memberikan sesuatu yang layak kepada publik (contoh; *safety regulation, standar laik dagang/standard*

---

menyatakan hendak mempergunakannya.

<sup>21</sup> Pasal 1233 BW: Tiap-tiap perikatan dilahirkan baik karena persetujuan, baik karena undang-undang; lihat juga Pasal 1352 BW: Perikatan yang lahir karena undang-undang, timbul dari undang-undang sebagai undang-undang atau dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang'; dan Pasal 1353 BW: Perikatan yang lahir dari undang-undang sebagai akibat perbuatan orang, dari suatu perbuatan yang sah atau dari perbuatan yang melanggar hukum. [Prof R. H dan R. Tjitrosudibio.,\_Kitab U ndang-undang Hukum Perdata).

<sup>22</sup> Pasal 1367 BW: Seseorang tidak hanya bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatan sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan oleh perbuatan orang-orang yang berada di bawah kekuasaannya, atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah kekuasaannya.



*merchantability, standarlayanan/quality of services*, dan penerapan prinsip tata kelola yang baik terhadap penyelenggaraan sesuatu). Sementara untuk tanggungjawab setelah kejadian (*ex-post liability*), adalah tanggungjawab untuk memulihkan keadaan bagi yang dirugikan kepada keadaan yang semula. Kepentingan tersebut direpresentasikan dengan pembayaran sejumlah ganti rugi yang sesuai dengan kerugian yang diderita, sebagai bentuk kompensasi dari perbuatan tersebut.

Dalam paradigma *corrective justice*, prinsip dasar keberadaan tanggung jawab adalah kewajiban untuk memulihkan kembali sehingga dasar pemikirannya adalah untuk mengganti kerugian yang ditimbulkan sebagai konsekwensi hubungan kausalitas dari tindakan tersebut. Sementara dalam paradig *interactive justice* dasar keberadaan tanggung jawab adalah untuk menegakkan kewajiban yang seharusnya diemban oleh setiap orang dalam melakukan hubungan interaksinya kepada orang lain sehingga dasar pemikirannya adalah untuk mencegah setiap orang menyalahgunakan hak kebebasannya yang dengan sendirinya meletakkan praduga bersalah dan pembebanan pembuktian terbalik serta pembayaran sejumlah tertentu melebihi jumlah kerugian langsung sebagai bentuk penghukuman.

Menurut Rosa Agustina dalam disertasinya tentang Perbuatan Melawan Hukum, dinyatakan bahwa Perbuatan Melawan Hukum (selanjutnya disingkat dengan PMH) lahir karena adanya prinsip bahwa

siapa melakukan perbuatan yang membawa kerugian kepada orang lain, wajib mengganti kerugian tersebut



(Pasal 1365 BW). Prinsip ini merupakan turunan dari teori *corrective justice* yang mengajarkan bahwa setiap orang harus dilindungi hak-haknya dan dipulihkan keadaannya (seperti semula sebelum PMH itu terjadi) agar ada keseimbangan antara keadilan dan kepastian hukum yang merupakan tujuan hukum.<sup>23</sup>

Lebih lanjut Rosa Agustina juga menjelaskan bahwa dilihat dari wilayah hukumnya pengaturan mengenai PMH dapat dijumpai baik dalam dalam hukum pidana maupun dalam hukum perdata. Dalam kedua wilayah ini, konsep PMH memperlihatkan adanya persamaan dan perbedaan. Perbedaan yang pokok adalah perbuatan melawan hukum dalam pidana lebih memberi perlindungan kepada *public interest*, hak obyektif dan tujuannya adalah pemidanaan terhadap pelaku. Sementara PMH dalam hukum perdata, lebih memberikan perlindungan kepada *private interest*, hak subjektif, dan tujuannya adalah pemulihan hak yang dirugikan atau dengan kata lain meniadakan kerugian yang harus dideritanya.<sup>24</sup>

Kemudian dilihat dari aktornya, baik pelaku PMH dalam perdata maupun pidana, mereka sama-sama bertindak atas sesuatu yang bertentangan dengan larangan ataupun suruhan yang sudah dinormakan secara rasional ataupun positif. Oleh karena itu, dalam konsep hukum Indonesia dikatakan bahwa suatu tindak pidana adalah juga PMH, sehingga jika ingin menerapkan Pasal 1365 terhadap gugatan ganti rugi dari akibat suatu tindak pidana, maka setelah diputuskan terlebih dahulu bahwa



---

Rosa Agustina, 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*, Disertasi Hukum, Fakultas Hukum Indonesia, Depok, h. 91-96.

*Ibid*

perbuatan tersebut telah memenuhi unsur-unsur pidana sebagaimana yang didakwakan baru kemudian dilakukan gugatan perdatanya. Hal itu dilakukan dalam rangka mempermudah pembuktian untuk memperjelaskan unsur kesalahan yang seharusnya dibuktikan dalam PMH secara perdata. Dalam prakteknya hal tersebut juga dapat berjalan secara paralel, tergantung pada daluwarsanya tindakan itu sendiri. Dalam perkembangannya konsep pidana pun juga akan berubah, hal ini terlihat dalam rumusan pada Pasal 1 Rancangan Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyatakan:

1. Tiada seorang pun dapat dipidana atau dikenakan tindakan, kecuali perbuatan yang dilakukan telah ditetapkan sebagai tindak pidana dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku pada saat perbuatan itu dilakukan.
2. Dalam menetapkan adanya tindak pidana dilarang menggunakan analogi.
3. Ketentuan sebagaimana dimaksud pada Ayat (1) tidak mengurangi berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat yang menentukan bahwa seseorang patut dipidana walaupun perbuatan tersebut tidak diatur dalam peraturan perundang undangan.
4. Berlakunya hukum yang hidup dalam masyarakat sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) sepanjang sesuai dengan nilai-nilai Pancasila dan/atau prinsip-prinsip hukum umum yang diakui oleh masyarakat bangsa-bangsa.



Namun demikian, sebenarnya definisi PMH dalam perdata maupun pidana nantinya adalah jauh lebih luas karena juga mencakup kepada yang tertulis ataupun yang tidak tertulis, seperti tata susila, kepatutan dan kehati-hatian yang seharusnya dimiliki seseorang dalam pergaulan hidup dalam masyarakat atau terhadap harta benda masyarakat (Pasal 1339 BW).<sup>25</sup> Penilaian apakah suatu perbuatan termasuk PMH atau tidak, tidak cukup apabila hanya didasarkan pada pelanggaran karena kesengajaan saja melainkan juga karena kelalaian (Pasal 1366 BW).<sup>26</sup> Fakta bahwa seseorang telah melakukan pelanggaran terhadap suatu kaedah hukum dapat menjadi faktor pertimbangan untuk menilai apakah perbuatan yang menimbulkan kerugian tadi sesuai atau tidak sesuai dengan kepatutan yang seharusnya dimiliki setiap orang dalam pergaulan masyarakat.

Selanjutnya teori tersebut berkembang dari PMH yang berdasarkan atas kesalahan yang harus dibuktikan oleh si penggugat, menjadi PMH tanpa kesalahan (*strict liability*) dengan mekanisme pembuktian terbalik yang menjadi beban pembuktian dari yang digugat. Hal ini terjadi karena posisi yang tidak setimbang antara penggugat dengan tergugat sehingga demi kesamaan dihadapan hukum (*equality before the law*) maka beban pembuktian tersebut menjadi harus terbalik. Contohnya dapat dilihat dalam ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang No. 23 Tahun 1997 tentang Lingkungan Hidup (UU Lingkungan) dan Undang-undang No. 8 Tahun 1999



---

Pasal 1339 KUHPerd: Persetujuan tidak hanya mengikat apa yang dengan tegas di dalamnya, melainkan juga segala sesuatu yang menurut sifat persetujuan dituntut keadilan, ke biasaan, atau undang-undang.

Setiap orang bertanggungjawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan karena ya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan karena kelalaian atau kurang hati-hatinya.

tentang Perlindungan Konsumen (UU Perlindungan Konsumen).

Pada sisi yang lain, PMH juga dapat dilakukan kepada sikap tindak administrasi negara yang merugikan individu masyarakat. Hal itu sebelum adanya Undang-undang No. 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara (UU PTUN) adalah wilayah Hakim Perdata, namun setelah Undang-undang Pengadilan Tata Usaha Negara maka sepanjang menyangkut penetapan TUN yang bersifat individual, final dan konkrit maka harus diputuskan terlebih dahulu bahwa putusan TUN tersebut bersifat PMH, baru kemudian diteruskan secara perdata terhadap gugatan kerugian yang dideritanya berdasarkan PMH. Selain menyangkut putusan yang individual, final dan konkrit tersebut, gugatan PMH kepada tindakan administrasi negara, dapat juga terjadi dalam bentuk gugatan terhadap tindakan kelalaian TUN untuk melakukan sesuatu kewajiban tertentu. Jika ia diwajibkan oleh undang-undang untuk melakukan hal tertentu, namun ternyata tidak melakukan apapun, maka yang dirugikan menjadi berhak menuntut hal tersebut. Sayangnya terhadap hal ini, secara nyata tidak tegas diangkat oleh Undang-undang PTUN dari kewenangan hakim Perdata.

Sehubungan dengan itu, secara garis besar dapat dipahami bahwa konsep PMH adalah sebenarnya bersifat terbuka dimana hal tersebut memberikan kepada hakim untuk menemukan hukum sesuai dinamika masyarakatnya, dan dengan sendirinya akan berkembang secara terus menerus. Bahkan, dalam unsur 'melawan hukum' itu sendiri juga mencakup

yang aktif dan juga tindakan yang pasif, dimana menurut MA melekatnya sifat aktif pada PMH dapat dilihat apabila perbuatan



tersebut dilakukan dengan sengaja mengakibatkan kerugian orang lain. Sebaliknya, jika suatu perbuatan diam atau dengan sikap pasif (mendiamkan sesuatu) yang dengan sengaja bertujuan untuk merugikan orang lain, maka ia telah melawan hukum dengan tanpa harus menggerakkan badannya.

Sebagai catatan pembandingan di negara-negara *Common Law* khususnya Inggris dan Amerika Serikat, konsep perbuatan melawan hukum dapat dipadankan dengan istilah *Tort* yang merujuk dari bahasa Perancis yang berarti suatu kesalahan yang terhadapnya dapat dimintakan kompensasi atau pertanggungjawaban ganti rugi.

Menurut hukum perdata, dasar pertanggungjawaban dibagi menjadi dua macam, yakni kesalahan dan risiko. Dengan demikian dikenal dengan pertanggungjawaban atas dasar kesalahan (*liability without based on fault*) dan pertanggungjawaban tanpa kesalahan yang dikenal (*liability without fault*) yang dikenal dengan tanggung jawab risiko atau tanggung jawab mutlak (*strict liability*).<sup>27</sup> Prinsip dasar pertanggungjawaban atas dasar kesalahan mengandung arti bahwa seseorang harus bertanggungjawab karena ia melakukan kesalahan karena merugikan orang lain.



---

Titik Triwulan dan Shinta Febrian, 2010. *Perlindungan Hukum bagi Pasien*, Prestasi Jakarta. h. 49.

Menurut Abdul Kadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (tort liability) dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:<sup>28</sup>

1. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intentional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian.
2. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tort liability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*intermingled*).
3. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*strict liability*), didasarkan pada perbuatannya baik secara sengaja maupun tidak sengaja, artinya meskipun bukan kesalahannya tetap bertanggung jawab atas kerugian yang timbul akibat perbuatannya.

Selain itu, dikenal ada pula yang dikenal dengan istilah perbuatan melawan hukum yang mana Pada prinsipnya, tujuan dibentuknya sistem hukum yang kemudian dikenal dengan perbuatan melawan hukum tersebut adalah untuk dapat tercapai seperti apa yang disebut oleh pribahasa latin, yaitu (*juris praecepta sunt haec honeste vivere, alterum non ledere, suum*



---

Abdulkadir Muhammad, 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, p. 503.

*cuque tribune*) artinya semboyan hukum adalah hidup secara jujur, tidak merugikan orang lain dan memberikan orang lain haknya. Sebelum tahun 1919 yang dimaksud perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melanggar peraturan tertulis. Namun sejak tahun 1919 berdasar Arrest HR 31 Januari 1919 dalam perkara Cohen melawan Lindenbaum, maka yang dimaksud perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melanggar hak orang lain, hukum tertulis dan hukum tidak tertulis, kewajiban hukum serta kepatutan dan kesusilaan yang diterima di masyarakat.<sup>29</sup>

Berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara, yang dimaksud dengan perbuatan melawan hukum adalah perbuatan yang melawan hukum yang dilakukan oleh seorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dalam ilmu hukum dikenal 3 (tiga) katgori perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:<sup>30</sup>

1. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan.
2. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan (tanpa unsur kesengajaan maupun kelalaian).
3. Perbuatan melawan hukum karena kelalaian.

Jika ditinjau dari pengaturan KUHPerdara Indonesia tentang perbuatan melawan hukum lainnya, sebagaimana juga dengan KUHPerdara di negara sistem Eropa Kontinental, maka model tanggung jawab hukum adalah sebagai berikut:<sup>31</sup>



---

*Ibid.* h. 511.

Munir Fuady, 2010. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, Citra Aditya lung. h. 3.

*Ibid.* h. 3.

1. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian), sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara.
2. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian, sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1366 KUHPerdara.
3. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1367 KUHPerdara.

## 2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan norma dalam sistem norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan norma yang ditimbulkan dari ketidak pastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Pengertian kepastian hukum tersebut sejalan dengan pendapat dari E. Fernando M. Manulang<sup>32</sup> mengemukakan pengertian kepastian hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dari kekuasaan yang sewenang- wenang,



---

Mochtar Kusumaatmadja, 2002. *Konsep-Konsep Hukum dalam Pembangunan PT.* ndung, h. 10

sehingga hukum memberikan tanggungjawab pada negara untuk menjalankannya dalam hal ini tampak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan negara.

