

**TESIS**

**PENGAWASAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL KEPADA  
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
TERKAIT AKTA JUAL BELI**

*Supervision Of The National Land Agency To Officials Making Land  
Deeds Related To Sale And Purchase Deed*

Disusun dan diajukan oleh:

**NITA NATALINA T.**

B022182041



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

**2023**

**HALAMAN JUDUL**

**PENGAWASAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL KEPADA  
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
TERKAIT AKTA JUAL BELI**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister  
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

**NITA NATALINA T.**

NIM. B022182041

**PROGRAM STUDI MAGISTER ILMU HUKUM  
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM  
UNIVERSITAS HASANUDDIN  
MAKASSAR  
2023**

## TESIS

### PENGAWASAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL KEPADA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH TERKAIT AKTA JUAL BELI

Disusun dan diajukan oleh

**NITA NATALINA. T**  
**B022182041**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Pada tanggal 03 Februari 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

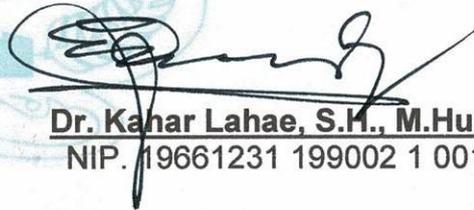
Menyetujui,

Pembimbing Utama,



**Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.**  
NIP. 19641123 199002 2 001

Pembimbing Pendamping,



**Dr. Kahar Lahae, S.H., M.Hum**  
NIP. 19661231 199002 1 001

Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan,



**Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.**  
NIP. 19641123 199002 2 001



Dekan Fakultas Hukum  
Universitas Hasanuddin,



**Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., MH., MAP.**  
NIP. 19731231 199903 1 003

## PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : NITA NATALINA T.  
N I M : B022182041  
Program Studi : Magister Kenotariatan  
Jenjang : S2

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul **PENGAWASAN BADAN PERTANAHAN NASIONAL KEPADA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH TERKAIT AKTA JUAL BELI** adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, 10-Januari-2023

Yang Menyatakan,



NITA NATALINA T

NIM B022182041

## UCAPAN TERIMA KASIH

Assalamu alaikum Warahmatullahi Wabarakatuh

Allhamdulillah, Puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran ALLAH SWT atas limpahan berkah, dan rahmat serta kesempatan luar biasa yang diberikanNya sehingga penyusunan tesis ini dapat diselesaikan dengan baik sebagai salah satu syarat untuk menyelesaikan studi pada Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Tesis ini dapat diselesaikan tidak terlepas dari bimbingan, bantuan dan dukungan dari berbagai pihak, baik materil maupun moril. Terkhusus, kasih sayang dan cinta yang tulus, hormat, rasa kagum yang tidak akan pernah cukup penulis haturkan kepada Kedua orang tua dan anak-anak yang telah mencurahkan kasih sayang, perhatian, doa dan motivasi yang kuat hingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini.

Tidak lupa penulis menyampaikan banyak terima kasih kepada yang terhormat:

1. Prof Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta jajarannya;
2. Prof. Dr. Hamzah Halim., S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin periode saat ini;
3. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H., dan Dr. Kahar Lahae, S.H., M.H selaku pembimbing yang dengan sabar telah mencurahkan tenaga, waktu, dan pikiran dalam mengarahkan dan membantu

penulis dalam menyelesaikan tesis ini;

4. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., MSi., Bapak Dr. Hasbir Paserangi., S.H., M.H., Ibu Dr. Marwah, S.H., M.H., selaku para penguji yang telah memberikan masukan dalam proses penyelesaian tesis penulis;
5. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang memberikan bimbingan dan bantuan kepada penulis;
6. Dosen pengajar Program Studi Magister kenotariatan yang banyak memberikan pengetahuan dalam masa studi penulis;
7. Pengelola Magister Kenotariatan terutama Khusus kepada Alfiah Firdaus atas bantuan dalam masa studi penulisan;
8. Pihak staff kantor Notaris Andi Sri Jumaini, SH yang telah banyak membantu penulis dalam memberikan data dan informasi guna penyelesaian dan penyempurnaan tesis ini;
9. Teman-teman dan Himpunan Mahasiswa Kenotariatan Universitas Hasanuddin Angkatan 2018-2 yang selalu memberikan dukungan dan motivasi; serta
10. Seluruh pihak yang tidak tercantum satu persatu oleh penulis atas bantuan dan doa selama masa studi.

Demikian penulis menyampaikan rasa syukur dan terima kasih yang sedalam-dalamnya dan penulis mengakui bahwa penulisan tesis ini jauh dari sempurna. Kiranya tesis ini menjadi sesuatu yang dapat dimanfaatkan

bagi semua pihak yang telah berperan di dalamnya dan pihak lain yang membutuhkan.

Wassalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh.

Makassar, 10 Januari 2023

**NITA NATALINA T.**

## ABSTRAK

**NITA NATALINA T.** Pengawasan Badan Pertanahan Nasional Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Terkait Akta Jual Beli (Dibimbing oleh Sri Susyanti Nur dan Kahar Lahae).

Penelitian ini bertujuan (1) menganalisis Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait Akta Jual Beli; dan (2) menganalisis akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Penelitian ini menggunakan tipe penelitian hukum normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan. Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan sekunder dengan teknik pengumpulan bahan hukum melalui studi kepustakaan. Selanjutnya bahan hukum yang dikumpulkan kemudian dianalisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa: (1) Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait Akta Jual Beli belum sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal mana dilatarbelakangi oleh masih adanya pelanggaran yang dilakukan PPAT, dimana Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak terlibat dalam menangani/menyelesaikan pelanggaran yang dilakukan PPAT terkait dengan akta yang dibuat. Selain itu, belum adanya standar operasional pelaksanaan pembinaan dan pengawasan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dalam pelaksanaannya dibantu dengan Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah serta terkait dengan masih kurangnya Sumber Daya Manusia/ tenaga ahli yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional; dan (2) Akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait akta jual beli tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku adalah dapat mengakibatkan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah mengandung cacat hukum dan berimplikasi dapat dibatalkan atau batal demi hukum serta timbulnya kerugian terhadap para pihak dalam akta.

**Kata Kunci:** Pengawasan, Badan Pertanahan Nasional, Pejabat Pembuat Akta Tanah

## **ABSTRACT**

**NITA NATALINA T.** *Supervision Of The National Land Agency To Officials Making Land Deeds Related To Sale And Purchase Deed. (Supervised by Sri Susyanti Nur and Kahar Lahae).*

*The research purpose: (1) analyze the National Land Agency in carrying out supervision to the Land Deed Making Officer related to the Deed of Sale and Purchase; and (2) analyze the legal consequences if the supervision carried out by the National Land Agency to the Land Deed Making Officer is not in accordance with applicable laws and regulations. The research uses a normative type of legal research using a statutory approach. The sources of legal materials used in this study, namely primary sources of legal materials, secondary legal materials and with legal material collection techniques, namely through literature studies. Furthermore, the collected materials is then analyzed descriptively qualitatively. The results of research indicates that: (1)The National Land Agency in carrying out supervision to the Land Deed Making Officer related to the Deed of Sale and Purchase has not been in line with the applicable laws and regulations. Where motivated by violations committed by PPAT, the Board of Trustees and Supervisors of Land Deed Making Officers are not involved in dealing with violations committed by PPAT. In addition, there is no operational standard for the implementation of guidance and supervision by the National Land Agency for Land Deed Making Officials which in its implementation is assisted by the Board of Trustees and Supervisors of Land Deed Making Officers and is related to the lack of Human Resources / experts owned by the National Land Agency; and (2) 2.The legal consequence if the supervision carried out by the National Land Agency to the Land Deed Making Officer related to the sale and purchase deed is not in accordance with the applicable laws and regulations, it can result in the deed of the Land Deed Making Officer containing legal defects and implications that it can be canceled or null and void and the emergence of losses to the parties to the deed.*

**Keywords:** *Supervision, The National Land Agency, Officials Making Land Deeds*

## DAFTAR ISI

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>LEMBAR PENGESAHAN</b> .....	<b>ii</b>
<b>PERNYATAAN KEASLIAN</b> .....	<b>iii</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH</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.....	11
C. Tujuan Penulisan.....	11
D. Manfaat Penulisan.....	12
E. Orisinalitas Penelitian.....	12
<b>BAB II TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>16</b>
A. Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	16
a. Definisi Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	16
b. Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah .....	20
c. Hak dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	22
d. Larangan Untuk Pejabat Pembuat Akta Tanah .....	26
B. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	26
a. Bentuk Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	29
b. Hal-Hal Penting Dalam Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	30
c. Akta Jual Beli.....	34
C. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional/Kantor Pertanahan.....	36
a. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional.....	40
D. Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah	42

a. Pembentukan Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	42
b. Macam-Macam Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	43
c. Bentuk Pengawasan Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	46
E. Landasan Teori.....	47
a. Teori Pengawasan .....	47
1. Jenis-Jenis Pengawasan .....	49
2. Teknik Pengawasan.....	52
b. Teori Penegakan Hukum.....	53
F. Kerangka Pikir .....	58
Bagan Kerangka Pikir .....	60
G. Definisi Operasional.....	61
<b>BAB III METODE PENELITIAN.....</b>	<b>63</b>
A. Tipe Penelitian.....	63
B. Pendekatan Masalah.....	63
C. Sumber Bahan Hukum.....	64
D. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum .....	66
E. Analisis Bahan Hukum.....	66
<b>BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>67</b>
A. Badan Pertanahan Nasional Dalam Melaksanakan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Terkait Akta Jual Beli..	67
a. Pengawasan Atas Pelaksanaan Jabatan PPAT.....	79
b. Pengawasan Penegakan Aturan Hukum di Bidang PPAT...	81
c. Mekanisme Pemeriksaan Dugaan Pelanggaran Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	83
B. Akibat Hukum Apabila Pengawasan yang Dilakukan Badan Pertanahan Nasional Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Tidak Sejalan Dengan Peraturan Perundang-Undangan.....	86

a. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Mengandung Cacat Hukum.....	94
b. Kerugian Para Pihak Dalam Akta PPAT .....	96
<b>BAB V PENUTUP.....</b>	<b>104</b>
A. Kesimpulan.....	104
B. Saran.....	105
<b>DAFTAR PUSTAKA.....</b>	<b>106</b>

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum yang berdasar pada Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), dimaknai pula bahwa dalam beberapa aspek kehidupan sosial masyarakat tidak lepas dari peristiwa dan/atau perbuatan hukum. Perbuatan hukum sendiri dimaknai sebagai suatu perbuatan oleh subjek hukum yang dilakukan sengaja untuk menimbulkan hak dan kewajiban berikut timbulnya akibat hukum sebagai kehendak melakukannya.<sup>1</sup> Sebagai contoh perbuatan hukum yang familiar dilingkup masyarakat seperti jual beli, sebagaimana Pasal 1457 *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang mengatur bahwa: “suatu persetujuan, dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk menyerahkan suatu kebendaan dan pihak lain yang membayar harga yang telah dijanjikan.”

