

TESIS

**PENGAWASAN OLEH MAJELIS PEMBINA DAN PENGAWAS
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH PADA PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA**

*Supervision by the Board of Trustees and Supervisors of Land Deed
Making Officials at Temporary Land Deed Making Officials*



Disusun dan diajukan oleh

RIZWANDI ADEALMUQNY

B022201005

PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

HALAMAN JUDUL

**PENGAWASAN OLEH MAJELIS PEMBINA DAN PENGAWAS
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH PADA PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA**

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

Disusun dan diajukan oleh:

RIZWANDI ADEALMUQNY

B022201005

PROGRAM MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS HASANUDDIN

MAKASSAR

2023

TESIS

PENGAWASAN OLEH MAJELIS PEMBINA DAN PENGAWAS PEJABAT PEMBUAT
AKTA TANAH PADA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA

Disusun dan Diajukan Oleh

RIZWANDI ADEALMUQNY
B022201005

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 17 Januari 2023 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Prof. Dr. Marwati Riza, S.H., M.Si
NIP. 19640824 199103 2 002



Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H
NIP. 19631024 198903 1 002

Ketua Program Studi

Dekan Fakultas Hukum



Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
NIP. 19641231 199002 2 001



Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P
NIP. 19731231 199903 1 003

PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Yang bertanda tangan dibawah ini:

Nama Mahasiswa : Rizwandi Adealmuqny

NIM : B022201005

Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan tesis yang berjudul PENGAWASAN OLEH MAJELIS PEMBINA DAN PENGAWAS PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH PADA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA, adalah benar-benar karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila dikemudian hari text 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,....., 2023

Yang Menyatakan,



RIZWANDI ADEALMUQNY
NIM: B022201005

KATA PENGANTAR

Alhamdulillah, segala puji dan syukur penulis panjatkan kehadiran Allah SWT atas segala rahmat, limpahan dan ridhonya. Sehingga tesis yang berjudul “**PENGAWASAN OLEH MAJELIS PEMBINA DAN PENGAWAS PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH PADA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA**” ini dapat diselesaikan dengan baik.

Tesis ini ditulis dan disusun sebagai tugas akhir penulis guna memenuhi syarat untuk menyelesaikan Studi Program Strata Dua Program Studi Kenotariatan dan memperoleh gelar sebagai Magister Kenotariatan di Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Tesis ini saya persembahkan kepada Ayahanda tercinta **Syarifuddin Haruna** dan Ibunda tercinta **Andi Indahwati Mappakalu** dengan belaian kasih sayangnya telah membesarkan dan mendidik penulis dengan segala kerendahan hati dan doa yang selalu dipanjatkan untuk menyertai tiap langkah penulis. Terkhusus pula kepada Saudaraku Adik-Adikku yang tercinta, yang tak henti-hentinya memberi dukungan dan motivasi agar proses penyelesaian penulisan tesis ini berjalan dengan baik.

Dalam penyusunan Tesis ini, penulis juga mendapatkan bantuan dan bimbingan dari berbagai pihak. Oleh karena itu pada kesempatan ini penulis mengucapkan banyak terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa Selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Rektor.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P. Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin beserta para Wakil Dekan.
3. Prof. Dr. Marwati Riza, S.H.,M.Si. Selaku Pembimbing Utama dan Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H.,M.H. Selaku Pembimbing Pendamping atas segala masukan, bantuan, serta perhatian yang diberikan kepada penulis selama penulisan Tesis ini.
4. Prof. Dr. Andi Pangerang Moenta, S.H.,M.H.,DFM Selaku penguji I, Dr.Hijrah Adhyanti Mirzara, S.H.,M.H. Selaku penguji II, dan Dr.Abdul Muis, S.H.,M.H. Selaku penguji III. Atas perkenaan penguji penulis baik saat Proposal, Hasil Penelitian Hingga Ujian Ahir Tesis.
5. Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.Hum., M.Si. Selaku Ketua Program Studi S2 Kenotariatan Universitas Hasanuddin.
6. Seluruh dosen serta para civitas akademika Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang tidak bisa saya sebutkan namanya satu persatu.
7. Lizda Yuliani Damayanti, S.H., M.H. selaku Advocat yang telah memberikan bantuan moril dan materiil kepada penulis.
8. Seluruh teman-teman mahasiswa Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin atas seluruh kerjasama dan kebersamaan selama masa studi di Sekolah Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.

Penulis menyadari sepenuhnya bahwa Tesis ini masih jauh dari kesempurnaan dan masih banyak kekurangan baik dalam bentuk penyajian maupun dalam bentuk penggunaan bahasa. Maka dengan kerendahan hati, penulis mengharapkan kritik, saran ataupun masukan yang sifatnya membangun dari berbagai pihak guna penyempurnaan Tesis ini serta kedepannya dapat bermanfaat bagi semua orang.

Makassar,.....2023
Penulis

Rizwandi Adealmuqny

ABSTRAK

Rizwandi Adealmuqny Pengawasan Oleh Majelis Pembina Dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah Pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (dibimbing oleh **Marwati Riza** dan **Syamsuddin Muchtar**).

Penelitian bertujuan menganalisis : (1). Pengaturan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dan (2). Bentuk pertanggung jawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal terjadinya pelanggaran.

Tipe penelitian ini adalah normatif yaitu penelitian hukum yang menggunakan inventarisasi dari hukum positif. Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual, kemudian dilakukan analisis deskripsi, argumentasi, interpretasi dan sistematis.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1). Pengaturan pengawasan oleh majelis pembina dan pengawas PPATS dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap pejabat pembuat akta tanah sementara, belum komprehensif. Hal ini pada Permen Nomor 2 Tahun 2018 Pembinaan dan Pengawasan PPAT belum mampu menjawab secara substantif terkait dengan pembinaan dan pengawasan oleh PPATS. (2). Bentuk pertanggung jawaban pejabat pembuat akta tanah sementara dalam hal terjadinya pelanggaran yaitu pertanggungjawaban secara individu ataupun secara kolektif, yang mana dibebankan hanya kepada seorang PPATS terhadap seluruh rangkaian proses dari pembuatan produk-produk hukumnya.

Direkomendasikan bahwa: (1). Seyogyanya pemerintah meniadakan jabatan PPATS dikarenakan jabatan dari PPATS bersifat *ex officio* serta banyaknya camat yang tidak memiliki pengetahuan atas implementasi perangkat peraturan perundang-undangan dibidang agraria (2). Seyogyanya Majelis pembina dan pengawas PPAT dalam mempertanggungjawabkan tugas pembinaan kepada PPATS, perlu mengupayakan pembinaan secara formal dan informal serta terhadap pengawasan diperlukan sanksi yang tegas kepada PPATS yang melakukan pelanggaran dalam melakukan tugasnya.

Kata Kunci : Komprehensif, PPATS, Ex Officio.

ABSTRACT

Rizwandi Adealmuqny Supervision by the Board of Trustees and Supervisors of Land Deed Making Officials at Temporary Land Deed Making Officials (supervised by Marwati Riza and Syamsuddin Muchtar).

The research aims to: 1). To find out and analyze the PPAT Supervisory and Supervisory Council conducts Guidance and Supervision of an Official Making a Temporary Land Deed based on Ministerial Regulation Number 2 of 2018 concerning PPAT Guidance and Supervision, and 2). To find out and analyze the forms of accountability that can be applied by the PPAT Supervisory and Supervisory Council in terms of fostering and supervising PPATS.

This type of research is normative, namely legal research that uses an inventory of positive laws. The approach used in this research is a statutory approach and a conceptual approach, then a description, argumentation, interpretation and systematic analysis is carried out.

The research results show that: 1). Arrangements for oversight by the PPATS advisory board and supervisors in carrying out guidance and supervision of officials making temporary land deeds have not been comprehensively achieved. Because in Permen Number 2 of 2018 PPAT Guidance and Supervision has not been able to answer substantively related to guidance and supervision by PPATS. 2). The form of accountability implemented by the PPAT advisory board and supervisors in terms of fostering and supervising PPATS is individual or collective accountability, which is borne only by a PPATS for the entire process of making legal products. Furthermore, the responsibility of BPN as a supervisor and supervisor in error and absolutely,

It is recommended that: 1). It is hoped that the government in carrying out guidance and supervision of PPATS will be carried out preventively by BPN, namely that it must carry out supervision and guidance in a systematic and sustainable manner so that guidance and supervision of PPATS can be achieved optimally. 2). The board of trustees and supervisors of PPATs should be responsible for their duties as the board of guidance and supervision of PPATS, need to seek formal and informal guidance and for their supervision, strict sanctions are required for PPATS who commit violations in carrying out their duties .

Keywords: Effectiveness, Board of Trustees and Supervisors, PPATS.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
PERSETUJUAN PEMBIMBING	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah.....	9
C. Tujuan Penelitian	10
D. Manfaat Penelitian	10
E. Keaslian Penelitian	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Teori Pengawasan.....	15
B. Teori Kewenangan.....	20
C. Teori Efektivitas Hukum	26
D. Teori Pertanggungjawaban	31
E. Tinjauan Umum Mengenai PPAT.....	36
1. Pengertian PPAT.....	36
2. Jenis-Jenis PPAT	40
3. Tugas dan Wewenang PPAT	44
4. Syarat Pengangkatan PPAT	57
5. Wilayah Hukum Kerja PPAT	59
6. Hak Dan Kewajiban PPAT.....	62
F. Tinjauan Umum Mengenai Camat Sebagai PPAT Sementara	72
1. Dasar Hukum Camat Sebagai PPAT Sementara	72
2. Tugas dan Wewenang Camat Sebagai PPAT Sementara	73
3. Hak dan Kewajiban Camat Sebagai PPAT Sementara ...	75

4. Formasi Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara	78
5. Daerah Kerja Camat Sebagai PPAT Sementara	79
6. Penunjukan Dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT Sementara.....	80
G. Tinjauan Umum Mengenai Pembina dan Pengawas PPAT Oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT	83
H. Diagram Kerangka Konseptual	92
I. Definisi Konseptual	93
BAB III METODE PENELITIAN.....	94
A. Tipe Penelitian	94
B. Pendekatan Masalah	94
C. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum.....	95
D. Analisa Bahan Hukum	96
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....	97
A. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT melakukan Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Berdasarkan Permen Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan PPAT.....	97
B. Bentuk Pertanggungjawaban Yang Dapat Diterapkan Oleh Majelis Pembina Dan Pengawas PPAT Dalam Hal Membina Dan Mengawas PPATS	125
BAB V PENUTUP	145
A. Kesimpulan.....	145
B. Saran.....	146
DAFTAR PUSTAKA.....	147

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Di dalam kenegaraan terdapat instansi pemerintah yang menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah nusantara, ada wilayah yang mudah dijangkau, ada pula wilayah yang sangat sukar untuk di lakukan pengukuran dan pemetaannya, oleh karena itu sangat logis jika pendaftaran tanah itu harus di laksanakan satu instansi bahkan bila perlu satu departemen yang memiliki dana, peralatan dan tenaga terampil yang cukup untuk mengembang tugas tersebut.¹ Dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional (BPN), yang merupakan lembaga pemerintah non departemen yang berada di bawah naungan dan bertanggung jawab kepada Presiden, salah satu fungsi BPN dari penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dan berkesinambungan yaitu; melakukan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN, termaksud dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam melaksanakan pendaftaran tanah dibantuh oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk

¹ Affan Mukti. 2006. *Pokok-Pokok Bahasan Hukum Agraria Affan Mukti*. USU Press. Medan. Hal. 117.

melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pejabat lain yang membantu pelaksanaan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah yaitu pejabat dari kantor lelang, Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf, dan Panitia Ajudikasi.²

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, memberikan penjelasan mengenai pendaftaran tanah, adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah secara terus-menerus berkesinambungan dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk pemberian tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.³

Adapun bidang-bidang tanah yang menjadi objek pendaftaran tanah sebagai mana disebutkan di atas, meliputi hak-hak atas bidang tanah yang di sebutkan di dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria, meliputi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan hak-hak lain yang termasuk

² Urip Santoso. 2012. *Hukum Agraria Komprehensif*. Prenadamedia Group. Jakarta. Hal. 24.

³ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjaja. 2007. *Seri Hukum Harta Kekayaan Hak-Hak atas Tanah*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta. Hal. 89-90.

dalam hak-hak tersebut, yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana disebutkan di dalam Pasal 53 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria.⁴

Profesi PPAT, merupakan bagian penting dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia, sebagai sebuah profesi yang kewenangannya diberikan berdasarkan delegasi kewenangan dari intitusi BPN, dikarenakan profesi PPAT merupakan salah satu bagian dari sistem pendaftaran tanah yang merupakan delegasi kewenangan dari BPN, maka profesi PPAT dalam menjalankan tugas dan fungsinya dibina dan diawasi oleh BPN melalui Kantor Pertanahan Kabupaten atau Kota, begitu juga dengan Kantor Pertanahan Kota Makassar yang melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang ada di Kota Makassar. Upaya pembinaan dan pengawasan tersebut yang dilakukan oleh BPN dengan tujuan pencapaian maksimal pelaksanaan tugas profesi PPAT, serta memantau PPAT untuk tidak melakukan pelanggaran hukum di dalam menjalankan tugasnya, serta terhindar dari sanksi administrasi.⁵ Tentunya kita ketahui bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang diberikan kewenangan oleh ketentuan perundang-undangan.

⁴ Winahyu Erwiningsih. 2011. *Hak Pengelolaan Atas Tanah*. Total Media. Yogyakarta. Hal. 3.

⁵ Tampil Anshari Siregar. 2007. *Pendaftaran Tanah Kepastian Hak, cetakan Pertama*. Multi Grafika. Medan. Hal. 27.