Soedikno Mertokusumo menyebutkan kepastian hukum sebagai perlindungan yustisia terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.<sup>33</sup>

Menurut Kelsen<sup>34</sup> bahwa hukum adalah suatu tatanan perbuatan manusia. Tatanan adalah suatu sistem aturan. Hukum bukanlah, seperti yang terkadang dikatakan, sebuah peraturan. Hukum adalah seperangkat peraturan yang mengandung semacam kesatuan yang kita pahami melalui sebuah sistem. Mustahil untuk menangkap hakikat hukum jika kita membatasi perhatian kita pada satu peraturan yang tersendiri. Hubungan-hubungan yang mempertautkan peraturan-peraturan khusus dari suatu tatanan hukum juga penting bagi hakikat hukum. hakikat hukum hanya dapat dipahami dengan sempurna berdasarkan pemahaman yang jelas tentang hubungan yang membentuk tatanan hukum tersebut.

Lebih lanjut menurut Kelsen<sup>35</sup> bahwa setiap usaha untuk mendefinisikan sebuah konsep harus dimulai dari penggunaannya yang umum terhadap kata tersebut, yang menunjukkan konsep yang dibicarakan. Dalam mendefinisikan konsep hukum, kita harus memulai



---

<sup>33</sup> *Ibid*

Hans Kelsen, 2006. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*, Penerbit Nusamedia & Jansa, h. 3.

*ibid*, h. 3-4

dengan mengkaji beberapa pertanyaan berikut: Apakah fenomena sosial yang lazim disebut “hukum” menampilkan suatu karakteristik umum yang membedakannya dari fenomena sosial lain dari jenis yang sama dan apakah karakteristik ini sedemikian pentingnya dalam kehidupan sosial manusia sehingga dapat dijadikan dasar dari suatu konsep yang berguna bagi pengetahuan tentang kehidupan sosial. Demi penghematan berpikir, orang harus memulainya dari kemungkinan pemakaian istilah hukum yang paling luas. Mungkin karakteristik yang kita cari semacam itu tidak bisa ditemukan. Mungkin penggunaan yang sesungguhnya sedemikian longgar sehingga fenomena yang disebut hukum tidak menunjukkan suatu karakteristik umum yang benar-benar penting. Namun jika karakteristik semacam itu dapat ditemukan, kita dibenarkan untuk memasukinya ke dalam definisi.

Menurut E. Utrecht<sup>36</sup> bahwa hukum adalah himpunan petunjuk hidup perintah-perintah dan larangan yang mengatur tata tertib dalam suatu masyarakat dan seharusnya ditaati oleh anggota masyarakat yang bersangkutan, oleh karena pelanggaran petunjuk hidup tersebut dapat menimbulkan tindakan oleh pemerintah atau penguasa masyarakat itu.

Definisi hukum dari Webster’s New International Dictionary<sup>37</sup> bahwa hukum adalah suatu aturan atau cara bertingkah laku atau *action* yang ditentukan atau diakui secara formal sebagai sesuatu yang mengikat melalui suatu pengendalian oleh otoritas tertinggi atau yang diwajibkan oleh suatu sanksi, diakui, atau dilaksanakan melalui pengawasan otoritas;



---

Achmad Ali, 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu kajian Filosofis dan Sosiologis)*, PT. Ung Tbk.: Jakarta, h. 32

*ibid*, h. 31

keseluruhan kumpulan kebiasaan-kebiasaan, praktik atau aturan-aturan yang merupakan aturan organik yang ditentukan sifat-sifat dan kondisinya oleh eksistensi suatu negara atau organisasi masyarakat lainnya.

Tampaknya bahwa ciri definisi hukum yang dimuat dalam kamus, memberikan batasan yang sangat luas tentang hukum. hal itu dapat difahami jika mengingat suatu kamus terkenal seperti di atas, disusun oleh suatu tim yang tentu saja memiliki berbagai pandangan berbeda tentang hukum. Dan tampaknya pandangan mereka diusahakan dikumpulkan dan diramu menjadi satu definisi bersama. Walaupun penulis tidak mengatakan sependapat dengan definisi yang dimuat oleh suatu kamus, tetapi ciri pendefinisian kamus seperti itu, lebih muda dimengerti oleh pembaca yang awam di bidang hukum. Paling tidaknya, definisi yang dimuat dalam kamus dengan cakupan yang luas sekali, dapat menjadi pegangan bagi orang awam untuk membuat suatu persepsi tentang apa yang dimaksud sebagai hukum.

Ada banyak ragam istilah dan pengertian tentang hukum yang dikemukakan oleh para pakar diantaranya adalah yang dikemukakan oleh Muchsin bahwa:<sup>38</sup>

“Hukum identik dengan istilah *law* dalam bahasa Inggris, *droit* dalam bahasa Perancis, *Recht* dalam bahasa Jerman, *recht* dalam bahasa Belanda, atau *dirito* dalam bahasa Italia. Namun kata hukum yang dikenal di Indonesia berasal dari bahasa Arab *hukm* yang berarti putusan (*judgement*) atau ketentuan (*provision*)”.

Selanjutnya Muchsin menyatakan bahwa:<sup>39</sup>



---

Muchsin, 2006. *Ikhtisar Ilmu Hukum*, Badan Penerbit IBLAM: Jakarta, h. 4

*Ibid*, h. 5

"Dalam ensiklopedi hukum Islam, hukum berarti menetapkan sesuatu atas sesuatu atau meniadakannya. Sedangkan menurut Ensiklopedi Indonesia, Hukum merupakan rangkaian kaidah, peraturan-peraturan tata aturan, baik tertulis maupun yang tidak tertulis, yang menentukan atau mengatur hubungan-hubungan antara para anggota masyarakat. Atau dalam arti luas, hukum dapat disamakan dengan aturan, kaidah, norma atau ajaran, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis, yang pada dasarnya berlaku dan diakui orang sebagai peraturan yang harus ditaati dalam kehidupan bermasyarakat dan apabila dilanggar maka akan dikenakan sanksi".

Definisi hukum dari Oxford English Dictionary adalah kumpulan aturan, perundang-undangan atau hukum kebiasaan, di mana suatu negara atau masyarakat mengakuinya sebagai suatu yang mempunyai kekuatan mengikat terhadap warganya.<sup>40</sup>

Menurut Paul Scholten bahwa hukum adalah suatu petunjuk tentang apa yang layak dilakukan dan apa yang tidak layak untuk dilakukan, jadi hukum itu bersifat suatu perintah.<sup>41</sup>

Sedangkan menurut Jhering<sup>42</sup> mendefinisikan bahwa hukum adalah sejumlah kondisi kehidupan sosial dalam arti luas, yang dijamin oleh kekuasaan negara melalui cara paksaan yang bersifat eksternal.

Teori hukum *funksional-struktural* dari Talcott Parsons yang dinamakan Teori Sibernetik menempatkan hukum sebagai salah satu dari sub sistem sosial yang berinteraksi saling pengaruh mempengaruhi satu sama lain dalam masyarakat bersama sub sistem sosial lainnya seperti: politik, ekonomi, sosial, budaya dan lain-lainnya.<sup>43</sup>

---

<sup>40</sup> *Ibid*, h. 5

Achmad Ali, 2002. *Keterpurukan Hukum di Indonesia (Penyebab dan Solusinya)*. Ghalia Anggota IKAPI: Jakarta, h. 31

Curzon, L.B., 1979. *Jurisprudence*, M & E Handbook, h. 140

Achmad Ali, 1998. *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone: 54



Secara spesifik Talcott Parsons merumuskan paradigma teoritiknya sebagai berikut:<sup>44</sup>

*“... , A social system of action, like a biological organism had needs which had to be met to ensure survival and parts which functioned to meet the needs, hence the label functionalist. The different parts (the family, schools, hospital, religion, etc) could be examined on their own, but the function of each part could only be understood in relation to the others than the system was seen as a whole. Social life was structure of different parts, hence the label ‘structuralist’...”*

Pengembangan teori siberetik dari Talcott Parsons<sup>45</sup> yang berpokok pangkal pada empat (4) proses fungsional dalam suatu sistem sosial yang terdiri dari: *adaptation*, *goal pursuance*, *pattern maintenance*, dan *integration*. Dengan *adaptation* dimaksudkan proses ekonomi; *goal pursuance* proses politik; *pattern maintenance* proses sosial dan *integration* proses hukum.

Tiap-tiap sub sistem memiliki fungsi masing-masing terdiri dari:<sup>46</sup>

- a) Sub sistem ekonomi berfungsi adaptasi (*adaptation*);
- b) Sub sistem politik berfungsi pencapaian tujuan (*goal pursuance*);
- c) Sub sistem sosial berfungsi integrasi (*integrations*);
- d) Sub sistem budaya berfungsi mempertahankan pola (*pattern maintenance*).

Harry C. Bredemeier<sup>47</sup> memandang fungsi hukum “*a law as integrative mechanism*”, ditumbuhkan dari analisisnya tentang fungsi-fungsi

---

<sup>44</sup> *Ibid*, h. 54-58

Soerjono Soekanto, 1982. *Kesadaran Hukum dan Kepatuhan Hukum*. Rajawali: 50

*Ibid*

Soerjono Soekanto, 1985. *Perspektif Teoritis Hukum Studi Dalam Masyarakat*, Rajawali ta, h. 35.



hukum serta hubungannya dengan fungsi sub sistem lain yang terdapat didalam masyarakat yaitu sub sistem politik, ekonomi, sosial dan budaya (pengembangan dari teori Sibernetik Talcot Parsons).

Hukum berfungsi sebagai “mekanisme untuk melakukan integrasi” terhadap berbagai kepentingan warga masyarakat, baik jika tidak ada konflik maupun setelah ada konflik.<sup>48</sup>

Jika hukum dipandang sebagai salah satu fenomena sosial, maka tidak dapat kita ingkari bahwa di dalam masyarakat selain hukum, masih ada lagi sub-sub sistem lainnya seperti politik, ekonomi dan budaya dan tempat hukum sebenarnya berada pada sub sistem sosial budaya.<sup>49</sup>

Fungsi hukum adalah sebagai suatu institut yang melakukan integrasi terhadap proses-proses yang berlangsung dalam masyarakat dan dalam posisi sebagai sarana pengintegrasi terhadap proses-proses yang berlangsung di dalam masyarakat, hukum menerima masukan-masukan dari bidang ekonomi, politik dan budaya untuk kemudian diolahnya menjadi luaran-luaran yang dikembalikan ke masyarakat. Siklus keluar masuknya bahan tadi, sekali lagi menunjukkan bahwa terdapat saling pengaruh mempengaruhi antara perubahan masyarakat dengan perubahan hukum.<sup>50</sup>

Talcot Parsons dengan teori sibernetiknya yang kemudian dikembangkan oleh Harry C. Bredemeier menunjukkan betapa tugas-tugas hukum serta hasil-hasilnya tidak sekedar merupakan urusan hukum,



---

*Ibid*

*Ibid*

*Ibid*

melainkan juga merupakan bagian dari proses kemasyarakatan yang lebih luas.<sup>51</sup>

Lebih lanjut menurut Ali bahwa hukum adalah sekumpulan asas, norma dan aturan yang diakui oleh negara dan belum tentu dibuat oleh negara untuk diperlakukan kepada warga masyarakat, tetapi belum tentu berlaku di dalam realitasnya karena faktor internal (psikologi) dan faktor eksternal (sosiologi dari para aktor hukum).<sup>52</sup>

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma.<sup>53</sup>

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai



Achmad Ali, 1998. *Menjelajah Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yarsif Watampone: 17

*Ibid*

Yance Arizona, *Apa itu Kepastian Hukum?*, [yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-hukum/](http://yancearizona.net/2008/04/13/apa-itu-hukum/) 13 April 2008. Law & Order., di akses tanggal 24 Juni 2017.

kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.

Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat. Guna memahami secara jelas mengenai kepastian hukum itu sendiri, berikut akan diuraikan pengertian mengenai kepastian hukum dari beberapa ahli.

Gustav Radbruch mengemukakan 4 (empat) hal mendasar yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, yaitu:

1. Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa hukum positif itu adalah perundang-undangan;
2. Bahwa hukum itu didasarkan pada fakta, artinya didasarkan pada kenyataan;
3. Bahwa fakta harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah dilaksanakan;
4. Hukum positif tidak boleh mudah diubah.<sup>54</sup>

Pendapat Gustav Radbruch tersebut didasarkan pada pandangannya bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan produk dari hukum atau lebih



---

Friedman, W., *Teori & Filsafat Hukum; Telaah Kritis Atas Teori-Teori Hukum (Susunan I)*, Rafindo Persada: Jakarta, 1993, h. 73

khusus dari perundang-undangan. Berdasarkan pendapatnya tersebut, maka menurut Gustav Radbruch, hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat harus selalu ditaati meskipun hukum positif itu kurang adil.<sup>55</sup>

Kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat menyamaratakan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamaratakan.<sup>56</sup>

Kepastian hukum merupakan pelaksanaan hukum sesuai dengan bunyinya sehingga masyarakat dapat memastikan bahwa hukum dilaksanakan. Dalam memahami nilai kepastian hukum yang harus diperhatikan adalah bahwa nilai itu mempunyai relasi yang erat dengan instrumen hukum yang positif dan peranan negara dalam mengaktualisasikannya pada hukum positif.<sup>57</sup>

Menurut Lon Fuller bahwa ada 8 (delapan) asas yang harus dipenuhi oleh hukum, yang apabila tidak terpenuhi, maka hukum akan gagal untuk disebut sebagai hukum, atau dengan kata lain harus terdapat kepastian hukum. Kedelapan asas tersebut adalah sebagai berikut:



---

*Ibid*

Sudikno Mertokusumo, 2007. *Hukum Acara Perdata, Edisi Keenam*, Penerbit, Liberty: , h. 160.

*Ibid*

- 1). Suatu sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, tidak berdasarkan putusan-putusan sesat untuk hal-hal tertentu;
- 2). Peraturan tersebut diumumkan kepada publik;
- 3). Tidak berlaku surut, karena akan merusak integritas sistem;
- 4). Dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum;
- 5). Tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan;
- 6). Tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang bisa dilakukan;
- 7). Tidak boleh sering diubah-ubah;
- 8). Harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.<sup>58</sup>

Pendapat Lon Fuller tersebut di atas dapat dikatakan bahwa harus ada kepastian antara peraturan dan pelaksanaannya, dengan demikian sudah memasuki ranah aksi, perilaku, dan faktor-faktor yang mempengaruhi bagaimana hukum positif dijalankan.

Beberapa hal yang mempengaruhi kepastian hukum dalam praktek adalah:

1. Dilihat dari substansi hukum terdapat berbagai sistem hukum yang berlaku, yakni hukum adat, hukum agama dan hukum barat. Ketiganya merupakan akibat politik hukum masa penjajahan yang bertujuan untuk menimbulkan kekacauan dalam lingkungan hukum tradisional.