Berdasar pada ketentuan tersebut, jual beli diartikan sebagai perbuatan oleh pihak penjual yang berjanji untuk menyerahkan hak milik atas suatu barang dan pihak pembeli berjanji untuk membayar sejumlah uang sebagai imbalan. Hak milik yang semula dimiliki pihak penjual, dengan dilakukannya jual beli maka akan beralih kepada pembeli diikuti dengan penyerahan barang yang diperjanjikan. Dalam melakukan jual beli, terlebih mengenai kepemilikan hak atas tanah, sebaiknya disertai dengan

---

<sup>1</sup> Soeroso R, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hlm. 291

bukti yang dibuat secara tertulis, bukti tertulis dimaksud adalah berupa akta.

Akta jual beli terkait kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan menjadi salah satu kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), PPAT dimaknai sebagai pejabat umum dengan kewenangan dalam membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, sebagaimana Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta tanah (PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT). Sehingga secara spesifik, terkait dengan pertanahan secara umum, PPAT yang diberi kewenangan membuat akta terkait perbuatan hukumnya.

Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. PP No. 14/2016 tentang Peraturan Jabatan Notaris menentukan bahwa: "PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu." Lebih lanjut, Pasal 1 angka 4 PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT menentukan bahwa: "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.”

Berdasar ketentuan tersebut, maka jelas bahwa akta PPAT merupakan akta otentik apabila dalam pembuatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sebagaimana Pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek* (BW) menentukan bahwa: “suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.” Dalam menjalankan jabatannya terkait pembuatan akta di bidang pertanahan, PPAT tidak berdiri sendiri, melainkan bermitra dengan instansi yang turut diberi kewenangan untuk mengatur pertanahan. Instansi mana adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN). BPN dalam Pasal 1 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional (Perpres No. 48/2020 tentang BPN) menentukan: “BPN adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden.”

Hubungan kemitraan antara PPAT dan BPN, secara tidak langsung memposisikan PPAT sebagai perpanjangan tangan dari BPN, sebab diantara keduanya terjalin hubungan yang tidak dapat dipisah satu sama lain. BPN dalam menyelenggarakan tugas dan fungsinya di daerah membentuk kantor wilayah yang terletak di provinsi dan kantor pertanahan yang terletak di kabupaten/kotamadya. Begitu pula dengan PPAT, yang hanya dapat menjalankan tugasnya sesuai dengan daerah kerja yang

sudah dipilih, sebagaimana daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten/kotamadya. Sehingga jelas, dalam membuat akta terkait pertanahan, seorang PPAT selalu bersinggungan langsung dengan kantor pertanahan di kabupaten/kotamadya sesuai dengan daerah kerja PPAT itu sendiri.

Menjadi seorang PPAT tentu bukan hal yang mudah, sebab dibutuhkan kemampuan dan kecakapan mumpuni di bidang keilmuan pertanahan secara luas. Hal ini penting sebab produk akhir PPAT berupa akta-akta otentik tentang perbuatan hukum dapat dijadikan alat bukti yang bersifat sempurna. PPAT diharuskan taat hukum, sumpah jabatan serta kode etik didukung dengan profesionalisme dalam menjalankan jabatan. Termasuk di dalamnya keseluruhan syarat dan ketentuan hukum akta-akta yang dibuat, sebab kelalaian sekecil apapun yang dilakukan PPAT dapat menimbulkan masalah hukum baik dari sisi administrasi, pidana maupun perdata, serta kode etik jabatan PPAT.

PPAT dalam bekerja tidak dilakukan seorang diri, seringnya dibantu orang lain yang kemudian dipekerjakan untuk membantunya menjalankan tugas. Pekerjaan karyawan PPAT seringnya meliputi persiapan dan pembuatan akta juga dokumen pendukung dalam melakukan perbuatan hukum tertentu. Segala tugas yang dikerjakan oleh karyawan PPAT harus diawasi langsung oleh PPAT. Pengawasan terhadap karyawan oleh PPAT merupakan hal penting dan mendasar, sebab pada akhirnya PPAT yang

akan bertanggung jawab atas keseluruhan pekerjaan yang dikerjakan oleh karyawannya.

Sebagaimana Pasal 1367 BW mengatur bahwa: “Seseorang tidak hanya bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan perbuatannya sendiri, melainkan juga atas kerugian yang disebabkan perbuatan-perbuatan orang-orang yang menjadi tanggungannya atau disebabkan barang-barang yang berada di bawah pengawasannya. Orang tua dan/atau wali bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh anak-anak yang belum dewasa, yang tinggal pada mereka dan terhadap siapa mereka melakukan kekuasaan orang tua dan/atau wali. Majikan dan orang yang mengangkat orang lain untuk mewakili urusan- urusan mereka, bertanggung jawab atas kerugian yang disebabkan oleh pelayan atau bawahan mereka dalam melakukan pekerjaan yang ditugaskan kepada orang-orang itu.” Ketentuan tersebut berlaku juga pada PPAT dalam menjalankan tugas yang dibantu oleh karyawan. Sehingga jelas bahwa, keseluruhan pekerjaan yang dilakukan oleh karyawan tetap menjadi tanggung jawab PPAT selaku pemberi kerja.

Belakangan ini, diketahui terdapat permasalahan hukum terkait dengan pemalsuan akta otentik di mana tindakan tersebut tidak hanya dilakukan oleh PPAT, namun tidak menutup kemungkinan tindakan tersebut dilakukan oleh karyawan PPAT. Tindakan mana yang dilakukan oleh karyawan merupakan efek dari kurangnya pengawasan PPAT kepada karyawan dalam mengerjakan pekerjaan. Lebih spesifik pada pertengahan

tahun 2021 (dua ribu dua puluh satu) lalu, sedikitnya 3 (tiga) orang PPAT dipanggil oleh pejabat/staf kantor pertanahan Kota Makassar terkait dengan akta yang dibuatnya.

Pemanggilan oleh pejabat/staf kantor pertanahan tersebut muncul karena adanya aduan dari masyarakat ke kantor pertanahan. Dalam aduannya, diketahui bahwa pihak tersebut datang ke kantor pertanahan dengan maksud melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah dengan dasar jual beli. Akan tetapi, dalam pemeriksaan berkas oleh staf kantor pertanahan diketahui terdapat beberapa kesalahan pengetikan dalam akta, sehingga oleh staf kantor pertanahan meminta pihak dimaksud untuk membawa kembali akta jual beli pada PPAT untuk dilakukan renvoi.<sup>2</sup> Setibanya di kantor PPAT sebagaimana ditunjuk dalam akta, oleh pihak dimaksud menjelaskan keperluannya untuk dilakukan renvoi pada akta jual beli. Sebelum dilakukan renvoi, oleh PPAT terlebih dahulu melakukan pemeriksaan dan pencocokan akta dengan protokol yang tersimpan di kantor. Didapati bahwa, nomor akta mana terdaftar dalam buku registrasi PPAT, tetapi berbeda identitas para pihak dalam akta, identitas dan tanda tangan para saksi, serta tanda tangan PPAT yang tidak identik.<sup>3</sup> Pada akhirnya, PPAT menolak untuk melakukan renvoi akta jual beli tersebut karena merasa akta tersebut tidak dibuat olehnya. Pihak dimaksud tidak mengetahui dengan jelas alasan penolakan renvoi oleh PPAT.

---

<sup>2</sup> Renvoi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai pembetulan (perbaikan) tambahan dalam suatu akta otentik dengan memberikan tanda di pinggir dan harus diparaf.

<sup>3</sup> Bahan Hukum Primer yang diolah pada Tahun 2022

Pada akhirnya, dilaporkan kepada BPN mengenai penolakan renvoi dari PPAT. Berdasarkan pelaporan tersebut, oleh pejabat/staf kantor pertanahan Kota Makassar melakukan pemanggilan dengan tujuan meminta penjelasan terkait dengan aduan masyarakat. Ketiga PPAT memenuhi pemanggilan dan menjelaskan duduk perkara yang sebenarnya. Selanjutnya diketahui bahwa, tindakan pelanggaran hukum atas akta jual beli ternyata dilakukan oleh karyawan PPAT, hal mana juga sudah diakui oleh karyawan PPAT dimaksud. Tindakan tersebut dilakukannya tanpa sepengetahuan PPAT dengan tujuan tertentu. Oleh PPAT berniat untuk melaporkan tindakan karyawannya kepada pihak berwajib, namun oleh pejabat/staf kantor pertanahan menawarkan solusi berbeda.

Oleh pejabat/staf kantor pertanahan menawarkan agar permasalahan tersebut diselesaikan secara damai, di mana karyawan dimaksud diwajibkan bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukannya. Tanggung jawab mana dilakukan dengan menarik semua akta yang terindikasi palsu, dan kembali membuat akta dimaksud sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku. Termasuk di dalamnya, wajibkan juga untuk memberikan penjelasan kepada para pihak dalam akta-akta yang terindikasi dipalsukan serta berjanji untuk menyelesaikan semua kewajiban atas akta-akta tersebut. Pada dasarnya, solusi yang ditawarkan oleh pejabat/staf kantor pertanahan ini tidaklah salah dan tidak juga merugikan pihak manapun, hanya saja solusi dimaksud tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Berdasarkan Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Permen ATR/KBPN No. 2/2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT) menentukan bahwa: “Peraturan Menteri ini dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan pembinaan dan pengawasan serta penegakan aturan hukum melalui pemberian sanksi terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kementerian.” Ketentuan mana dengan tujuan mewujudkan PPAT yang profesional, berintegritas, dan menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku dan kode etik jabatan PPAT. Pembinaan dan pengawasan PPAT dilakukan oleh Menteri yang dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT (MPP PPAT).

MPP PPAT sendiri terdiri dari MPP Pusat, MPP Wilayah, dan MPP Daerah yang dalam menjalankan tugasnya dilakukan secara bertingkat dimulai dari MPP Daerah selaku majelis yang bersinggungan langsung dengan PPAT sesuai dengan daerah kerja PPAT. Keanggotaan MPP Daerah terdiri dari:<sup>4</sup> “*Pertama*, 1 (satu) orang ketua, dari unsur Kementerian yang dijabat oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk; *Kedua*, 1 (satu) orang wakil ketua, yang dijabat oleh unsur IPPAT; dan *Ketiga*, 5 (lima) orang anggota, dengan komposisi 3 (tiga) orang dari unsur Kementerian dan 2 (dua) orang dari unsur IPPAT.” Seluruh anggota MPP Daerah bekerja sama untuk membantu Menteri.

---

<sup>4</sup> Lihat, Pasal 19 ayat (2) Permen ATR/KBPN No. 2/2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, bila dihubungkan dengan kasus yang menimpa sedikitnya 3 orang PPAT dengan daerah kerja Kota Makassar pada pertengahan tahun 2021 lalu, maka jelas yang seharusnya bertindak untuk menangani permasalahan hukum PPAT serta melakukan penegakan hukum PPAT adalah Menteri yang dibantu oleh MPP Daerah, bukan mengatasmamakan instansi BPN, terlebih mengatasmamakan seorang dengan kedudukannya sebagai pejabat/staf kantor pertanahan seperti kasus yang penulis jadikan dasar penelitian tersebut di atas. Menurut penulis, penyelesaian sepihak mana justru memberikan peluang kepada oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab untuk kembali melakukan tindakan serupa, sebab dalam penyelesaian masalahnya tidak terdapat sanksi hukum tegas atas tindakan tersebut. Seharusnya, yang bertindak dalam hal tersebut adalah Menteri yang dibantu oleh MPP Daerah agar tercipta efek jera baik kepada karyawan maupun PPAT dimaksud.