Tugas dari PPAT dapat ditumukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 2 yang menyatakan bahwa; Melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atau satuan rumah susun, perbuatan hukum tersebut adalah; Jual beli; Tukar menukar; Hibah; Pemasukan kedalam perusahaan (*inbreng*); Pembagian hak Bersama; Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah hak milik; Pemberian hak tanggungan atau hipotik; Pemberian Kuasa membebaskan hak tanggungan.⁶ PPAT yang ditunjuk dan diberhentikan oleh Kepala BPN, dalam hal ini PPAT Umum, PPAT Khusus (PPATK), ataupun PPAT Sementara (PPATS), yang diberikan fungsi pada kegiatan pendaftaran tanah lanjutan (*continius recording*) bagi tanah-tanah yang telah terdaftar atau bersertifikat yang biasa disebut kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah seperti pengalihan hak, pembebanan hak dan pemberian hak lain di atas tanah hak tertentu sebagaimana pada hak milik dan hak pengelolaan.⁷

PPAT sebagai pejabat umum yang di berikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik untuk perbuatan hukum tertentu mengenai pembuatan akta-akta yang berhubungan dengan kegiatan pendaftaran tanah, yang mana perlu adanya suatu badan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan bagi seorang PPAT, dikarenakan PPAT

⁶ Bambang Sunggono. 1997. *Metodologi Penelitian Hukum*. Rajawali Press. Jakarta. Hal. 36.

⁷ Tampil Anshari Siregar. 2007. *Ibid*. Hal. 28.

dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dalam pembuatan akta-akta tentu tidak lepas dari ketidak hati-hatian dalam membuat akta-akta yang berhubungan dengan pendaftaran tanah. Maka dalam hal ini BPN sebagai departemen non pemerintahan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah secara sistematis dan berkesinambungan, juga diberikan kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT, yang mana BPN membentuk suatu badan yaitu majelis pembina dan pengawas pejabat pembuat akta tanah.

Dalam rangka penyelenggaraan tugas dan fungsi dari majelis pembina dan pengawas pejabat pembuat akta tanah, tentu diperlukan suatu aturan yang menjadi landasan untuk melaksanakan tugas dan fungsinya, maka dalam hal ini pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 tentang pembinaan dan pengawasan PPAT, yang mana pada pokoknya memuat ketentuan-ketentuan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan. Majelis pembina dan pengawas PPAT tersebut tentunya memiliki kewenangan untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap seluruh PPAT yang dinaunginya termasuk pula Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).⁸ PPATS yang merupakan camat ditunjuk oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan tugasnya, membuat akta tanah di daerah yang belum cukup terdapat PPAT maupun pada

⁸ Bambang Sunggono. 1997. *Ibid.* Hal.28.

daerah yang tingkat transaksi jual beli maupun peralihan hak atas tanah cukup tinggi.

Perihal kedudukan camat sebagai PPATS dapat dilihat pada Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat, yang menyebutkan; Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat dibawah ini sebagai PPATS. Tujuan diangkatnya PPATS adalah untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu.

Camat karena Jabatannya ditunjuk sebagai PPATS (*ex officio*) untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPATS. Kemudian pada Pasal 19 ayat (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomot 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, disebutkan bahwa; Penunjukan camat PPATS dilakukan oleh Kepala Badan setelah

diadakan penelitian mengenai kebutuhan pelayanan masyarakat di bidang pembuatan akta di daerah-daerah terpencil.⁹

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya PPATS dapat dituntut oleh pihak yang dirugikan atas produk hukum yang dikeluarkan ataupun dapat diminta sebagai saksi di Pengadilan sehubungan akta yang dibuatnya. Sementara itu PPATS dapat meminta juga meminta perlindungan hukum atau upaya pembelaan kepada IPPAT sebagai suatu organisasi profesi dimana ia bernaung.¹⁰ Tetapi apabila PPATS terbukti bersalah maka ia dapat dikenakan sanksi administratif maupun sanksi pidana, serta tidak menutup kemungkinan dituntut ganti rugi oleh pihak yang dirugikan secara perdata.¹¹

Pada praktek pelaksanaan jabatan camat selaku PPATS wewenang yang dimiliki oleh camat sama dengan PPAT pada umumnya sebagaimana telah diuraikan di atas. Akan tetapi masih saja terdapat perilaku-perilaku yang menyimpang yang dilakukan oleh camat sebagai PPATS yaitu, melakukan perbuatan hukum yang berada di luar kewenangannya selaku PPATS. Salah satu perbuatan hukum camat yang berada di luar kewenangannya tersebut adalah menaikan tarif Honorarium dalam pembuatan akta-akta tanah kepada masyarakat.

⁹ Habib Adjie. 2014. *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris dan PPAT*. PT. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hal. 91.

¹⁰ Bachtiar Effendie. 1999. *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*. Penerbit Angkasa. Bandung. Hal. 38.

¹¹ Mustofa. 2010. *Tuntutan Pembuatan Akta-Akta PPAT*. Karya Media. Yogyakarta. Hal. 46.

Permasalahan yang timbul ialah dimana peranan majelis pembina dan pengawas dalam melaksanakan tugas dan fungsinya dibidang pengawasan yaitu melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPATS, pengawasan tersebut dilakukan untuk memastikan PPATS melaksanakan kewajiban dan jabatan sebagai PPATS sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Berdasarkan hal tersebut, sejalan dengan apa yang telah dimuat dalam lampiran II tentang Jenis Pelanggaran Dan Sanksi pada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Jo Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2021 Tentang Uang Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang mana pada pokoknya peraturan tersebut memuat ketentuan yang menyatakan bahwa, PPAT yang melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT yaitu dengan memungut uang jasa (honorarium) PPAT termasuk uang jasa (honorarium) saksi melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta. Hal tersebut dapat dikenakan sanksi berupa pemberhentian sementara selama enam bulan.

Berdasarkan hal tersebut diatas, peneliti telah melakukan prapenelitian terhadap Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 14/Pid.Sus-Tpk/2020/Pn.Mks tersebut, dimana Jaksa mendapati seorang camat sebagai PPATS juga merupakan seorang ASN

melakukan perbuatan yang berada di luar kewenangan camat selaku PPATS dengan menaikkan tarif honorariumnya yang seharusnya 1% menjadi 3%, Jaksa Penuntut Umum menilai kenaikan tarif honorarium yang dilakukan camat sebesar 3% bagian dari tindak pidana korupsi yang menyebabkan kerugian negara. Namun pada Putusan Pengadilan Negeri Makassar Nomor 14/Pid.Sus-Tpk/2020/Pn.Mks berakhir dengan putusan bebas, Majelis Hakim berpendapat bahwa sebelum proses peradilan hendaknya jaksa melaporkan hal tersebut di majelis pengawas PPATS untuk di beri teguran kode etik, dan sanksi. Berdasarkan hal tersebut perlu adanya penguatan pada organ majelis pembina dan pengawas PPATS agar dapat melakukan pembinaan dan pengawasan secara preventif.

Berdasarkan hal tersebut di atas, melihat pentingnya peranan dari majelis pembina dan pengawas PPAT dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPATS pada wilayah hukumnya, maka *issue* hukum yang timbul pada penelitian ini adalah PPATS yang telah melakukan bentuk pelanggaran-pelanggaran sebagai PPATS, sebagaimana telah diatur dalam ketentuan perundang-undangan, yaitu perbuatan dengan menaikkan tarif honorarium diatas 1%.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah pengaturan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?
2. Bagaimanakah bentuk pertanggung jawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal terjadinya pelanggaran?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui pengaturan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
2. Untuk mengetahui bentuk pertanggung jawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal terjadinya pelanggaran.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat memberikan manfaat berupa sumbangsi pemikiran bagi khasanah perkembangan ilmu pengetahuan khususnya ilmu hukum, pelaksanaan majelis pembina dan pengawas PPAT dalam melakukan pembinaan dan pengawasan kepada PPATS yang mana diketahui PPATS adalah camat yang karena jabatannya ditunjuk oleh BPN berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta. Oleh karena itu

penelitian ini dapat dijadikan sumber bacaan atau tambahan atas referensi yang berkaitan dengan pengawasan dan pembinaan terhadap PPATS yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

2. Manfaat Praktis

Manfaat praktis yang berkaitan dengan penelitian ini dapat dibagi menjadi dua manfaat, yaitu:

- a. Manfaat bagi masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan juga pengetahuan dan manfaat bagi masyarakat yang akan melakukan pendaftaran hak atas tanah di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
- b. Manfaat bagi peneliti, hasil penelitian ini disusun sebagai syarat untuk penyelesaian studi program magister kenotariatan di Universitas Hasanuddin Makassar serta dapat menambah dan memperluas pengetahuan serta wawasan peneliti dalam bidang pelaksanaan tugas, fungsi, dan wewenang pengawasan majelis pembina dan pengawas ppat terhadap tugas dan jabatan pejabat PPATS.

E. Keaslian Penelitian

Permasalahan mengenai pelaksanaan pengawasan majelis pembina dan pengawas PPAT telah di bahas di berbagai Universitas di Indonesia, hal ini dilihat dari penelusuran penulis terhadap beberapa tesis terkait yaitu:

1. Tesis, Kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris (Mpdn) Kota Binjai - Kabupaten Langkat Dalam Melakukan Pembinaan Terhadap Notaris Yang Bermasalah Tentang Kantornya. Penulisan ini dilakukan oleh Sulaiman, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara Medan tahun 2020. Dengan rumusan masalah pertama; Bagaimana kepatuhan notaris di Kota Binjai dan Kabupaten Langkat terhadap ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris tentang kantor notaris dalam menjalankan jabatannya, rumusan masalah kedua; Bagaimana kewenangan yang telah dilakukan oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Binjai - Kabupaten Langkat dalam pengawasan terhadap kantor notaris yang tidak sesuai dengan ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris, dan rumusan masalah ketiga; Apa saja hambatan yang dialami oleh Majelis Pengawas Daerah Notaris Kota Binjai - Kabupaten Langkat dalam melakukan pengawasan terhadap kantor notaris yang bermasalah. Hasil penelitian ini bahwa; Ketidak patuhan beberapa notaris di Kota Binjai dan Kabupaten Langkat dalam mematuhi ketentuan Undang-Undang Jabatan Notaris mengenai kantor, yaitu tidak diketahui kantornya berada dimana, dan tidak melaporkan terjadinya perpindahan kantor. Dengan kewenangan yang dimilikinya Majelis Pengawas Daerah Notaris (MPDN) Kota Binjai - Kabupaten Langkat telah melakukan pengawasan secara preventif dan kuratif dengan memberikan pembinaan dan himbauan terhadap notaris

yang bermasalah tentang kantornya bila masih dapat dihubungi, dan juga membuat laporan kepada Majelis Pengawas Wilayah Notaris Provinsi Sumatera Utara. Tidak adanya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris menjatuhkan sanksi menjadi penghambat dalam melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap notaris yang bermasalah tentang kantornya, sehingga pembinaan yang dilakukan sering kali kurang ditanggapi. Berbeda dengan penulis yang mengkaji mengenai PPATS yang telah melakukan bentuk pelanggaran-pelanggaran sebagai PPATS dengan fokus penelitian pertama yaitu; Pengaturan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam melakukan Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPATS.

2. Tesis, Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Dalam Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di Daerah yang Telah Cukup Terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah. Penulisan ini dilakukan oleh Hamzah, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga tahun 2020. Dengan rumusan masalah pertama; Bagaimana akibat hukum yang timbul dari akta PPAT yang dibuat oleh PPAT Sementara di daerah yang telah cukup PPAT, rumusan masalah kedua; Bagaimana sanksi hukum Camat yang berstatus PPAT Sementara yang menerbitkan akta yang bermasalah. Hasil penelitian ini bahwa; Akibat hukum terhadap akta PPAT yang dibuat PPAT Sementara di daerah yang telah cukup

PPAT tetap sah sebagai akta otentik akan tetapi wewenang pengangkatan PPAT Sementara tersebut cacat yuridis dan dapat di batalkan karena bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Camat yang berstatus PPAT Sementara tersebut harus di berhentikan dari jabatan PPAT Sementara-nya serta Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang mengangkat camat sebagai PPAT Sementara di daerah yang telah cukup terdapat PPAT. Berbeda dengan penulis yang mengkaji mengenai; bentuk pertanggung jawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal terjadinya pelanggaran.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Teori Pengawasan

Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan verifikasi dari serangkaian proses yang telah diselenggarakan secara berkelanjutan.¹² Menurut Sujamto pengawasan adalah segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan semestinya atau tidak.¹³ Kemudian menurut Mc. Ferland pengawasan ialah suatu proses dimana pimpinan ingin mengetahui apakah hasil pelaksanaan pekerjaan yang dilakukan oleh bawahannya sesuai dengan rencana, perintah, tujuan atau kebijaksanaan yang telah ditentukan.¹⁴

Goerge R Terry telah mendefinisikan mengenai pengawasan adalah :

“Controlling can be defined as the process of determining what is to be accomplished, that is the standard, what is being accomplished that is the performance, evaluating the performance, and if necessary applying corrective measure so that performance takes place according to plans, that is conformity with the standard”; (Pengawasan dapat dirumuskan sebagai proses penentuan apa yang harus dicapai yaitu standar, apa yang sedang dilakukan, yaitu menilai pelaksanaan dan bila perlu

¹² Suriansyah Murhaini. 2014. *Manajemen Pengawasan Pemerintahan Daerah*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Hal. 4.

¹³ Jum Anggriani. 2012. *Hukum Administrasi Negara*. Graha Ilmu. Yogyakarta. Hal. 78.

¹⁴ Soewarno Handyaningrat. 1990. *Pengantar Studi Ilmu Administrasi dan Manajemen*. Haji Masagung. Jakarta. Hal. 113.

melakukan perbaikan-perbaikan sehingga pelaksanaan sesuai dengan rencana, yaitu selaras dengan standar).¹⁵

Sarwoto secara sederhana mendefinisikan bahwa yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan manajer yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan dan atau hasil yang dikehendaki.¹⁶ Sujamto mendefinisikan secara limitatif bahwa pengawasan adalah Segala usaha atau kegiatan untuk mengetahui dan menilai kenyataan yang sebenarnya mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan, apakah sesuai dengan yang semestinya atau tidak.¹⁷

Pengawasan dari segi hukum merupakan penilaian tentang sah atau tidaknya suatu perbuatan pemerintah yang menimbulkan akibat hukum.¹⁸ Secara konsepsional pengawasan terdiri dari pengawasan fungsional, pengawasan internal, pengawasan masyarakat, yang ditandai system pengadilan dan pengawasan yang tertib, sidalmen/waskat, wasnal, wasmas, koordinasi, integrasi dan sinkronasi aparat pengawasan, terbentuknya sistem informasi pengawasan yang mendukung pelaksanaan tindak lanjut, serta jumlah dan kualitas auditor

¹⁵ W. Riawan Tjandra. 2009. *Hukum Keuangan Negara*. PT. Gramedia Widiasarana. Jakarta. Hal. 131.