2. Ditinjau dari segi bentuk maka sistem hukum yang berlaku lebih

---

Lon Fuller, 1971. *The Morality of Law*, New Heaven and London: Yale University Press,



mengandalkan pada bentuk-bentuk hukum tertulis. Pemakaian kaidah hukum adat atau hukum Islam hanya dipergunakan dalam hal-hal yang secara hukum ditentukan harus diperiksa dan diputus menurut kedua hukum tersebut. Penggunaan Yurisprudensi dalam mempertimbangkan suatu putusan hanya sekedar untuk mendukung peraturan hukum tertulis yang menjadi tumpuan utama

3. Hingga saat ini masih cukup banyak hukum tertulis yang dibentuk pada masa Pemerintah Hindia Belanda. Hukum-hukum ini bukan saja dalam banyak hal tidak sesuai dengan alam kemerdekaan, tetapi telah pula ketinggalan orientasi dan mengandung kekosongan-kekosongan baik ditinjau dari sudut kebutuhan dan fungsi hukum maupun Perkembangan masyarakat.
4. Keadaan hukum saat ini menunjukkan banyak aturan kebijakan (*beleidsregel*) baik yang berasal dari administrasi negara maupun dari badan justisial yang menyimpang dari ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku. Keadaan tersebut menimbulkan kerancuan dan ketidakpastian hukum.
5. Terdapat inkonsistensi dalam penggunaan asas-asas hukum atau landasan teoretik yang dipergunakan.
6. Perundang-undangan yang berlaku sudah tidak sesuai dengan perkembangan zaman (*out of date*). Kekurangan ini dapat diatasi apabila para penegak hukum berperan aktif mengisi berbagai

kekosongan atau memberikan pemahaman baru suatu kaidah.<sup>59</sup>

---

Bagir Manan, 1993. *Dasar-Dasar Konstitusional Peraturan Perundang-undangan*



Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum tersebut di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, dan dapat dilaksanakan. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif, serta dapat dilaksanakan, yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.

### 3. Pengawasan

#### 3.1 Pengertian Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam lingkungan masyarakat maupun lingkungan kerja, istilah pengawasan agaknya tidak terlalu sulit untuk dimengerti. Akan tetapi untuk memberikan batasan pengertian pengawasan, ternyata oleh para ahli dirasakan cukup sulit.

Pengawasan menurut Sudiyono<sup>60</sup> adalah Usaha untuk menjaga agar kegiatan pelaksanaan dapat dilakukan secara efektif dan efisien, sesuai dengan perencanaan, kebijakan dan peraturan atau perundangan yang



---

inar Grafika: Jakarta, h. 23.

Sudiyono, 2004. *Manajemen Pendidikan Tinggi, Buku Pegangan Kuliah*, Penerbit PT. ta: Jakarta, h. 67

berlaku, sehingga dapat mencapai sasaran dan tujuan organisasi dengan sebaik-baiknya.

Situmorang dan Juhir<sup>61</sup> mencoba memberikan pengertian pengawasan dengan menyatakan bahwa:

Istilah pengawasan dalam bahasa Indonesia berasal dari kata awas dapat diartikan sebagai suatu kegiatan mengawasi saja, dalam arti melihat sesuatu dengan seksama. Tidak ada kegiatan lain di luar itu, kecuali melaporkan hasil kegiatan mengawasi tadi.

Selanjutnya Siagian<sup>62</sup> memberikan pengertian pengawasan sebagai suatu proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.

Definisi tersebut menunjukkan bahwa terdapat hubungan yang erat antara perencanaan dan pengawasan, sehingga oleh Harold Kontz dan Cyrill O'Donnel<sup>63</sup> menyatakan bahwa *Planning and Controlling are two sides of the same coin*, yang artinya bahwa perencanaan dan pengawasan merupakan dua sisi mata uang yang sama.

Yayat<sup>64</sup> menyatakan bahwa pengawasan atau *controlling* adalah:

Mengamati dan mengalokasikan dengan tepat penyimpangan-penyimpangan yang terjadi. Dalam praktek pengawasan, tidak terlaksananya suatu kegiatan karena faktor pengaruh diluar jangkauan manusia atau lazim disebut sebagai *force majeure*, dan pelaku yang mengerjakan tidak memenuhi persyaratan yang diminta.

---

<sup>61</sup> Situmorang dan Juhir, 1998. *Aspek Pengawasan Dalam Pemerintahan*, Analisis Csis, Juli-September 1998, h. 17.

Siagian, 2003. *Kebijakan dan Pengawasan dalam Pembangunan*, Prisma No.3 , April 2.

*Ibid*

Herujito M. Yayat, 2001. *Force Majeur dan Praktek Pengawasan*, Citra Aditya: Bandung,



Batasan lain dari pengawasan dikemukakan oleh Mulyadi dan Setiawan<sup>65</sup> bahwa pengawasan sebagai segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui, untuk menilai kenyataan yang sebenarnya tentang pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Jika hal-hal yang dikemukakan tersebut di atas tidak dilaksanakan, maka besar kemungkinan akan timbul penyimpangan dan/atau penyelewengan-penyelewengan yang pada akhirnya akan berakibat tidak tercapainya tujuan yang telah ditentukan.

### 3.2 Mekanisme Pengawasan

Pengawasan menurut Sudiyono<sup>66</sup> dapat dibedakan atas pengawasan internal dan eksternal. Pengawasan internal dilakukan oleh aparat pengawasan dalam lingkungan organisasi atau unit kerja sendiri, sedangkan pengawasan eksternal dilakukan oleh aparat di luar organisasinya.

Menurut Soekarno dalam Kaho<sup>67</sup> bahwa:

Melalui pengawasan dapat diketahui apakah sesuatu dapat berjalan sesuai dengan rencana, sesuai instruksi atau asas yang telah ditentukan, dapat dikatakan kesulitan dan kelemahan dalam bekerja untuk kemudian diperbaiki dan juga dapat diketahui apakah sesuatu berjalan dan efektif.



Mulyadi dan Setiawan, 1999. *Hukum Administrasi Negara*, Lembaga Administrasi karta, h. 63.

Sudiyono, *Op.cit*, h. 68

Yosep Rihu Kaho, 1997. *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia Beberapa Faktor Yang Mempengaruhi Pelaksanaannya*, CV Rajawali: Jakarta, h. 164

Menurut Manullang dalam Kaho<sup>68</sup> bahwa hal yang sangat penting dalam pengawasan adalah menentukan standar (alat pengukur), mengadakan penilaian (*evaluate*), dan mengadakan tindakan perbaikan (*corrective action*), dimana ketiga hal ini disebut juga sebagai proses pengawasan.

Handyaningrat<sup>69</sup> menyatakan bahwa pengawasan dapat dilakukan melalui berbagai cara yakni:

1. Pengawasan dari dalam (*internal control*) yaitu suatu pengawasan yang dilakukan oleh aparatur/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan itu bertindak atas nama pimpinan organisasi.
2. Pengawasan dari luar organisasi (*external control*) yaitu pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat pengawasan bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi itu, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi itu karena permintaannya;
3. Pengawasan Preventif ialah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilakukan. Maksudnya adalah mencegah terjadinya kekeliruan /kesalahan dalam pelaksanaan tugas;
4. Pengawasan Represif, adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksudnya adalah untuk menjamin kelangsungan pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang ditetapkan.

Menyangkut mekanisme pengawasan menurut Sujamto<sup>70</sup> bahwa ada tiga langkah pokok yang harus dilaksanakan, yakni:

Pertama, menetapkan beberapa jenis standar atau sasaran. Kedua, mengukur membandingkan kenyataan yang sebenarnya terhadap standar. Ketiga, identifikasi penyimpangan dan pengambilan tindakan korektif.



---

*Ibid* h. 164

Handyaningrat, 1982. *Pengawasan Aparatur Pemerintah*, Penerbit Erlangga: Surabaya,

Sujamto, 1995. *Cakrawala Otonomi Daerah*, Sinar Grafika: Jakarta, h. 89.

Jadi, pengawasan merupakan segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.

Menurut hemat peneliti bahwa standar pengawasan sebagaimana diuraikan di atas setidaknya harus mengandung 3 (tiga) aspek yakni: rencana yang telah ditetapkan, ketentuan dan kebijaksanaan yang berlaku serta prinsip-prinsip daya guna dan hasil guna dalam melaksanakan pekerjaan.

Menurut Salindeho<sup>71</sup> bahwa mekanisme pengawasan ditujukan untuk mengevaluasi apa yang dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerjanya dan apabila perlu menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana. Jadi, pengawasan dapat dianggap sebagai aktivitas untuk menemukan dan mengoreksi penyimpangan-penyimpangan dalam hasil yang dicapai dari aktifitas-aktifitas yang telah direncanakan sebelumnya.

### **3.3 Tujuan dan Fungsi Pengawasan**

Pengawasan menurut Sudiyono<sup>72</sup> bertujuan agar pelaksanaan tugas berjalan lancar sesuai dengan rencana dan tata peraturan yang berlaku. Sedangkan fungsi pengawasan adalah mencegah penyebab timbulnya hambatan-hambatan yang mengganggu pencapaian tujuan atau misi organisasi.



---

Salindeho, 1995. *Otonomi di Indonesia Dalam Rangka Kedaulatan*. Laras: Jakarta, h. 25.  
Sudiyono, *Op.cit*, h. 68

Menurut Situmorang dan Juhir<sup>73</sup> bahwa pengawasan diadakan dengan maksud untuk:

- a. Mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak;
- b. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang di buat oleh pegawai dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru;
- c. Mengetahui apakah penggunaan *Budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasaran dan sesuai dengan yang telah direncanakan;
- d. Mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti telah ditentukan dalam *planning* atau tidak;
- e. Mengetahui hasil pekerjaan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar.

Lebih lanjut menurut Situmorang dan Juhir<sup>74</sup> bahwa:

Tujuan pengawasan yang di dalamnya telah mencakup fungsi *controlling* adalah:

- a. Agar tercipta aparatur Pemerintahan yang bersih dan wewenang yang didukung oleh suatu sistem manajemen Pemerintahan yang berdaya guna dan berhasil guna serta ditunjang oleh partisipasi masyarakat dalam wujud pengawasan masyarakat (kontrol sosial) yang objektif dan bertanggung jawab;



---

Situmorang dan Juhir, *Op.cit*, h. 22-23.

*Ibid* h. 22-23

- b. Agar pemerintah tertib administrasi dilingkungan aparatur Pemerintahan, timbulnya disiplin kerja yang sehat, agar tercipta kelugasan dalam melaksanakan tugas, fungsi atau kegiatan, tumbuhnya budaya malu dalam diri masing-masing aparat, rasa bersalah dan rasa berdosa yang lebih mendalam untuk berbuat hal-hal yang tercela.

Berdasarkan hal-hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan bahwa pengawasan memegang peranan yang sangat penting dan menentukan dalam usaha mencapai suatu tujuan organisasi. Secara filosofis, pengawasan sangat dibutuhkan karena manusia bersifat salah atau khilaf, sehingga perlu diamati, dengan maksud bukan untuk mencari kesalahannya kemudian menghukumnya, akan tetapi lebih ditujukan untuk mendidik dan membimbingnya.

#### **4. Pembinaan**

##### **4.1 Pengertian Pembinaan Organisasi**

Pembinaan yang dibahas dalam penelitian ini adalah pembinaan organisasi karena Pejabat Pembuat Akta Tanah dan badan pertanahan termasuk dalam bentuk organisasi. Di karenakan PPAT sebagai pembantu badan pertanahan dalam hal pembuatan akta-akta otentik wajib menyimpan, menjaga, dan memelihara seluruh dokumen terkait pertanahan dalam suatu Protokol PPAT.

Pengertian pembinaan diambil dari istilah pembinaan organisasi  
rhubungan erat dengan pembinaan pejabat pembuat akta tanah  
tor pertanahan karena pembinaannya termasuk pembinaan yang



bersifat fungsional. Istilah pembinaan organisasi menunjukkan kepada sesuatu mengenai organisasi dan cara-cara membinanya. Berdasarkan pengertian organisasi menurut Edgar Schein Suatu organisasi merupakan koordinasi aktivitas-aktivitas sejumlah orang yang rasional untuk mencapai tujuan umum yang eksplisit melalui pembagian kerja dan fungsi alui pula suatu hirarki kewenangan dan pertanggung jawaban Pembinaan organisasi merupakan suatu usaha yang diarahkan untuk kemajuan organisasi atau merupakan sub bagian yang utama dari organisasi.<sup>75</sup>

Pembinaan adalah suatu tindakan, proses, hasil atau pernyataan menjadi lebih baik. Dalam hal ini menunjukkan adanya kemajuan, peningkatan pertumbuhan, evolusi atas berbagai kemungkinan, berkembang atau peningkatan atas sesuatu. Ada dua unsur dari pengertian ini yakni pembinaan itu bisa berupa suatu tindakan, proses atau pernyataan tujuan dan kedua pembinaan bisa menunjuk kepada “perbaikan” atas sesuatu, Dengan menggabungkan kedua kata tersebut. Organisasi dan Permbinaan, maka dapatlah disimpulkan bahwa pembinaan organisasi adalah suatu tindakan, proses atau hasil dari suatu tindakan lebih lanjut, kemajuan atau peningkatan dari pertumbuhan sesuatu organisasi. Menurut pengertian ini, maka pembinaan organisasi adalah setiap apapun yang dikerjakan untuk peningkatan organisasi ke arah yang lebih baik dari pada keadaan semula. Beberapa pengertian pembinaan organisasi dari berbagai literatur:<sup>76</sup>



---

Miftah Thoha, 2002. *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Raja Grafindo Jakarta, h. 181.

Miftah Thoha, *Ibid*, h. 183.

- a. Pembinaan organisasi adalah suatu jawaban atas setiap perubahan, suatu strategi pendidikan yang kompleks yang ditujukan untuk mengubah kepercayaan, sikap, tujuan dan struktur organisasi. Dengan demikian mereka akan bisa menyesuaikan lebih baik terhadap teknologi baru, pasaran baru, tantangan-tantangan dan kerumitan dari perubahan itu sendiri;
- b. Pembinaan organisasi dapat pula diartikan sebagai suatu usaha yang terencana dan menopang untuk menerapkan ilmu perilaku bagi suatu sistem penyempurnaan, penggunaan teknik yang reflektif dan metode analisis diri.