Sekalipun dalam tindakan tersebut PPAT tidak terbukti terlibat, namun sebagaimana Pasal 1367 BW PPAT turut bertanggung jawab atas pekerjaan dari karyawannya. Sehingga seharusnya PPAT juga mendapatkan sanksi atas kelalaiannya dalam mengawasi karyawan melakukan pekerjaannya. Dasarnya bahwa, penyelesaian yang diprakarsa oleh seorang dalam kedudukannya sebagai pejabat/staf kantor pertanahan, menunjukkan belum terlaksananya pembinaan dan pengawasan PPAT secara baik dan benar sebagaimana ditentukan. Pasal 1 angka 3 Permen

ATR/KBPN No. 2/2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT menentukan bahwa: “pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.” Pengawasan mana lebih lanjut dalam Pasal 8 Permen ATR/KBPN No. 2/2018 mengatur bahwa: “pengawasan terhadap PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, dapat berupa: pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT; dan penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT.”

Pengawasan dapat dilakukan dengan mengadakan pemeriksaan ke kantor PPAT secara berkala yang paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 tahun. Pemeriksaan sebagai upaya preventif agar pelaksanaan jabatan PPAT dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain itu, MPP Daerah juga membuka ruang kepada masyarakat untuk melakukan pengaduan/pelaporan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT. Sebagai upaya represifnya, MPP Daerah akan menindaklanjuti laporan masyarakat. Pelanggaran mana berdasarkan Pasal 12 Permen ATR/KBPN No. 2/2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT adalah: “*Pertama*, pelanggaran atas pelaksanaan jabatan PPAT; *Kedua*, tidak melaksanakan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; *Ketiga*, melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan dan/atau *Keempat*,

melanggar kode etik.” Klasifikasi pelanggaran tersebut, bila dihubungkan dengan kasus maka jelas bahwa seharusnya kasus tersebut ditangani langsung MPP Daerah. Akan tetapi, teori tidak sejalan dengan praktik, sehingga penulis merasa perlu untuk mengkaji pelaksanaan pembinaan dan pengawasan PPAT sebagaimana telah ditentukan dalam Permen ATR/KBPN No. 2/2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Apakah Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait akta jual beli sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?
2. Apakah akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku?

## **C. Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengkaji dan menganalisis terkait kewenangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengawasi Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait akta jual beli sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan Badan Pertanahan Nasional tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

#### **D. Manfaat Penelitian**

1. Secara teoritis, penelitian dapat bermanfaat dalam mengembangkan keilmuan hukum secara khusus untuk PPAT dalam menjalankan jabatannya, sehingga dapat menjadi referensi bagi masyarakat akademis yang mendalaminya.
2. Secara praktis, penelitian ini dapat bermanfaat sebagai rujukan bagi instansi pertanahan.

#### **E. Orisinalitas Penelitian**

1. Rizwandi Adealmuqny, Tesis dengan judul Pengawasan Oleh Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, Program Magister Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanudin, Makassar pada Tahun 2023. Rumusan masalah pada tesis tersebut adalah: *Pertama*, bagaimana pengaturan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?; dan *Kedua*, bagaimana bentuk pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal terjadi pelanggaran?.
2. Cindy Annisa, Tesis dengan judul Tinjauan Yuridis Pembatalan Akta Jual Beli Yang Dibuat Oleh Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, Program Studi Magister Kenotariatan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada Tahun 2022. Adapun rumusan masalah dalam tesis tersebut

adalah: “*Pertama*, sejauhmana konsistensi prosedur pembuatan akta jual beli tanah Nomor: 371/SEG-MAN/1998 yang dilakukan oleh camat selaku PPATS dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku?; *Kedua*, bagaimana perlindungan hukum terhadap pembeli apabila akta jual beli tanah Nomor: 371/SEG-MAN/1998 yang dibuat oleh camat selaku PPATS dibatalkan oleh pengadilan?”

3. Ivan Stevanus Hagabean,<sup>5</sup> Tesis dengan judul Analisis Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Oleh Kantor Pertanahan Kota Medan, pada Tahun 2016. Adapun rumusan masalah dalam tesis ini adalah: “*Pertama*, 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?; *Kedua*, sejauh mana penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan?; dan *Ketiga*, apakah faktor-faktor penghambat dalam penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Medan oleh pejabat pada Kantor Pertanahan Kota Medan?”

---

<sup>5</sup> Diakses dari: <https://media.neliti.com/media/publications/165071-ID-analisis-yuridis-terhadap-pembinaan-dan.pdf>, pada Tanggal 6 Desember 2022

4. Annisa Putri Aprilia dan Edith Ratna M.S dalam Jurnal Notarius Universitas Diponegoro Semarang dengan judul Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Proses Jual Beli Hak Atas Tanah di Kota Semarang, pada Tahun 2022.<sup>6</sup> Adapun rumusan masalah dalam jurnal tersebut adalah: “*Pertama*, bagaimana kewenangan PPAT dalam proses jual beli hak atas tanah di Kota Semarang?; dan *Kedua*, bagaimana hambatan yang dialami oleh PPAT dalam proses jual beli hak atas tanah di Kota Semarang?.”

Terhadap keempat pembandingan, terdapat perbedaan yang signifikan yakni:

- a. Objek penelitian penulis berada di Kota Makassar Provinsi Sulawesi Selatan, sementara pembandingan Ivan Stevanus Hagabean lokasi penelitian di Kota Medan, dan Annisa Putri Aprilia dan Edith Ratna M.S lokasi penelitian di Kota Semarang. Selain itu untuk pembandingan Cindy Annisa mengkaji secara normatif (tidak memiliki fokus lokasi penelitian).
- b. Permasalahan utama penulis terkait dengan pengawasan Badan Pertanahan Nasional dalam membina dan mengawasi PPAT terkait dengan akta jual beli yang dibuatnya, sementara untuk pembandingan atas nama Rizwandi Adealmuqny berfokus pada pembinaan dan pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang disinyalir menaikkan biaya jasa (honorarium) di

---

<sup>6</sup> Diakses dari: <https://ejournal.undip.ac.id/index.php/notarius/article/view/46033>, pada Tanggal 6 Desember 2022

atas batas standar sebagaimana diatur dalam peraturan PPAT. Pembanding kedua atas nama Cindy Annisa berfokus pada pembatalan akta yang dibuat oleh PPATS Camat. Pembanding ketiga atas nama Ivan Stevanus Hagabean yang berfokus pada pembinaan dan pengawasan PPAT di Kota Medan, serta pembanding keempat atas nama Annisa Putri Aprilia dan Edith Ratna M.S dalam kajiannya berfokus pada kewenangan PPAT dalam membuat Akta Jual Beli di Kota Semarang yang disinyalir masih terdapat beberapa hambatan dalam menjalankan jabatannya.

## BAB II

### TINJAUAN PUSTAKA

#### A. Pejabat Pembuat Akta Tanah

##### a. Definisi Pejabat Pembuat Akta Tanah

PPAT dalam bahasa Inggris disebut dengan *land deed officials*, sementara bahasa Belanda *land titles registrar*, di mana keduanya memiliki kedudukan dan peran penting dalam pembuatan akta pemindahan hak atas tanah.<sup>7</sup> Effendi Peranginangin berpendapat bahwa:<sup>8</sup> “PPAT adalah pejabat berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau menjamin uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.”

Pasal 1 angka 1 PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT mengatur bahwa: “Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) disebut juga sebagai 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.” Istilah pejabat umum yang melekat pada PPAT berasal dari bahasa Belanda, yakni *openbare* yang bertalian dengan pemerintahan, urusan yang terbuka untuk umum, kepentingan umum serta *ambtenaar* yang berarti Pejabat

---

<sup>7</sup> Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 85

<sup>8</sup> Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut pandang Praktisi Hukum*, Rajawali, Jakarta, 2007, 436

atau yang berwenang. Sehingga pejabat umum secara harfiah diartikan sebagai pejabat yang bertugas membuat akta umum.<sup>9</sup>

Sementara itu, menurut Boedi Harsono:<sup>10</sup> “pejabat umum merupakan seseorang yang diangkat atau ditugaskan oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan untuk memberikan pelayanan kepada umum pada bidang tertentu, seperti membuat akta otentik.” PPAT berdasarkan ketentuan dalam PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT terbagi menjadi 3 (tiga) bagian, yakni: PPAT, PPAT sementara, dan PPAT khusus. Perbedaan signifikan antara ketiganya adalah terkait dengan pelaksanaan jabatannya, di mana untuk PPAT pelaksanaan jabatannya hanya boleh dalam daerah kerja yang mencakup 1 (satu) kabupaten/kota.

Selanjutnya untuk PPAT sementara memiliki daerah kerja yang melaksanakan jabatannya pada daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Lalu untuk PPAT khusus dalam pelaksanaannya ditunjuk karena jabatannya untuk bertugas dalam program atau tugas tertentu. Pada dasarnya, PPAT mempunyai tugas yang penting dan peran strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Sebab produk akhir berupa akta PPAT menjadi bukti telah terjadi peralihan hak. Bukti peralihan mana yang akan menjadi dasar oleh Kantor Pertanahan untuk memproses pendaftaran tanah dari yang berkepentingan.

---

<sup>9</sup> John Salindeho, *Masalah Tanah dalam Pembangunan*, Sinar Grafika, Jakarta, 1993, hlm. 53

<sup>10</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanannya*, Djembatan, Jakarta, 2007, hlm. 11

Produk akhir PPAT berupa akta PPAT dalam Pasal 1 angka 4 PP No. 24/2016 mengatur bahwa: “akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun.” Dalam pelaksanaan jabatannya, PPAT berwenang membuat beberapa akta, hal mana berdasar pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah (Permen No. 37/1998) jo. PP No. 24/2016 yang menentukan jenis-jenis akta yang menjadi kewenangan dari PPAT, yakni: akta jual beli, tukar menukar, hibah, *inbrens*, pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, pemberian Hak Tanggungan, dan pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Akta-akta mana sebagai akibat perbuatan hukum harus dibuat dalam bentuk otentik dalam wilayah kerja PPAT bersangkutan. Akta-akta tersebut kemudian menjadi dasar pendaftaran perubahan data akibat dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak (klien). Akta PPAT memiliki kedudukan dan peranan penting dalam kegiatan masyarakat yang ada kaitannya dengan hukum pertanahan secara khusus. Sebagaimana akta PPAT dijadikan sebagai dasar peralihan, pemindahan, dan pembebanan hak atas tanah dari pihak pertama kepada pihak kedua.<sup>11</sup> Sekalipun pada penyiapan akta PPAT

---

<sup>11</sup> *Ibid.*, hlm. 67

dilakukan oleh PPAT itu sendiri, namun PPAT sampai dengan saat ini masih terikat dengan bentuk dan isi akta PPAT yang telah ditentukan oleh pemerintah. Tidak lain dengan tujuan sebagai bentuk perlindungan dan alat pengawasan yang dilakukan pemerintah terhadap PPAT yang membuat akta.