¹⁶ Sarwoto. 1981. *Dasar-dasar Organisasi dan Manajemen*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal. 93.

¹⁷ Sujamto. 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan, Cet. Kedua Edisi Revisi*. Ghalia Indonesia. Jakarta. Hal. 19.

¹⁸ Diana Halim Koencoro. 2004. *Hukum Administrasi Negara*. Ghalia Indonesia. Bogor. Hal. 74.

professional yang memadai, intensitas tindak lanjut pengawasan dan penegakan hukum secara adil dan konsisten.¹⁹

Menurut pandangan Lord Acton pengawasan merupakan tindakan yang bertujuan untuk mengendalikan sebuah kekuasaan yang dipegang oleh Pejabat Administrasi Negara (Pemerintah) yang cenderung disalahgunakan, tujuannya untuk membatasi Pejabat Administrasi Negara agar tidak menggunakan kekuasaan diluar batas kewajaran yang bertentangan dengan ciri Negara Hukum, untuk melindungi masyarakat dari tindakan diskresi Pejabat Administrasi Negara dan melindungi Pejabat Administrasi Negara agar menjalankan kekuasaan dengan baik dan benar menurut hukum atau tidak melanggar hukum.²⁰

Riawan Tjandra mengemukakan bahwa untuk adanya tindakan pengawasan diperlukan unsur-unsur sebagai berikut :²¹

- a. Adanya kewenangan yang jelas yang dimiliki oleh aparat pengawas;
- b. Adanya suatu rencana yang mantap sebagai alat penguji terhadap pelaksanaan suatu tugas yang akan diawasi;
- c. Tindakan pengawasan dapat dilakukan terhadap suatu proses kegiatan yang sedang berjalan maupun terhadap hasil yang akan dicapai dari kegiatan tersebut;

¹⁹ M. Haddin Muhjad. 2015. *Hukum Lingkungan*. Genta Publishing. Yogyakarta. Hal. 201.

²⁰ Hani Handoko. 1999. *Manajemen Personalia dan Sumber Daya Manusia*. PT Rafika Aditam. Jakarta. Hal. 36.

²¹ W. Riawan Tjandra. 2009. *Op.Cint*. Hal. 132-133.

- d. Tindakan pengawasan berakhir dengan disusunnya evaluasi akhir terhadap kegiatan yang dilaksanakan serta dicocokkan hasil yang dicapai dengan rencana sebagai tolok ukurnya;
- e. Untuk selanjutnya tindakan pengawasan akan diteruskan dengan tindak lanjut, baik secara administratif maupun secara yuridis.

Adapun bentuk-bentuk yang digunakan dalam menyelenggarakan fungsi pengawasan, sebagaimana ditinjau dari segi kedudukan badan ataupun organ yang melaksanakan pengawasan, yang terdiri dari:

1. Pengawasan Interen

Pengawasan Interen merupakan pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang secara organisatoris/struktural masih termasuk dalam lingkungan pemerintahan sendiri, yang terdiri atas:

- a. Penggarisan struktur organisasi yang jelas dengan pembagian tugas dan fungsi serta uraiannya yang jelas;
- b. Perincian kebijaksanaan pelaksanaan yang dituangkan secara tertulis yang dapat menjadi pegangan dalam pelaksanaannya oleh bawahan yang menerima pelimpahan wewenang dari atasan;
- c. Melalui rencana kerja yang menggambarkan kegiatan yang harus dilaksanakan, bentuk hubungan kerja antar kegiatan tersebut, dan hubungan antar berbagai kegiatan beserta sarannya yang harus dicapainya;

- d. Melalui prosedur kerja yang merupakan petunjuk pelaksanaan yang jelas dari atasan kepada bawahan;
- e. Melalui pencatatan hasil kerja serta pelaporan yang merupakan alat bukti bagi atasan untuk mendapatkan informasi yang diperlukan bagi pengambilan keputusan serta penyusunan pertanggung jawaban, baik mengenai pelaksanaan tugas maupun mengenai pengelolaan keuangan;
- f. Melalui pembinaan personil yang terus menerus agar pelaksana menjadi unsur yang mampu melaksanakan dengan baik tugas yang menjadi tanggung jawabnya dan tidak melakukan tindakan yang bertentangan dengan maksud serta kepentingan tugasnya.

2. Pengawasan Exteren

a. Pengawasan Eksekutif

Adalah pengawasan yang dilakukan organ atau lembaga secara organisatoris yang berada diluar pemerintah (Eksekutif), misalnya dalam pengawasan yang dilakukan oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) kepada president dan kabinetnya, atau pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan (BPK) terhadap presiden dan kabinetnya dalam penggunaan keuangan negara, dimana kedudukan DPR dan BPK terdapat diluar pemerinta eksekutif.

b. Pengawasan Preventif dan Respresif

Pengawasan preventif yaitu pengawasan yang dilakukan sebelum dikeluarkan suatu keputusan/ketetapan pemerintah yang disebut *apriorial*, yang ditetapkan dengan peraturan pemerintah. Pengawasan respresif yaitu pengawasan yang dilakukan sesudah dikeluarkan keputusan/ketetapan pemerintah, sehingga bersifat korektif dan memulihkan suatu tindakan yang keliru, disebut juga *aposteriori*.

B. Teori Kewenangan

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literatur yang ada. Secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*.²²

Teori Kewenangan merupakan asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan.²³ Dalam wewenang dan kewenangan tetap saja terdapat unsur-unsur yang meliputi adanya kekuasaan formil yang diberikan undang-undang. Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang menyangkut suatu kemampuan yang diberikan oleh

²² SF. Marbun. 1997. *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administrasi di Indonesia*. Yogyakarta. Liberty. Hal. 153.

²³ Yuliandri. 2010. *Asas Asas Pembentukan Peraturan Perundang Undangan Yang Baik, Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan, Cetakan II*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 249.

peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.²⁴

Menurut Juanda yang menyatakan bahwa; Kewenangan adalah kekuasaan formal yang berasal dari atau diberikan oleh undang-undang misalnya kekuasaan legislatif, kekuasaan eksekutif, kekuasaan yudikatif. Dengan demikian dalam kewenangan terdapat kekuasaan dan dalam kewenangan lahirlah wewenang.²⁵ Sedangkan wewenang (*competence, bevoegdheid*) hanya mengenai sesuatu komponen tertentu atau bidang tertentu saja.²⁶ Sedangkan menurut pendapat Philipus M. Hadjon sebagaimana dikutip oleh Lukman Hakim, memakai istilah wewenang yang dapat dipertukarkan dengan istilah kewenangan, kedua istilah itu sering disejajarkan dengan istilah *bevoegheid* dalam bahasa belanda.²⁷ Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan (*authority, gezag*) dan wewenang (*competence, bevoegheid*) perlu dibedakan, walaupun dalam praktik pembedaanya tidak selalu dirasakan perlu.²⁸

Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan dimana, di dalam kewenangan

²⁴ H. Salim H.S, dan Erlies Septiana Nurbani. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 185.

²⁵ Juanda. 2004. *Hukum Pemerintahan Daerah*. Bandung. Alumnini. Hal. 265.

²⁶ SF. Marbun. 1997. *Op. cit.* Hal. 154.

²⁷ Lukman Hakim. 2012. *Filosofi Kewenangan Organ Lembaga Daerah, perspektif Teori Otonomi & Desentralisasi dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Negara Hukum dan Kesatuan*. Setara Press. Malang. Hal. 74.

²⁸ Prajudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Cetakan Kesepuluh, Ghalia Indonesia, 1994, Hlm.78

mengandung Hak dan Kewajiban dalam suatu hubungan hukum publik.

Menurut H.D Stout yang mengatakan bahwa:

*“Bevoegdheid is een begrip uit het bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer”;*²⁹ Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik”.

Pemerintah dalam mengambil suatu tindakan, harus disadarkan pada hukum yang berlaku, oleh karena itu agar suatu tindakan pemerintah dikatakan sah, maka hukum memberikan suatu kewenangan kepada pemerintah untuk bertindak maupun tidak. Menurut Philipus M. Hadjon, Kewenangan membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi.³⁰ Senada dengan hal tersebut, menurut pendapat F.A.M Stroink dan J.G Steenbeek yang dikutip oleh Sajidjono, mengatakan bahwa hanya ada dua cara organ pemerintahan memperoleh wewenang yakni atribusi berkenaan dengan penyerahan suatu wewenang baru, sedangkan delegasi adalah menyangkut pelimpahan

²⁹ Ridwan HR. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal.101

³⁰ Philipus M. Hadjon. *et.al.* 2011. *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Introduction to the Indonesian Administrative law*. Gadjah Mada University Press. Yogyakarta. Hal. 130.

wewenang yang telah ada, untuk wewenang mandat dikatakan tidak terjadi perubahan wewenang apapun, yang ada hanyalah hubungan internal.³¹

Secara teoritis pemerintah memperoleh kewenangan dari tiga sumber yaitu, atribusi, delegasi dan mandat. Menurut H.D Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan sebagai berikut:

- a. *Atributie: Toekenning van een bestursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*, (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah).
- b. *Delegatie: Overdracht van een bevoegheid van het ene het bestuursorgaan aan een ander*, (Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintah kepada organ pemerintahan lainnya).
- c. *Mandaat: Een bestuursorgaan; aat zijn bevoegheid namens hem uitoefenen door een ander*, (Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lainnya).³²

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi menunjukkan pada kewenangan asli yaitu bahwa adanya pemberian kewenangan oleh pembuat undang-undang kepada suatu organ pemerintah. Suatu atribusi merupakan wewenang untuk membuat keputusan (*besluit*)

³¹ H. Sadjijono. 2011. *Bab-Bab Pokok Hukum Administrasi, Cetakan II, Edisi II*. Laksbang Pressindo. Yogyakarta. Hal. 65.

³² Ridwan HR. 2006. *Op.Cit.* Hal. 104-105.

yang langsung bersumber kepada suatu peraturan perundang-undangan. Delegasi dapat diartikan adanya penyerahan/pelimpahan wewenang oleh pejabat pemerintah (*delegans*) kepada pihak lain yang menerima wewenang tersebut (*delegatoris*). Dan kewenangan yang diperoleh secara mandat tidak terjadi pergeseran kompetensi antara pemberi mandat dengan penerima mandat.

Dalam kajian hukum Administrasi Negara, sumber wewenang bagi pemerintah dalam menyelenggarakan suatu pemerintahan sangatlah penting. Hal ini disebabkan karena dalam penggunaan wewenang tersebut selalu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum. Dalam pemberian kewenangan kepada setiap organ atau pejabat pemerintahan tertentu tidak terlepas dari pertanggung jawaban yang ditimbulkan. Dalam hal atribusi, penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggungjawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).³³

Kewenangan tidak hanya menyangkut sebagai hak untuk melakukan praktek kekuasaan, namun kewenangan juga menyangkut penerapan dan penegakan hukum, ketaatan yang pasti, perintah, memutuskan, pengawasan, yuridiksi, atau kekuasaan.³⁴ Selanjutnya

³³ Ridwan HR, *Op.cit*, h.108.

³⁴ Junandar Indra Tongam Panggabean. 2015. *Analisa Yuridis Penolakan Eksekusi Putusan Arbitrase Internasional (Studi Kasus Putusan MA nomor 808K/Pdt.Sus/2011)*. USU Law Journal. Volume 3. Nomor 3. November. Hal. 53.

kewenangan dapat disebut juga dengan kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" atau bagian tertentu saja dari kewenangan. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang *rechtsbevoegdheden*. Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan. Secara yuridis, pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.³⁵

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, maka dapat ditarik kesimpulan bahwa kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang itu sendiri yaitu suatu spesifikasi dari kewenangan yang artinya barang siapa disini adalah subyek hukum yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka subyek hukum berwenang untuk melakukan sesuatu tersebut dalam kewenangan karena perintah undang-undang.

³⁵ Indroharto. 1994. *Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik, Dalam Paulus Efendie Lotulung, Himpunan Makalah Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hal. 65.

C. Teori Efektivitas Hukum

Lawrence M. Friedman, mengemukakan bahwa efektif dan berhasil tidaknya penegakan hukum tergantung tiga unsur sistem hukum, yakni struktur hukum (*struktur of law*), substansi hukum (*substance of the law*), dan budaya hukum (*legal law*). Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat.³⁶

Tentang struktur hukum dijelaskan oleh Lawrence M. Friedman³⁷ *“To begin with, the legal system has the structure of a legal system consist of element of kind: the number and size of courts; their jurisdiction structure also means how the legislature is organized, what procedures the police department follow, and so on, structure, in way, is a kind of cross section of the legal system, a kind of still photograph, with freezes the action”;*

Struktur dari sistem hukum terdiri atas unsur berikut ini, jumlah dan ukuran pengadilan, yuridiksinya (termasuk jenis kasus yang berwenang mereka periksa), dan tata cara naik banding dari pengadilan ke pengadilan lainnya. Struktur juga berarti bagaimana badan legislatif ditata, apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan oleh presiden, prosedur apa yang diikuti oleh kepolisian dan sebagainya. Jadi struktur (*legal*) terdiri dari lembaga hukum yang ada dimaksudkan untuk menjalankan perangkat hukum yang ada.

³⁶ Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. W.W. Norton & Company. New York. Hal. 5.

³⁷ *Ibid.* Hal. 6.

Struktur adalah pola yang menunjukkan tentang bagaimana hukum dijalankan menurut ketentuan-ketentuan formalnya. Struktur ini menunjukkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan. Di Indonesia misalnya jika kita berbicara tentang struktur sistem hukum Indonesia, maka termasuk didalamnya struktur institusi-institusi penegakan hukum seperti kepolisian, kejaksaan, dan pengadilan.³⁸ Substansi hukum menurut, Lawrence M. Friedman yaitu:

*“Another aspect of the legal system is its substance. By this is meant the actual rules, norm, and behavioral patterns of people inside the system, the stress here is on living law, not just rules in law books”.*³⁹

Aspek lain dari sistem hukum adalah substansinya. Substansi yang dimaksud disini adalah aturan, norma, dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Jadi substansi hukum yang menyangkut peraturan perundang-undangan yang berlaku yang memiliki kekuatan yang memikat dan menjadi pedoman bagi aparat penegak hukum.