Walaupun telah banyak dirumuskan oleh beberapa ahli organisasi, akan tetapi berikut ini diberikan batasan yang sekiranya merupakan kesimpulan dari definisi-definisi mengenai pembinaan organisasi tersebut, mana dikemukakan oleh Miftah Thoha bahwa Pembinaan adalah suatu usaha yang berencana yang meliputi organisasi secara keseluruhan dan dikelola dari pucuk pimpinan untuk meningkatkan efektivitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang berencana di dalam proses organisasi, dengan mempergunakan pengetahuan ilmu perilaku. Rumusan ini menunjukkan bahwa pembinaan organisasi tidaklah hanya sesuatu yang dikerjakan untuk pencapaian keadaan organisasi yang lebih baik, melainkan suatu jenis proses perubahan yang khusus dirancang untuk menghasilkan suatu hal yang khusus pula.<sup>77</sup>



ari beberapa definisi pembinaan diatas, jelas bagi kita maksud dari

---

Miftah Thoha, *Ibid*, h. 185

pembinaan itu sendiri dan pembinaan tersebut bermuara pada adanya perubahan kearah yang lebih baik dari sebelumnya, yang diawali dengan kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pembiayaan, koordinasi, pelaksanaan, dan pengawasan suatu pekerjaan untuk mencapai tujuan dengan hasil yang lebih baik.<sup>78</sup>

Dalam penelitian ini, pengertian pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh badan pertanahan adalah pembinaan mengenai fungsi dari Pejabat Pembuat Akta Tanah itu sendiri yang berkenaan dengan penyimpanan dan pemeliharaan Protokol oleh PPAT yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dikarenakan PPAT sebelumnya meninggal dunia serta tanggung jawab dari Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional itu sendiri dalam hal ahli waris PPAT yang meninggal yang menguasai Protokol namun tidak mau menyerahkan Protokol tersebut kepada PPAT yang ditunjuk.

#### 4.2 Tujuan Pembinaan Organisasi

Tujuan umum pembinaan organisasi yang sekiranya dapat meliputi tujuan-tujuan khusus dari masing-masing organisasi antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut:<sup>79</sup>

- a). Untuk meningkatkan tingkat kepercayaan dan dukungan diantara para anggota organisasi. Tujuan ini tercermin dari pengertian kolaborasi di atas yang ingin menciptakan saling



Tesis Asmarani Ramli Tahun 2011 dengan judul *Penerapan Fungsi Pembinaan dan an Pejabat Pembuat Akta Tanah Oleh Pejabat Pada Badan Pertanahan*, Program Pasca iversitas Hasanuddin Makassar, 2011, h. 26.

Miftah Thoha, *Op.Cit.* h. 194.

kepercayaan antara atasan dan atasan, atasan-bawahan, dan antara para bawahan. Untuk meningkatkan kesadaran konfrontasi dengan masalah-masalah organisasi, baik di dalam kelompok ataupun diantara anggota- anggota kelompok. Tujuan ini bermaksud bahwa setiap ada masalah dalam organisasi, maka masalah tersebut tidak boleh dibiarkan. Dengan pembinaan organisasi semua masalah akan dapat dipecahkan dan diatasi. Pembinaan organisasi memecahkan masalah secara tuntas;

- b). Meningkatkan suatu lingkungan “kewenangan dalam tugas” yang didasarkan atas pengetahuan dan keterampilan. Hal ini berarti bahwa setiap tugas dan peranan yang di dalamnya melekat kewenangan untuk melakukan tugas dan peran tersebut, hendaknya didasarkan atas pengetahuan dan keterampilan. Tidak didasarkan atas pilih kasih dan perasaan suka dan tidak suka. Pembinaan organisasi senantiasa dasar berpijaknya pada ilmu pengetahuan, akal sehat dan didukung adanya keterampilan-keterampilan tertentu, bukan didasarkan atas emosi;
- c). Untuk meningkatkan tingkat keterbukaan dalam berkomunikasi baik vertical, horizontal maupun diagonal. Dengan demikian tujuan ini tidak mengenal kerahasiaan, artinya bahwa aktifitas pembinaan organisasi itu bukanlah misterius dan serba rahasia;
- d). Untuk meningkatkan tingkat kesemangatan dan kepuasan



orang-orang yang ada di dalam organisasi. Semangat kerja yang ada dan kepuasan yang diperoleh semua orang di dalam organisasi, melalui pembinaan organisasi dapat ditingkatkan. Dengan demikian pembinaan organisasi lebih berorientasi pada segi personal dibandingkan dengan segi non personal;

- e). Untuk mendapatkan pemecahan yang sinergi terhadap masalah-masalah yang mempunyai frekuensi yang besar. Pemecahan masalah yang sinerji ini dapat diartikan sebagai sejumlah energi dari suatu kelompok yang dapat dikendalikan. Pemecahan masalah seperti ini merupakan pemecahan yang kreatif. Cara pemecahan masalah ini, semua pihak menekankan pada kerja sama di bandingkan dengan mengandalkan pada persaingan dalam konflik;
- f). Untuk meningkatkan pertanggung jawaban pribadi dan kelompok baik di dalam pemecahan dan implementasi rencana.

Adapun tujuan pembinaan Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Badan Pertanahan adalah untuk menghindari pembuatan akta yang tidak sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku dan untuk mewujudkan hukum dalam pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## 5. Penegakan Sanksi

Sanksi menurut Haryono<sup>80</sup> berarti semua aktivitas pemerintah yang dirancang untuk mengatasi kecenderungan para pemegang peran untuk



Waty Sumarty Haryono, 1998. *Implementasi Hukum di Bidang Analisis Mengenai Lingkungan Sebagai Sarana Perlindungan Lingkungan di Sulawesi Selatan*. Disertasi. Hasanuddin: Makassar, h. 92.

menyimpang. Berfungsi untuk meningkatkan kepatuhan kepada norma yang dikehendaki, Sanksi pada hakekatnya merupakan reaksi terhadap pelanggaran suatu kaidah.

Secara lebih luas Achmad Ali menjelaskan bahwa paling tidak sanksi mengandung unsur-unsur:<sup>81</sup>

- (1) Sanksi merupakan reaksi, akibat atau konsekuensi terhadap pelanggaran atau penyimpangan kaidah sosial (baik kaidah hukum maupun kaidah sosial lain yang non hukum);
- (2) Sanksi merupakan kekuasaan atau alat kekuasaan untuk memaksakan ditaatinya kaidah sosial tertentu;
- (3) Khususnya mengenai sanksi hukum, maka sanksi hukum pada garis besarnya dapat dibedakan atas sanksi privat dan sanksi publik.

Pentingnya sanksi hukum menurut Abdullah Marlang<sup>82</sup> adalah bahwa penjatuhan sanksi dampaknya sangat luas di masyarakat, karena dengan adanya sanksi akan memberikan isyarat bahwa peraturan yang ada bukan sekedar tertulis di atas kertas atau gertakan saja. Dalam penegakan hukum lingkungan dikenal tiga sanksi yaitu sanksi administratif, sanksi perdata dan sanksi pidana.

Khusus mengenai penegakan hukum melalui sanksi administratif menurut Siti Sundari Rangkuti<sup>83</sup> dapat dilakukan secara preventif dan represif. Penegakan hukum secara preventif berarti pengawasan aktif

---

<sup>81</sup> Achmad Ali. 1996. *Menguak Tabir Hukum*. Cha ndra Pratama: Jakarta, h. 62.

Abdullah Marlang, 1997. *Penegakan Hukum di Bidang Konservasi Sumber Daya Alam dan Ekosistemnya di Sulawesi Selatan (Sebuah Kajian Hukum Perlindungan Hukum Lingkungan)*. Disertasi. Universitas Hasanuddin: Ujung Pandang, h. 435.

Siti Sundari Rangkuti, 1991. *Inovasi Hukum Lingkungan : Dari Ius Constitutum ke Ius Cogens*. Pidato Pengukuhan. Universitas Airlangga: Surabaya, h. 8.



dilakukan terhadap kepatuhan atas peraturan tanpa kejadian langsung yang menyangkut peristiwa konkrit yang menimbulkan dengan bahwa peraturan hukum telah dilanggar. Upaya ini dapat dilakukan dengan penyuluhan, pemantauan dan penggunaan kewenangan yang bersifat pengawasan kemudian penegakan hukum secara represif dilaksanakan dalam hal perbuatan melanggar peraturan dan bertujuan untuk mengakhiri secara langsung perbuatan terlarang itu.

Dalam hukum administrasi menurut Philipus M. Hadjon sanksi-sanksi administratif adalah:<sup>84</sup>

1. *Bestuurdwang* (paksaan pemerintahan);
2. Penarikan kembali keputusan (*ketetapan*) yang menguntungkan (*izin, pembayaran, subsidi*);
3. Pengenaan denda administratif;
4. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Kemudian dalam berbagai peraturan perundang-undangan menyebutkan tentang sanksi administratif berupa pencabutan izin usaha dan/atau kegiatan. Tujuan dari sanksi administrasi menurut Abdullah Marlang<sup>85</sup> adalah agar perbuatan melanggar hukum tersebut segera dihentikan dan mengembalikan kepada keadaan semua sebelum adanya pelanggaran, mematuhi segala perintah sesuai dengan sanksi yang dijatuhkan kepadanya. Sanksi administratif ini bila dibandingkan dengan sanksi lainnya (sanksi perdata dan sanksi pidana), maka sanksi



---

Philipus M. Hadjon, dkk., 1997. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Gadjah Mada Press: Yogyakarta, h. 245-246.

Abdullah Marlang, 1997, *Op.Cit.*, h. 436.

administratif memiliki kelebihan yaitu dapat mencegah terjadinya pencemaran atau perusakan lingkungan, sebelum pencemaran / pengrusakan lingkungan itu terjadi.

Menurut Adjie<sup>86</sup> bahwa:

“Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris adalah Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Notaris”.

Lebih lanjut menurut Adjie<sup>87</sup> bahwa:

“Dalam melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan penjatuhan sanksi Majelis Pengawas harus berdasarkan kewenangan yang telah ditentukan UUJN sebagai acuan untuk mengambil keputusan. Hal ini perlu dipahami karena anggota Majelis Pengawas tidak semua berasal dari Notaris, sehingga tindakan atau keputusan dari Majelis pengawas harus mencerminkan tindakan suatu Majelis Pengawas sebagai suatu badan, bukan tindakan anggota Majelis Pengawas yang dianggap sebagai tindakan instansi”.

Hakikat sanksi menurut Adjie<sup>88</sup> adalah suatu paksaan berdasarkan hukum, juga untuk memberikan penyadaran kepada pihak yang melanggarnya bahwa suatu tindakan yang dilakukannya telah tidak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, dan untuk mengembalikan yang bersangkutan agar bertindak sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, juga untuk menjaga keseimbangan berjalannya suatu aturan hukum.



Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Aditama: Bandung, 2008, h. 131.

*Ibid*, h. 133

Habib Adjie, 2008. *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. PT. Refika Aditama: Bandung, h. 201.

Lebih lanjut menurut Adjie bahwa ada 2 (dua) jenis sanksi perdata jika notaris melakukan tindakan pelanggaran terhadap pasal-pasal tertentu dalam UUJN yakni apabila:<sup>89</sup>

1. Akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan; dan
2. Akta notaris menjadi batal demi hukum.

Akibat dari akta notaris yang seperti itu, maka ini dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga kepada notaris.<sup>90</sup>

Menurut Adjie dalam UUJN ditentukan ada 5 (lima) jenis sanksi administratif yaitu teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian tidak hormat.<sup>91</sup> Sanksi terhadap notaris menunjukkan bahwa notaris bukan sebagai subjek yang kebal terhadap hukum. Terhadap notaris dapat dijatuhi sanksi perdata dan administratif, juga dapat dijatuhi sanksi etika dan sanksi pidana.<sup>92</sup>

## **B. Pejabat Pembuat Akta Tanah**

### **1. Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bagaikan 2 (dua) sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap), dan pada sisi yang kedua Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi



---

*Ibid*, h. 205

*Ibid*

*Ibid*, h. 213

*Ibid*, h. 220

atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang menjalankan hak dan kewajiban Jabatan. Jadi segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan.<sup>93</sup> Pejabat umum adalah seseorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum dibidang tertentu.<sup>94</sup>

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yakni:

1. Pasal 1 Angka (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah (UUHT), menyatakan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, PPAT adalah Pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta tanah tertentu, yaitu akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau



---

Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat ka Aditama*, Bandung, h. 18.

Boedi Harsono, 2007, “*PPAT Sejarah dan Kewenangannya*”, Majalah RENVOL, IV, Januari 2007, h. 11

meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.<sup>95</sup>

3. Pasal 1 Angka (5) Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah menyatakan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah”;
4. Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu”.

Dalam Pengelolaan bidang pertanahan di Indonesia, terutama dalam kegiatan pendaftaran tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), merupakan pejabat umum yang menjadi mitra instansi Badan Pertanahan Nasional guna membantu menguatkan atau mengukuhkan setiap perbuatan hukum atas bidang tanah yang dilakukan oleh subjek hak yang bersangkutan yang dituangkan dalam suatu akta otentik. PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik



---

Effendi Perangin, 1986. *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Rajawali, 3.

mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar pendaftarannya.<sup>96</sup>

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menunjukkan bahwa kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah sebagai pejabat umum, meskipun dalam peraturan perundang-undangan tersebut tidak memberikan definisi tentang apa yang dimaksud dengan “pejabat umum” hanya menyatakan pejabat umum tersebut merupakan orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum.

Pejabat Pembuat Akta Tanah dibedakan atas 4 (empat) kategori, yakni:

#### 1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat pembuat Akta Tanah adalah Pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Miliki Atas Satuan Rumah Susun.<sup>97</sup>

<sup>96</sup> Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

<sup>97</sup> Pasal 1 Angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan definisi PPAT. Kategori PPAT ini merupakan PPAT Notaris meskipun tidak disebutkan secara tegas dalam definisinya, namun mengacu pada syarat pengangkatannya pada Pasal 6 Ayat (1) yang menyatakan bahwa “Syarat untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah/PPAT adalah: (a). Warga Negara Indonesia; (b). Berusia Paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun; (c). Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat; (d). Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih; (e). Sehat jasmani dan rohani; (f). *berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan*; (g). *Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan*; dan (h). *Telah menjalani atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun dan telah lulus pendidikan kenotariatan*. Maka disimpulkan bahwa PPAT kategori ini adalah notaris.