Pada dasarnya, dalam menjalankan jabatannya sebagai seorang pejabat umum, PPAT terikat dengan beberapa aturan seperti Permen No. 38/1998 jo. PP No. 24/2016 serta Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 tentang Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Selain kedua ketentuan pokok tersebut di atas, PPAT dalam menjalankan jabatannya juga harus memperhatikan aturan-aturan mengenai pertanahan, seperti: Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah; dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Tidak hanya terbatas pada undang-undang jabatan PPAT dan pertanahan, seorang PPAT juga terhubung dengan aturan mengenai perusahaan yang diatur dalam Undang-Undang

Nomor 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas dan hukum keluarga baik yang terdapat dalam BW maupun dalam Kompilasi Hukum Islam.

**b. Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengatur bahwa: “dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.” Sekalipun demikian, dalam aturan tersebut tidak mengatur lebih lanjut mengenai kegiatan pendaftaran mana yang menjadi tugas PPAT.

Adapun tugas pokok PPAT dalam membantu melaksanakan pendaftaran oleh Kepala Kantor Pertanahan lebih lanjut diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. PP No. 24 Tahun 2016 yang mengatur bahwa: “*Pertama*, PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu; dan *Kedua*, perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah

sebagai berikut: Jual Beli; Tukar Menukar; Hibah; Pemasukan ke dalam perusahaan; Pembagian Hak Bersama; Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik; Pemberian Hak Tanggungan; dan Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.”

Kewenangan PPAT terkait dengan 8 (delapan) jenis akta tersebut di atas hanyalah sebatas pada hal-hal mengenai benda-benda tetap (benda-benda tidak bergerak) berupa hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Akan tetapi, seringkali kantor PPAT turut mengurus hal-hal yang tidak berhubungan dengan kewenangannya, di mana hal-hal itu muncul atas permintaan masyarakat selaku pihak yang berkepentingan sebab masyarakat merasa awam ataupun tidak mengetahui prosedur pengurusannya, diantaranya yakni:<sup>12</sup> “*Pertama*, Pembuatan sertipikat untuk pertama kalinya, yang dalam bahasa teknis dikenal dengan istilah konversi hak-hak lama; *Kedua*, Pembuatan sertipikat karena pemecahan; *Ketiga*, Pembuatan sertipikat karena penggabungan sertipikat hak; dan *Keempat*, Perpanjangan Hak Guna Bangunan (HGB) atau Hak Pakai; serta, *Kelima*, Roya sertipikat (pembersihan sertipikat dari catatan sedang dijaminkan).”

Kewenangan PPAT diatur pada Pasal 3 Permen No. 37/1998 jo. PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT mengatur bahwa: “untuk melaksanakan tugas pokoknya, PPAT mempunyai kewenangan

---

<sup>12</sup> Akur Nurasa, Dian Aries Mujiburohman, *Tuntutan Pembuatan Akta Tanah*, STPN Press, Yogyakarta, 2020, hlm. 4-5

dalam membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak dalam daerah kerjanya saja.” Sementara untuk PPAT khusus hanya memiliki kewenangan membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya. Kewenangan PPAT untuk membuat akta otentik dibatasi oleh luasnya daerah kerja PPAT itu sendiri. Sebagaimana daerah kerja dimaknai sebagai satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Teruntuk PPAT sementara dan PPAT Khusus, daerah kerjanya meliputi daerah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi acuan penunjukan.

### **c. Hak dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Dalam menjalankan jabatan sebagai PPAT pada daerah kerja tertentu, PPAT memiliki beberapa hak, yakni:<sup>13</sup>

1. Dalam menjalankan jabatannya, PPAT berhak untuk mendapatkan honor setinggi-tingginya sebesar 1% dari harga transaksi yang tercantum dalam aktanya dengan tidak melupakan kewajibannya untuk memberikan jasa secara cuma-cuma kepada anggota masyarakat yang tidak mampu;
2. PPAT berhak mengambil cuti bilamana ada keperluan yang menyebabkan PPAT tidak berada di daerah kerjanya untuk menjalankan tugas kePPAT-annya;

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, hlm. 11-12

3. PPAT yang sedang cuti dapat mengajukan pengangkatan PPAT pengganti yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku;
4. PPAT berhak untuk mendapatkan informasi serta perkembangan terkait peraturan pertanahan;
5. PPAT berhak untuk memperoleh kesempatan dalam mengajukan pembelaan diri sebelum diberhentikan;
6. PPAT berhak/boleh merangkap jabatan sebagai Notaris, konsultan atau penasehat hukum; dan
7. PPAT juga berhak menolak membuat akta bilamana tanahnya sudah bersertipikat namun pemilik sertipikat tidak mau untuk memperlihatkan dan/atau menyerahkannya kepada PPAT.

Selanjutnya pada Pasal 45 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengatur mengenai kewajiban PPAT, yakni:

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:
  - 1) PPAT yang berhenti menjabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;
  - 2) PPAT sementara yang berhenti sebagai PPAT sementara kepada PPAT sementara yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;
  - 3) 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;
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 (Ssatu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan;

9. Melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan;
10. Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan;
11. Lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Selain daripada ketentuan pada kewajiban tersebut di atas, PPAT juga memiliki kewajiban lainnya, yakni:<sup>14</sup>

- a. Menyampaikan setiap akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar dalam waktu paling lambat 7 (tujuh) hari kerja sejak akta di buat;
- b. Menyampaikan pemberitahuan penerima hak mengenai telah diserahkannya permohonan tanda terima dari kantor pertanahan;
- c. Dalam hal ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan, PPAT wajib menerima protokol dari PPAT yang berhenti menjadi PPAT;
- d. Berkantor dalam daerah kerja dengan memasang papa nama PPAT;
- e. Menurunkan papan nama PPAT pada hari yang bersangkutan berhenti dari jabatan PPAT; dan

---

<sup>14</sup> *Ibid.*

- f. Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah BPN, dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak paling lambat tanggal 10 (sepuluh) bulan berikutnya.

#### **d. Larangan Untuk Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Dalam menjalankan jabatannya, PPAT dilarang melakukan beberapa hal, yakni:<sup>15</sup>

- a. Membuat akta yang pihak dalam akta tersebut adalah PPAT itu sendiri, suami atau istrinya, keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus tanpa pembatasan derajat dan dalam garis kesamping sampai derajat kedua, menjadi pihak dalam perbuatan hukum yang bersangkutan baik langsung maupun tidak langsung (kuasa dari pihak lain);
- b. Merangkap jabatan atau profesi sebagai pengacara atau advokat, pegawai negeri atau Badan Usaha Milik Negara (BUMN)/Badan Usaha Milik Daerah (BUMD);
- c. Lain-lain jabatan yang dilarang oleh peraturan perundang-undangan dan kode etik PPAT.

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

Akta secara harfiah diartikan sebagai surat tanda bukti yang berisikan (keterangan, pengakuan, keputusan, dan lainnya) tentang peristiwa ataupun perbuatan hukum yang dibuat menurut peraturan yang berlaku

---

<sup>15</sup> *Ibid.*, hlm. 11

serta disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.<sup>16</sup> Sementara akta dalam Pasal 1 angka 4 PP No. 24/2016 disebutkan bahwa: “akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.” Pasal 1868 BW mengatur bahwa: “suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.” Ketentuan yang berlaku, dengan tegas mengatur bahwa suatu akta dinyatakan sebagai akta otentik apabila memenuhi 3 (tiga) unsur yang sifatnya kumulatif, yakni:<sup>17</sup> “*Pertama*, Bentuk akta ditentukan oleh undang-undang; *Kedua*, akta dibuat oleh dan/atau di hadapan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuatnya; dan *Ketiga*, akta dibuat oleh pejabat umum dalam daerah kerjanya.”

Fungsi akta PPAT 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 dilakukan sebagai akibat dari perbuatan hukum. Akta mana didaftarkan ke Kantor Badan Pertanahan setempat sesuai dengan daerah kerja PPAT. Fungsi akta sebagai alat bukti menjadi penting dalam

---

<sup>16</sup> KBBI Daring, *Ak.ta*, diakses dari: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akta>, pada Tanggal 7 Desember 2022

<sup>17</sup> Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah: Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta*, Kencana, Jakarta, 2016, hlm. 352

membuktikan suatu perbuatan hukum yang menjadi dasar timbulnya hak atau perikatan.

Selanjutnya Pasal 1865 BW menentukan bahwa: “setiap orang yang mengaku mempunyai suatu hak, atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah suatu hak orang lain, wajib membuktikan adanya hak itu atau kejadian yang dikemukakan itu.” Pembuktian akta otentik bersifat sempurna, bila terdapat pihak yang merasa keberatan atas akta otentik tersebut, maka beban pembuktian diserahkan kepadanya. Dalam hal suatu akta yang berkaitan dengan peralihan hak tidak dibuat di hadapan PPAT, maka akta akan berlaku sebagai surat tertulis dan tidak memiliki kekuatan mengikat kepada pihak manapun termasuk pihak ketiga atas perbuatan hukum yang dilakukan. Akta mana tidak dapat digunakan untuk melakukan pendaftaran ke Kantor Pertanahan setempat.

Pasal 37 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah) jo. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah (Permen No. 18/2021) mengatur 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.” Sehingga jelas bahwa terhadap peralihan hak atas tanah wajib dibuatkan akta otentik yang dibuat oleh PPAT berwenang.

**a. Bentuk Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Akta PPAT yang diketahui saat ini sudah ditentukan bentuknya, yaitu bentuk yang ditetapkan oleh Menteri Agraria Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Penegasan keharusan penggunaan bentuk akta secara umum diatur dalam beberapa ketentuan berikut: “*Pertama*, Pasal 21 ayat (1) PP No. 37/2018 jo. PP No. 24/2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT; *Kedua*, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah; dan *Ketiga*, Pasal 38 ayat (2) PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah.”

Akta-akta yang dibuat PPAT dengan mengabaikan unsur-unsur keotentikan di atas hanya akan menyebabkan akta-aktanya bersifat akta di bawah tangan. Akta-akta mana tidak bersifat otentik yang dengan demikian maka akta-akta tersebut tidak bernilai sebagai akta PPAT yang berfungsi sebagai alat untuk pemindahan atau pembebanan hak atas tanah. Apabila Kantor Pertanahan mengetahui terjadinya hal demikian, maka Kantor Pertanahan berhak untuk

menolak pendaftaran peralihan atau pembebanan haknya.<sup>18</sup> Hanya saja dalam pelaksanaannya, masih ditemukan akta-akta yang tidak sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan luput dari pengawasan.

## **b. Hal-Hal Penting Dalam Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah**

### **1. Kedewasaan**

Kedewasaan erat kaitannya dengan kewenangan bertindak di mata hukum. Agar dapat bertanda tangan dalam akta dengan kepentingan tertentu, para pihak harus sudah dewasa, sekalipun saat ini belum ada unifikasi mengenai batas usia dewasa. Bilamana salah satu atau kedua pihak belum dewasa, maka kepada pihak secara hukum dilarang untuk bertanda tangan dalam akta, yang oleh karenanya harus diwakili oleh orang tua atau wali.