Sedangkan mengenai budaya hukum Lawrence M. Friedman berpendapat bahwa:

*“The third component of legal system, of legal culture, by this we mean people’s attitudes toward law and legal system their belief...in other deternimes hoew law is used, avoided, or abused”.*⁴⁰

³⁸ Achmad Ali. 2002. *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*. Toko Gunung Agung. Jakarta. Hal. 8.

³⁹ Lawrence M. Friedman. 1984. *American Law: An Introduction*. W.W. Norton & Company. New York. Hal. 7.

Kultur hukum menyangkut budaya hukum yang merupakan sikap manusia (termasuk budaya hukum aparat penegak hukumnya) terhadap hukum dan sistem hukum. Sebaik apapun penataan struktur hukum untuk menjalankan aturan hukum yang ditetapkan dan sebaik apapun kualitas substansi hukum yang dibuat tanpa didukung budaya hukum oleh orang-orang yang terlibat dalam sistem dan masyarakat maka penegakan hukum tidak akan berjalan secara efektif.

Menurut Bronislaw Malinowski dalam efektivitas hukum dapat diuraikan tiga masalah yang berpengaruh pada efektivitas hukum, yaitu:

1. Dalam masyarakat modern, tata tertib kemasyarakatan dijaga antara lain oleh suatu sistem pengendalian sosial yang bersifat memaksa, yaitu hukum, untuk melaksanakannya hukum didukung oleh suatu sistem alat-alat kekuasaan (kepolisian, pengadilan dan sebagainya) yang diorganisasi oleh suatu negara.
2. Dalam masyarakat primitif alat-alat kekuasaan serupa itu kadang-kadang tidak ada.
3. Dengan demikian apakah dalam masyarakat primitif tidak ada hukum.⁴¹

Bronislaw Malinowski menganalisis efektivitas hukum dalam masyarakat dapat dibedakan menjadi dua, yaitu masyarakat modern dan masyarakat primitif. Masyarakat modern merupakan masyarakat yang perekonomiannya berdasarkan pasar secara luas, spesialisasi di

⁴⁰ Lawrence M. Friedman. *Loc.Cit.* Hal. 8.

⁴¹ H. Halim HS. dan Erlies Septiana Nurbani. 2014. *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 305.

bidang industri dan pemakaian teknologi canggih. Di dalam masyarakat modern hukum yang dibuat dan ditetapkan oleh pejabat yang berwenang itu ditegakkan oleh kepolisian, pengadilan dan sebagainya, sedangkan masyarakat primitif merupakan masyarakat yang mempunyai sistem ekonomi yang sederhana dan dalam masyarakat primitif tidak mengenal alat-alat kekuasaan.

Pandangan tentang efektifitas hukum oleh Clarence J Dias mengatakan dalam Marcus Priyo Guntarto sebagai berikut, terdapat lima syarat bagi efektif tidaknya satu sistem hukum meliputi:

1. Mudah atau tidaknya makna isi aturan-aturan itu ditangkap.
2. Luas tidaknya kalangan didalam masyarakat yang mengetahui isi aturan-aturan yang bersangkutan.
3. Efisien dan efektif tidaknya mobilisasi aturan-aturan hukum dicapai dengan bantuan aparat administrasi yang menyadari melibatkan dirinya kedalam usaha mobilisasi yang demikian, dan para warga masyarakat yang terlibat dan merasa harus berpartisipasi dalam proses mobilisasi hukum.
4. Adanya mekanisme penyelesaian sengketa yang tidak hanya harus mudah dihubungi dan dimasukan oleh setiap warga masyarakat, akan tetapi harus cukup efektif menyelesaikan sengketa.
5. Adanya anggapan dan pengakuan yang cukup merata di kalangan warga masyarakat yang beranggapan bahwa aturan-aturan dan

pranata-pranata hukum itu memang sesungguhnya berdaya mampu efektif.⁴²

Keberlakuan hukum berarti orang bertindak sebagaimana seharusnya sebagai bentuk kepatuhan dan pelaksana norma jika validitas adalah kualitas hukum, maka keberlakuan adalah kualitas perbuatan manusia sebenarnya bukan tentang hukum itu sendiri.⁴³

Selain itu William J. Chambliss dan Robert B Seidman mengungkapkan bahwa bekerjanya hukum dimasyarakat dipengaruhi oleh *all other societal personal force* (semua ketakutan dari individu masyarakat) yang melingkupi seluruh proses.⁴⁴ Selanjutnya pembentukan hukum dan implementasinya tidak akan lepas dari pengaruh terdapat diluar hukum seperti; faktor ekonomi, politik, budaya, pendidikan, kepentingan dan semua kekuatan dari individu dan masyarakat yan terdapat di luar proses. Bekerjanya hukum tersebut William J. Chambliss dan Robert B Seidman dirumuskan beberapa pernyataan teoritis sebagai berikut:

1. Setiap peraturan hukum itu menunjukkan aturan-aturan tentang bagaimana seseorang pemegang peran diharapkan untuk bertindak.
2. Tindakan apa yang akan diambil oleh seseorang pemegang peran sebagai respon terhadap peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dari aktivitas pelaksanaannya, serta dari seluruh

⁴² Salim H.S dan Erlies S. 2013. *Penerapan Teori Hukum Pada Tesis dan Disertasi, Edisi Pertama, Ctk Kesatu*. Rajawali Press. Jakarta. Hal. 308.

⁴³ Hans Kelsen. 1991. *General Teory of Law and State*. Russel and Russel. New York.

⁴⁴ Robert B seidman. 1972. *Law order and Power*. Adition Publishing Company Wesley Reading. Massachusett. Hal. 9-13.

kompleks kekuasaan sosial, politik, dan lain sebagainya yang bekerja atas dirinya.

3. Tindakan apa yang akan diambil oleh lembaga pelaksana sebagai respon terhadap peraturan-peraturan hukum, sangat tergantung dan dikendalikan oleh peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuasaan sosial, politik, dan lain sebagainya serta umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.
4. Tindakan apa yang akan diambil oleh pembuat undang-undang sebagai respon terhadap peraturan hukum sangat tergantung dan dikendalikan oleh berfungsinya peraturan hukum yang berlaku, dari sanksi-sanksinya, dan dari seluruh kompleks kekuasaan sosial, politik, dan lain sebagainya serta umpan balik yang datang dari pemegang peran dan birokrasi.

D. Teori Pertanggungjawaban

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum yaitu individu maupun kelompok, yang telah melakukan perbuatan melawan hukum untuk memikul biaya atau kerugian atau melaksanakan hukuman atas kesalahannya maupun karena kealpaannya. Menurut pendapat Titik Triwulan pertanggung jawaban harus mempunyai dasar yaitu; Hal yang menyebabkan timbulnya hak hukum bagi seorang untuk menuntut

orang lain sekaligus berupa hal yang melahirkan kewajiban hukum orang lain untuk memberi pertanggung jawabannya.⁴⁵

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

Hans Kelsen selanjutnya membagi mengenai tanggung jawab terdiri dari:

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab pelanggaran yang dilakukannya

⁴⁵ Titik Triwulan dan Shinta Febrian. 2010. *Perlindungan Hukum bagi Pasien*. Prestasi Pustaka. Jakarta. Hal. 48.

karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.⁴⁶

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu liability (*the state of being liable*) dan responsibility (*the state or fact being responsible*).

Liability merupakan istilah hukum yang luas, dimana liability menunjuk pada makna yang paling komprehensif, meliputi hampir setiap karakter resiko atau tanggung jawab yang pasti, yang bergantung, atau yang mungkin. Liability didefinisikan untuk menunjuk semua karakter hak dan kewajiban. Liability juga merupakan kondisi tunduk kepada kewajiban secara aktual atau potensial, kondisi bertanggung jawab terhadap hal-hal yang aktual atau mungkin seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau beban, kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang dengan

⁴⁶ Somardi. 2007. *Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*. BEE Media Indonesia. Jakarta. Hal. 81.

segera atau pada masa yang akan datang. Sedangkan responsibility berarti hal dapat dipertanggungjawabkan atau suatu kewajiban, dan termasuk putusan, keterampilan, kemampuan, dan kecakapan. Responsibility juga berarti kewajiban bertanggung jawab atau Undang-Undang yang dilaksanakan, dan memperbaiki atau sebaliknya memberi ganti rugi atas kerusakan apapun yang telah ditimbulkannya.

Keadaan ketika seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa seseorang bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan. Biasanya, yakni bila sanksi ditunjukkan kepada pelaku langsung, seseorang bertanggung jawab atas perbuatannya sendiri. Dalam sebuah kasus, subjek dari tanggung jawab hukum identik dengan subjek dari kewajiban hukum. Pertanggung jawaban secara hukum bukan saja dapat diterapkan pada warga negara atau subjek hukum lainnya. Namun negara pun dapat diberikan pertanggung jawaban. Karakteristik penting adanya tanggung jawab negara tergantung kepada faktor-faktor, yaitu;⁴⁷

1. Adanya suatu kewajiban hukum internasional yang berlaku antar dua negara;
2. Adanya suatu perbuatan/kelalaian yang melanggar kewajiban hukum internasional tersebut yang melahirkan tanggung jawab negara; dan
3. Adanya kerusakan/kerugian sebagai akibat adanya tindakan yang melanggar hukum atau kelalaian.

⁴⁷ Adolf Hualala. 1991. *Aspek-Aspek Negara Dalam Hukum Internasional*. Rajawali. Jakarta. Hal. 174-175.

Abdulkadir Muhammad mengungkapkan mengenai teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum (*tort liability*) yang dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:⁴⁸

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

Dikaji dari sejarahnya, teori tanggung jawab hukum telah berkembang dari; Tanggung jawab yang berdasarkan kesalahan (*fault*) yang mencakup kelalaian (*negligence*) dan ketidak patutan (*misappropriation* atau *misrepresentation*); Tanggung jawab berdasarkan wanprestasi (*breach of contract*), kemudian menjadi;

⁴⁸ Abdulkadir Muhammad. 2010. *Hukum Perusahaan Indonesia*. Citra Aditya Bakti. Bandung. Hal. 503.

Tanggung jawab tanpa kesalahan (*strict liability*). Kemudian, dengan berkembangnya zaman yang makin menghasilkan resiko yang bertambah besar dan makin rumitnya hubungan sebab akibat dalam penentuan resiko, maka teori hukum telah meninggalkan konsep tanggung jawab kesalahan menjadi konsep tanggung jawab atas resiko.⁴⁹

Prinsip kepatuhan hukum dalam suatu tata kelola yang baik, maka secara hukum perlu dilihat dulu bagaimana perkembangan teori dan konsep tanggungjawab hukum serta perbuatan melawan hukum. Konsep tanggung jawab hukum (*liability*) akan merujuk pada tanggung jawab pada hukum publik (mencakup tanggung jawab hukum administrasi negara dan tanggung jawab hukum pidana), dan tanggung jawab dalam hukum privat (perdata). Fokus yang akan dibahas dalam penelitian ini adalah tanggung jawab yang dapat diterapkan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT dalam hal membina dan mengawas PPATS.

E. Tinjauan Umum Mengenai PPAT

1. Pengertian PPAT

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dalam Bahasa Inggris disebut dengan *Land Deed Officials*, dalam bahasa Belanda disebut dengan *Land Titles Registrar*, mempunyai kedudukan serta peranan yang sangat penting di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara,

⁴⁹ Rosa Agustina. 2003. *Perbuatan Melawan Hukum*. FHUI Pascasarjana. Jakarta. Hal. 51-53.

karena negara memberikan kewenangan ini kepada pejabat tersebut, untuk membuat akta-akta tentang pemindahan hak atas tanah dan akta lain yang berkaitan dengan hak atas tanah di negara lain dan khususnya di Negara Republik Indonesia.⁵⁰

Pengertian dari PPAT dapat ditemukan dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyebutkan bahwa; PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah. Pejabat umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa:

“PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”

Boedi Harsono memberikan pengertian apa yang dimaksud dengan pejabat umum disini, yaitu; Pejabat umum adalah orang yang di angkat oleh Instansi yang berwenang, dengan tugas melayani

⁵⁰ Salim HS. 2016. *Teknik Pembuatan akta Pejabat pembuat akta tanah (PPAT)*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 85.

masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu.⁵¹ Sedangkan menurut Effendi Perangin memberikan penegasan dengan menyatakan; PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta dari pada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.⁵² Namun demikian pengertian menurut Effendi Perangin ini sudah tidak memenuhi realita peraturan yang baru, karena fungsi dari PPAT tidak sendiri lagi sebagai pejabat yang menggadaikan tanah atau yang meminjamkan uang lagi.

Berdasarkan pengertian diatas PPAT adalah pejabat umum, pejabat umum merupakan orang yang diangkat oleh instansi berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang kegiatan tertentu. PPAT berwenang untuk membuat akta dari perjanjian-perjanjian yakni memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah serta pengikatan hak tanggungan.⁵³

Hak atas tanah merupakan wewenang yang diberikan kepada pemegangnya untuk mempergunakan dan/atau mengambil manfaat dari tanah yang menjadi haknya. Ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang-

⁵¹ Boedi Harsono. 2002. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan. Djambatan. Jakarta. Hal. 72.

⁵² Effendi Perangin. 1994. *Hukum Agraria di Indonesia*. Raja Grafindo Persada. Jakarta. Hal. 3.

⁵³ Samun Ismaya. 2013. *Hukum Administrasi Pertanahan*. Graha Ilmu. Yogyakarta. Hal. 177.

Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), kepada pemegang hak atas tanah diberikan wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan, demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung yang berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.⁵⁴

Hak milik atas satuan rumah susun bukan merupakan hak atas tanah tetapi berkaitan dengan tanah. Hak milik atas satuan rumah susun terdapat pengaturannya dalam perundangan tentang rumah susun. Rumah susun adalah bangunan gedung bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan yang terbagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal dan vertikal merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah, terutama demikian UURS untuk tempat yang dilengkapi dengan apa yang disebut “bagian-bersama”, “tanah-bersama” dan “benda-bersama”. Bagian-bagian yang dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah tersebut diberi sebutan Satuan Rumah Susun (SRS) yang harus mempunyai sarana penghubung ke jalan umum tanpa mengganggu dan tidak boleh melalui Satuan Rumah Susun (SRS) yang lain.⁵⁵

⁵⁴ Jayadi Setiabudi. 2015. *Pedoman Pengurusan Surat Tanah & Rumah Beserta Perizinannya*. Penerbit Buku Pintar. Yogyakarta. Hal. 19

⁵⁵ Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Cetakan Keduabelas. Penerbit Djambatan. Jakarta. Hal. 348

2. Jenis-Jenis PPAT

Pada Pasal 1 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Pasal 1 ayat (1) ayat (2) dan ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, telah membagi PPAT dalam 3 (tiga) kelompok yaitu:

- a. PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.
- b. PPATS adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas pejabat pembuat akta tanah dengan membuat akta pejabat pembuat akta tanah.
- c. PPATK adalah pejabat badan pertanahan nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas pejabat pembuat akta tanah dengan membuat akta pejabat pembuat akta tanah tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan atau tugas pemerintah tertentu.

Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, mengatur tentang syarat-syarat pengangkatan PPAT sebagai berikut:

1. Kewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan Surat Keterangan yang dibuat oleh instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulus program spesialis notariat atau program khusus PPAT yang diselenggarakan lembaga pendidikan tinggi;
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/ Badan Pertanahan Nasional.

Sebelum melaksanakan tugasnya, PPAT dan PPATS harus dilantik dan mengucapkan sumpah jabatan PPATS dihadapan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah kerja PPAT yang bersangkutan. Kewajiban Sumpah ini diatur dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sumpah jabatan yang diucapkan oleh PPAT dan PPATS yang bersangkutan, dilakukan dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan para saksi. Sumpah Jabatan Pejabat PPAT dan

PPATS dibentuk dalam susunan kata-kata berita acara pengambilan sumpah/janji diatur oleh Menteri.

Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak perlu mengangkat sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf b diterangkan, bahwa; Pekerjaan yang dilakukan oleh PPATK ini adalah pekerjaan pelayanan dan karena itu pembuat akta. Dalam praktek hubungan Internasional seringkali suatu negara memberikan kemudahan kepada negara lain diberbagai bidang, termasuk dibidang pertanahan. Atas dasar tersebut dipandang perlu ada ketentuan untuk memberi kemungkinan Indonesia memberikan kemudahan yang sama di bidang perubahan data pendaftaran hak atas tanah kepunyaan negara asing.

Dalam hal Pejabat PPAT berhenti dari jabatannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, karena:

1. Meninggal Dunia;
2. Telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun;
3. Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT;

4. Diberhentikan oleh Menteri.

Untuk Pejabat PPATS dan PPATK yang berhenti melaksanakan tugas PPAT apabila tidak memenangkan jabatan sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (3) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, atau diberhentikan oleh Menteri. Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT dapat diberhentikan dengan tidak hormat. Adapun PPAT yang diberhentikan secara hormat karena:

1. Permintaan sendiri;
2. Tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan yang berwenang atas permintaan Menteri atau pejabat yang ditunjuk;
3. Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
4. Diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau ABRI.

Sedangkan PPAT yang diberhentikan karena tidak hormat dari jabatannya karena; Dalam pemberhentian PPAT karena alasan sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) huruf c dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dilakukan setelah PPAT bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri kepada Menteri.

Permohonan untuk diangkat menjadi Pejabat disampaikan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Selama untuk suatu kecamatan yang belum diangkat seorang Pejabat PPATS dari kecamatan itu. Dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 Tentang Perluasan Pemberian Hak Milik Atas Tanah Untuk Rss/Rs Menurut Keputusan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1997, wewenang mengangkat dan memberhentikan camat diatur sebagai PPATS dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

3. Tugas dan Wewenang PPAT

Kehadiran PPAT berfungsi sebagai pembuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam hal BPN dalam melaksanakan pendaftaran tanah, dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar perubahan dalam pendaftaran tanah. Tugas-tugas PPAT antara lain: Menyelenggarakan suatu daftar dari akta-akta yang dibuatnya antara lain *reportorium* (daftar dari akta-akta yang dibuatnya), yang berisikan nama dari penghadap, sifat aktanya, jual beli, hibah dan sebagiannya, tanggal akta dan nomornya, identitas dari tanahnya/surat ukur dan luas tanahnya beserta bangunan termasuk (permanen, semi

permanen dan darurat) serta tanaman yang ada dan lain lain keterangan.⁵⁶

Sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat (1), maka seseorang, 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 hukum itu. PPAT bertugas 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. Perbuatan hukum PPAT adalah sebagai berikut:

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Hibah
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*)
- e. Pembagian hak bersama
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik

⁵⁶ Ali Ahmad Chomzah. 2002. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2. Prestasi Publiser. Jakarta. Hal. 72.

- g. Pemberian Hak Tanggungan
- h. Pemberian Kuasa membebankan Hak Tanggungan Dalam pelaksanaan tugas-tugas keagrariaan sebagaimana dalam UUPA, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sangat penting. Oleh karena itu, mereka dianggap telah mempunyai pengetahuan yang cukup tentang peraturan pendaftaran hak atas tanah dan peraturan-peraturan pelaksana lainnya berkaitan tentang pendaftaran tanah.⁵⁷

Selain itu, pada Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa:

“PPAT harus membuat satu buku daftar untuk semua akta yang telah dibuatnya. Diisi setiap hari kerja dan ditutup setiap akhir hari kerja dengan paraf PPAT yang bersangkutan. PPAT mengirimkan laporan bulanan mengenai akta tersebut dengan mengambil dari buku daftar akta PPAT untuk dilaporkan kepada Kepala Kantor Pertanahan berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.”

PPAT dapat pula membuat akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan dan sebagai catatan Notaris juga berhak untuk membuat akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan tersebut dengan formulir yang sudah di bakukan oleh

⁵⁷ Yanly Gandawidjaja. 2002. *Peran Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara Dalam Proses Pendaftaran Tanah*. Universitas Katolik Parahyangan. Bandung. Hal. 5.

Kantor Badan Pertanahan Nasional. Namun harus diperiksa dengan seksama bahwa pajak balik nama dan bea perolehan hak telah dibayarkan oleh yang bersangkutan sebelum PPAT membuat akta PPAT-nya.⁵⁸

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Pasal 3 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum mengenai Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.”

Melaksanakan tugas pokok tersebut seorang PPAT hanya mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum yang telah diatur dan ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan

⁵⁸ Didik Ariyanto. 2006. *Pelaksanaan Fungsi Dan Kedudukan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara Di Kabupaten Gombang*. Tesis. PPS Universitas Diponegoro. Semarang. Hal. 29-30.

Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam pembuatan akta oleh PPAT harus dihadiri langsung oleh semua para pihak yang melakukan perbuatan hukum tersebut dengan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi akta dalam perbuatan hukum tersebut sebagaimana ketentuan Pasal 38 ayat (28) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.⁵⁹ PPAT sendiri berwenang membuat delapan macam akta, yaitu :

a. Akta Jual Beli;

Jual beli adalah suatu perjanjian yang dibuat oleh pemegang hak atas tanah atau pemilik satuan rumah susun sebagai penjual dengan orang lain sebagai calon pembeli yang akan mengadakan jual beli hak atas tanah atau pemilik satuan rumah susun. Dibuktikan dengan akta jual beli”.⁶⁰ Salim berpendapat Jual beli sebagai berikut: “suatu perjanjian yang dibuat antara pihak penjual dan pembeli, di mana pihak penjual berkewajiban untuk menyerahkan objek jual beli kepada Pembeli dan berhak menerima harga, serta pembeli berkewajiban untuk membayar harga dan berhak menerima objek tersebut”.⁶¹

⁵⁹ Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto. 2013. *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*. Liberty. Yogyakarta. Hal. 164.

⁶⁰ Urip Santoso. 2016. *Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Kencana. Jakarta. Hal. 121.

⁶¹ Salim HS. 2011. *Hukum Kontrak Teori Dan Tehnik Penyusunan Kontrak*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 49.

b. Akta Tukar Menukar

Tukar menukar hak atas tanah dalam hukum agraria Nasional berbeda dengan tukar menukar dalam hukum Perdata, Hukum Agraria Nasional menjelaskan bahwa tukar menukar termasuk peralihan hak yang bersifat, tunai, terang dan riil, seperti halnya jual beli, tidak perlu ada perbuatan hukum khusus mengenai penyerahan hak miliknya atau laving. Tukar menukar hak atas tanah harus dibuat dengan akta tukar menukar oleh PPAT. Maka beralihlah objek tukar menukar tersebut dari pihak satu ke ke pihak lainnya. Akta ini dibuat sebagai dasar pendaftaran tanah di kantor BPN kabupaten/kota.⁶²

c. Akta Hibah

Hibah adalah Perbuatan Hukum berupa penyerahan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun untuk selama-lamanya, oleh pemegang hak sebagai pemberi hibah kepada pihak lain sebagai penerima hibah tanpa pembayaran sejumlah uang oleh penerima hibah kepada pemberi hibah, dalam hal ini, penerima hibah harus memenuhi syarat sebagai subjek. Serta hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi objek.⁶³

d. Pemasukan Ke dalam Perusahaan (*inbrenng*)

Pemasukan Ke dalam Perusahaan (*inbrenng*) merupakan perbuatan hukum berupa penyerahan hak atas tanah atau hak milik atas satuan

⁶² Erna Sri Wibawanti dan R. Murjiyanto. 2013. *Hak Atas Tanah Dan Peralihannya*. Liberty. Yogyakarta. Hal. 144

⁶³ Urip Santoso. 2016. *Op.Cit.* Hal. 119-120.

rumah susun oleh pemegang hak kepada perusahaan untuk selamalamanya, yang akan difungsikan untuk modal perusahaan. Dalam hal ini perusahaan harus memenuhi syarat sebagai subjek penerima hak atas objek tersebut.⁶⁴

e. Pembagian Hak Bersama

Akta ini akan membuktikan kesepakatan antara para pemegang hak bersama mengenai pembagian hak bersama tersebut. Di dalam APHB, tidak selalu diikuti oleh pemecahan tanah. Satu APHB dapat memuat satu atau beberapa bidang tanah sekaligus, satu APHB juga dapat memuat beberapa letak bidang tanah di beberapa wilayah kerja PPAT. Dalam hal bidang tanah terletak pada beberapa daerah maka, pembuatan APHB dapat dipilih akan dibuat di PPAT di daerah kerja mana yang dipilih oleh kesepakatan para pihak.

f. Pemberian HGB

HGU dan Hak Pakai Atas tanah Hak milik. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, pemberian HGB di atas tanah Hak Milik dilakukan oleh pemegang Hak Milik dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Pemberian tersebut dilakukan dengan suatu perjanjian antara pemegang Hak Milik dengan calon pemegang HGB yang dicantumkan dalam akta yang dibuat oleh PPAT. Pemberian HGB di atas tanah Hak Milik tersebut

⁶⁴ Urip Santoso. 2016. *Op.Cit.* Hal. 120.

wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan. Jangka waktu HGB di atas tanah Hak Milik diberikan paling lama 30 (tiga puluh) tahun. HGB di atas tanah Hak Milik dapat diperbaharui dengan pemberian HGB baru berdasarkan perjanjian yang dituangkan dalam akta yang dibuat oleh PPAT dan hak tersebut wajib didaftarkan pada kantor pertanahan setempat.

g. Pemberian Hak Tanggungan

Pasal 1 angka 1 UUHT, Pengertian Hak Tanggungan (HT) adalah merupakan hak jaminan yang dibebankan kepada hak atas tanah sebagaimana yang dimaksud dalam UUPA, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu untuk pelunasan hutang tertentu. Bahwa pada dasarnya pemberian Hak Tanggungan wajib dilakukan oleh pemilik sendiri adalah sesuai dengan asas umum, yang mengatakan bahwa pada dasarnya tindakan hukum harus dilakukan oleh berkepentingan sendiri.

h. Pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan

Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) adalah surat yang dibuat dihadapan Notaris atau PPAT, yang mengatur hubungan hukum antara pemberi kuasa dengan pemegang kuasa, dimana pemegang kuasa untuk membebankan hak tanggungan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan jaminan hutang. Kuasa membebankan hak tanggungan adalah kuasa yang diberikan oleh pemberi Hak Tanggungan sebagai

pemberi kuasa kepada penerima kuasa khusus untuk membebaskan suatu benda dengan hak tanggungan.

Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dan dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta. Akta tukar menukar dibuat oleh PPAT sesuai dengan jumlah kabupaten/kota letak bidang tanah yang dilakukan perbuatan hukumnya, untuk kemudian masing-masing akta PPAT tersebut di daftarkan pada Kantor Pertanahan masing-masing.

Berdasarkan isi aturan hukum yang mengatur eksistensi dari PPAT sebagaimana diuraikan di atas, bahwa; Kewenangan PPAT yaitu diberi wewenang membuat akta PPAT otentik. Dengan demikian, PPAT mempunyai kewenangan menciptakan, membuat dan mengerjakan akta, yang berarti mengerjakan, melakukan dan membuat sendiri akta (PPAT) yang menjadi kewenangannya sebagaimana tersebut di atas dengan jenis dan bentuk yang ditentukan oleh ketentuan perundang-undangan. Kewenangan PPAT untuk membuat akta yang merupakan mutlak kewenangan PPAT menjadi rancu atau *contradictio in terminis* manakala kita menghubungkan kewenangan tersebut dengan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah juncto Pasal 96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa; Pembuatan akta sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) harus menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disediakan.

Menurut Pasal ini bahwa akta yang dimaksud dalam bentuk formulir yang sudah disediakan. Perlu mendapat kajian, yaitu mengenai formulir. Dengan kata lain, formulir adalah lembaran yang harus diisi oleh yang bersangkutan sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sudah disediakan oleh pihak lain. Dengan membandingkan kedua istilah tersebut, maka akan terdapat perbedaan pengertian yang signifikan. Kewenangan PPAT membuat akta (*to make*) adalah menciptakan, melakukan, dan mengerjakan sendiri akta PPAT, bukan mengisi (*to fill*) formulir. Oleh karena itu, mengisi formulir bukan berarti membuat akta PPAT. Berdasarkan pengertian tersebut, jika PPAT masih mengisi formulir, ini membuktikan telah terjadi kesalahan kaprahan dan penyesatan (*misleading*) dalam memahami dan menerapkan kewenangan PPAT sesuai tataran hukum yang benar.