Selanjutnya Pasal 14 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI Nomor 1 Tahun 2016 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang



## 2. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat Akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan Camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.<sup>98</sup>

## 3. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus

Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program-program atau tugas pemerintah tertentu.<sup>99</sup>

---

*Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* yang menyatakan bahwa Untuk dapat mengikuti ujian PPAT, yang bersangkutan berusia paling kurang 30 (tiga puluh) tahun dan wajib mendaftar pada panitia pelaksana ujian Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dengan melengkapi persyaratan:

1. fotocopy KTP yang masih berlaku;
2. fotocopy sertifikat Pendidikan dan Pelatihan Pertama PPAT yang dilegalisasi oleh pejabat yang berwenang;
3. pas photo berwarna dengan ukuran 4X6 sebanyak 3 (tiga) lembar; dan
4. fotocopy ijazah S1 dan Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi yang dilegalisir oleh pejabat yang berwenang; atau
5. fotocopy ijazah Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Magister Kenotariatan yang dilegalisir oleh
6. pejabat yang berwenang.

Pasal 1 Angka (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* menyatakan definisi PPAT Sementara.

Pasal 1 Angka (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* menyatakan definisi PPAT Khusus.



#### 4. Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti (PPAT Pengganti)

Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti (PPAT Pengganti) adalah yang menggantikan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berhalangan, misalnya karena cuti.<sup>100</sup>

Mengenai pengangkatan dan pemberhentian PPAT, hal tersebut dijelaskan dalam Pasal 7 Ayat (1) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo. Pasal 5 Ayat (1) PP No.37/1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Jo. Pasal 11 Ayat (1) 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 menyebutkan bahwa “PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia”. PPAT diangkat untuk menjalankan jabatan paling lama sampai usia 65 tahun.

Syarat dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Pada Pasal 6 PP 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah adalah:

- 1) Warga Negara Indonesia;
- 2) berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- 3) berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;



<sup>100</sup> Pasal 31 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* menyatakan definisi PPAT Pengganti.

- 4) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- 5) sehat jasmani dan rohani;
- 6) berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- 7) Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- 8) telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

Selain itu, syarat untuk berhenti menjabat sebagai PPAT pada Pasal 8 PP 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah adalah:

- (1). PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena:
  - a. meninggal dunia;
  - b. telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun; atau
  - c. diberhentikan oleh Menteri sesuai ketentuan dalam Peraturan

merintah ini.



- (2). Ketentuan usia sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b dapat diperpanjang paling lama 2 (dua) tahun sampai dengan usia 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan.
- (3). PPAT Sementara dan PPAT Khusus berhenti melaksanakan tugas PPAT apabila tidak lagi memegang jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 ayat (3) huruf a dan b, atau diberhentikan oleh Menteri.
- (4). Ketentuan lebih lanjut mengenai perpanjangan masa jabatan dan pengangkatan kembali PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dengan Peraturan Menteri.

Selain itu, dijelaskan pula dalam Pasal 45 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 dinyatakan bahwa kewajiban PPAT adalah:

- 1) Menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT;
- 3) Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya;
- 4) Menyerahkan protokol PPAT dalam hal :
  - a. PPAT yang berhenti menjabat sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;



- b. PPAT Sementara yang berhenti sebagai PPAT Sementara kepada PPAT Sementara yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;
  - c. PPAT Khusus yang berhenti sebagai PPAT Khusus kepada PPAT Khusus yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- 5) Membebaskan uang jasa kepada orang yang tidak mampu, yang dibuktikan secara sah;
  - 6) Membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja Kantor Pertanahan setempat;
  - 7) Berkantor hanya di 1 (satu) kantor dalam daerah kerja sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pengangkatan PPAT;
  - 8) Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/ Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan;
  - 9) Melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan;
  - 10) Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan

irannya ditetapkan oleh Kepala Badan;

n-lain sesuai peraturan perundang-undangan.



Selanjutnya Pejabat Pembuat Akta Tanah diwajibkan merahasiakan isi akta sebagaimana diatur dalam Pasal 34 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.<sup>101</sup>

Berdasarkan uraian di atas, tampak bahwa selain memiliki kewenangan, PPAT juga memiliki kewajiban, salah satu kewajiban PPAT yang paling penting adalah merahasiakan isi akta. Kewajiban untuk merahasiakan isi akta ditegaskan dalam sumpah jabatan bagi PPAT yang diucapkan pada waktu pengangkatan PPAT yang bersangkutan. Selain itu, ada tambahan tugas dari PPAT tersebut yakni membuat akta pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan.

Kecuali pewarisan dan pelelangan, semua macam peralihan hak atas tanah harus dilakukan dihadapan PPAT dan dibuktikan dengan akta yang dibuatnya.<sup>102</sup> Hal ini ditegaskan Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa:

1. Pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau orang

---

<sup>101</sup> Pasal 34 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan PPAT* menegaskan tentang sumpah jabatan bagi PPAT agar menjaga kerahasiaan isi akta yang dibuatnya. Sumpah jabatan PPAT berbunyi "bahwa saya, akan merahasiakan isi akta-akta yang dibuat di hadapan saya dan saya akan bertanggung jawab saya, yang menurut sifatnya atau berdasarkan peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan."

<sup>102</sup> Herman Hermit, 2004. *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah Hak Milik, Tanah Negara dan Tanah Perseorangan*. Bandung: Mandar Maju. h. 221.



yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;

2. Pembuatan akta PPAT harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, yang memberi kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan;
3. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

## 2. Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa



“ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah” (*the rule and the ruled*).<sup>103</sup>

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memiliki tugas 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.

Perbuatan Hukum sebagaimana dimaksud di atas adalah:

- 1) Jual beli;
- 2) Tukar Menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Pemasukan ke dalam Perusahaan (*Inberg*)
- 5) Pembagian hak bersama;
- 6) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak pakai atas Tanah Hak Milik
- 7) Pemberian Hak Tanggungan;
- 8) Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.<sup>104</sup>

Berdasarkan penjelasan di atas, untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, seorang PPAT mempunyai wewenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum tentang hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di daerah kerjanya. Selain itu, PPAT



<sup>103</sup> Miriam Budiardjo, 1998. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta. h.

<sup>104</sup> Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Akta Tanah*.

khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.<sup>105</sup> Akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akta otentik.

PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak milik Atas Satuan Rumah yang terletak di dalam daerah kerjanya, Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak miliki atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi perbuatan hukum dalam akta.<sup>106</sup>

### 3. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan tegas menyatakan bahwa suatu akta dinyatakan sebagai akta otentik apabila memenuhi 3 (tiga) unsur yang bersifat kumulatif, yaitu:<sup>107</sup>

- a) Bentuk akta ditentukan oleh undang-undang;
- b) Akta dibuat oleh dan atau di hadapan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta;
- c) Akta dibuat oleh pejabat umum dalam daerah (wilayah) kerjanya.

---

<sup>105</sup> Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Akta Tanah*.

<sup>106</sup> Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan Pejabat Akta Tanah*.

<sup>107</sup> Urip Santoso. 2007. *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Kencana: Jakarta, h.



Agar suatu tulisan mempunyai nilai bobot akta otentik yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang membawa konsekuensi logis, bahwa pejabat umum yang melaksanakan pembuatan akta otentik itupun harus pula diatur dalam undang-undang, dan tidak dalam peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, misalnya Peraturan Pemerintah. Menurut pendapat Irawan Soerodjo bahwa ada tiga unsur utama yang merupakan unsur esensial agar terpenuhinya syarat formal bahwa suatu akta merupakan akta otentik yang terdiri dari:<sup>108</sup>

- a) Dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang;
- b) Dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum;
- c) Akta dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat dimana akta itu dibuat.

Akta PPAT menurut ketentuan yang diatur dalam Pasal 1 Angka (4) PP Nomor 37 Tahun 1998 jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah 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 2 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, menyatakan “PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan



---

<sup>108</sup> Irawan Soerodjo, 2003. *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola: h. 149-150.

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”.

Akta yang dibuat oleh PPAT itu, yang akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum itu, meliputi:

- a) Jual beli;
- b) Tukar menukar;
- c) Hibah;
- d) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbrenng);
- e) Pembagian hak bersama;
- f) Pembagian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- g) Pemberian hak tanggungan; dan
- h) Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Selain akta-akta sebagaimana disebut di atas PPAT juga membuat surat kuasa membebankan hak tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan. Pada mulanya akta PPAT dibuat dengan mempergunakan formulir-formulir sebagaimana ditetapkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, PPAT wajib menggunakan:



Formulir-formulir yang tercetak atau;

- b) Formulir-formulir yang terstensil atau diketik dengan mempergunakan kertas HVS 70/80 gram dengan ukuran A3 dengan persetujuan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah;
- c) Formulir-formulir yang tercetak hanya dapat dibeli di kantor pos.

Ditetapkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 (selanjutnya disebut Perka BPN Nomor 3 Tahun 1997) menegaskan bahwa akta PPAT dibuat dengan bentuk blanko yang disediakan oleh Badan Pertanahan Nasional atau instansi yang ditunjuk yang berarti bahwa tanpa adanya blanko akta yang dicetak oleh Badan Pertanahan Nasional maka PPAT tidak dapat menjalankan jabatannya dalam membuat akta-akta PPAT. Dalam rangka pembuatan akta-akta PPAT, ditentukan pula bentuk akta-akta yang wajib dipergunakan oleh PPAT, dan cara pengisiannya, serta formulir yang dipergunakan sebagaimana tercantum dalam lampiran 16 s/d 23, sebagaimana diatur pada Pasal 96 Ayat (1) dan (2) Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada tahun 2012 diterbitkan Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang memudahkan PPAT dalam memberikan pelayanan, khususnya terhadap hubungan antara Kantor

dan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan ditetapkannya Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 memungkinkan setiap PPAT



dalam menjalankan jabatannya membuat desain sendiri akta-akta yang berhubungan di bidang pertanahan, baik yang menyangkut peralihan hak seperti Jual Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan kedalam Perusahaan, akta Pembagian Hak Bersama maupun pembuatan akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dan juga pelayanan pembuatan akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik. Sebelumnya setiap pelayanan yang berhubungan dengan peralihan hak dan pembebanan jaminan, harus selalu menggunakan blanko (formulir) akta yang telah disediakan oleh BPN setempat dengan format yang telah ditetapkan, namun ketentuan Pasal 96 Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 menghapus ketentuan Pasal 96 ayat (2) Perka BPN nomor 3 Tahun 1997, kemudian dalam ketentuan Pasal 96 ayat (4) Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 menyatakan bahwa “Penyiapan dan pembuatan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masing-masing Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.” Ketentuan Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012 ini memberikan jalan bagi PPAT untuk lebih kreatif lagi dalam pembuatan akta-akta terkait dengan peralihan hak atas tanah.

Menurut Jimly Asshiddiqie akta otentik yang dibuat PPAT berfungsi sebagai alat bukti yang otentik di pengadilan. Akan tetapi, akta otentik itu sendiri tidak dapat dijadikan objek gugatan TUN. Sebagai bukti hukum, akta

itu sendiri bersifat perdata, bukan objek hukum tata usaha negara.

Yang itu PPAT juga tidak dapat dianggap sebagai Pejabat TUN yang



keputusannya mengandung norma yang bersifat konkrit, individuil dan final.<sup>109</sup> Fungsi akta PPAT dalam jual beli hak atas tanah dan/atau bangunan Mahkamah Agung dalam Putusannya No. 1363/K/Sip/1997 berpendapat bahwa Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 secara jelas menentukan bahwa akta PPAT hanyalah suatu alat bukti dan tidak menyebut bahwa akta itu adalah syarat mutlak tentang sah tidaknya suatu jual beli tanah.<sup>110</sup>

Fungsi akta PPAT sebagai alat bukti menjadi sangat penting dalam membuktikan akan suatu perbuatan hukum yang menjadi dasar timbulnya hak atau perikatan dimana hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa “Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantahkan suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.” Tanpa adanya akta otentik yang di buat dihadapan seorang PPAT maka secara hukum perolehan hak tersebut belum diakui dan sebenarnya hak atas tanah dan bangunan masih ada pada pihak yang mengalihkan hak tersebut.

#### **4. Protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 Angka (5) PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan



<sup>109</sup> Jimly Asshiddiqie, 2003. “Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah”, *Praktis Edisi April-Juni 2003*, h. 74.

<sup>110</sup> Andrian Sutedi. 2010, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika: 38.

Jabatan Pembuat Akta Tanah bahwa Protokol PPAT adalah kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari:

- 1) daftar akta;
- 2) akta asli;
- 3) warkah pendukung akta;
- 4) arsip laporan;
- 5) agenda dan surat-surat lainnya.

Definisi ini ditegaskan kembali pada Pasal 1 Angka (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa Protokol PPAT adalah kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.

Warkah pendukung akta merupakan dokumen yang dijadikan dasar pembuatan akta PPAT. Berbeda dengan protokol Notaris masih ada yang tidak termasuk yaitu buku klapper yang berisikan nama, alamat, pekerjaan, akta tentang apa dan singkatan isi akta, nomor dan tanggal akta dibuat. Daftar akta PPAT merupakan daftar akta yang dibuat oleh PPAT dengan mencantumkan nomor urut, nomor bulanan, tanggal, sifat akta dan nama para penghadap.

Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh

ng hak milik kepada penerima hak guna bangunan dan hak pakai

ah hak milik;



- i. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh Pejabat yang berwenang;
- ii. Tanah wakaf dibuktikan dengan akta ikrar wakaf;
- iii. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan;
- iv. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak tanggungan

Kegunaan dari semua proses dalam membuat suatu protokol tersebut terkait dengan tata kearsipan yang baik akan merupakan sumber informasi dan sumber dokumentasi, serta sumber ingatan dari PPAT dan para karyawannya dalam melaksanakan tugas. Pendokumentasian/tata kearsipan ini merupakan bagian yang penting dari administrasi kantor PPAT. Setiap akta yang dibuat oleh PPAT harus tertata dengan seksama, rapi dan tidak asal-asalan, karena akta-akta tersebut termasuk dalam Protokol PPAT yang merupakan Arsip Negara yang wajib disimpan dan dipelihara oleh PPAT dengan penuh tanggung jawab.

### **C. Badan Pertanahan Nasional Sebagai Institusi**

#### **1. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional**

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dalam melaksanakan tugas dan fungsinya sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006, selain struktur organisasi ditingkat pusat juga ditingkat Provinsi dibentuk Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional. Di tingkat Kabupaten/Kota dibentuk Kantor Pertanahan.



Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (Kanwil BPN) adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>111</sup> Selanjutnya ditegaskan bahwa tugas dari Kanwil BPN adalah melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang bersangkutan.<sup>112</sup>

Dalam menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 tersebut di atas, Kanwil BPN mempunyai fungsi:<sup>113</sup>

1. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
2. Pengkoordinasian, pembinaan, dan pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan; hak tanah dan pendaftaran tanah; pengaturan dan penataan pertanahan; pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat; serta pengkajian dan penanganan sengketa dan konflik pertanahan;
3. Pemantauan dan evaluasi pelaksanaan kegiatan pertanahan di lingkungan Provinsi;

---

<sup>111</sup> Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan* yang menyatakan tentang kedudukan Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.

<sup>112</sup> Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan* yang menyatakan bahwa Kanwil BPN mempunyai tugas melaksanakan sebagian tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang bersangkutan.

<sup>113</sup> Pasal 3 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang *Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan* yang menyatakan tentang fungsi Kanwil BPN.



4. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
5. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS) di Provinsi;
6. Pengkoordinasian penelitian dan pengembangan;
7. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;
8. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana, dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Pembentukan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia di tingkat pusat, Kantor Wilayah maupun Kantor Pertanahan tingkat Kabupaten/Kota dimaksudkan agar tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional dapat berjalan sebagaimana mestinya sesuai harapan masyarakat dan ketentuan peraturan perundang-undangan. yang berlaku. Dengan demikian maka sebagian kewenangan BPN Pusat diberikan kepada Kantor Wilayah BPN Propinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang secara administratif bertanggung jawab dan berada di bawah kendali Presiden di Tingkat pusat, sedangkan secara operasional bertanggung jawab dan berada di bawah gubernur untuk tingkat Propinsi dan untuk Tingkat Kabupaten/Kota Bertanggung jawab dan berada di bawah Bupati/Walikota.



Untuk menyelenggarakan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di setiap

kabupaten/kota. Adapun tugas Badan Pertanahan Nasional yang sebagian dibebankan kepada Kantor Wilayah di setiap Provinsi adalah melaksanakan tugas pemerintahan dibidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional yang sebagian dibebankan kepada Kantor Wilayah di setiap Provinsi adalah:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;



10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan

11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan

Dalam melaksanakan tugas dan fungsi sebagaimana dimaksud di atas, BPN juga menyelenggarakan kebijakan yang berfungsi:

1. Membangun kepercayaan masyarakat pada Badan Pertanahan Nasional;
2. Meningkatkan pelayanan dan pelaksanaan pendaftaran, serta sertifikasi tanah secara menyeluruh di seluruh Indonesia;
3. Memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah (*land tenureship*);
4. Menyelesaikan persoalan pertanahan di daerah-daerah korban bencana alam dan daerah-daerah konflik;
5. Menangani dan menyelesaikan perkara, masalah, sengketa, dan konflik pertanahan di seluruh Indonesia secara sistematis;
6. Membangun Sistem Informasi Pertanahan Nasional (SIMTANAS), dan sistem pengamanan dokumen pertanahan di seluruh Indonesia;
7. Menangani masalah KKN serta meningkatkan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
8. Membangun data base pemilikan dan penguasaan tanah skala

besar;



9. Melaksanakan secara konsisten semua peraturan perundang-undangan Pertanahan yang telah ditetapkan;
10. Menata kelembagaan Badan Pertanahan Nasional;
11. Mengembangkan dan memperbarui politik, hukum dan kebijakan Pertanahan.

Adapun tugas dan fungsi dari Kanwil BPN yang terkait dengan kewajiban PPAT untuk menyimpan, menjaga, dan memelihara Protokol PPAT diatur dalam Pasal 83 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yang menyatakan bahwa “dalam melaksanakan tugas, setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan Kanwil BPN dan Kantor Pertanahan wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap satuan organisasi di bawahnya”.

Di samping ketentuan tersebut di atas, tugas pembinaan dan pengawasan Kanwil BPN terhadap organisasi di bawahnya termasuk PPAT yang meninggal dunia sebelum masa pensiun juga diatur dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa:

- (1). Apabila PPAT meninggal dunia, salah seorang ahli waris/keluarganya atau pegawainya wajib melaporkannya kepada Kepala Kantor

Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak PPAT meninggal dunia;



- (2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya melaporkan meninggalnya PPAT berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau karena pengetahuan yang diperoleh dari sumber lain kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi disertai usul penunjukan PPAT yang akan disertai protokol PPAT yang meninggal dunia;
- (3) Ahli waris, keluarga terdekat atau pihak yang menguasai Protokol PPAT yang meninggal dunia wajib menyerahterimakan Protokol PPAT yang bersangkutan kepada PPAT yang ditunjuk kepala Kantor.

## **2. Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota**

Sebagaimana Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 mengamanatkan, pemerintah daerah berwenang untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Kewenangan otonomi yang luas adalah keleluasaan daerah untuk menyelesaikan pemerintahan yang mencakup kewenangan semua bidang pemerintahan, kecuali kewenangan dibidang politik luar negeri, pertahanan keamanan, peradilan, moneter, dan fiskal, agama, serta kewenangan lainnya yang akan ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah.

Mengenai hal tersebut kemudian diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian urusan Pemerintahan antara pemerintah, pemerintahan daerah provinsi dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Selanjutnya Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003

Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan mengatur tentang 9



(sembilan) kewenangan pemerintah di bidang pertanahan yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yakni:

#### 1. Izin Lokasi

- a. Penerimaan permohonan dan pemeriksaan kelengkapan persyaratan.
- b. Kompilasi bahan koordinasi.
- c. Pelaksanaan rapat koordinasi.
- d. Pelaksanaan peninjauan lokasi.
- e. Penyiapan berita acara koordinasi berdasarkan pertimbangan teknis pertanahan dari kantor pertanahan kabupaten/kota dan pertimbangan teknis lainnya dari instansi terkait.
- f. Pembuatan peta lokasi sebagai lampiran surat keputusan izin lokasi yang diterbitkan.
- g. Penerbitan surat keputusan izin lokasi.
- h. Pertimbangan dan usulan pencabutan izin dan pembatalan surat keputusan izin lokasi dengan pertimbangan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota.
- i. Monitoring dan pembinaan perolehan tanah.

#### 2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum

- a. Penetapan lokasi.
- b. Pembentukan panitia pengadaan tanah sesuai dengan peraturan perundangundangan.

elaksanaan penyuluhan.

elaksanaan inventarisasi.



- e. Pembentukan Tim Penilai Tanah
  - f. Penerimaan hasil penaksiran nilai tanah dari Lembaga/Tim Penilai Tanah
  - g. Pelaksanaan musyawarah.
  - h. Penetapan bentuk dan besarnya ganti kerugian.
  - i. Pelaksanaan pemberian ganti kerugian.
  - j. Penyelesaian sengketa bentuk dan besarnya ganti kerugian.
  - k. Pelaksanaan pelepasan hak dan penyerahan tanah di hadapan kepala kantor pertanahan kabupaten/kota
3. Penyelesaian Sengketa Tanah Garapan
- a. Penerimaan dan pengkajian laporan pengaduan sengketa tanah garapan.
  - b. Penelitian terhadap obyek dan subyek sengketa.
  - c. Pencegahan meluasnya dampak sengketa tanah garapan.
  - d. Koordinasi dengan kantor pertanahan untuk menetapkan langkah langkah penanganannya.
  - e. Fasilitasi musyawarah antar pihak yang bersengketa untuk mendapatkan kesepakatan para pihak.
4. Penyelesaian Masalah Ganti Kerugian dan Santunan tanah Untuk Pembangunan.
- a. Pembentukan tim pengawasan pengendalian.
  - b. Penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan secara musyawarah.



5. Penetapan subyek dan Obyek Redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente.
  - a. Pembentukan panitia pertimbangan landreform dan sekretariat panitia.
  - b. Pelaksanaan sidang yang membahas hasil inventarisasi untuk penetapan subyek dan obyek redistribusi tanah, serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee.
  - c. Pembuatan hasil sidang dalam berita acara.
  - d. Penetapan tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee sebagai obyek landreform berdasarkan hasil sidang panitia.
  - e. Penetapan para penerima redistribusi tanah kelebihan maksimum dan tanah absentee berdasarkan hasil sidang panitia.
  - f. Penerbitan surat keputusan subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian.
6. Penetapan Tanah Ulayat.
  - a. Pembentukan panitia peneliti.
  - b. Penelitian dan kompilasi hasil penelitian.
  - c. Pelaksanaan dengar pendapat umum dalam rangka penetapan tanah ulayat.
  - d. Pengusulan rancangan peraturan daerah tentang penetapan tanah ulayat.
  - e. Pengusulan pemetaan dan pencatatan tanah ulayat dalam daftar tanah kepada kantor pertanahan kabupaten/kota.



- f. Penanganan masalah tanah ulayat melalui musyawarah dan mufakat.
7. Pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong.
- a. Inventarisasi dan identifikasi tanah kosong untuk pemanfaatan tanaman pangan semusim.
  - b. Penetapan bidang-bidang tanah sebagai tanah kosong yang dapat digunakan untuk tanaman pangan semusim bersama dengan pihak lain berdasarkan perjanjian.
  - c. Penetapan pihak-pihak yang memerlukan tanah untuk tanaman pangan semusim dengan mengutamakan masyarakat setempat.
  - d. Fasilitasi perjanjian kerjasama antara pemegang hak tanah dengan pihak yang akan memanfaatkan tanah dihadapan/diketahui oleh kepala desa/lurah dan camat setempat dengan perjanjian untuk dua kali musim tanam.
  - e. Penanganan masalah yang timbul dalam pemanfaatan tanah kosong jika salah satu pihak tidak memenuhi kewajiban dalam perjanjian.
8. Izin Membuka Tanah
- a. Penerimaan dan pemeriksaan permohonan.
  - b. Pemeriksaan lapang dengan memperhatikan kemampuan tanah, status tanah dan Rencana Umum Tata Ruang Wilayah (RTRW) kabupaten/kota.
  - c. Penerbitan izin membuka tanah dengan memperhatikan

pertimbangan teknis dari kantor pertanahan kabupaten/kota.

pengawasan dan pengendalian penggunaan izin membuka tanah.



9. Perencanaan Penggunaan tanah wilayah Kabupaten/Kota.

- a. Pembentukan tim koordinasi tingkat kabupaten/kota.
- b. Kompilasi data dan informasi yang terdiri dari Peta pola Penatagunaan tanah atau peta wilayah tanah usaha atau peta persediaan tanah dari kantor pertanahan setempat dan Rencana Tata Ruang Wilayah serta Rencana pembangunan yang akan menggunakan tanah baik rencana pemerintah, pemerintah kabupaten/kota, maupun investasi swasta.
- c. Analisis kelayakan letak lokasi sesuai dengan ketentuan dan kriteria teknis dari instansi terkait.
- d. Penyiapan draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah.
- e. Pelaksanaan rapat koordinasi terhadap draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah dengan instansi terkait.
- f. Konsultasi publik untuk memperoleh masukan terhadap draft rencana letak kegiatan penggunaan tanah.

Adapun tugas dan fungsi dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang terkait dengan kewajiban PPAT untuk menyimpan, menjaga, dan memelihara Protokol PPAT diatur dalam Pasal 83 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan yang menyatakan bahwa “dalam melaksanakan tugas, setiap pimpinan satuan organisasi di lingkungan Kanwil BPN dan Kantor

tan wajib melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap satuan organisasi di bawahnya”.



Di samping ketentuan tersebut di atas, tugas pembinaan dan pengawasan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terhadap organisasi di bawahnya termasuk PPAT yang meninggal dunia sebelum masa pensiun juga diatur dalam Pasal 28 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan bahwa:

- (1). Apabila PPAT meninggal dunia, salah seorang ahli waris/keluarganya atau pegawainya wajib melaporkannya kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya setempat dalam jangka waktu 30 (tiga puluh) hari sejak PPAT meninggal dunia;
- (2) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya melaporkan meninggalnya PPAT berdasarkan laporan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) atau karena pengetahuan yang diperoleh dari sumber lain kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi disertai usul penunjukan PPAT yang akan diserahkan protokol PPAT yang meninggal dunia;
- (3) Ahli waris, keluarga terdekat atau pihak yang menguasai Protokol PPAT yang meninggal dunia wajib menyerahtherimakan Protokol PPAT yang bersangkutan kepada PPAT yang ditunjuk kepala Kantor.

### 3. Tanggungjawab Badan Pertanahan Sebagai Institusi



suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah tanggungjawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara bertanggungjawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah apabila

dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan dengan hukum. Normalnya, dalam suatu kasus, sanksi dikenakan terhadap delinquent adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggungjawab. Dalam kasus ini subjek pertanggungjawaban (*responsibility*) dan subjek kewajiban hukum adalah sama. Menurut teori tradisional, pertanggungjawaban dapat dibedakan atas dua macam yakni; pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).<sup>114</sup>

Perbedaan terminologis antara kewajiban hukum dengan pertanggungjawaban hukum diperlukan ketika sanksi tidak atau tidak hanya dikenakan terhadap *delinquent*, tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya. Hubungan tersebut ditentukan oleh aturan hukum. Pertanggungjawaban korporasi terhadap suatu delik yang dilakukan oleh organnya dapat menjadi contoh.<sup>115</sup>

Konsep pertanggungjawaban hukum pada dasarnya terkait namun tidak identik dengan dengan konsep kewajiban hukum. Seorang individu secara hukum diwajibkan untuk berperilaku dengan cara tertentu, jika perilakunya yang sebaliknya merupakan syarat diberlakukannya tindakan paksa. Namun tindakan paksa ini tidak mesti ditujukan terhadap individu yang diwajibkan kepada pelaku pelanggaran, namun dapat ditujukan kepada individu lain yang terkait dengan individu pertama dengan cara yang ditetapkan oleh tatanan hukum. Individu yang dikenai sanksi dikatakan



---

Jimly Asshiddiqie dan M. Ali Safa'at, 2012. *Teori Hans Kelsen Tentang Hukum*, Cet. 2, Press: Jakarta, h. 56.

*Ibid*, h. 58

bertanggungjawab atau secara hukum bertanggungjawab atas pelanggaran.<sup>116</sup>

Tanggungjawab berkaitan dengan “penyebab”, Jadi yang bertanggungjawab hanya yang menyebabkan atau yang melakukan tindakan. Tidak ada tanggungjawab tanpa kebebasan dan sebaliknya. Bertanggungjawab berarti dapat menjawab, bila ditanyai tentang perbuatan-perbuatan yang dilakukan. Orang yang bertanggungjawab dapat diminta penjelasan tentang tingkah lakunya dan bukan saja ia bisa menjawab tetapi juga harus menjawab.<sup>117</sup>

Tanggungjawab berarti bahwa orang tidak boleh mengelak bila diminta penjelasan tentang tingkah laku atau perbuatannya. Dalam tanggungjawab terkandung pengertian penyebab. Orang bertanggungjawab atas sesuatu yang disebabkan olehnya. Orang yang tidak menjadi penyebab suatu akibat maka dia tidak harus bertanggungjawab juga, bentuk tanggungjawab tersebut bisa langsung atau tidak langsung.<sup>118</sup>

Tanggungjawab dapat dibedakan atas 2 (dua), yakni:<sup>119</sup>

1. Tanggungjawab prospektif, yakni bertanggung jawab atas perbuatan yang akan datang;

---

<sup>116</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif*, Cetakan II, Diterjemahkan dari Buku Hans Kelsen, *Pure Theory of Law* (Berkeley: University California Press, 1978), Penerbit Nusamedia dan Penerbit Nuansa: Bandung, 2007, h. 136

Teguh s., artikel tentang *pengertian Kebebasan dan Tanggungjawab*, [http://Teguh-S--unair.ac.id/artikel\\_detail-71045-umum-Kebebasan dan Tanggungjawab.html](http://Teguh-S--unair.ac.id/artikel_detail-71045-umum-Kebebasan dan Tanggungjawab.html), dimuat September 2018, diakses tanggal 14 September 2018.

*Ibid*

*Ibid*



2. Tanggungjawab retrospektif, adalah tanggungjawab atas perbuatan yang telah berlangsung dengan segala konsekuensinya.

Manusia adalah mahluk sosial. Dalam hubungan sosial diandaikan kebebasan dan setiap kesosialan yang mengandaikan kebebasan selalu lahir implikasi yang harus dipertanggungjawabkan. Kebebasan yang kita miliki tidak boleh diisi dengan sewenang-wenang, tetapi secara bermakna dalam pengertian semakin bebas, semakin bertanggungjawab.<sup>120</sup> Sebenarnya, untuk menentukan seseorang bertanggungjawab, harus dilihat dari beberapa faktor orang tersebut. Ada hukum-hukum yang sudah mulai jelas mengenai tanggungjawab. Walau kadangkala hukum tersebut sering disalahgunakan. Namun untuk memastikan tingkat-tingkat tanggungjawab itu bukanlah suatu hal yang mudah. Jadi, bertanggungjawab haruslah sesuai dengan apa yang dilakukan seseorang yang berkaitan dengan tugasnya dan kewajiban terhadap apa yang dilakukannya.<sup>121</sup>

Di samping tanggungjawab personal, dikenal juga yang disebut dengan tanggungjawab kolektif atau tanggungjawab kelompok. Tanggungjawab kolektif bukan tanggungjawab struktural (seperti tanggungjawab kelompok mafia atau perusahaan) tetapi bahwa orang A, B, C, D, dan seterusnya, secara pribadi tidak bertanggungjawab, tetapi semuanya bertanggungjawab sebagai kelompok. Paham tentang tanggungjawab kolektif secara moral sulit untuk dimengerti, karena sulit



---

*Ibid*

*Ibid*

untuk mengakui suatu kesalahan yang tidak secara langsung kita lakukan.<sup>122</sup>

Tanggungjawab menurut pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia bermakna “keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan atau diperkarakan), atau dalam konteks pengertian hukum adalah fungsi menerima pembebanan, sebagai akibat sikap pihak sendiri atau pihak lain”.<sup>123</sup>

Konsep tanggungjawab notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya menurut Habib Adjie terdiri atas:

1. Tanggungjawab spritual. Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung-vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bersifat pribadi. Tanggungjawab seperti ini dapat dilihat dari kalimat yang tercantum dalam sumpah/janji jabatan notaris, yakni “Demi Allah Saya Bersumpah”. Oleh karena itu bagaimana implementasi tanggungjawab spritual ini akan sangat tergantung kepada diri sendiri notaris yang bersangkutan karena hanya Tuhan dengan dirinya yang tahu. Tanggungjawab spritual ini seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan/perbuatan notaris ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang ia perbuat bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tetapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai “ke-Tuhan-an” menyertai setiap perilaku, tindakan dan perbuatan notaris;



---

*Ibid*

Kamus Besar Bahasa Indonesia Edisi Ketiga, *Op.Cit*, h. 1139.

2. Tanggungjawab moral kepada publik. Kehadiran notaris adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat lainnya yang menjadi kewenangan notaris. Oleh karena itu masyarakat berhak mengontrol hasil kerja dari notaris. Salah satu bentuk konkret dari tanggungjawab ini adalah masyarakat dapat menuntut notaris, jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat. Demikian pula jika ada tindakan notaris yang dapat mencederai masyarakat dan menimbulkan kerugian baik materi maupun immaterial kepada masyarakat;
3. Tanggungjawab hukum. Notaris bukan orang atau jabatan yang “imun” (kebal) dari hukum. Jika ada perbuatan/tindakan notaris yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dikategorikan sebagai perbuatan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), maka mau tidak mau notaris harus bertanggungjawab;
4. Tanggungjawab profesional. Notaris dapat dikatakan profesional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni (*intellectual capital*) yang dapat diterapkan dalam praktik, tapi bukan berarti “tukang”, tapi dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai atau ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai yang dikehendaki oleh para pihak. Oleh karena itu, notaris tidak boleh lelah dan bosan untuk senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas keilmuannya, agar senantiasa profesional;

nggungjawab administratif. Sebelum menjalankan tugas/jabatan sebagai notaris, sudah tentu notaris mempunyai surat pengangkatan



sebagai notaris, sehingga legalitasnya tidak perlu lagi dipertanyakan, namun yang menjadi pertanyaan notaris secara administratif adalah pengangkatan dan penggajian karyawan. Banyak notaris yang mengangkat dan menggaji karyawan karena pertemanan ataupun persaudaraan, padahal sebenarnya apapun latar belakangnya tetap harus ada pembenahan secara administratif. Kemudian juga yang lainnya yaitu mengenai pengarsipan akta-akta, terkadang notaris menatanya asal-asalan, padahal akta tersebut adalah arsip negara yang harus di administrasikan secara seksama. Oleh karena itu sangat beralasan jika notaris perlu belajar manajemen kantor yang bahan dasarnya dari pengalaman notaris terdahulu yang kemudian dibukukan;

6. Tanggungjawab keuangan. Bentuk tanggungjawab dalam bidang keuangan adalah dalam hal kewajiban notaris dalam membayar pajak ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi seperti iuran bulanan misalnya. Kemudian juga membayar gaji para karyawan yang mengacu pada Upah Minimum Regional (UMR). Suatu saat persoalan tersebut harus dapat dibenahi.<sup>124</sup>

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga atau institusi yang diberikan kewenangan oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia untuk mengemban amanah dalam mengelola bidang pertanahan. Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang



---

<sup>124</sup> Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia, Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama: Bandung, 2008, h. 32-33.

berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala sebagaimana dalam Pasal 1 Ayat (1) dan Ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional. Badan Pertanahan Nasional merupakan ruang lingkup Kementerian Agraria dan Tata Ruang dan dipimpin oleh seorang menteri. Kementerian ini merupakan penggabungan dari dua lembaga yang sudah ada sebelumnya, yakni BPN dan Dirjen Tata Ruang. Badan Pertanahan Nasional merupakan sebuah Lembaga Pemerintah Non Kementerian (LPNK), sementara Dirjen Tata Ruang merupakan unit eselon I Kementerian Pekerjaan Umum.

Khusus kewenangan di bidang pertanahan diatur dalam Undang-undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang dikenal dengan Undang-undang Pokok Agraria. Kewenangan di bidang pertanahan oleh Negara diatur dalam Pasal 2 Ayat (1) yaitu “Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat menguasai bumi, air, ruang angkasa, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Selain sebagaimana dijelaskan diatas, dalam Pasal 2 Ayat (2) juga dijelaskan bahwa:

- a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- b) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;



- c) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.<sup>125</sup>

Badan Pertanahan Nasional mempunyai tugas melaksanakan pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.<sup>126</sup> Adapun kedudukan, tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintahan yang diatur dalam Peraturan Presiden, yaitu:

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;



<sup>125</sup> Pasal 2 Ayat (2) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria*.

<sup>126</sup> Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, "*Sekilas Badan Pertanahan Nasional*" <http://www.bpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas>, Diakses Pada Tanggal 18 Maret 2012. WITA.

9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;  
dan
11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.<sup>127</sup>

Berdasarkan kedudukan, tugas dan fungsi dari Badan Pertanahan Nasional tersebut maka BPN harus mampu memegang kendali perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan, kebijakan teknis, perencanaan dan program penyelenggaraan pelayanan administrasi pertanahan. Dalam rangka menjamin kepastian hukum hak atas tanah, penatagunaan tanah, penguasaan dan pemilikan hak atas tanah, termasuk pemberdayaan masyarakat.

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, Badan Pertanahan Nasional dikoordinasikan oleh menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria dan tata ruang. Dari kedudukan, tugas dan fungsi Badan Pertanahan Nasional di atas, salah satu tugas pokok dari Badan Pertanahan Nasional, yaitu mengenai pendaftaran tanah. Badan Pertanahan Nasional memiliki unit kerja di wilayah kabupaten/kota yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah yang diberi nama Kantor Pertanahan.



---

<sup>127</sup> Pasal 3 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang *Badan Pertanahan Nasional*

#### D. Teori Perlindungan Hukum

Perlindungan hukum, menurut Ridwan<sup>128</sup> pada dasarnya mengandung dua aspek yakni preventif dan represif. Perlindungan hukum preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, dengan melakukan pengawasan terhadap aktivitas yang dilakukan sesuai dengan norma-norma hukum. Sedangkan perlindungan hukum yang represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa, dengan mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum.

Purnadi Purbacaraka<sup>129</sup> menyatakan bahwa secara filosofis makna dan arti perlindungan hukum itu adalah kegiatan menyetarakan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan di dalam kaidah hukum atau pandangan yang menilai secara mantap dan mengejawantahkan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, yaitu menciptakan (sebagai *social engineering*), memelihara, dan mempertahankan (sebagai *social control*) kedamaian pergaulan hidup manusia.

Satjipto Rahardjo<sup>130</sup> secara singkat menilai bahwa dengan usainya proses pembuatan hukum, maka baru satu tahap saja proses perjalanan panjang untuk mengatur masyarakat terselesaikan. Tahap pembuatan hukum itu harus disusul lagi oleh pelaksanaannya secara konkret dalam kehidupan masyarakat sehari-hari, itulah yang dimaksud dengan penegakan hukum. Uraian sejumlah pakar tentang makna dan hakikat



<sup>128</sup> Ridwan H. R. 2006. *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada: Jakarta, h. 292

<sup>129</sup> Sumbayak, R.F.S, 1985. *Beberapa Pemikiran Kearah Pemantapan Penegakan Hukum*, Co. 85: Jakarta, h. 30.

<sup>130</sup> Satjipto Rahardjo, 1991. *Ilmu Hukum*, Citra A ditya Bakti: Bandung, h. 181

penegakan hukum di atas, setidaknya sudah dapat menjadi pedoman awal dalam memahami lebih jauh bahasan pengertian penegakan hukum.

Selanjutnya menurut Muladi dan Barda Nawawi Arief<sup>131</sup> bahwa perlindungan hukum, pada prinsipnya sama dengan fungsionalisasi hukum atau dapat pula diidentikkan dengan operasionalisasi hukum atau konkretisasi hukum, yaitu suatu upaya untuk membuat hukum itu dapat berfungsi, beroperasi, bekerja dan terwujud secara konkret.

Pengertian perlindungan hukum secara singkat dirumuskan oleh Romli Atmasasmita<sup>132</sup> sebagai “penerapan hukum dalam menyelesaikan kasus-kasus”. Lebih lanjut Romli Atmasasmita menguraikan bahwa:

Sebagai suatu sistem penegakan hukum, penegakan hukum haruslah merupakan suatu kesatuan aparat penegak hukum yang bertugas menindak para pelanggar hukum. Sedangkan sebagai suatu proses, penegakan hukum harus merupakan suatu kesatuan proses pelaksanaan penerapan hukum, yang meliputi tahapan penyelidikan, penyidikan, penangkapan dan lain-lain.<sup>133</sup>

Hakikat penegakan hukum diuraikan pula oleh Muladi dan Barda Nawawi Arif bahwa:<sup>134</sup>

“Meskipun penegakan hukum dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan, namun keberhasilannya sangat diharapkan karena pada bidang penegakan hukum inilah dipertaruhkan makna dari negara berdasarkan hukum”.

Bila demikian halnya, maka penegakan hukum baik penegakan hukum pidana maupun perdata sungguh sangat strategis sifatnya, sebab

---

<sup>131</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni: Bandung, h. 157.

<sup>132</sup> Romli Atmasasmita, 1982. *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Hukum di Indonesia*, Alumni: Bandung, h. 69-70

<sup>133</sup> *Ibid*

<sup>134</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arief, 1995. *Teori-Teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni: Bandung, h. 7



dengan penegakan hukum tersebut, citra dan kredibilitas negara dan pemerintah dipertaruhkan, dalam hal perlindungan hukum terhadap setiap warga negaranya.

Rasjidi dan Putra<sup>135</sup> memandang bahwa hakikat penerapan hukum (sebagai istilah lain penegakan hukum), tidak lain adalah penyelenggaraan pengaturan hubungan hukum setiap kesatuan hukum dalam suatu masyarakat hukum. Pengaturan itu, menurutnya, meliputi aspek pencegahan pelanggaran hukum (*regulation aspect*) dan penyelesaian sengketa hukum (*settlement of dispute*) termasuk pemulihan kondisi atas kerugian akibat pelanggaran itu (*reparation or compensation*).

Selanjutnya menurut Muladi dan Arief<sup>136</sup> bahwa penegakan hukum pidana, pada prinsipnya sama dengan fungsionalisasi hukum pidana atau dapat pula diidentikkan dengan operasionalisasi hukum pidana atau konkretisasi hukum pidana, yaitu suatu upaya untuk membuat hukum pidana itu dapat berfungsi, beroperasi, bekerja dan terwujud secara konkret.

Pengertian penegakan hukum pidana secara singkat dirumuskan oleh Atmasasmita<sup>137</sup> sebagai penerapan hukum (acara) pidana dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana. Dijelaskan bahwa, dalam literatur hukum pidana di negara barat, khususnya Amerika Serikat, istilah

---

<sup>135</sup> Lili Rasjidi dan I.B. Wyasa Putra, 1993. *Hukum Sebagai Suatu Sistem*, Remaja: Bandung, h. 114.

<sup>136</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arif, 1992. *Bunga Rampai Hukum Pidana*, Alumni: Bandung,

<sup>137</sup> Romli Atmasasmita, 1982. *Strategi Pembinaan Pelanggar Hukum Dalam Konteks Hukum di Indonesia*, Alumni: Bandung, h. 69-70.



penegakan hukum pidana, lebih dikenal dengan istilah *criminal justice system* atau *criminal justice process*.

Lebih lanjut Atmasasmita<sup>138</sup> menguraikan bahwa sebagai suatu sistem penegakan hukum, penegakan hukum pidana haruslah merupakan suatu kesatuan aparat penegak hukum yang bertugas menindak para pelanggar hukum pidana. Sedangkan sebagai suatu proses, penegakan hukum pidana harus merupakan suatu kesatuan proses pelaksanaan penerapan hukum pidana, yang meliputi tahapan penyelidikan, penyidikan, penangkapan dan lain-lain.

Lebih jauh hakikat penegakan hukum pidana dipaparkan pula oleh Muladi<sup>139</sup> bahwa:

“Meskipun penegakan hukum pidana dalam rangka penanggulangan kejahatan bukan merupakan satu-satunya tumpuan harapan, namun keberhasilannya sangat diharapkan karena pada bidang penegakan hukum inilah dipertaruhkan makna dari negara berdasarkan hukum”.

Sementara itu, dalam mencermati perlindungan hukum sebagai suatu proses kebijakan, “Muladi<sup>140</sup> membagi atas 3 (tiga) tahapan yaitu:

1. Tahap formulasi, yakni tahap penegakan hukum *in abstracto* oleh badan pembuat undang-undang. Tahap ini disebut pula tahap kebijakan legislatif;
2. Tahap aplikasi, yakni tahap penerapan hukum pidana oleh aparat-aparat penegak hukum mulai dari kepolisian sampai pengadilan. Tahap kedua ini dapat pula disebut tahap kebijakan yudikatif;
3. Tahap eksekusi, yakni tahap pelaksanaan hukum pidana secara konkret oleh aparat-aparat pelaksana pidana. Tahap ini dapat disebut tahap kebijakan eksekutif dan yudikatif”.



---

<sup>138</sup> *Ibid*

<sup>139</sup> Muladi dan Barda Nawawi Arif, 1995. *Teori-teori dan Kebijakan Pidana*, Alumni: h. 7

<sup>140</sup> *Ibid*, h. 13.

Sedangkan “Goldstein<sup>141</sup> membedakan penegakan hukum pidana menjadi tiga yakni:

- a. *Total enforcement*, yaitu ruang lingkup penegakan hukum pidana sebagaimana telah dirumuskan oleh hukum pidana substansif (*substantive law of crimes*).
- b. *Area of no enforcement*, yaitu ruang lingkup penegakan hukum yang dibatasi oleh hukum pidana substansif sendiri dengan pembatasan-pembatasan.
- c. *Full enforcement*, yaitu ruang lingkup di mana penegak hukum diharapkan menegakkan hukum secara maksimal”.

Menurut Muladi<sup>142</sup> bahwa:

“Pada *total enforcement* mustahil dapat dilakukan penegakan hukum, sebab para penegak hukum pidana dibatasi secara ketat oleh hukum acara pidana yang antara lain mencakup aturan-aturan penangkapan, penahanan, pengeledahan dan lain-lain. Selanjutnya pada tahap *area of no enforcement*, penegakan hukum pidana tidak dapat dilakukankarena kemungkinan hukum pidana substansif sendiri yang memberi pembatasan-pembatasan, misalnya dibutuhkan aduan terlebih dahulu sebagai syarat penuntutan pada delik-delik aduan (*klacht delicten*)”.

Sedangkan “pada *full enforcement* menurut Muladi:<sup>143</sup>

“Penegakan hukum pidana oleh aparat penegak hukum pidana sudah sangat diharapkan aktivitasnya dalam menegakkan segenap aturan hukum pidana yang ada secara maksimal”.

Bertolak dari sejumlah rumusan penegakan hukum tersebut di atas, penulis mencoba merumuskan arti penegakan hukum dibidang Protokol PPAT yang dikuasai oleh ahli waris sebagai suatu upaya untuk mengoperasionalkan dan atau memfungsikan segenap perangkat hukum dibidang agraria dan ke PPAT-an secara komprehensif.



---

<sup>141</sup> Ibid, h. 16-17.

<sup>142</sup> Loc.cit

<sup>143</sup> Loc.cit

Menurut Luthan<sup>144</sup> bahwa “masalah penegakan hukum pada prinsipnya merupakan kesenjangan antara hukum secara normatif (*das sollen*) dan hukum secara sosiologis (*das sein*), atau kesenjangan antara perilaku hukum masyarakat yang seharusnya dengan perilaku hukum masyarakat yang kenyataannya”.

Problema yang dipaparkan tersebut di atas, sebetulnya merupakan penjabaran konsep penegakan hukum yang dikemukakan Friedman<sup>145</sup> yang mencakup tiga pilar utama, yaitu:

- a. Penyempurnaan/penataan kembali bentuk dan substansi hukum/perundang-undangan (substansial);
- b. Penyempurnaan/penataan organisasi/lembaga aparat pelaksana hukum (institusional); dan
- c. Budaya hukum yang menunjang efektivitas penegakan hukum (*legal culture*)”.

Selain ketiga faktor tersebut di atas, menurut Soekanto<sup>146</sup> bahwa:

“Masih melihat ada dua faktor lain yang cukup dominan dalam mengefektifkan penegakan hukum, sehingga secara keseluruhan dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Faktor hukumnya sendiri;
2. Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum;
3. Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum;
4. Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku atau diterapkan; dan
5. Faktor kebudayaan, sebagai hasil karya, cipta dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup”.

Kedua faktor yang disebutkan terakhir, bila disimak lebih jauh dalam konteks penegakan hukum dewasa ini, maka akan berujung pada masalah



<sup>144</sup> Luthan, S. 1997. *Penegakan Hukum Dalam Konteks Sosiologis*, dalam *Jurnal Hukum Stum*, No. 7 Vol. 4, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), Yogyakarta, h. 59.

<sup>145</sup> *Loc.cit*

<sup>146</sup> Soerjono Soekanto, 1993. *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, Raja

ketaatan terhadap hukum. Hal ini cukup urgen, sebab dalam kondisi masyarakat yang labil penegakan hukum seringkali terganggu akibat menipis dan berkurangnya ketaatan pada pranata-pranata hukum yang ada.

Untuk menunjang bahasan ini, penulis mengutip tiga jenis ketaatan hukum yang dikemukakan oleh Kelman<sup>147</sup> sebagai berikut:

1. Ketaatan yang bersifat *compliance*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena ia takut terkena sanksi;
2. Ketaatan yang bersifat *identification*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan hanya karena takut hubungan baiknya dengan seseorang menjadi rusak;
3. Ketaatan yang bersifat *internalization*, yaitu jika seseorang taat terhadap suatu aturan benar-benar karena ia merasa aturan itu sesuai dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya”.

Dari ketiga jenis ketaatan hukum tersebut di atas, dalam konteks penegakan hukum kita dewasa ini, maka menurut hemat penulis masyarakat Indonesia umumnya masih cenderung takut melanggar hukum karena mengingat sanksi yang akan dijatuhkan (*compliance*) dan takut hubungan baiknya dengan seseorang rusak (*identification*), dan belum sampai kepada ketaatan hukum karena merasa aturan tersebut cocok dengan nilai-nilai intrinsik yang dianutnya (*internalization*).

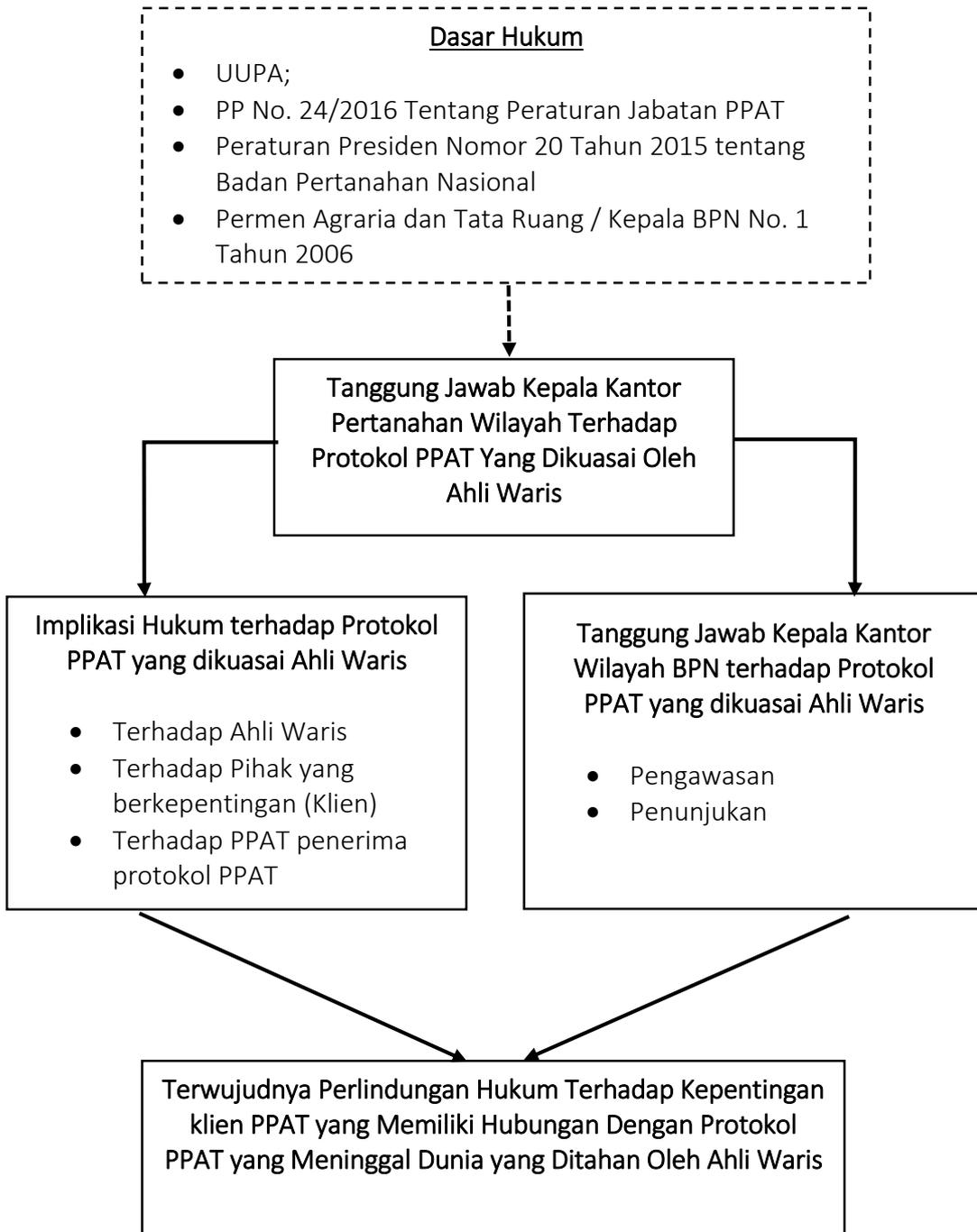


---

do Persada: Jakarta, h. 5

Achmad Ali, 1998. *Menjelajahi Kajian Empiris Terhadap Hukum*, Yasrif Watampone: 193.

## E. Kerangka Pikir



## F. Definisi Operasional

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (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.
2. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional.
3. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional di kabupaten/kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional.
4. Protokol PPAT adalah Kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.
5. 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.
6. Ahli Waris adalah orang yang berhak menerima harta warisan yang diwariskan oleh pewaris (PPAT).

... adalah orang atau badan hukum yang menggunakan jasa PPAT.



8. Implikasi hukum adalah dampak atau konsekuensi yang timbul karena adanya perbuatan hukum.
9. Tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.
10. Perlindungan hukum adalah terpenuhinya hak-hak dan kepentingan klien PPAT yang memiliki hubungan dengan Protokol PPAT yang meninggal dunia.



## **BAB III**

### **METODE PENELITIAN**

#### **A. Lokasi Penelitian**

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Bantaeng dan Kota Makassar, dengan sasaran para pihak yang berkompeten. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa terdapat PPAT Notaris yang meninggal dunia sebelum masa pensiun dan Protokol dikuasai oleh ahli waris PPAT tersebut. Ahli waris PPAT tidak mau menyerahkan dan menahan Protokol PPAT hingga batas waktu 30 (tiga puluh) hari sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Di samping itu, Kabupaten Bantaeng dan Kota Makassar dianggap cukup representatif untuk memperoleh data yang dibutuhkan.

#### **B. Pendekatan, Sifat, dan Tipe Penelitian**

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan sosio-yuridis dengan tipe empiris dan sifat penelitian deskriptif. Pendekatan sosio-yuridis dengan tipe empiris adalah penelitian yang mengkaji aturan hukum dengan kondisi dimasyarakat mana aturan diberlakukan dan bagaimana hukum itu berlaku di masyarakat. Sedangkan sifat penelitian deskriptif adalah menguraikan, menggambarkan dan menjelaskan data yang diperoleh dalam bentuk narasi.