### **2. Persetujuan**

Pada dasarnya, dalam membuat sebuah akta peralihan hak akan melibatkan minimal 2 orang, di mana pihak pertama selaku pihak yang akan melepaskan haknya dan pihak kedua selaku pihak yang akan menerima hak baru. Pihak yang akan mengalihkan haknya, secara otomatis ia akan kehilangan hak. Persetujuan mana yang dimaksud dalam hal ini adalah terkait dengan masalah yang seringkali muncul dari pihak yang kehilangan haknya. Dalam proses pembuatan akta yang terdapat proses pengalihan hak akan

---

<sup>18</sup> Akur Nurasa, Dian Aries Mujiburohman, *Op.Cit.*, hlm. 18

dimunculkan dari pihak yang kehilangan hak atau pihak lain yang turut merasa memiliki hak, oleh karenanya perlu ada persetujuan dalam proses pengalihan hak. Hal mana harus dilakukan dengan cermat oleh PPAT, agar tidak salah dalam menilai pihak mana yang harus dimintai persetujuan pengalihan hak.

Sebagai contoh, bila hak atas tanah dimiliki sebagai harta gono bersama, maka walaupun dalam sertipikat hak hanya tertulis atas nama 1 orang yakni suami atau istri, maka dalam pembuatan akta pengalihan hak, PPAT harus mensyaratkan persetujuan tertulis atau kehadiran dari pasangan kawinnya untuk ikut bertanda tangan dalam akta tersebut.<sup>19</sup> Sebaliknya bila pasangan kawinnya tidak dapat hadir untuk bertanda tangan, sebagai solusi dapat dibuatkan persetujuan dalam bentuk tertulis yang dibuat sebelum akta pengalihan hak ditandatangani. Persetujuan tertulis sebaiknya dalam bentuk notariil, namun bila tidak memungkinkan, maka dapat dibuat di bawah tangan namun tetap harus dilegalisasi Notaris.<sup>20</sup> Sama halnya bila hak atas tanah yang dialihkan adalah milik sebuah badan hukum, maka harus dicermati kembali mengenai cara mengalihkan atau membebankan hak tersebut yang terdapat dalam anggaran dasar badan hukum dimaksud.<sup>21</sup>

### 3. Kuasa

---

<sup>19</sup> *Ibid.*, hlm. 26

<sup>20</sup> *Ibid.*

<sup>21</sup> *Ibid.*, hlm. 28

Dalam beberapa kesempatan dapat ditemui kondisi di mana pihak pertama maupun pihak kedua dalam akta pengalihan tidak dapat hadir secara langsung dalam penandatanganan akta. Dalam keadaan demikian, bila sesuai aturannya PPAT tidak boleh mengizinkan penandatanganan tersebut, terlebih bila penandatanganan dilakukan di hari yang berbeda oleh masing-masing pihak. Seharusnya, pihak mana yang tidak dapat hadir secara langsung membuat akta kuasa sebelum waktu penandatanganan berlangsung.

Akta kuasa mana sebaiknya dibuat dalam bentuk akta Notaril, namun bila karena alasan tertentu harus dibuat dalam bentuk akta di bawah tangan, maka sebaiknya surat kuasa di bawah tangan tersebut dilegalisasi oleh Notaris. Hal mana berkaitan pada pembuktian mengenai kebenaran dari surat kuasa. Sebab surat kuasa yang dibuat dengan bentuk akta notaril maupun yang dilegalisasi oleh Notaris memberikan kekuatan pembuktian bahwa surat kuasa benar ditandatangani oleh pihak terkait dan Notaris menjadi saksi penandatangerannya. Terkait surat kuasa yang penandatangerannya tidak disaksikan oleh Notaris, akan rawan menjadi perdebatan tersendiri terkait dengan keaslian pada tanda tangan yang bersangkutan.

Pada dasarnya, pemberian kuasa dimaksudkan agar memudahkan pemberi kuasa untuk bertransaksai karena pada saat

dijadwalkan untuk bertandatangan yang bersangkutan berhalangan hadir. Sehingga agar transaksi tetap dapat dilangsungkan sesuai kesepakatan semula, kuasa diberikan kepada penerima kuasa yang bertindak atas nama pemberi kuasa. Dalam bertindak, penerima kuasa atas nama pemberi kuasa, termasuk semua hak-hak yang diperoleh dalam bertransaksi tetap menjadi milik pemberi kuasa, hal yang sama terkait kewajiban yang melekat di atasnya.<sup>22</sup>

#### 4. Kuasa Mutlak

Surat kuasa mutlak merupakan suatu bentuk pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali oleh pemberi kuasa, dapat juga dikatakan sebagai perbuatan hukum yang memindahkan hak.<sup>23</sup> Pada praktiknya, terdapat larangan penggunaan surat kuasa mutlak bagi pejabat-pejabat negara seperti Gubernur, Bupati, Walikota sampai dengan Kepala Desa atau pejabat yang setingkat dengan itu.<sup>24</sup> Berbeda halnya bila dalam situasi seseorang yang telah melunasi semua harga tanah dan bangunan namun dengan alasan tertentu belum dapat dibuatkan akta jual beli. Dalam keadaan demikian, maka perlu dahulu dibuat akta perikatan jual beli yang berisikan kuasa menjual penjual kepada pembeli.

Dalam keadaan demikian, sewajarnya pembeli mendapatkan kuasa mutlak dari penjual agar dapat melakukan hal-hal

---

<sup>22</sup> *Ibid.*, hlm. 31

<sup>23</sup> *Ibid.*, hlm. 33

<sup>24</sup> *Ibid.*

sebagaimana penjual lakukan.<sup>25</sup> Pemberian kuasa mutlak kepada pembeli merupakan suatu jaminan bagi pembeli bahwa barang yang dibelinya aman karena berada dalam kuasanya.

### **c. Akta Jual Beli**

Pasal 1457 BW mengatur: “jual beli adalah suatu persetujuan dengan mana pihak yang satu mengikatkan dirinya untuk membayar harga yang telah diperjanjikan.” Wujud dari jual beli adalah serangkaian hak dan kewajiban kedua belah pihak yang berjanji.<sup>26</sup> Akta jual beli baru dapat dilakukan bilamana terjadi kesepakatan para pihak, di mana pihak yang satu menjual dan pihak yang lainnya membeli suatu bidang hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Unsur esensial pada perjanjian jual beli hak terletak pada pertukaran uang sebagai alat bayar dengan barang yang berupa hak atas tanah. Adapun akibat hukum yang terjadi dengan ditandatanganinya kata jual beli oleh para pihak dan disaksikan oleh PPAT adalah sesaat setelah ditandatanganinya akta jual beli, maka saat itu juga hak atas tanah resmi beralih kepemilikan kepada pembeli dan uang yang digunakan sebagai alat pembayaran menjadi milik penjual terjadi bersamaan dengan penandatanganan akta jual beli.<sup>27</sup> Selain itu, sejak ditandatanganinya akta jual beli, maka pembeli berhak

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, hlm. 34

<sup>26</sup> Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*, Sumur Bandung, Bandung, 2016, hlm. 21

<sup>27</sup> Akur Nurasa, Dian Aries Mujiburohman, *Op.Cit.*, hlm. 64

menikmati sepenuhnya apa yang dibelinya sebagai miliknya sendiri, seperti halnya menjaminkan kembali hak atas tanah yang baru dibelinya tersebut atau bisa pula dengan segera menjualnya kembali kepada pihak lain.

Akta jual beli tergolong akta partai (*partij acte*), yang berarti bahwa akta mana dibuat dan dikehendaki langsung oleh para pihak di hadapan PPAT, di mana PPAT hanya menuangkan apa yang menyalin apa yang disampaikan, dijelaskan dan diakui bersama oleh para pihak. Adapun kebenaran dari yang disampaikan, dijelaskan dan diakui oleh para pihak adalah sepenuhnya menjadi tanggung jawab para pihak. Akan tetapi, PPAT harus selalu berhati-hati dalam membuat akta (apapun jenisnya), termasuk dalam menerima keterangan-keterangan para pihak. PPAT dilarang untuk menerimanya secara mentah, melainkan harus diteliti dahulu kebenarannya.

Adapun beberapa syarat yang dibutuhkan untuk membuat akta jual beli adalah:<sup>28</sup>

- a. Kartu Tanda Pengenal suami dan istri (para pihak);
- b. Akta nikah bagi para pihak yang telah menikah;
- c. Kartu Keluarga para pihak;
- d. Bukti pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB);
- e. Sertipikat asli;
- f. Nomor Pokok Wajib Pajak (NPWP) para pihak; dan

---

<sup>28</sup> Bahan hukum primer yang diolah pada Tahun 2022

g. Syarat lainnya, seperti: surat kuasa apabila dikuasakan.

Apabila semua syarat telah dipenuhi, barulah dilakukan pengecekan. Pengecekan mana saat ini dilakukan secara *online* menggunakan akun PPAT yang terkoneksi dengan sistem pada Kantor Pertanahan. Apabila dalam pengecekan terbukti lokasi tidak bermasalah maka selanjutnya para pihak harus melakukan kewajiban lainnya yakni membayar pajak. Setelah kewajiban pembayaran pajak selesai, barulah PPAT membuat akta sebagaimana yang dikehendaki para pihak. Setelah akta jual beli selesai dibuat, selanjutnya dilakukan penandatanganan oleh para pihak yang diikuti 2 orang saksi dan PPAT. Sebelum akta ditandatangani, PPAT memiliki kewajiban untuk membacakan akta atau sekurang-kurangnya menerangkan isi akta kepada para pihak. Setelah selesai penandatanganan akta dan pendaftaran pengalihan pada Kantor Pertanahan, selanjutnya dilakukan proses balik nama sertipikat hak.

### **C. Tinjauan Umum tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN/Kantor Pertanahan)**

Lahirnya Kementerian ATR/BPN berawal dari sejarah pencarian format penataan pertanahan nasional. Kementerian ATR/BPN dibentuk Tahun 1955 melalui Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1955 tentang Pembentukan Kementerian Agraria. Sebelum dibentuk Kementerian ATR/BPN, urusan pertanahan diselenggarakan oleh

Departemen Dalam Negeri.<sup>29</sup> Hal mana dengan alasan bahwa, pada saat itu kepentingan mengenai agraria belum menjadi urusan yang diprioritaskan, alhasil hanya dilaksanakan oleh suatu lembaga di bawah kementerian. Titik tolak reformasi hukum pertanahan nasional pada Tanggal 24 September 1960, di mana pada hari itu rancangan Undang-Undang Agraria disetujui dan disahkan menjadi Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA).

Berlakunya UUPA, menandakan pengaturan pertanahan nasional yang menggunakan produk hukum nasional dengan sumber utama hukum adat. Hal mana menjadikan *agrarische wet* dinyatakan dicabut dan tidak berlaku, juga menandakan berakhirnya dualisme hukum pertanahan di Indonesia. Pada Tahun 1988 menjadi tonggak bersejarah karena saat itu diterbitkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan ketentuan Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2020 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang (Kementerian ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.

---

<sup>29</sup> Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional, *Sejarah Direktorat Jenderal Tata Ruang Kementerian dan Tata Ruang Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN)*, diakses melalui: <http://tataruang.atrbpn.go.id/Posts/Index/1>, pada Tanggal 15 April 2023

Adapun dalam melaksanakan tugasnya, Kementerian ATR memiliki beberapa fungsi aktif, yakni:

- a. Perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang tata ruang, infrastruktur keagrariaan/pertanahan, hubungan hukum keagrariaan/pertanahan, pengadaan tanah, pengendalian pemanfaatan ruang dan penguasaan tanah, serta penanganan masalah agraria/pertanahan, pemanfaatan ruang, dan tanah;
- b. Koordinasi pelaksanaan tugas, pembinaan dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian ATR;
- c. Pengelolaan barang milik/kekayaan negara yang menjadi tanggung jawab Kementerian ATR;
- d. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan Kementerian ATR;
- e. Pelaksanaan bimbingan teknis dan supervisi atas pelaksanaan urusan Kementerian ATR; dan
- f. Pelaksanaan dukungan yang bersifat substantif kepada seluruh unsur organisasi di lingkungan Kementerian ATR.