Oleh karena itu, bagaimana mungkin PPAT sebagai pejabat umum dalam mengimplementasikan kewenangannya hanya mengisi formulir yang bentuk dan isinya ditentukan oleh BPN, tetapi formulir tersebut dicetak oleh pihak lain. Padahal, kewenangan PPAT tersebut

bukan berasal dari kewenangan BPN atau BPN memberikan kewenangannya kepada PPAT. Dalam aturan hukum yang mengatur keberadaan BPN, yaitu; Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tidak ada satu Pasal pun dalam Keppres tersebut yang menegaskan bahwa BPN mempunyai kewenangan tertentu terhadap PPAT atau PPAT lahir secara atributif ataupun delegatif dari kewenangan BPN.

Akan tetapi, dalam hal ini PPAT lahir sebagai *beleidsregel* atau *policyrules* dari pemerintah langsung. Dengan kata lain, PPAT bukan lahir dari kewenangan BPN dan juga bukan subordinasi BPN atau bukan pelimpahan dari kewenangan BPN. Sejak semula dibuat lembaga PPAT dengan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT bahwa kewenangan PPAT tersebut tidak pernah menjadi kewenangan BPN. Tugas yang dilaksanakan oleh BPN terhadap PPAT berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1988, yaitu sebagai berikut:

1. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka bimbingan, pengendalian, pengembangan PPAT, serta penyaringan PPAT yang akan diangkat;
2. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian PPAT serta penilaian atas pelaksanaan tugasnya.

Dengan demikian, sudah PPAT untuk kembali melakukan kewenangannya sebagaimana pengertian membuat akta tersebut di atas. Selain itu, BPN ataupun pihak lainnya agar segera menghentikan kegiatannya melakukan pencetakan formulir akta-akta PPAT yang hanya meraih dan mengeruk keuntungan dari kegiatan menjual formulir-formulir akta PPAT, yang telah dilakukannya sejak keberadaan PPAT tahun 1961.

Berkaitan dengan blanko akta PPAT atau PPATS yang dikeluarkan oleh BPN diatur melalui peraturan terbaru Perkaban Nomor 8 Tahun 2012, Yang mana inti dari Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 tersebut adalah menghapus ketentuan dalam Pasal 96 ayat (2) dari Permen ATR/Ka. BPN Nomor 3 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa; Pembuatan akta sebagaimana yang dimaksud pada Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) harus dilakukan dengan menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana yang dimaksud ayat (1) yang disediakan". Selanjutnya dalam ketentuan Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 terdapat 2 (dua) tambahan ayat baru pada, Pasal 96 yaitu ayat (4) yang berbunyi: "Penyiapan dan pembuatan akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan oleh masing-masing PPAT, PPAT Pengganti, PPATS, atau PPATK.", serta ayat (5) berbunyi: "Kepala Kantor Pertanahan menolak pendaftaran akta PPAT yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur pada ayat (1)".

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat disimpulkan bahwa PPAT dapat mencetak sendiri akta tanpa harus menggunakan blanko yang diterbitkan oleh BPN. Perihal prosedur untuk memperoleh akta-akta PPAT tersebut yaitu PPAT harus membuat dan menyerahkan surat permohonan kepada BPN setempat untuk mengajukan jenis akta dan berapa jumlah akta yang dibutuhkan. Kemudian surat permohonan tersebut akan diterima dan diproses oleh petugas BPN. Biasanya permohonan akta-akta tersebut tidak langsung diberikan kepada PPAT, tetapi harus melalui antrian dengan PPAT lain terlebih dahulu. Selang beberapa hari, apabila akta-akta tersebut telah tersedia dan disiapkan untuk diserahkan kepada PPAT barulah petugas BPN akan memberikan akta-akta tersebut sesuai dengan surat permohonan kepada PPAT. Terkadang tidak semua akta yang diminta oleh PPAT dapat diberikan. Hal tersebut karena persediaan akta-akta itu di BPN terbatas dan jumlah stock aktanya tidak seimbang dengan jumlah permintaan, bahkan seringkali terjadi kelangkaan persediaan akta.

Permasalahan pada awal keluarnya Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 di atas tertanggal 15 Maret 2013. Badan Pertanahan Nasional mengeluarkan kebijakan pada situs BPN untuk segera mengadakan sosialisasi terkait dengan pelaksanaan Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 yang pada saat itu dijabat oleh Hendrawan Supandji sesuai Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia tertanggal 15 Maret 2013 Nomor 1051/7.1/III/2013 (SE Kepala BPN RI

Tahun 2013) yang menyatakan bahwa pembuatan akta PPAT yang telah dapat dibuat sendiri oleh masing-masing PPAT tetap harus memperhatikan ketentuan yang telah ditetapkan oleh Kepala BPN RI.

4. Syarat Pengangkatan PPAT

Syarat seseorang agar dapat diangkat sebagai PPAT telah diatur dalam peraturan perundang-undangan yaitu dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tana, dimana syarat tersebut meliputi:⁶⁵

1. Berkewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
3. Berkelakuan baik yang telah dinyatakan dengan surat keterangan yang telah dibuat oleh instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap;
5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;

⁶⁵ Salim HS. 2011. *Hukum Kontrak Teori Dan Tehnik Penyusunan Kontrak*. Sinar Grafika. Jakarta. Hal. 96-99.

7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Lulus dalam ujian PPAT merupakan salah satu syarat utama agar dapat diangkat sebagai PPAT yang telah diatur dalam Pasal 15 Peraturan Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Apabila telah dinyatakan lulus maka calon PPAT tersebut mengajukan permohonan penangkatan kepada Kepala BPN RI dengan melengkapi syarat yang wajib dipenuhi oleh calon PPAT, apabila syarat-syarat yang dibutuhkan belum terpenuhi maka permohonan dapat ditunda untuk sementara waktu. Permohonan yang diajukan antara lain:

1. Surat Keterangan Catatan Kepolisian (SKCK), atau surat keterangan yang menerangkan bahwa yang bersangkutan tidak pernah melakukan tindak pidana kejahatan yang dikeluarkan oleh Insstansi Kepolisian;
2. Surat keterangan sehat dari dokter umum, atau dokter spesialis yang menyatakan bahwa yang bersangkutan sehat jasmani dan rohani;
3. Surat Pernyataan bermaterai cukup yang menyatakan kesedian untuk ditunjuk sebagai penerima protocol PPAT lain;
4. Surat pernyataan tidak rangkap jabatan dan bermaterai cukup dari yang bersangkutan;
5. Fotokopi surat Pendidikan dan Pelatihan Pertama PPAT yang telah dilegalisir oleh pejabat yang berwenang;

6. Daftar riwayat hidup;
7. Fotokopi Ijazah Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Magister Kenotariatan yang telah dilegalisir;
8. Fotokopi Ijazah S1 dan Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi dan telah dilegalisir.

5. Wilayah Hukum Kerja PPAT

Daerah kerja merupakan suatu wilayah kerja Kantor Peratanahan dan yang menunjukkan kewenangan seorang PPAT untuk membuat akta terkait pembuatan akta tanah yang mengenai hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak didalamnya. Apabila terjadi pemekaran daerah seperti kabupaten/kota maka PPAT yang bersangkutan dapat memilih salah satu kabupaten/kota yang dimekarkan apabila yang PPAT tersebut tidak memilih maka wilayah kerjanya hanya meliputi kabupaten/kota letak kantor PPAT tersebut berada, Peraturan terkait dengan pemekaran daerah wilayah kerja jabatan PPAT telah diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Untuk PPATS dan PPATK wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya.

Wilayah kerja bagi PPAT, PPATK, dan PPATS telah diatur dalam Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang

Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

1. Daerah kerja PPAT adalah suatu wilayah provinsi;
2. PPATS dan PPATK wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya;
3. Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah kerja PPAT diatur dengan peraturan Menteri.

Dalam Pasal 14, Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, ditentukan bahwa formasi PPAT ditetapkan oleh Menteri. Apabila formasi PPAT untuk suatu daerah kerja PPAT sudah memenuhi, maka Menteri menetapkan bahwa wilayah tersebut tertutup untuk pengangkatan PPAT. Peraturan Menteri yang dimaksud adalah Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penetapan formasi PPAT di Kabupaten/Kota.

Untuk Kabupaten/Kota yang jumlah PPAT-nya termasuk PPATS sementara sama/lebih besar dari formasi PPAT yang ditetapkan, dinyatakan sebagai daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT. Di Kabupaten/Kota yang sudah merupakan daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT, apabila terjadi penggantian Camat, maka Camat baru tidak ditunjuk sebagai PPATS.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT yang mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan pada 30 Maret 1999 ditegaskan; Formasi PPAT ditetapkan oleh Menteri untuk setiap daerah kerja PPAT dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Jumlah Kecamatan di daerah yang bersangkutan;
2. Tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
3. Jumlah bidang tanah yang sudah bersertifikat di daerah yang bersangkutan;
4. Frekuensi peralihan hak di daerah yang bersangkutan dan prignosa mengenai pertumbuhannya;
5. Jumlah rata-rata akta PPAT yang dibuat di daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dinyatakan bahwa; Camat yang wilayah kerjanya berada di Kabupaten/Kota yang formasinya belum terpenuhi dapat ditunjuk sebagai PPATS dan penunjukan Kepala Desa sebagai PPATS dilakukan oleh Menteri setelah diadakan mengenai keperluannya berdasarkan letak desa yang sangat terpencil dan banyak bidang tanah yang sudah terdaftar di wilayah desa tersebut.

Bagi PPAT yang hendak pindah wilayah kerja jabatan PPAT, diatur dalam Pasal 12B Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu:

1. PPAT dapat berpindah tempat kedudukan dan daerah kerja;
2. Dalam hal PPAT akan berpindah alamat kantor yang masih dalam kabupaten/kota tempat kedudukan PPAT, wajib melaporkan kepada Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota tempat kedudukan PPAT;
3. Dalam hal PPAT akan berpindah tempat kedudukan ke kabupaten/kota pada daerah kerja yang sama atau berpindah daerah kerja, wajib mengajukan permohonan perpindahan tempat kedudukan atau daerah kerja kepada Menteri.”

6. Hak Dan Kewajiban PPAT

Tugas PPAT dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota yaitu dengan menjalankan kegiatan pendaftaran tanah dan hak-hak yang berkaitan dengan pelaksanaan tugasnya. Menurut J.B Daliyo yang dikutip dari buku Urip Susanto hak merupakan suatu kewenangan yang diberikan oleh hukum objektif kepada subjek hukum. Sedangkan menurut Saut P. yang dikutip dalam buku yang sama yang dimaksud dengan hak ialah peran yang boleh tidak dilaksanakan (bersifat fakultatif). Hak PPAT yang telah ditetapkan dalam perundang-undangan terkait dengan pendaftaran tanah yaitu:⁶⁶

⁶⁶ Urip Santoso. 2016. *Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Kencana. Jakarta. Hal. 99-100.

1. PPAT berhak menjalankan cuti kecuali PPAT sementara dan PPAT Khusus (Pasal 30 PP No. 37 Tahun 1998);
2. PPAT berhak mengusulkan PPAT Pengganti apabila PPAT yang bersangkutan diberhentikan sementara atau menjalankan cuti (Pasal 31 PP No. 37 Tahun 1998);
3. PPAT berhak mendapatkan uang jasa (honorarium), untuk jasa yang tidak melebihi 1% (satu persen) dari harga yang tercantum dalam akta. (Pasal 32 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998);
4. PPAT berhak mengajukan perpindahan daerah kerja lain (Pasal 22 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006);
5. PPAT berhak melaksanakan cuti (Pasal 36 huruf a dan Pasal 37 sampai dengan Pasal 44 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006);
6. PPAT berhak mengajukan usul pengangkatan PPAT Pengganti apabila PPAT melaksanakan cuti (Pasal 40 dan Pasal 41 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006);
7. PPAT berhak mendapatkan pembinaan dan pengawasan oleh Kepala badan Pertanahan Nasional RI, Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota (Pasal 65 sampai dengan Pasal 67 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006);
8. PPAT berhak menyampaikan permasalahan berupa hambatan atau kendala pelayanan dalam melaksanakan tugasnya kepada Kepala

Badan Pertanahan Kabupaten/Kota (Pasal 68 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006);

9. PPAT berhak menjadi anggota profesi PPAT (Pasal 69 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 1 Tahun 2006).