Kementerian ATR berdasarkan struktur organisasinya memiliki 20 bagian, diantaranya: Direktorat Jenderal Tata Ruang, Direktorat Jenderal Survei dan Pemetaan Pertanahan dan Ruang; dan Direktorat Jenderal Penanganan Sengketa dan Konflik Pertanahan. Termasuk di

dalamnya Kantor Pertanahan yang menjadi tujuan masyarakat urusan pertanahan secara langsung juga masuk dalam struktur organisasi Kementerian ATR paling akhir.

Posisi kantor pertanahan di bawah naungan Kementerian ATR memunculkan dampak positif dan negatif di tengah masyarakat. Adapun beberapa dampak positif kewenangan BPN di bawah naungan Kementerian ATR/BPN, yakni: "*Pertama*, harmonisasi regulasi dan *content*; *Kedua*, menempatkan penyelenggaraan penataan ruang dalam bingkai *land management*; *Ketiga*, integrasi kelembagaan Tata Ruang Daerah; dan *Keempat*, pengaturan hubungan antara kelembagaan tata ruang daerah dengan Kantor Wilayah BPN dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.<sup>30</sup>

Sementara dampak negatif kewenangan BPN di bawah naungan Kementerian ATR/BPN antara lain adalah:<sup>31</sup> "*Pertama*, belum serasinya berbagai peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan penataan ruang dan penataan pertanahan, sehingga menyebabkan tumpang tindih wewenang dan tanggung jawan antar instansi dalam pengelolaan penataan ruang dan penataan pertanahan; *Kedua*, peningkatan jumlah penduduk di Indonesia tidak diikuti dengan penyebaran penduduk secara merata; dan *Ketiga*, berkembangnya

---

<sup>30</sup> Endeng, *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Di Bawah Kementerian Agraria dan Tata Ruag Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Kupang*, Jurnal Hukum Positum, Volume 4 Nomor 1, Universitas Singaperbangsa, Karawang, Juni-2019, hlm. 126

<sup>31</sup> Farida Patittingi, *Ringkasan Disertasi Penguasaan Tanah Pulau-Pulau Kecil (Eksistensi dan Prospek Pengaturannya di Indonesia)*, Program Pasca Sarjana Universitas Hasanuddin, Makassar, 2008, hlm. 79

pemikiran dan kesadaran di tengah masyarakat untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan penataan ruang yang lebih menyentuh hal-hal yang terkait langsung dengan permasalahan kehidupan masyarakat.”

#### **a. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional**

Secara garis besar, Kantor Pertanahan/BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pasal 3 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional mengatur tugas dari BPN itu sendiri, yakni:

- a. Perumusan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei dan pemetaan pertanahan;
- c. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan dan pelaksanaan hak dan pendaftaran tanah;
- d. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang redistribusi tanah, pemberdayaan tanah masyarakat, penatagunaan tanah, penataan tanah sesuai rencana tata ruang, dan penataan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil, perbatasan dan wilayah tertentu;
- e. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah dan pengembangan pertanahan;
- f. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penertiban penguasaan dan pemilikan tanah, serta

penggunaan dan pemanfaatan tanah sesuai rencana tata ruang;

- g. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penanganan dan pencegahan sengketa dan konflik serta penanganan perkara pertanahan;
- h. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- i. Pelaksaaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- j. Pelaksanaan pengelolaan data dan informasi pertanahan dan lahan pertanian pangan berkelanjutan;
- k. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- l. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Sementara untuk menjalankan tugas dan fungsi BPN di daerah, dibentuk Kantor Wilayah BPN di provinsi dan Kantor Pertanahan di Kabupaten/Kota.

Elsa Syarief dalam bukunya mengurai fungsi BPN sebagai berikut: “merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan penguasaan dan pengurusan tanah; merumuskan kebijaksanaan dan perencanaan pengaturan pemilikan tanah dengan prinsip tanah yang hakikatnya memiliki fungsi sosial; melaksanakan pengukuran dan pemetaan serta

pendaftaran tanah; melaksanakan pengurusan hak-hak atas tanah; melaksanakan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan serta pendidikan termasuk sumber daya manusia yang dimiliki BPN.”<sup>32</sup> Berdasarkan fungsi dan perannya, maka BPN dapat pula dikatakan sebagai bagian internal dari komponen pembangunan bangsa secara luas, di mana dengan komposisi pembangunan yang lainnya maka peran dan posisi BPN dalam kehidupan bernegara dan bermasyarakat secara utuh terintegrasi, baik sebagai penegak hukum di bidang pertanahan, maupun dalam perannya membangun bangsa dengan mengedepankan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, kesejahteraan umum, lingkungan hidup, dan prinsip hidup berdampingan.<sup>33</sup>

#### **D. Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah**

##### **a. Pembentukan Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, Menteri dapat membentuk Majelis Pembina dan Pengawas (MPP) PPAT yang bertugas membantu Menteri dalam menjalankan pembinaan dan pengawasan PPAT. di mana MPP dalam menjalankan tugasnya, diangkat dan diberhentikan oleh Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Sejatinya, Majelis Pembina dan Pengawas (MPP)

---

<sup>32</sup> Elsa Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 143

<sup>33</sup> Petrik P. E. Kolinung, *Kewenangan Badan Pertanahan Nasional Dalam Pemberian Hak Atas Tanah Negara Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraris*, Jurnal Lex et Societatis, Volume V Nomor 7, Fakultas Hukum Universitas Sam Ratulangi, Manado, September-2017, hlm. 135

PPAT baru terbentuk pada tahun 2018 sebagaimana Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Selanjutnya Majelis Pembina dan Pengawas (MPP) PPAT berdasar pada Pasal 1 angka 11 Permen ATR/KBPN No. 2/2018 mengatur bahwa: “Majelis Pembina dan Pengawas adalah majelis yang diberi kewenangan oleh menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT.” Lebih spesifik pada Pasal 1 angka 2 Permen ATR/KBPN No. 2/2018 mengatur bahwa: “pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik.” Selanjutnya pada Pasal 1 angka 3 ketentuan yang sama mengatur bahwa: “pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

#### **b. Macam-Macam Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Majelis Pembina dan Pengawas PPAT menjalankan tugasnya untuk membantu Menteri dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT. Majelis Pembinaan dan Pengawasan mana terdiri atas:

## 1. Majelis Pembina dan Pengawas Pusat (MPPP)

MPPP dibentuk dan ditetapkan oleh Menteri dan berkedudukan di kementerian, yang dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional. Adapun susunan keanggotaan MPPP, terdiri atas:<sup>34</sup> “*Pertama*, 1 (satu) orang ketua dari unsur kementerian yang dijabat oleh Direktur jenderal atau pejabat yang ditunjuk; *Kedua*, 1 (satu) orang wakil ketua, yang dijabat oleh unsur IPPAT; dan *Ketiga*, 9 (sembilan) orang anggota dengan komposisi 5 (lima) orang dari unsur kementerian dan 4 (empat) orang dari unsur IPPAT.”

## 2. Majelis Pembina dan Pengawas Wilayah (MPPW)

MPPW dibentuk dan ditetapkan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri dan berkedudukan di Kantor Wilayah BPN. Susunan keanggotaan MPPW yakni terdiri atas:<sup>35</sup> “*Pertama*, 1 (satu) orang ketua, dari unsur kementerian yang dijabat oleh Kepala Kantor Wilayah (BPN) atau pejabat yang ditunjuk; *Kedua*, 1 (satu) orang wakil ketua, yang dijabat oleh unsur IPPAT; dan *Ketiga*, 7 (tujuh) orang anggota, dengan komposisi 4 (empat) orang dari unsur Kementerian dan 3 (tiga) orang dari unsur IPPAT.”

---

<sup>34</sup> Lihat, Pasal 17 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

<sup>35</sup> Lihat, Pasal 18 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

### 3. Majelis Pembina dan Pengawas Daerah (MPPD)

MPPD dibentuk dan ditetapkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN atas nama Menteri dan berkedudukan di Kantor Pertanahan. Susunan keanggotaan MPPD, terdiri dari: "*Pertama*, 1 (satu) orang ketua, dari unsur kementerian yang dijabat oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk; *Kedua*, 1 (satu) orang wakil ketua, yang dijabat oleh unsur IPPAT; dan *Ketiga*, 5 (lima) orang anggota dengan komposisi 3 (tiga) orang dari unsur Kementerian dan 2 (dua) orang dari unsur IPPAT."

Dalam pembentukan MPPD, baru dapat dibentuk apabila dalam satu daerah jumlah PPATnya paling sedikit adalah 10 (sepuluh) orang PPAT. Apabila dalam satu daerah jumlah PPAT tidak mencapai 10 orang, maka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan dibantu oleh MPPW atau tim gabungan MPPD dari daerah lain. Sebaliknya bila dalam suatu daerah kabupaten/kota terdapat jumlah PPAT lebih dari 100 (seratus) orang PPAT, Kepala Kantor Wilayah BPN dapat menambah jumlah anggota MPPD sesuai dengan kebutuhan. Penambahan mana dengan ketentuan komposisi paling sedikit 60% (enam puluh persen) dari kementerian dan 40% (empat puluh persen) dari IPPAT.<sup>36</sup> Pemilihan anggota MPPD seringkali ditunjuk langsung berdasar

---

<sup>36</sup> Lihat, Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

kesediaan anggota atau dapat pula dengan mengadakan pemilihan beberapa kandidat.

**c. Bentuk Pengawasan Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Pengawasan kepada PPAT dapat berupa:<sup>37</sup> “*Pertama*, pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT; dan *Kedua*, penegakan hukum perundang-undangan di bidang PPAT.” Pelaksanaan dalam menjalankan jabatan PPAT dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPATnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pelaksanaan pengawasan mana dilakukan berupa:

1. Tempat kedudukan kantor PPAT;
2. Stempel jabatan PPAT;
3. Papan nama dan kop surat PPAT;
4. Penggunaan formulir akta, pembuatan akta dan penyampaian akta;
5. Penyampaian laporan bulanan akta;
6. Pembuatan daftar akta PPAT;
7. Penjilidan akta, warkah pendukung akta, protokol atau penyimpanan bundel asli akta; dan
8. Pelaksanaan jabatan lainnya yang ditetapkan oleh Menteri.

---

<sup>37</sup> Lihat, Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pengawasan atas pelaksanaan jabatan PPAT dilakukan dengan pemeriksaan ke kantor PPAT atau cara pengawasan lainnya. Seperti halnya pengawasan berupa penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT, dilaksanakan atas pemeriksaan dari kementerian terhadap pelanggaran pelaksanaan jabatan PPAT atau terdapat pengaduan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan PPAT. Pelanggaran mana yang dimaksud adalah:<sup>38</sup> "*Pertama*, pelanggaran atas pelaksanaan jabatan PPAT; *Kedua*, tidak melaksanakan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; *Ketiga*, melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan/atau *Keempat*, melanggar kode etik."

## **E. Landasan Teori**

### **a. Teori Pengawasan**

Pengawasan dengan kata dasar awas dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia diartikan sebagai penilikan atau penjagaan; penilikan dan pengarahan kebijakan jalannya perusahaan.<sup>39</sup> Dapat pula pengawasan diartikan sebagai suatu proses untuk menjamin bahwa tujuan-tujuan organisasi dan manajemen dapat tercapai, hal mana berkenaan dengan cara-cara membuat kegiatan yang sesuai

---

<sup>38</sup> Lihat, Pasal 12 ayat (2) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah

<sup>39</sup> KBBI Daring, *Pengawasan*, diakses dari: <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengawasan>, pada Tanggal 26 Desember 2022

rencana.<sup>40</sup> Mc. Farland dalam Rahmawati Sururama dan Rizki Amalia memberikan definisi pengawasan, yakni:<sup>41</sup> “*control is the process by which an executive gets the performance of his subordinates to correspond as closely as possible to chosen plans, order, objectives, or politics.*” Lebih lanjut dalam bahasa Indonesia diartikan bahwa:<sup>42</sup> “pengawasan merupakan proses di mana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijakan yang telah ditentukan.”

Pengawasan bersifat mutlak dalam usaha pencapaian suatu tujuan. Secara umum, pengawasan bertujuan untuk mengetahui dan memahami kenyataan yang sebenarnya terjadi tentang suatu pelaksanaan pekerjaan atau kegiatan. Rahayu Relawati berpendapat bahwa:<sup>43</sup> “alasan penting dalam pengembangan dan penerapan sistem pengawasan adalah karena orang-orang sering melakukan kesalahan sehingga dirancang sistem pengawasan secara efektif yang diharap mampu mendeteksi peramalan dan keputusan yang salah, sehingga kerugian dapat diminimalisasi.”

Adapun maksud dari pengawasan itu sendiri menurut Arifin Abdul Rachman adalah:<sup>44</sup> “*Pertama*, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan sesuai dengan rencana yang ditetapkan; *Kedua*,

---

<sup>40</sup> Yohanes Yahya, *Pengantar Manajemen*, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2006, hlm. 133

<sup>41</sup> Rahmawati Sururama, Rizki Amalia, *Pengawasan Pemerintah*, Cendekia Press, Bandung, 2020, hlm. 3

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> Ariadi, Bambang Yudi, Rahayu Relawati, *Sistem Agribisnis Terintegrasi Hulu-Hilir*, Muara Indah, Bandung, 2011, hlm. 108

<sup>44</sup> Arifin Abdul Rachman, *Administrasi Pemerintahan Dalam Pembangunan*, Haji Mas Agung, Jakarta, 2001, hlm. 23

untuk mengetahui apakah segala sesuatu telah berjalan sesuai dengan instruksi serta prinsip-prinsip yang telah ditetapkan; *Ketiga*, untuk mengetahui kelemahan-kelemahan serta kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan, sehingga dapat diadakan perubahan-perubahan untuk memperbaiki serta mencegah pengulangan kegiatan yang salah; dan *Keempat*, untuk mengetahui apakah segala sesuatu berjalan secara efisien.”

Selanjutnya mengenai fungsi pengawasan menurut Simbolon adalah:<sup>45</sup> “*Pertama*, mempertebal rasa tanggung jawab terhadap pejabat/organisasi yang disertai tugas dan wewenang dalam pelaksanaan pekerjaan; *Kedua*, mendidik agar melaksanakan pekerjaan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; dan *Ketiga*, mencegah terjadinya penyimpangan, penyelewengan, kelalaian, dan kelemahan agar tidak terjadi kerugian yang tidak diinginkan; serta *Keempat*, untuk mengetahui kesalahan dan penyelewengan agar pelaksanaan pekerjaan tidak mengalami hambatan.”

### **1. Jenis-Jenis Pengawasan<sup>46</sup>**

#### 1) Pengawasan dari dalam organisasi (*Internal Control*)

Pengawasan yang berasal dari dalam, di mana pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk dalam organisasi itu sendiri. Aparat/unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan organisasi. Aparat/unit pengawasan ini bertugas

---

<sup>45</sup> Simbolon, Maringan Marsy, *Dasar-Dasar Administrasi dan Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2004, hlm. 62

<sup>46</sup> *Ibid.*, hlm. 61-62

mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan oleh organisasi. Data kemajuan dan kemunduran dalam pelaksanaan pekerjaan. Hasil pengawasan ini dapat pula digunakan dalam nilai kebijaksanaan pimpinan. Untuk itu kadang-kadang pimpinan perlu meninjau kembali kebijaksanaan/keputusan-keputusan yang telah dikeluarkan. Sebaliknya pimpinan dapat pula melakukan tindakan-tindakan perbaikan terhadap pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya.

## 2) Pengawasan dari luar organisasi (*External Control*)

Pengawasan eksternal berarti pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan dari luar organisasi itu. Aparat/unit pengawasan dari luar organisasi adalah pengawasan yang bertindak atas nama atasan pimpinan organisasi, atau bertindak atas nama pimpinan organisasi karena permintaannya. Di samping aparat pengawasan yang dilakukan atas nama atasan dari pimpinan organisasi tersebut, dapat pula pimpinan organisasi minta bantuan pihak luar organisasinya. Permintaan bantuan pemeriksaan/ pengawasan dari pihak luar organisasi, misalnya perusahaan konsultan, akuntan swasta, dan sebagainya. Permintaan bantuan pemeriksaan/pengawasan dari pihak luar biasanya dilakukan pada suatu perusahaan dengan maksud-maksud tertentu, misalnya untuk mengetahui efisiensi

kerjanya, untuk mengetahui jumlah keuntungan, untuk mengetahui jumlah pajak yang harus dibayar, dan sebagainya.

### 3) Pengawasan Preventif

Pengawasan preventif adalah pengawasan yang dilakukan sebelum rencana itu dilaksanakan. Maksud dari pengawasan preventif ini adalah untuk mencegah terjadinya kekeliruan/kesalahan dalam pelaksanaan. Dalam sistem pemeriksaan anggaran pengawasan preventif ini disebut preaudit. Adapun dalam pengawasan preventif ini dapat dilakukan hal-hal berikut: "*Pertama*, menentukan peraturan-peraturan yang berhubungan dengan sistem prosedur, hubungan dan tata kerjanya *Kedua*, membuat pedoman/manual sesuai dengan peraturan-peraturan yang telah ditetapkan; *Ketiga*, menentukan kedudukan, tugas, wewenang, dan tanggung jawabnya; *Keempat*, mengorganisasikan segala macam kegiatan, penempatan pegawai dan pembagian pekerjaannya; *Kelima*, menentukan sistem koordinasi, pelaporan, dan pemeriksaan; *Keenam*, menetapkan sanksi-sanksi terhadap pejabat yang menyimpang dari peraturan yang telah ditetapkan."

### 4) Pengawasan Represif

Pengawasan represif adalah pengawasan yang dilakukan setelah adanya pelaksanaan pekerjaan. Maksud diadakannya pengawasan represif ialah untuk menjamin kelangsungan

pelaksanaan pekerjaan agar hasilnya sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.

## 2. Teknik Pengawasan

Menurut Ndraha, teknik maupun bentuk pengawasan dapat dilakukan melalui:<sup>47</sup>

1. Pengendalian atau directing, merupakan *the continuous task of making decisions and embodying them in specific and general orders and instructions and serving as the leader of the interprise;*
2. Pengawasan, yang menjadi bagian dari kontrol sebelum terjadi;
3. Pemantauan atau monitoring, merupakan proses perekaman fakta yang kemudian diolah dengan teknik analisa data menjadi informasi yang dibutuhkan;
4. Evaluasi, merupakan proses perbandingan antara standar dengan fakta dan analisis hasilnya;
5. Audit, merupakan *an official examination and verification of account and records.*
6. Supervisi, dapat diartikan sebagai kontrol dari atasan terhadap bawahan. Di Indonesia, hal ini dikenal sebagai Waskat atau Pengawasan Melekat.
7. Appraisal, yang diartikan sebagai *the act of estimating or judging the nature or value of some one or some thing.*

---

<sup>47</sup> Ndhara, *Ilmu Pemerintahan (Keybernology)*, BKU-IIP, Jakarta, 2000, hlm. 195-208

## **b. Teori Penegakan Hukum**

Pada hakikatnya, Indonesia adalah negara hukum, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945. Indonesia sebagai Negara hukum, memiliki prinsip sebagaimana Pasal 27 UUD 1945 yang mengatur bahwa: “segala warga negara bersamaan kedudukannya di dalam hukum dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan dengan tidak ada kecualinya.” Dilanjut dengan Pasal 28D UUD 1945 yang menyatakan bahwa: “Setiap orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan, dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum.” Hal ini membawa konsekuensi bahwa Negara termasuk di dalamnya pemerintah dan lembaga-lembaga Negara yang lain dalam melaksanakan tugas negaranya harus dipertanggungjawabkan secara hukum, yang oleh karena itu segala sesuatunya harus berlandaskan hukum.

Sekalipun jelas bahwa Indonesia adalah negara dengan berdasar pada hukum, namun pada faktanya hukum seringkali tertarih-tatih mengikuti perkembangan masyarakat. Hukum yang diharapkan memberikan keadilan kepada seluruh masyarakat pada kenyataannya sangat sulit untuk direalisasikan. Sebagai Negara hukum tentu menganut sistem hukum yang memiliki beberapa unsur dalamnya, sebagaimana yang dikatakan oleh Lawrence M. Friedman bahwa:<sup>48</sup> “*A legal system in actual is a complex organisme in which structure,*

---

<sup>48</sup> Musakkir, 2008, *Putusan Hakim yang Diskriminatif Dalam Perkara Pidana*, Yogyakarta: Rangkang Education, hlm. 62

*substance, and culture, interact. To explain the background and effect of any part calls into play many elements of the system.*” Struktur sebagai unsur pokok dari sistem hukum merupakan kerangka hukum yang mencakup pranata-pranata penegakan hukum, prosedur-prosedur hukum, yurisdiksi penegakan hukum dan orang-orang yang terlibat di dalamnya. Struktur hukum merupakan pola yang memperlihatkan bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formal oleh institusi-institusi hukum atau aparat penegak hukum.