Pelaksanaan kewajibannya dalam pelaksanaan tugasnya yaitu pembuatan akta tanah guna membantu Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota yaitu dengan menjalankan kegiatan pendaftaran tanah Hak PPAT yakni mendapatkan honorarium atas perbuatan hukum yang dibuatnya. Menurut J.B Daliyo yang dikutip dari buku Urip Santoso kewajiban merupakan beban yang diberikan oleh hukum kepada orang atau badan hukum. Dalam hal ini kewajiban yang berkaitan dengan tugas PPAT adalah beban yang harus dilaksanakan oleh PPAT yang bersifat pembatasan bagi PPAT dalam melaksanakan tugasnya. Kewajiban yang harus dilaksanakan PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya untuk pendaftaran tanah telah diatur dalam perundang-undangan, diantaranya:⁶⁷

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib meminta sertifikat asli hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi objek pemindahan hak; (Pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib meminta surat bukti hak milik atau tanah yang belum bersertifikat atau surat keterangan kepala

⁶⁷ Urip Santoso. 2016. *Ibid.* Hal. 101-106.

desa/kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah, dan surat keterangan pendaftaran tanah yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota (Pasal 39 ayat (1) huruf b Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);

3. Selambat-lambatnya tujuh hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kepala Kantor Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
4. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta yang dibuat kepada para pihak yang bersangkutan (Pasal 40 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997);
5. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menetapkan daerah kerja yaitu satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota; (Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 juncto Pasal 5 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);
6. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib memilih salah satu wilayah Kabupaten/Kota sebagai daerah kerjanya apabila suatu wilayah Kabupaten/Kota dipecah menjadi 2 (dua) atau lebih wilayah

Kabupaten/Kota (Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 juncto Pasal 6 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);

7. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengangkat sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah di hadapan Kepala Kantor Badan Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan sebelum menjalankan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara; (Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
8. Untuk keperluan pengangkatannya, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota mengenai pengangkatannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (Pasal 16 ayat (1) Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998);
9. Dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota yang wilayahnya meliputi daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan, dan melaksanakan jabatannya secara nyata; (Pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);

10. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib berkantor di satu kantor dalam daerah kerjanya sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pengangkatannya atau penunjukan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia atau pejabat yang ditunjuk; (Pasal 20 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 juncto Pasal 46 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);
11. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia; (Pasal 20 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
12. Akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam bentuk asli 2 (dua) lembar yaitu lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh Pejabat Pembuatan Akta Tanah yang bersangkutan dan lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi objek perbuatan hukum dalam akta, yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk keperluan pendaftaran hak; (Pasal 21 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
13. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib membacakan / menjelaskan isi akta kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para

pihak, saksi-saksi dan Pejabat Pembuat Akta Tanah; (Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);

14. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menyimpan setiap lembar akta Pejabat Pembuat Akta Tanah asli dan dijilid sebulan sekali, dan setiap jilid terdiri dari 50 (lima puluh) lembar akta dengan jilid terakhir dalam setiap bulan memuat lembar-lembar akta sisanya; (Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
15. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib membuat satu buku daftar untuk semua akta yang dibuat. Buku daftar akta Pejabat Pembuat Akta Tanah diisi setiap hari kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah dan ditutup setiap akhir kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan; (Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
16. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya yang diambil dari buku daftar akta Pejabat Pembuat Akta Tanah kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya; (Pasal 26 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 juncto Pasal 56 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);

17. Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berhenti menjabat karena telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun, diangkat dan mengangkat sumaph jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/Kota yang lain dari pada daerah kerjanya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia diwajibkan menyerahkan protokoler Pejabat Pembuat Akta Tanah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah kerjanya; (Pasal 27 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
18. Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus Sementara yang berhenti sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara wajib menyerahkan protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang menggantinya; (Pasal 27 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
19. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus Sementara yang berhenti sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus wajib menyerahkan protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus yang menggantinya; (Pasal 27 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
20. Apabila Pejabat Pembuat Akta Tanah meninggal dunia, salah seorang ahli waris/keluarganya atau pegawainya wajib menyerahkan protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus yang menggantinya; (Pasal 27 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);

21. Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu; (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998);
22. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib membuka kantor setiap hari kerja kecuali pada hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat; (Pasal 47 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);
23. Dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah sedang melaksanakan cuti dan tidak menunjuk Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan wajib dibuka setiap hari kerja untuk melayani masyarakat dalam pemberian keterangan, salinan akta yang tersimpan sebagai protokol Pejabat Pembuat Akta Tanah; (Pasal 47 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);
24. Sebelum pembuatan akta, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib memeriksa kesesuaian/keabsahan sertifikat dan catatan lain pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya; (Pasal 54 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);

25. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib membuat daftar akta dengan menggunakan 1 (satu) buku daftar akta untuk semua jenis akta yang dibuatnya, yang didalamnya dicantumkan secara berurut nomor semua akta yang dibuat berikut data lain yang berkaitan dengan pembuatan akta dengan kolom-kolom yang ditetapkan; (Pasal 56 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006)
26. Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengisi buku daftar Pejabat Pembuat Akta Tanah setiap hari kerja dan ditutup setiap akhir hari kerja yang sama dengan garis tinta hitam dan diparaf oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah pada kolom terakhir di bawah garis penutup; (Pasal 56 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006);
27. Dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah menjalankan cuti, diberhentikan untuk sementara waktu atau berhenti dari jabatannya, maka pada hari terakhir jabatannya itu Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan wajib menutup daftar akta dengan garis merah dan tanda tangan serta nama jelas dengan catatan di atas tanda tangan tersebut yang berbunyi sebagai berikut; Pada hari initanggal daftar akta ini ditutup oleh saya karena menjalankan cuti / berhenti untuk sementara / berhenti. (Pasal 56 ayat (5) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 1 Tahun 2006).

F. Tinjauan Umum Mengenai Camat Sebagai PPAT Sementara

1. Dasar Hukum Camat Sebagai PPAT Sementara

Pada Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan menyatakan bahwasannya:

“Camat atau sebutan lain adalah pemimpin dan koordinator penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kerja kecamatan yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan menyelenggarakan tugas umum pemerintahan.”

Camat sebagai PPATS diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Selain itu diatur juga dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diundangkan pada tanggal 26 Oktober 2009, mana kala peraturan sebelumnya terdapat kendala dalam rangka pemenuhan kebutuhan PPAT.

Dasar hukum pengangkatan Camat sebagai PPATS dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. Pasal 18 ayat (1)

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo Pasal 2 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyebutkan bahwa, Menteri dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa sebagai PPATS untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPATS.⁶⁸

Berdasarkan Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyebutkan bahwa PPATS adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

2. Tugas dan Wewenang Camat Sebagai PPAT Sementara

PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah

⁶⁸ A.A Mahendra. 2001. *Tugas dan Wewenang Jabatan PPAT Sementara*. Pustaka Ilmu. Jakarta. Hal. 7.

atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada tugas pokok tersebut adalah sebagai berikut:

- a. Jual beli
- b. Tukar menukar
- c. Hibah
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*)
- e. Pembagian hak bersama
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas tanah Hak Milik
- g. Pemberian Hak Tanggungan
- h. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan

PPATS mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan akta otentik mengenai semua perbuatan hukum mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dengan daerah kerja di dalam wilayah kerja jabatannya.

Camat yang menjabat PPATS sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta dalam peralihan hak atas tanah akta pembebanan hak tanggungan dan surat kuasa memberikan hak tanggungan. Selain tugas tersebut Camat sebagai PPATS juga bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta tertentu sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai

hak atas tanah dan atau bangunan yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran tanah.⁶⁹

3. Hak dan Kewajiban Camat Sebagai PPAT Sementara

PPAT mempunyai hak untuk cuti, memperoleh uang jasa (honorium) dari pembuatan akta dalam peraturan pemerintah, memperoleh informasi serta perkembangan peraturan perundang-undangan pertanahan dan memperoleh kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri sebelum ditetapkannya keputusan pemberhentian sebagai PPAT.

Camat sebagai PPATS yang sedang menjalankan cuti dilarang membuat akata PPAT, sekaligus tidak dapat dijadikan sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Apabila larangan mengenai pembuatan akta oleh pejabat yang sedang menjalankan cuti tersebut dilanggar, maka sebagai akibat hukumnya menjadi tanggung jawab pribadi dari pembuat akta yang bersangkutan.

Camat sebagai PPATS dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki kewajiban sebagai berikut:

⁶⁹ Heru Joko Supeno. 2014. *Efektifitas Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria No 3/1997 Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Oleh PPAT Sementara (Studi Di Kabupaten Trenggalek)*. Jurnal. Fakultas Hukum. Universitas Brawijaya. Malang. Hal. 4.

- 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) Membebaskan uang jasa kepada orang yang tidak mampu, yang dibuktikan secara sah.
- 5) Membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja Kantor Pertanahan setempat.
- 6) Berkantor hanya di kantor Camat sebagai PPATS dalam wilayah penunjukannya.
- 7) Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/ Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan.
- 8) Melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan.

- 9) Sebelum Camat dan/atau Kepala Desa ditunjuk sebagai PPATS, yang bersangkutan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT. Namun penunjukan tersebut dikecualikan bagi Camat dan/atau Kepala Desa yang akan ditunjuk sebagai PPATS, apabila di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan terdapat PPAT.
- 10) Untuk keperluan penunjukan Camat sebagai PPATS yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan penunjukan sebagai PPATS kepada Kepala Badan dengan melampirkan salinan atau fotocopy keputusan pengangkatan sebagai Camat melalui Kepala Kantor Wilayah.
- 11) Bagi Camat dan/atau Kepala Desa yang telah ditunjuk sebagai PPATS sebelum melaksanakan tugasnya wajib mengikuti pembekalan teknis pertanahan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT.
- 12) Untuk keperluan pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPATS, setelah menerima keputusan penunjukan Camat dan/atau Kepala Desa yang bersangkutan wajib melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat paling lambat 3 (tiga) bulan. Apabila tidak melapor dalam jangka waktu tersebut maka, keputusan penunjukan sebagai PPATS yang bersangkutan batal demi hukum.

13) PPATS yang sudah mengangkat sumpah wajib menandatangani surat pernyataan kesanggupan pelaksanaan jabatan PPAT sesuai dengan keputusan pengangkatannya.

14) PPATS yang berhenti sebagai PPATS harus menyerahkan protokol kepada PPATS yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.

4. Formasi Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara

Pada Pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwasannya, Formasi atau kebutuhan dan penunjukan PPATS ditetapkan oleh Kepala Badan dengan mempertimbangkan beberapa faktor, yakni:

- 1) Jumlah kecamatan di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- 2) Tingkat perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun;
- 3) Tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
- 4) Jumlah permohonan untuk dapat diangkat sebagai PPAT di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;

- 5) Jumlah PPAT yang sudah ada pada setiap daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- 6) Lain-lain faktor yang dianggap penting oleh Kepala Badan. Dalam hal di daerah kabupaten/kota yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan PPAT-nya telah terpenuhi dengan pertimbangan tersebut, maka terhadap Camat yang baru dilantik tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT, kecuali jumlah PPAT yang telah ada berkurang dari jumlah formasi yang telah ditetapkan atau formasinya diadakan perubahan. Formasi PPATS yang telah ditetapkan, dapat ditinjau kembali oleh Kepala Badan apabila terdapat perubahan berdasarkan pertimbangan tersebut.

5. Daerah Kerja Camat Sebagai PPAT Sementara

Pada Pasal 5 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 Tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa; Daerah kerja PPATS dan PPATK meliputi wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. Kedudukan Camat yang menjabat sebagai PPAT dengan tempat kedudukan diluar daerah kerjanya sebagai PPAT, berhenti dengan sendirinya sebagai PPAT sejak 6 bulan saat

berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.⁷⁰

6. Penunjukan Dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT Sementara

Penunjukan Camat sebagai PPATS tersebut tidak serta merta secara otomatis Camat tersebut diangkat sebagai PPATS, tetapi yang bersangkutan harus mengajukan permohonan penunjukan sebagai PPATS yang ditujukan kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia sesuai dengan Pasal 19 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT yang menyebutkan bahwa; untuk keperluan penunjukan Camat sebagai PPATS sebagaimana dimaksud pada Pasal 19 ayat (1) yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan penunjukan sebagai PPATS kepada Kepala BPN dengan melampirkan salinan atau fotocopy keputusan pengangkatan sebagai Camat melalui kepala Kantor Wilayah. Bagi Camat yang telah ditunjuk sebagai PPATS sebelum melaksanakan tugasnya wajib mengikuti pembekalan teknis pertanahan yang diselenggarakan oleh BPN yang penyelenggaraannya dapat bekerjasama organisasi profesi PPAT. Keputusan penunjukan Camat sebagai PPATS diberikan kepada yang bersangkutan setelah selesai pelaksanaan pembekalan teknis pertanahan, dan untuk

⁷⁰ Iga Gangga Santi Dewi. 2010. *Peran Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Jual Beli Tanah*. Jurnal. Fakultas Hukum. Volume 5. Nomor 2. Universitas Diponegoro. Semarang. Hal. 122.

keperluan pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPATS, setelah menerima keputusan penunjukkan sebagai PPATS, Camat yang bersangkutan wajib melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat paling lama 3 (tiga) bulan. Apabila Camat yang telah ditunjuk sebagai PPATS tidak melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana waktu yang telah ditentukan di atas, maka keputusan penunjukan sebagai PPATS yang bersangkutan batal demi hukum.⁷¹

Keputusan penunjukan Camat sebagai PPATS ditetapkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang pelaksanaannya di delegasikan kepada Kepala Kantor Wilayah, yang dilakukan dalam hal di daerah kabupaten/kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT. Keputusan penunjukannya di tandatangi oleh Kepala Kantor Wilayah atas nama Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Keputusan pengangkatan PPAT ditetapkan oleh Kepala Badan dan berlaku sejak tanggal pelantikan PPATS yang dilaksanakan oleh Kepala Badan Pertanahan Kabupaten/Kota dengan mengangkat sumpah jabatan PPAT dihadapannya dan di dampingi oleh rohaniawan.

Camat ditunjuk sebagai PPATS sepanjang Camat tersebut menjabat sebagai Camat bukan sepanjang kalau formasi PPAT-nya tiba-tiba tertutup atau terpenuhi, cukup tidak cukup begitu Camat

⁷¹ Khairuddin Ahmad. 2009. *PPAT Sebagai Pejabat Khusus di Bidang Pertanahan*. Penerbit Media Ilmu. Jakarta. Hal. 23.

diangkat sepanjang masa jabatannya masih berlaku ia tetap boleh menjadi PPATS. Persoalan didalam perjalanannya itu Camat sebagai PPATS tidak berhenti meskipun formasi PPAT pada suatu daerah telah cukup. Perkataan sementara hanya diartikan pada waktu pengangkatan, kalau pada waktu pengangkatan formasinya memang memenuhi syarat maka Camat tidak akan ditunjuk sebagai PPATS, tetapi didalam perjalanannya sekali dia diangkat meskipun formasinya terpenuhi dia tidak gugur sampai selesai jabatannya.⁷²

PPATS berhenti melaksanakan tugas PPAT apabila tidak memegang jabatan sebagai PPATS yang mana ditunjuk dengan melihat formasi PPAT dalam suatu daerah maka, tidak perlu di buat surat pemberhentiannya. PPATS berhenti melaksanakan tugas PPAT apabila tidak lagi memegang jabatan atau diberhentikan oleh pejabat di bidang pertanahan sesuai dengan kewenangannya.

PPATS yang berhenti dari jabatannya, wajib menyerahkan protokol PPAT-nya kepada PPATS atau kepada Kepala Kantor Pertanahan kecuali karena pemberhentian sementara. Penyerahan protokol PPATS yang berhenti menjabat dilakukan kepada PPATS yang menjabat berikutnya di kecamatan yang bersangkutan, atau apabila Camat di kecamatan tersebut tidak ditunjuk lagi sebagai PPATS, kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk selanjutnya

⁷² Gusti Surya Hadi Saputra. 2014. *Batasan Waktu Sementara Terhadap Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara*. Jurnal Ilmiah Mahasiswa Universitas Surabaya. Volume 3. Nomor 1. Fakultas Hukum Universitas Surabaya. Surabaya. Hal. 1.

diserahkan kepada PPAT yang berkantor di kecamatan yang bersangkutan yang ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan.