Selanjutnya unsur substansi yang dimaksud adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada di dalam sistem itu. Substansi ini merupakan hasil aktual yang dihasilkan oleh sistem hukum. Terakhir adalah unsur budaya hukum yang merupakan suasana pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindari, atau disalahgunakan. Unsur ini terdiri dari nilai-nilai dan sikap warga masyarakat yang merupakan pengikat sistem hukum, serta menentukan tempat sistem hukum itu ditengah-tengah kultur bangsa.<sup>49</sup>

Berbicara tentang hukum di Indonesia, erat kaitannya dengan penegakan hukum. di mana penegakan hukum ini sendiri dilaksanakan oleh seluruh lapisan masyarakat, bukan semata tugas penegak hukum seperti hakim, jaksa, polisi, pengacara, termasuk di dalamnya

---

<sup>49</sup> *Ibid.*, hlm. 63

Notaris/PPAT. Pemikiran bahwa penegakan hukum semata-mata menjadi tugas para penegak hukum menjadi salah satu faktor penghambat penegakan hukum di Indonesia. Penegakan hukum sendiri pada hakikatnya adalah suatu proses untuk mewujudkan ide-ide atau keinginan-keinginan hukum menjadi kenyataan. Adapun keinginan-keinginan hukum yang dimaksudkan adalah tujuan hukum yaitu: keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>50</sup>

Secara umum penegakan hukum merupakan upaya yang dilakukan dalam menegakkan hukum dalam bernegara. Lebih rinci, Soerjono Soekanto mendefinisikan penegakan hukum, bahwa: “penegakan hukum adalah kegiatan menyasikan hubungan nilai-nilai yang terjabarkan dalam kaidah-kaidah mantap dan sikap tindak sebagai rangkaian penjabaran nilai tahap akhir, untuk menciptakan, memelihara dan mempertahankan kedamaian pergaulan hidup.”<sup>51</sup> Selain itu, Jimly Asshiddiqie mendefinisikan penegakan hukum, yakni: “proses yang dilakukan dalam upaya untuk berdirinya atau berperannya norma atau aturan hukum secara konkret sebagai tuntutan perilaku hubungan hukum yang dilkauan setiap masyarakat dan bernegara.”<sup>52</sup>

Diperlukan kolaborasi diantara ketiga unsur tujuan hukum, sekalipun bukan hal yang mudah mengkolaborasikan unsur-unsur

---

<sup>50</sup> *Ibid.*, hlm. 73

<sup>51</sup> Soerjono Soekanto, *Faktor-Faktor yang memengaruhi Penegakan Hukum*, UI Press, Jakarta, 1983, hlm. 35

<sup>52</sup> Jimly Asshiddiqie, *Agenda Pembangunan Hukum Nasional di Abad Globalisasi*, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hlm. 93

tersebut, karena akan ada faktor-faktor lain yang turut memengaruhi, seperti penegak hukum itu sendiri, peraturan yang ada, masyarakat, sarana fisik yang tersedia dan lainnya.<sup>53</sup> Terlepas dari itu, faktor utama penegakan hukum adalah kembali pada faktor manusia dan lingkungan sosialnya. Meskipun seluruh komponen telah siap, namun manusia yang akan menjalankannya tidak siap, maka penegakan hukum yang baik tidak akan terwujud.

Selanjutnya Soerjono Soekanto mengungkapkan ada 5 (lima) faktor yang memengaruhi penegakan hukum, yaitu:<sup>54</sup> “*Pertama*, Faktor hukumnya sendiri, terutama undang-undang; *Kedua*, Faktor penegak hukum, yakni pihak-pihak yang membentuk dan menerapkan hukum; *Ketiga*, Faktor sarana atau fasilitas yang mendukung penegakan hukum; *Keempat*, Faktor masyarakat, yakni lingkungan di mana hukum tersebut berlaku dan diterapkan; dan *Kelima*, Faktor kebudayaan, yakni sebagai hasil karya, cipta, dan rasa yang didasarkan pada karsa manusia di dalam pergaulan hidup.”

Berbicara mengenai penegakan hukum, tidak terbatas pada ranah peradilan semata. Lebih dari itu, terdapat beberapa instansi dan pejabat umum yang turut menjadi salah satu pelopor penegak hukum secara langsung, namun keberadaannya seringkali dikesampingkan sebagai penegak hukum. Instansi mana dalam hal ini adalah Kantor Pertanahan dan pejabat umum yang dimaksudkan adalah PPAT.

---

<sup>53</sup> Soerjono, *op.cit.*, hlm. 76

<sup>54</sup> *Ibid.*, hlm. 80-81

Kedudukan kantor pertanahan dan PPAT sebagai penegak hukum dengan dasar bahwa, keduanya diberi kewenangan di bidang pertanahan dan memiliki produk akhir untuk kantor pertanahan adalah sertipikat tanah dan PPAT produk akhirnya secara khusus berupa akta-akta di bidang pertanahan. Baik sertipikat hak maupun akta-akta tanah merupakan media yang dapat membuktikan suatu kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan subjek hukum.

Kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan oleh subjek hukum menjadi bagian yang tidak dapat dipisahkan dari penegakan hukum di Indonesia. di mana kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan hanya akan diberikan kepada subjek hukum yang berhak. Subjek hukum yang berhak atas tanah dan/atau bangunan sebelum mendapatkan haknya, terlebih dahulu akan melalui proses yang cukup panjang dan melelahkan, sebab harus mengorbankan waktu dan biaya yang tidak sedikit. Oleh karenanya, penegakan hukum sangat dibutuhkan untuk memperoleh kepemilikan hak atas tanah, agar yang mendapatkan haknya adalah subjek hukum yang memang benar berhak atas itu.

Selain itu, penegakan hukum dalam kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan juga menjadi penting sebab pendaftaran kepemilikan hak atas tanah dan/atau bangunan dalam Pasal 3 huruf a menyatakan bahwa: “untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan

rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.” Selanjutnya, dalam rangka memberi kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah diadakan penegasan mengenai kekuatan pembuktian sertifikat yang dapat dinyatakan sebagai alat pembuktian yang kuat oleh PPAT. Untuk menciptakan kepastian hukum tersebut, maka jelas dibutuhkan penegakan hukum dari seluruh unsur yang terlibat di dalamnya, baik dari kantor pertanahan, PPAT, serta masyarakat yang merasa berhak atas hak atas tanah dan/atau bangunan.

#### **F. Kerangka Pikir**

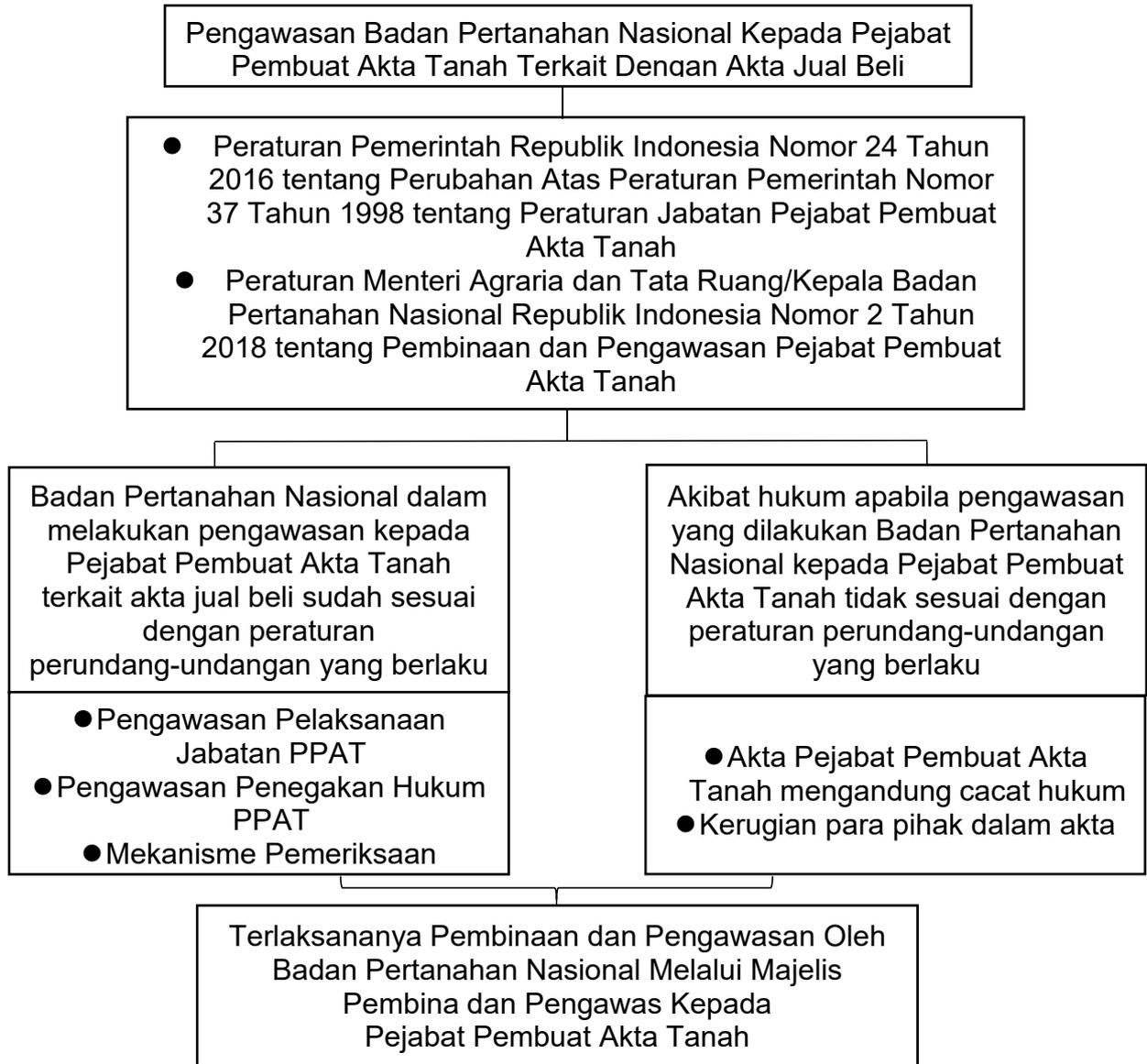
Penelitian ini berjudul Pengawasan Badan Pertanahan Nasional Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Terkait Dengan Akta Jual Beli terdapat 2 (dua) variabel bebas, yakni: Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait Akta Jual Beli sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (X1) dan Akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (X2).

Adapun variabel dari Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait Akta Jual Beli sudah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (X1) adalah: Pengawasan pelanggaran jabatan PPAT,

pengawasan penegakan hukum di bidang PPAT, dan mekanisme pemeriksaan dugaan pelanggaran PPAT. Selanjutnya variabel akibat hukum apabila pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak sejalan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (X2) adalah: Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah mengandung cacat hukum dan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dibatalkan/batal demi hukum.

Adapun *output* dari penelitian tentang Pengawasan Badan Pertanahan Nasional Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Terkait Dengan Akta Jual Beli adalah Terlaksananya Pembinaan dan Pengawasan Oleh Badan Pertanahan Nasional Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### Bagan Kerangka Pikir:



## **G. Definisi Operasional**

1. 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.
2. 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.
3. Akta Jual Beli adalah akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah karena jual beli.
4. Protokol PPAT adalah kumpulan dokumen yang harus disimpan dan diperlihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.
5. Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah lembaga pemerintah non kementerian yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada presiden.
6. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah majelis yang diberi kewenangan oleh Menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT.

7. Pembinaan adalah usaha, tindakan, atau kegiatan yang dilakukan Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang baik.
8. Pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
9. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya dalam upaya untuk berdirinya atau berperannya norma atau aturan hukum secara konkret sebagai tuntutan berperilaku hubungan hukum yang dilakukan setiap masyarakat dan bernegara.
10. Sanksi adalah tanggungan atau tindakan hukum yang bersifat memaksa seseorang menepati suatu ketentuan (peraturan perundang-undangan) .
11. Sanksi Etik adalah suatu hukuman sebagai sarana, upaya, dan alat pemaksa ketaatan dan disiplin anggota perkumpulan IPPAT dalam menegakkan Kode Etik ini.
12. Batal demi hukum adalah perjanjian atau putusan yang sejak semula tidak pernah dianggap ada, tidak mempunyai kekuatan dan akibat hukum, serta tidak memiliki daya eksekusi.