G. Tinjauan Umum Mengenai Pembina dan Pengawas PPAT Oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT

Pentingnya peranan PPAT dalam melayani masyarakat khususnya dalam hal peralihan dan pembenahan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun membuat diperlukan adanya suatu lembaga yang berfungsi untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap jabatan PPAT agar pelaksanaan jabatan PPAT selalu berjalan dalam koridor ketentuan peraturan perundang-undangan. Disamping itu, perlunya pembinaan dan pengawasan yang dilakukan kepada PPAT adalah untuk mewujudkan PPAT yang profesional, berintegritas, dan melaksanakan jabatan PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik, menjaga profesionalitas dan martabat PPAT dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat dan banyak pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT namun belum diberikan sanksi.

Pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik. Adapun pengawasan adalah kegiatan yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk

menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.⁷³

Adanya amanat dari Pasal 32 ayat (2) PP No. 24 Tahun 2016 untuk mengatur tata cara pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam Peraturan Menteri ditindaklanjuti oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Permen ATR/Ka. BPN No. 2 Tahun 2018), yang diundangkan pada 20 Maret 2018. Lahirnya Permen ATR/Ka. BPN No. 2 Tahun 2018 dimaksudkan sebagai pedoman pelaksanaan pembinaan dan pengawasan serta penegakan aturan hukum melalui pemberian sanksi terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kementerian. Selain itu, diundangkannya Permen ATR/Ka. BPN Nomor 2 Tahun 2018 juga bertujuan untuk mewujudkan PPAT yang professional, berintegritas dan melaksanakan jabatan PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kode etik. Dalam hal ini yang dimaksud dengan PPAT meliputi PPAT, PPATS, PPAT Pengganti, dan PPATK.⁷⁴

Secara keseluruhan untuk pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dilakukan oleh Menteri, namun dalam pelaksanaan pembinaan dan pengawasan di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan. Pembinaan terhadap PPAT yang dilaksanakan oleh Menteri dapat berupa penentuan

⁷³ Hatta Isnaini Wahyu Utomo. 2020. *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Kencana. Jakarta. Hal. 123.

⁷⁴ Hatta Isnaini Wahyu Utomo. 2020. *Ibid*. Hal. 123-124.

kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT, pemberian arahan pada semua pihak yang berkepentingan terkait dengan kebijakan di bidang ke-PPAT-an, menjalankan tindakan yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dan/atau memastikan PPAT menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan kode etik.

1. Adapun mengenai bentuk pembinaan yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan dapat berupa: Penyampaian dan penjelasan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri terkait pelaksanaan tugas PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan.
3. Pemeriksaan ke kantor PPAT dalam rangka pengawasan secara periodik, dan atau;
4. Pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi PPAT sesuai kode etik

Selain pembinaan sebagaimana dimaksud di atas, kepala kantor pertanahan atau petugas yang ditunjuk melakukan pemeriksaan atas akta yang dibuat oleh PPAT pada saat pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak. Pengawasan terhadap pelaksanaan PPAT ini dilakukan secara internal, dari instansi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. Yakni seperti memeriksa

minut/akta, mengawasi kinerja PPAT, dalam hal ini juga termasuk papan nama yang ada di kantor PPAT dan pembuatan stempel yang sudah sesuai aturan. Untuk pembinaan berupa penyampaian dan penjelasan kebijakan yang telah ditetapkan oleh menteri terkait pelaksanaan tugas PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan, dan pelaksanaan tugas dan fungsi PPAT sesuai dengan kode etik, dilaksanakan secara berkala. Dalam melakukan pembinaan tersebut, kepala kantor wilayah BPN dan/atau kepala kantor pertanahan dapat dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sesuai dengan tugas dan kewenangannya.⁷⁵

Selain ditentukan mengenai pembinaan terhadap PPAT, dalam Permen ATR/Ka. BPN No. 2 Tahun 2018 diatur pula mengenai pengawasan terhadap PPAT. Mengenai ruang lingkup pengawasan terhadap PPAT meliputi Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT, dan penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT.

Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Objek pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT tersebut berupa pengawasan terhadap:

⁷⁵ Hatta Isnaini Wahyu Utomo. 2020. *Ibid.* Hal. 125.

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

Pengawasan atas pelaksanaan jabatan dilakukan dengan pemeriksaan ke kantor PPAT atau cara pengawasan lainnya, yang dilakukan oleh Kepala kantor wilayah BPN, dilaksanakan secara berkala, dan Kepala kantor pertanahan, dilaksanakan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun. Kepala kantor wilayah BPN dan/atau kepala kantor pertanahan dapat menugaskan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan pemeriksaan ke kantor PPAT. Dalam melakukan pemeriksaan tersebut kepala kantor wilayah BPN dan/atau kepala kantor pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dapat dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sesuai dengan tugas dan kewenangannya. Apabila pemeriksaan ke kantor PPAT tersebut kepala kantor wilayah BPN dan/atau kepala kantor pertanahan dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT, maka dilaksanakan dengan ketentuan mendapat penugasan dari Ketua Majelis Pembina dan Pengawas PPAT, dan dilakukan paling sedikit dua orang.

Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk risalah. Apabila terdapat temuan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, ditindaklanjuti dengan pemeriksaan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT. Hasil pemeriksaan ke kantor PPAT dilaporkan secara berkala kepada Menteri. Pelaporan dilakukan berjenjang, dengan ketentuan:

1. Kepala kantor pertanahan menyampaikan kepada kepala kantor wilayah BPN
2. Kepala kantor wilayah BPN menyampaikan pelaporan di wilayahnya dan pelaporan dari kantor pertanahan kepada direktur jenderal, paling lambat pada minggu kedua awal bulan, dan
3. Direktur jenderal meneruskan laporan kepala kantor pertanahan dan kepala kantor wilayah BPN kepada Menteri.

Pengawasan berupa penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT dilaksanakan atas temuan dari kementerian terhadap pelanggaran pelaksanaan jabatan PPAT atau terdapat pengaduan yang berasal dari masyarakat, baik perorangan/badan hukum, dan/atau pengaduan yang berasal dari IPPAT atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT.

Pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, antara lain:

1. Pelanggaran atas pelaksanaan jabatan PPAT
2. Tidak melaksanakan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan

3. Melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, dan/atau
4. Melanggar kode etik

Pengaduan terhadap dugaan pelanggaran oleh PPAT dapat disampaikan secara tertulis kepada kementerian atau melalui website pengaduan, aplikasi lapor atau sarana pengaduan lainnya yang disediakan oleh Kementerian. Dalam hal pengaduan dari masyarakat diterima oleh Kementerian, Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, Majelis Pembina dan Pengawas PPAT atau IPPAT maka pengaduan diteruskan kepada Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah (MPPD). Masyarakat dapat melaporkan PPAT yang bermasalah, dengan tujuan agar tidak ada terjadi lagi peristiwa yang sama dan melahirkan PPAT yang berkualitas dan benar benar menjalankan tugasnya sesuai dengan kode etik. Maka dalam hal ini PPAT harus bekerja sesuai dengan aturan yang ada karena mereka selalu diawasi. Pengaduan yang disampaikan secara tertulis oleh pelapor harus memenuhi syarat sebagai berikut yakni harus jelas menyebutkan identitas pelapor dan terlapor, dan melampirkan bukti yang berkaitan dengan pengaduan.

Berdasarkan uraian-uraian diatas bahwa dengan dilakukannya Pengawasan yang efektif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat meminimalisir pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT

untuk tercapainya pelaksanaan jabatannya sesuai dengan ketentuan yang berlaku demi melindungi kepentingan masyarakat.⁷⁶

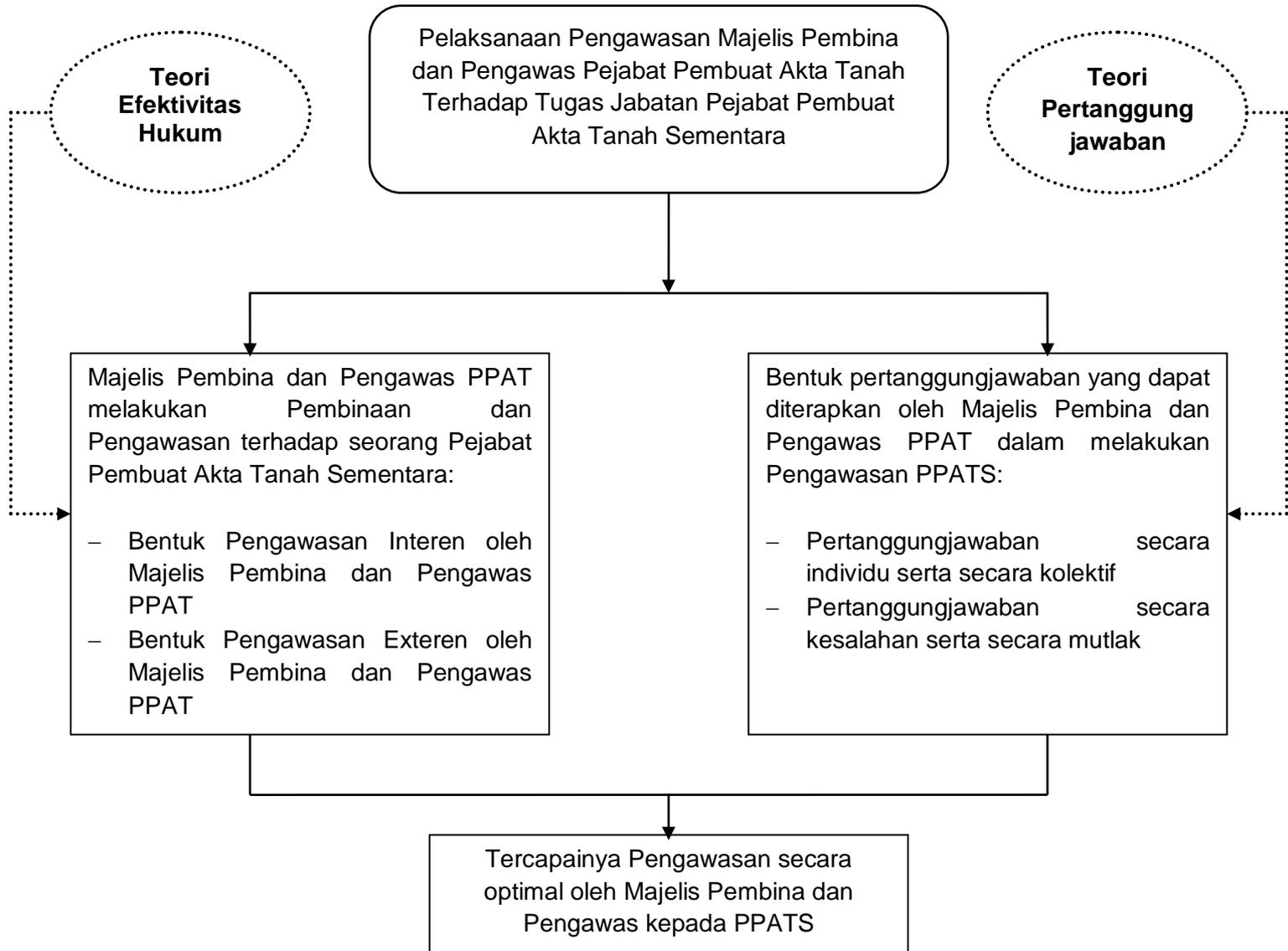
Bentuk pengawasan dan pembinaan yang dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional adalah memberikan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT, memberikan arahan kepada semua pemangku kepentingan yang berkaitan dengan jabatan PPAT, melakukan pembinaan dan pengawasan atas organisasi profesi PPAT agar tetap berjalan sesuai dengan arah dan tujuannya, menjalankan tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sebagaimana mestinya, dan melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dan PPATS dalam rangka menjalankan kode etik profesi PPAT. Sementara itu, bentuk pembinaan dan pengawasan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Wilayah diantaranya adalah menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku, membantu melakukan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan atau petunjuk teknis, dan secara periodik melakukan pengawasan ke kantor PPAT guna memastikan ketertiban administrasi, pelaksanaan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan tentang PPAT.

⁷⁶ Hatta Isnaini Wahyu Utomo. 2020. *Ibid.* Hal. 125-127.

Beberapa hal yang menjadi pokok pembinaan adalah penyampaian dan penjelasan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri terkait pelaksanaan tugas PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kemudian sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan. Secara rutin minimal satu tahun satu kali dilakukan pemeriksaan ke kantor PPAT dalam rangka pengawasan secara periodik dan/atau pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi PPAT sesuai Kode Etik. Selain itu Kepala Kantor Pertanahan atau petugas yang ditunjuk melakukan pemeriksaan atas akta yang dibuat oleh PPAT pada saat pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sesuai dengan Pasal 4 ayat (2) bahwa Pembinaan dan Pengawasan PPAT di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Dalam melaksanakan pembinaan dan pengawasan PPAT di daerah ini maka dibentuklah Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah Daerah atau disingkat dengan MPPD. Dalam rangka pelaksanaan pembinaan dan pengawasan PPAT di Kota Makassar dilaksanakan secara tidak langsung yang hanya dilakukan di kantor pertanahan.

H. Bagan Kerangka Konseptual



I. Definisi Konseptual

Definisi konseptual dimaksudkan untuk menghindari perbedaan pengertian terhadap istilah-istilah yang dipergunakan dalam penelitian ini, oleh karena itu disusunlah beberapa definisi dan konsep-konsep yang akan digunakan sehubungan dalam penelitian ini.

1. Pembinaan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah proses, usaha, ataupun tindakan yang dilakukan secara berdaya guna tercapainya suatu kinerja dengan baik.
2. Pengawasan yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah proses mengukur dan menilai tingkat efektivitas dan tingkat efisiensi penggunaan sarana kerja dalam memberikan kontribusi pada pencapaian tujuan organisasi.
3. Pertanggungjawaban individu yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
4. Tanggung jawab kolektif yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
5. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah pejabat Pemerintah (Camat), karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT.