

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Indonesia sebagai Negara yang berlatar belakang agraris mempunyai permasalahan tanah yang kompleks. Tanah merupakan salah satu kekayaan alam Indonesia yang mempunyai fungsi sosial yang sangat penting bagi rakyat Indonesia untuk meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Faktanya, jumlah penduduk tiap tahun semakin bertambah sedangkan luas tanah dalam Negara terbatas. Dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk maka tanah semakin sempit dan sukar diperoleh. Oleh karena itu sering terjadi sengketa tanah yang bermula dari cara memperoleh tanah yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku, seperti penyerobotan tanah atau pun peralihan hak atas tanah secara tidak sah, karena obyek spekulasi, obyek pemerasan, atau pun pemilik tanah terlibat perjanjian hutang piutang yang belum lunas.¹

Negara memiliki tanggung jawab dan tugas utama terhadap masyarakat untuk melindungi segenap Bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia serta memajukan kesejahteraan umum sebagai tujuan negara yang ditegaskan dalam alinea keempat Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (Selanjutnya disingkat UUD NRI 1945). Tanah dan tumpah darah Indonesia yang dimaksud dalam alinea keempat tersebut meliputi bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.² Persoalan tanah dalam kehidupan manusia merupakan persoalan yang multi kompleks baik dari aspek ekonomi, sosial, budaya dan religius. Hubungan ini terkait karena tanah dapat diketahui sebagai hak milik yang paling berharga dan manusia akan mempertahankan hak miliknya yang paling berharga tersebut dari ancaman pihak lain yang ingin memiliki tanah atau menguasai tanpa adanya kesepakatan atau perjanjian terlebih dahulu.³

¹Endang Suhendar, 1996, *Tanah Sebagai Komoditi Strategis*, Jakarta: ELSAM, hlm. 95.

²Donna Okhtalia dan Toar Neman Palilingan, 2015, *Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum: Prosedur dan Permasalahannya*, Cetakan I, Makassar: CV. Wiguna Media, hlm. 1.

³Thoyib Sugiyanto, 2001, *Hukum Agraria*, Malang: Universitas Brawijaya, hlm. 40.

Tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan masyarakat sebagai prasarana dalam bidang perumahan, perindustrian maupun jalan sebagai kepentingan umum. Tanah mempunyai nilai ekonomi yang cukup tinggi dan tanah dapat dinilai sebagai benda tetap yang dapat digunakan sebagai tabungan karena nilai ekonomi pada tanah semakin tahun meningkat sebagai daya jual di masyarakat.

Pemerintah sebagai pihak yang harus mengurus permasalahan tanah di Indonesia memerlukan peraturan-peraturan pertanahan. Untuk itu, maka diberlakukan Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) dan turunan-turunannya sebagai dasar dalam mengurus dan menangani masalah pertanahan di Indonesia. Untuk memberikan jaminan kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Berdasarkan Pasal 19, Pasal 26, dan Pasal 52 UUPA, maka terbit Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian dicabut dan diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP 24/1997) dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PMNA/KBPN 3/1997).

Pemerintah menunjuk kelembagaan yang berwenang dalam menjalankan dan mewujudkan aturan pendaftaran tanah dengan menunjuk Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN).⁴ Hal ini disebutkan dalam Pasal 5 PP 24/1997. Tugas BPN adalah menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hak dan kepastian hukum menyangkut tanah, maka pemerintah mengadakan pendaftaran tanah. Pendaftaran tanah tersebut meliputi pengukuran, pemetaan, pendaftaran hak-hak atas tanah, peralihan hak-hak atas tanah tersebut kepada pihak lain, serta pemberian surat tanda bukti hak yang merupakan alat bukti kuat.⁵

⁴ Amoury Adi Sudiro dan Ananda Prawira Putra, 2020, *Kepastian Hukum Terhadap Hak Atas Pendaftaran Tanah Dan Hak Kepemilikan Atas Tanah Yang Telah Didaftarkan*, Jurnal Magister Ilmu Hukum Volume V Nomor 1, Universitas Al Azhar Indonesia, Jakarta, hlm. 38.

⁵ Muhammad Ilham Arisaputra dan Sri Wildan Ainun Mardiah, 2019, *Kedudukan Hukum Tanah Adat dalam Pengembangan Administrasi, Pertanahan di Indonesia: Studi*

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) diatur terpisah yakni berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2020 mengatur tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang sedangkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 Tentang Badan Pertanahan Nasional yang kemudian dijelaskan bahwa ATR/BPN adalah lembaga yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Menteri/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Kementerian Agraria dan Tata Ruang mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agrarian/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara, sedangkan BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral.

Tugas dari Badan Pertanahan Nasional adalah membantu Presiden dalam mengelola dan mengembangkan Administrasi Pertanahan baik berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 maupun peraturan perundang-undangan lain yang meliputi pengaturan, penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah, penetapan hak-hak atas tanah, pengukuran, dan pendaftaran tanah, dan lain-lain yang berkaitan dengan masalah pertanahan berdasarkan kebijakan yang ditetapkan oleh Presiden.⁶

BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, BPN berdasarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2020 tentang Badan Pertanahan Nasional menyelenggarakan fungsi:

- a. penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
- b. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;
- c. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
- d. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;

Komparatif, Jurnal Amanna Gappa Vol. 27 No. 2, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar, hlm. 68.

⁶ Achmad Ali Chomzah, 2004, *Hukum Agraria Pertanahan Indonesia*, Jakarta: Prestasi Pustakaraya, hlm. 14.

- e. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
- f. perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
- g. pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
- h. pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
- i. pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
- j. pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan; dan
- k. pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.

Tujuan pendaftaran tanah dijelaskan dalam Pasal 3 PP No. 24/1997 yang menentukan bahwa:

- a. untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- b. untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- c. untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Jaminan kepastian hukum yang hendak diwujudkan dalam pendaftaran tanah itu meliputi kepastian status hak yang didaftar, kepastian subjek hak, dan kepastian objek hak. Dalam proses pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah tersebut dibantu pejabat lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 PP No. 24/1997 yang menentukan bahwa:

- (1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksana pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau undang-undang yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain.
- (2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut

Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Pengalihan hak merupakan perpindahan hak terhadap sesuatu benda, baik benda bergerak maupun benda tidak bergerak. Pengalihan hak benda bergerak menurut KUH Perdata cukup dilakukan secara lisan, yakni sewaktu jual beli dilakukan si penjual langsung menyerahkan barangnya kepada si pembeli, maka pada saat itu hak terhadap benda tersebut telah beralih kepada si pembeli tersebut. Sedangkan penyerahan barang yang tidak bergerak di samping dilakukan secara lisan, juga harus dilakukan dengan pembuatan suatu tulisan yang dinamakan dengan akta yang dibuat secara resmi di depan notaris.⁷

Pasal 1 angka 24 PP24/1997 menjelaskan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.” Ketentuan mengenai PPAT selanjutnya diatur dalam Peraturan pemerintah No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Peraturan pelaksanaannya lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pengertian PPAT sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 1 PP 24/2016 adalah:

Pejabat pembuat akta tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Dijelaskan pula dalam Pasal 2 ayat (2) bahwa perbuatan hukum sebagaimana dimaksud adalah sebagai berikut:

⁷ Subekti, 2001, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, Jakarta: Intermasa, hlm. 73.

- 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 membebankan Hak Tanggungan.

Pasal 5 ayat (3) PP No. 37 Tahun 1998 menentukan bahwa dalam penyelenggaraan jabatan PPAT itu tidak menutup kemungkinan terjadinya kekosongan PPAT di suatu kabupaten/kota sebagai akibat luasnya wilayah teritorial Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Untuk menyikapi kondisi tersebut, para perumus ketentuan mengenai PPAT mengadakan dan/atau menunjuk pejabat lainnya untuk mengemban jabatan PPAT. Pejabat lain yang diberikan kewenangan untuk mengemban jabatan PPAT adalah Camat atau Kepala Desa, yang setelah mengangkat sumpah jabatan akan didaulat sebagai PPAT Sementara sebagaimana diatur dalam Pasal 5 PP 37/1998 yang menentukan bahwa:

Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus:

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara;
- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.

Bagi seorang Camat, untuk dapat diangkat menjadi PPAT Sementara (PPATS), mereka harus mengikuti pendidikan dan pelatihan PPAT terlebih dahulu. Hal tersebut ditegaskan dalam ketentuan Pasal 18 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006:

- 1. Dalam hal tertentu Kepala Badan dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara;

2. Sebelum Camat dan/atau Kepala Desa ditunjuk sebagai PPAT Sementara, yang bersangkutan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT;
3. Kewajiban mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan bagi Camat dan/atau Kepala Desa yang akan ditunjuk sebagai PPAT Sementara, apabila di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan belum ada PPAT;
4. Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimaksudkan untuk menambah kemampuan PPAT Sementara dalam melaksanakan tugas jabatannya.

PPAT dan PPATS dalam menjalankan tugasnya mempunyai hak yang diatur dalam Pasal 32 yakni

uang jasa (honorarium), termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1 % (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta” dan wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu. Namun, dilarang melakukan pungutan diluar ketentuan.

Dalam menjalankan tugas sehari-harinya, PPAT mempunyai kewajiban administrasi untuk menyimpan dan memelihara protokol PPAT yang terdiri dari Daftar Akta, Akta Asli, Warkah Pendukung Akta, Arsip Laporan Agenda dan surat-surat lainnya. Di samping kewajiban administrasi tersebut, PPAT juga mempunyai kewajiban lainnya, antara lain:

- a. Menyampaikan setiap akta yang dibuatnya (kecuali akta Surat Kuasa Membebaskan hak Tanggungan) kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar dalam waktu paling lama 7 (tujuh) hari kerja sejak akta dibuat.
- b. Menyampaikan pemberitahuan penerima hak mengenai telah diserahkanya permohonan tanda terima dari Kantor Pertanahan.
- c. Dalam hal ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Kepala Kantor wilayah BPN RI, PPAT wajib menerima protokol dari PPAT yang berhenti menjadi PPAT.
- d. Berkantor dalam daerah kerjanya dengan memasang papan nama PPAT.
- e. Menurunkan papan nama PPAT pada hari yang bersangkutan berhenti dari jabatan PPAT.
- f. Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor wilayah BPN

dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Mengenai laporan bulanan ini harus dibuat berdasarkan Surat Keputusan Bersama antara Menteri Agraria/Kepala BPN dan Direktur Jenderal Pajak Nomor: SKB-2 tahun 1998, KEP 178/PJ/1998 yang ditetapkan dan mulai berlaku sejak tanggal 27 Agustus 1998.⁸

Mengenai bentuk, isi, dan jenis serta cara pembuatan akta PPAT dan PPATS lebih lanjut diatur dan ditetapkan dalam Peraturan Menteri oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana diubah tiga kali, terakhir dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 16 Tahun 2021. PPAT dan PPATS dalam melaksanakan tugasnya dibina dan diawasi Menteri sebagaimana dijelaskan di dalam Pasal 3 PP 37/1998 dan lebih lanjut diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan PPAT.

PPAT dan PPATS mempunyai tugas yakni membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan pendaftaran tanah. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT dan PPATS untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan Pasal 95 PMNA/KBPN 3/1997 yang menentukan bahwa:

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar Menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik;
- h. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik;
- i. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

⁸ Akur Nurasa Dian dan Aries Mujiburohman, 2020, *Tuntunan Pembuatan Akta Tanah* Yogyakarta: STPN Press, hlm. 12.

Akta tanah yang merupakan akta otentik, diwajibkan untuk memenuhi prosedur yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1868 KUH Perdata yang menentukan bahwa “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan Undang-Undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat”.

Berdasarkan Pasal 97 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021, sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, PPAT dan PPATS wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan dimana ditentukan bahwa:

Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib:

- a. memastikan kesesuaian data fisik dan data yuridis pada Sertipikat dengan data elektronik pada pangkalan data melalui layanan informasi pertanahan elektronik; dan
- b. memastikan dan yakin objek fisik bidang tanah yang akan dialihkan dan/atau dibebani hak tidak dalam sengketa.

Pemeriksaan atau dikenal juga dengan istilah pengecekan tersebut adalah kegiatan mencari tahu mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertipikat asli. Kewajiban PPAT untuk melakukan pemeriksaan kesesuaian tersebut dimaksudkan agar sebelum peralihan hak atas tanah terjadi dapat diketahui apakah telah terjadi perubahan data pendaftaran tanah atas tanah yang bersangkutan. Jika setelah dilakukan pemeriksaan ternyata diketahui terdapat catatan perubahan terhadap hak atas tanah tersebut maka Kepala Kantor Pertanahan akan memberitahukan kepada pihak PPAT atau menolak permohonan pendaftaran tanahnya secara tertulis. Secara filosofis dapat dipahami bahwa penolakan ini ditujukan untuk melindungi kepentingan pembeli agar tidak sampai membeli tanah yang sedang bersengketa atau bermasalah.⁹ Sudah menjadi standar

⁹ Nurudin, 2016, *Urgensi Penetapan Limitasi Waktu Pemeriksaan Kesesuaian Sertipikat Hak Atas Tanah di Kantor Pertanahan Sebelum Pembuatan Akta oleh PPAT*,

operasional prosedur dari Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa setiap objek yang akan dilakukan peralihan hak atau dijaminakan, sertifikat hak dari objek tersebut harus dilakukan pengecekan ke Kantor Pertanahan sebelum ditandatangani aktanya.¹⁰

Pasal 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 6 Tahun 2013 tentang Pelayanan Informasi Publik di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia menentukan bahwa: "Setiap Informasi Publik di lingkungan Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia bersifat terbuka dan dapat diakses oleh setiap Pengguna Informasi Publik." Di dalam proses pengecekan sertipikat ini dapat diajukan oleh masyarakat sendiri maupun diwakilkan melalui PPAT atau PPATS. Hal ini juga diatur dalam Pasal 34 ayat (1) PP No.24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa "Setiap orang yang berkepentingan berhak untuk mengetahui data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah". Apabila sertifikat yang diperiksa tersebut sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan, maka dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat "Telah diperiksa dan sesuai dengan daftar di Kantor Pertanahan" pada halaman perubahan sertifikat asli kemudian diparaf dan diberi tanggal pengecekan.¹¹ Kemudian pada halaman perubahan buku yang bersangkutan dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat "PPAT (Nama PPAT/PPATS) telah meminta pengecekan sertipikat" lalu diparaf dan diberi tanggal pengecekan sebagaimana diatur dalam Pasal 97 ayat (3) dan (4) PMNA/KBPN No. 3/1997 jo PMNA/KBPN No. 8/2012.

PPAT dan PPATS bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Tata cara dan formalitas pembuatan akta otentik adalah merupakan ketentuan hukum yang memaksa, artinya tata cara dan prosedur pembuatan itu harus diikuti dengan setepat-tepatnya tanpa boleh disampingi sedikitpun. Ketika pembuatan akta tidak memenuhi prosedur dan persyaratan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan, maka akta tersebut menjadi cacat

Brawijaya Law Student Journal published by Faculty of Law, Universitas Brawijaya Malang, hlm. 4.

¹⁰ Chintya Agnisya Putri, Gunarto, 2018, Efektivitas Pengecekan Sertifikat Terhadap Pencegahan Sengketa Tanah Dalam Proses Peralihan Hak Atas Tanah, Jurnal Akta Vol. 5 No. 1, Universitas Islam Sultan Agung Semarang, hlm. 269.

¹¹ Lihat dalam Pasal 97 ayat (3) PMNA/KBPN No. 3/1997

hukum, sehingga menyebabkan akta tersebut tidak diakui bahkan harus dibatalkan atau batal demi hukum.¹²

Pelaksanaan pembuatan akta tanah diatur dalam Pasal 101 dan Pasal 102 PMNA/KBPN 3/1997 yakni:

Pasal 101

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

(4)

Pasal 102

Akta PPAT dibuat sebanyak 2 (dua) lembar asli, satu lembar disimpan di Kantor PPAT dan satu lembar disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, sedangkan kepada pihak-pihak yang bersangkutan diberikan salinannya.

Akta yang dibuat oleh PPAT dan PPATS tersebut tidak boleh mengandung cacat hukum, sebab dapat mengganggu proses penerbitan sertifikat tanah bagi pemilik hak. Akta Jual beli yang dibuat harus sesuai dengan surat-surat sah yang dibawa oleh para Penghadap dan PPAT/PPATS wajib untuk meneliti kebenaran surat-surat tersebut.¹³

¹² Rizki Mohamad Eka Marsa Sadjat, 2023, *Akibat Hukum dari Pembuatan Akta Jual Beli Tanah yang Tidak Sesuai dengan Tata Cara Pembuatan Akta PPAT*, Jurnal Buana Ilmu Vol. 8 No. 1, Universitas Buana Perjuangan, hlm. 195.

¹³ Yovita Christian Assikin, dkk. 2019, *Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Berkaitan Dengan Dibatalkan Akta Jual Beli Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan Yang Berlaku*, Acta Djurnal, Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Padjajaran, Volume 3 Nomor 1, hlm. 82.

Namun, dalam menjalankan tugas jabatannya seorang PPAT/PPATS baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja terdapat kesalahan yang dilakukan yang memungkinkannya untuk berurusan dengan pertanggungjawaban secara hukum, baik secara perdata, pidana, administratif. Dapat dikatakan bahwa dalam menjalankan jabatannya, terkadang PPAT/PPATS mengabaikan prosedur yang telah ditentukan, salah satunya adalah pengecekan sertifikat di Kantor Pertanahan.

Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional juga bertugas dalam hal pengaturan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang telah diatur dalam 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 yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian menegaskan bahwa Pembinaan dan pengawasan PPAT di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Kode etik PPAT dimuat dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 Tentang pengesahan Kode Etik PPAT. Aturan Perundang-undangan maupun kode etik tersebut merupakan landasan hukum sekaligus pedoman bagi PPAT dalam menjalankan tugasnya melayani kepentingan umum mengeluarkan produk yang Bernama akta dalam hal ini akta tanah. Dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang melayani publik PPAT terikat oleh kedua aturan tersebut. Ia harus tunduk untuk menjalankan segala ketentuan baik kewajiban maupun larangan yang termuat dalam kedua peraturan tersebut, yang bila dilanggar akan berakibat kepada adanya pemberian sanksi atau hukuman.¹⁴

Berdasarkan hasil pra penelitian Penulis di Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar, terdapat PPATS yang mengabaikan prosedur dan kewajibannya untuk melakukan pengecekan dan meneliti surat-surat yang dibawa oleh Para Penghadap ke hadapannya sebagaimana prosedur yang dijelaskan di Pasal 97 PMNA/KBPN No. 3/1997 jo. Permen ATR/BPN No.

¹⁴ Solahudin Pugung, 2021, *Perihal Tanah dan Hukum Jual Belinya Serta Tanggung Jawab PPAT*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 144.

16/2021 bahwa sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun PPAT dan PPATS wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan. Sudah menjadi standar operasional prosedur dari Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa setiap objek yang akan dilakukan peralihan hak atau dijaminakan, sertifikat hak dari objek tersebut harus dilakukan pengecekan ke Kantor Pertanahan sebelum ditandatangani aktanya sebagai upaya meminimalisir timbulnya sengketa.

Penulis menemukan terdapat permohonan peralihan hak atas tanah yang didaftar pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar yang aktanya dibuat tidak sesuai prosedur, yakni Akta yang dibuat tanpa pengecekan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar dan mengakibatkan permohonan tersebut tidak dapat diterima karena Akta yang dipergunakan sebagai bukti bahwa telah dilaksanakannya suatu perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah tersebut cacat hukum sehingga menimbulkan kerugian pada penerima hak. Kerugian yang ditimbulkan atas pembuatan akta PPATS yang tidak sesuai prosedur tersebut akhirnya tidak hanya mengakibatkan kerugian materil tetapi juga immateril bagi salah satu pihak dalam akta tersebut. Pembuatan akta tanpa pengecekan tersebut dilakukan oleh PPATS terhadap beberapa akta jual beli. PPATS tersebut membuat akta jual beli tanpa pengecekan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar dan tanpa mempertimbangkan sesuai tidaknya data fisik dan data yuridis yang tersimpan dalam peta pendaftaran, daftar tanah, surat ukur dan buku tanah atau ada atau tidaknya perubahan data lainnya antara sertipikat yang dibawa oleh penghadapnya dengan yang ada di Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar.

Berdasarkan data yang penulis dapatkan, PPATS di kabupaten takalar tersebut telah diberi peringatan secara tertulis oleh kepala kantor Pertanahan kabupaten Takalar. Namun, posisi PPATS yang hanya sementara karena dijabat oleh Camat dan seiring waktu selalu berganti bahkan seringkali Camat yang baru tidak bertanggung jawab atau belum dilantik menjadi PPATS mengakibatkan sulit bagi masyarakat dalam mendapatkan pertanggungjawaban atas akta PPATS yang ditolak di Kantor Pertanahan.

Berdasarkan Permasalahan tersebut, peneliti tertarik meneliti dan menuangkan ke dalam tesis mengenai Pengawasan Terhadap Pejabat

Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Yang Membuat Akta Tidak Sesuai Prosedur.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah prosedur pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?
2. Bagaimana pengawasan Kantor Pertanahan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?

C. Tujuan dan Manfaat

Tujuan:

1. Untuk menjelaskan ketentuan mengenai prosedur pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
2. Untuk menguraikan dan menganalisis pengawasan Kantor Pertanahan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di wilayah kerjanya.

Manfaat:

1. Manfaat teoritis yakni hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi ilmu pengetahuan pada umumnya dan ilmu hukum pada khususnya, serta bagi yang berminat meneliti lebih dalam tentang pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah
2. Manfaat Praktis yakni sebagai tambahan wawasan pengetahuan tentang Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Yang Membuat Akta Tidak Sesuai Prosedur.
3. Sebagai bahan referensi bagi penelitian yang memiliki tema yang sama dengan penelitian ini.

D. Orisinalitas Penelitian

Menurut hasil penelusuran Penulis di Pepustakaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, belum ada tulisan sebelumnya yang mengulas tentang “Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Yang Membuat Akta Tidak Sesuai Prosedur.”. Namun ada Penelitian dan Penulisan dalam Tesis yang membahas Tema yang hampir serupa namun berbeda pada sub-kajian yang selanjutnya diuraikan:

Tesis “Pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara” oleh Rizwandi Adealmuqny, Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, Tahun 2023. Penelitian

mengkaji tentang bagaimana pembinaan dan pengawasan terhadap seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara serta bagaimana bentuk pertanggungjawaban yang dapat diterapkan oleh Majelis Pembina dan pengawas PPAT dalam melakukan pengawasan PPATS. Perbedaan mendasar dengan penelitian Penulis adalah pada metode penelitian yang peneliti sebelumnya menggunakan tipe normatif sedangkan penulis menggunakan metode empiris. Selanjutnya, Pembahasan tesis terdahulu ini lebih fokus kepada pengaturan pengawasan oleh majelis pembina dan pengawas PPATS dan bentuk pertanggungjawaban PPATS dalam hal terjadinya pelanggaran.

Tesis oleh Nadya Paramitha tentang “Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam” Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang tahun 2023 yang mengkaji tentang Bagaimanakah pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam, Bagaimanakah bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT di Kabupaten Agam serta Bagaimanakah tindak lanjut terhadap pelanggaran yang dilakukan PPAT di Kabupaten Agam. Tesis ini fokus ke pembahasan apa- apa saja bentuk pelanggaran PPAT dan bagaimana tindak lanjut atas pelanggaran yang dilakukan tersebut sedangkan penelitian penulis nantinya akan lebih fokus kepada bagaimana pengawasan yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan kepada PPATS di wilayahnya.

Dari beberapa penelitian yang Penulis temukan di atas, walaupun kesemuanya membahas mengenai pengawasan PPAT dari berbagai aspek kajian, namun tidak ada satupun yang membahas secara khusus mengenai bagaimana sebenarnya prosedur pembuatan akta oleh PPATS bentuk pengawasan terhadap PPATS.

Matrik Keaslian Penelitian Tesis

Nama Penulis	: Rizwandi Adealmugny
Judul Tulisan	: Pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara
Kategori	: Tesis
Tahun	: 2023
Perguruan Tinggi	: Universitas Hasanuddin
Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan: 1. Bagaimana pengaturan pembinaan dan pengawasan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT terhadap seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara? 2. bagaimana bentuk pertanggungjawaban yang dapat diterapkan oleh Majelis Pembina dan pengawas PPAT dalam melakukan pengawasan PPATS?	Isu dan permasalahan: 1. Bagaimanakah prosedur pembuatan akta oleh Pejabat pembuat Akta tanah Sementara (PPATS)? 2. Bagaimanakah pengawasan kantor pertanahan terhadap pejabat pembuat akta tanah sementara?
Teori Pendukung: teori pertanggungjawaban, teori pengawasan, dan teori efektivitas hukum	teori kepastian hukum, teori pengawasan
Metode Penelitian: Normatif	Yuridis Empiris
Pendekatan: Pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan konseptual.	pendekatan stratifikasi dan pendekatan sosiologi hukum

Hasil dan Pembahasan: 1. Pengaturan pengawasan oleh majelis pembina dan pengawas PPATS dalam melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPATS belum komprehensif 2. Bentuk pertanggungjawaban PPATS dalam hal terjadinya pelanggaran yaitu pertanggungjawaban secara individu ataupun secara kolektif, yang mana hanya dibebankan kepada seorang PPATS terhadap seluruh rangkaian proses dari pembuatan produk-produk hukumnya.	
Desain Kebaruan: Tulisan/Kajian	Perbedaannya, Penulis mengkaji mengenai bagaimana pengawasan terhadap PPATS atas akta jual beli yang dibuat tidak sesuai prosedur oleh instansi terkait, dalam hal ini Kantor Pertanahan sebagai pengawas PPAT ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Nama Penulis	: Nadya Paramitha
Judul Tulisan	: Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam
Kategori	: Tesis
Tahun	: 2023
Perguruan Tinggi	: Universitas Andalas

Uraian Penelitian Terdahulu	Rencana Penelitian
Isu dan Permasalahan: 1. Bagaimanakah pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam? 2. Bagaimanakah bentuk pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT di Kabupaten Agam? 3. Bagaimanakah tindak lanjut terhadap pelanggaran yang dilakukan PPAT di Kabupaten Agam?	Isu dan Permasalahan: 1. Bagaimanakah prosedur pembuatan akta oleh Pejabat pembuat Akta tanah Sementara (PPATS)? 2. Bagaimanakah pengawasan kantor pertanahan terhadap pejabat pembuat akta tanah sementara?
Teori Pendukung: Teori kewenangan, dan teori penegakan hukum	teori kepastian hukum, teori pengawasan.
Metode Penelitian: Yuridis Sosiologis	Yuridis Empiris
Pendekatan: -	pendekatan stratifikasi dan pendekatan sosiologi hukum
Hasil dan Pembahasan: 1. Pengawasan terhadap PPAT oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah di Kabupaten Agam dilaksanakan berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 (Permen ATR/BPN) 2. Bentuk Pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT di Kabupaten Agam berdasarkan	

hasil Pengawasan oleh MPPD PPAT Kabupaten Agam dapat dikelompokkan berdasarkan 2 kategori yaitu pelanggaran terkait atribut dari PPAT dalam menjalankan tugasnya dan pelanggaran terkait akta 3. Tindak lanjut terhadap Pelanggaran yang dilakukan PPAT di Kabupaten Agam dilaksanakan dalam dua pendekatan yaitu Pendekatan pembinaan dan pendekatan penegakan aturan	
Desain Kebaruan: Tulisan/Kajian	Perbedaannya, Penulis memfokuskan pada pengawasan oleh Kantor Pertanahan terhadap PPATS dan Akibat Hukum Suatu Akta Jual Beli yang Batal Karena Mengandung Cacat Hukum Terhadap Para Pihak Yang Tercantum di dalamnya

E. Landasan Teori

1. Teori Kepastian Hukum

Gagasan mengenai asas kepastian hukum ini awalnya diperkenalkan oleh Gustav Radbruch dalam bukunya yang berjudul "*Einführung in die Rechtswissenschaften*". Dalam pembentukan aturan hukum, terbangun asas yang utama agar tercipta suatu kejelasan terhadap peraturan hukum, asas tersebut ialah kepastian hukum. Radbruch menuliskan bahwa di dalam hukum terdapat 3 (tiga) nilai dasar, yakni keadilan (*Gerechtigkeit*), kemanfaatan (*Zweckmassigkeit*) dan kepastian hukum (*Rechtssicherheit*).¹⁵

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivis di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri,

¹⁵ Satjipto Rahardjo, 2012, *Ilmu Hukum*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 19.

karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁶

Kepastian hukum merupakan jaminan mengenai hukum yang berisi keadilan. Norma-norma yang memajukan keadilan harus sungguh-sungguh berfungsi sebagai peraturan yang ditaati. Menurut Gustav Radbruch keadilan dan kepastian hukum merupakan bagian-bagian yang tetap dari hukum. Beliau berpendapat bahwa keadilan dan kepastian hukum harus diperhatikan, kepastian hukum harus dijaga demi keamanan dan ketertiban suatu negara. Akhirnya hukum positif harus selalu ditaati. Berdasarkan teori kepastian hukum dan nilai yang ingin dicapai yaitu nilai keadilan dan kebahagiaan¹⁷

Sudikno Mertokusumo mengungkapkan bahwa kepastian hukum adalah sebuah jaminan agar hukum dapat berjalan dengan semestinya, artinya dengan kepastian hukum individu yang memiliki hak adalah yang telah mendapatkan putusan dari keputusan hukum itu sendiri. Sudikno pun menjelaskan, bahwa meskipun kepastian hukum berkaitan erat dengan keadilan akan tetapi hukum serta keadilan itu sendiri adalah dua hal yang berbeda. Hukum memiliki sifat-sifat berupa umum, mengikat setiap individu, menyamaratakan, sedangkan keadilan sendiri memiliki sifat yang berbeda yaitu subyektif, individualistis serta tidak menyamaratakan. Dari sifat yang ada pada hukum dan keadilan itu sendiri, dapat dilihat dengan jelas bahwa keadilan dan hukum adalah hal yang berbeda.¹⁸

Asas kepastian hukum ini penting peranannya dalam sistem pemerintahan di Indonesia, demi adanya perlindungan hukum bagi pihak administrabel. Sering terjadi suatu izin untuk membangun, sedangkan bangunannya belum selesai terbangun, sudah ditumpangi dengan ketetapan pelebaran jalan, di mana bangunan yang dibangun berdasarkan izin yang sah tersebut harus digusur berdasarkan ketetapan yang baru itu.

¹⁶ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Jakarta: Penerbit Toko Gunung Agung, hlm. 82-83

¹⁷ *Ibid.*, hlm. 94.

¹⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm.

Hal ini menunjukkan bahwa dengan tidak adanya asas kepastian hukum, pihak *administrabele* dapat dirugikan karena perbuatan alat administrasi negara.¹⁹

Asas praduga *rechtmatic* tersebut berkaitan erat dengan asas kepastian hukum (*rechtszekerheid*) yang terdapat dalam asas-asas umum pemerintahan yang layak (AAUPL). Menurut S.F. Marbun, asas kepastian hukum ini menghendaki sebagai berikut:²⁰

“Dihormatinya hak yang telah diperoleh seseorang berdasarkan suatu keputusan badan/pejabat administrasi negara dan keputusan itu tidak akan dicabut kembali oleh badan/pejabat administrasi negara, meskipun surat keputusan itu mengandung kekurangan. Jika pejabat administrasi negara dapat sewaktu-waktu mencabut atau membatalkan surat keputusan yang telah dikeluarkannya, tindakan tersebut, kecuali dapat merugikan penerima surat keputusan, juga dapat menimbulkan hilangnya kepercayaan masyarakat terhadap setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/pejabat administrasi negara. Karena ketidakadaan kepastian hukum, masyarakat akan selalu meragukan setiap tindakan yang dilakukan oleh badan/ pejabat administrasi. Masyarakat akan selalu dibayangi keraguan terhadap hak yang telah diperolehnya karena hak tersebut sewaktu-waktu dapat saja dicabut atau dibatalkan kembali oleh badan/ pejabat administrasi negara yang mengeluarkannya maupun oleh atasannya”

2. Teori Pengawasan

Pengertian pengawasan yang dikemukakan oleh beberapa para ahli, misalnya George R Terry berpendapat bahwa, “*control is to determine what is accomplished evaluate it, and apply corrective measure, if needed to ensure result in keeping with the plan*”. Terjemahan: pengawasan merupakan suatu upaya untuk menentukan hasil yang telah diraih, mengevaluasi hasil tersebut, dan menjamin agar hasil yang dicapai sesuai dengan perencanaan yang sudah dibuat. Pendapat yang sama dikemukakan oleh Manullang bahwa Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan yang sudah dilaksanakan, menilainya

¹⁹ Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: CV Pustaka Setia, hlm. 81.

²⁰ *Ibid.*, hlm 208-209.

dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula.²¹

Badan/atau organ pemerintahan memiliki perangkat untuk melakukan atau mengadakan pengawasan (disebut juga fungsi kontrol atau pengawasan). Di dalam praktik, pengawasan atau pengendalian merupakan syarat mutlak sehingga dimungkinkannya pengenaan sanksi pemerintahan kepada warga masyarakat yang dianggap telah melakukan pelanggaran terhadap norma-norma pemerintahan.²²

Menurut 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.²³

Secara teoretis pengawasan dapat dibedakan atas pengawasan langsung dan tidak langsung, pengawasan preventif dan represif, pengawasan internal dan eksternal. Fungsi pengawasan menurut Situmorang dan Juhir adalah untuk mengetahui jalannya pekerjaan, apakah lancar atau tidak, memperbaiki kesalahan yang dibuat oleh pengawai dan melakukan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan yang baru, untuk mengetahui apakah penggunaan *budget* yang telah ditetapkan dalam rencana terarah kepada sasarnya dan sesuai dengan yang telah direncanakan, mengetahui pelaksanaan kerja sesuai dengan program (fase tingkat pelaksanaan) seperti yang telah ditentukan dalam planning atau tidak, dan untuk mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam *planning*, yaitu standar.²⁴

Adapun pun tujuan dari pengawasan sebenarnya ialah terwujudnya tujuan yang dikehendaki oleh organisasi. Sebab setiap kegiatan pada

²¹ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hlm. 14.

²² Aminuddin Ilmar, 2014, *Hukum Tata Pemerintahan*, Jakarta: Kencana, hlm. 303.

²³ Diana dan Hakim Koentjoro, 2004, *Hukum Administrasi Negara*. Bogor: Ghalia Indonesia, hlm. 148.

²⁴ Titik Triwulan T, 2016, *Hukum Tata Usaha Negara & Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*, Jakarta: Kencana, hlm. 451.

dasarnya selalu mempunyai tujuan tertentu. Oleh karena itu, pengawasan mutlak diperlukan dalam usaha pencapaian suatu tujuan²⁵ pengawasan juga bertujuan agar hasil pelaksanaan kegiatan bisa berdaya guna dan berhasil guna, sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya. Setiap lembaga atau instansi harus diawasi dengan pengawasan yang baik, efektif, dan efisien yang harus dilakukan secara sistematis, karena adanya pengawasan sistematis akan memberikan hasil yang optimal.²⁶

Dalam suatu negara hukum, pengawasan terhadap tindakan pemerintah dimaksudkan agar pemerintah menjalankan aktivitasnya sesuai dengan norma-norma hukum, sebagai suatu upaya preventif, dan dimaksudkan untuk mengembalikan pada situasi sebelum terjadinya pelanggaran norma-norma hukum, sebagai suatu upaya represif. Pengawasan segi hukum dan segi kebijaksanaan terhadap tindakan pemerintah dalam hukum administrasi negara adalah dalam rangka memberikan perlindungan bagi rakyat. Di samping pengawasan, sarana penegakan hukum lainnya adalah sanksi. Sanksi merupakan bagian penting dalam setiap peraturan perundang-undangan²⁷

Berdasarkan bentuknya, pengawasan dapat dibedakan menjadi dua macam:²⁸

- a. Pengawasan internal yaitu pengawasan yang dilakukan oleh suatu badan atau organ yang secara organisatoris/struktural termasuk dalam lingkungan pemerintahan itu sendiri.
- b. Pengawasan eksternal dilakukan oleh organ atau lembaga-lembaga yang secara organisatoris/struktural berada di kelembagaan.

Pengawasan ditinjau dari segi waktunya dibagi dalam dua kategori yaitu sebagai berikut: ²⁹

- a. Pengawasan *a-priori* atau pengawasan preventif yakni pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang lebih tinggi terhadap lembaga yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan sebelum terjadinya tindakan keputusan yang dilakukan.

²⁵ Angger Sigit Pramukti dan Meylani Chahyaningsih, 2016, *Pengawasan Hukum Terhadap Aparatur Negara*, Yogyakarta: Pustaka Yustisia, hlm 453.

²⁶ Sunarti Sudirman, 2022, *Fungsi Pengawasan Terhadap Pelaksanaan Tugas Dan Wewenang Komisi Pemberantasan Korupsi*, Tesis, Program Studi Magister Ilmu Hukum, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, hlm. 23.

²⁷ Sahya Anggara, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Bandung: CV Pustaka Setia, hlm 133.

²⁸ Saiful Anwar, 2004, *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Depok: Glora Madani Press, hlm. 127.

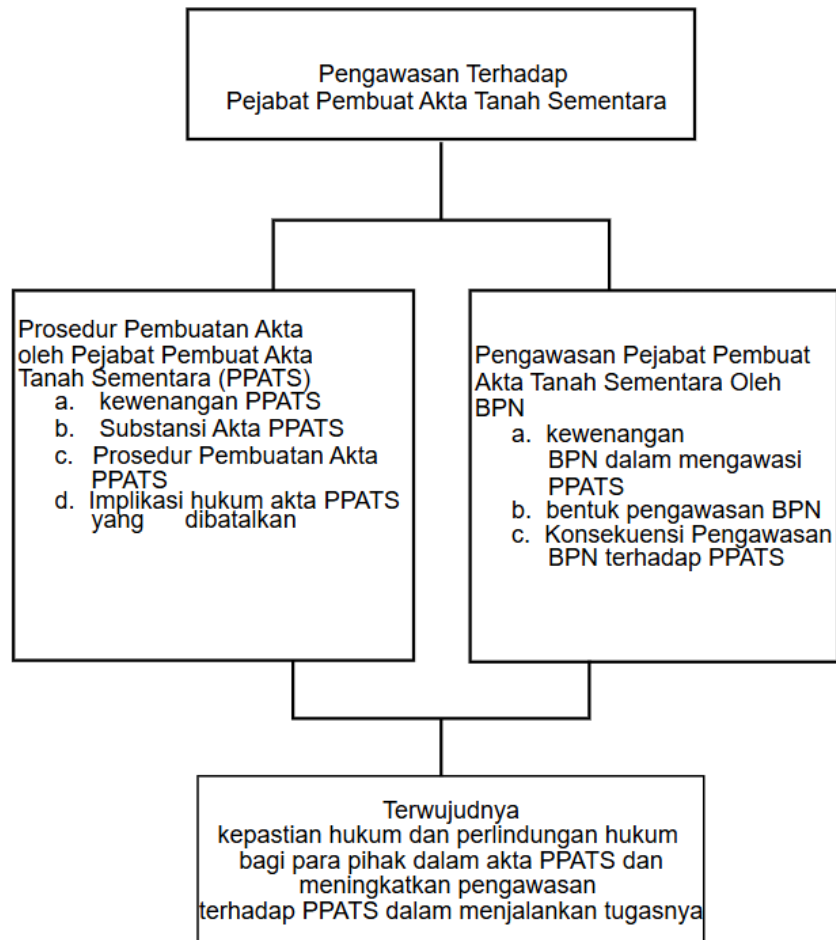
²⁹ *Ibid.*

- b. Pengawasan *a-posteriori* atau pengawasan represif Pengawasan yang dilakukan oleh lembaga yang lebih tinggi terhadap lembaga yang lebih rendah. Pengawasan dilakukan setelah terjadinya tindakan keputusan yang dilakukan

F. Kerangka Pikir

Penelitian ini dibatasi dengan judul yang hendak diteliti, dalam hal ini Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS). Tipe penelitian yang penulis gunakan adalah metode penelitian yuridis empiris, yaitu dengan penelitian ini ditetapkan dua variabel yang akan diteliti dan dianalisis yakni: prosedur pembuatan akta oleh Pejabat Pembuat Akta tanah Sementara dan Pengawasan Kantor Pertanahan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Peneliti akan membahas variabel pertama dengan indikator kewenangan PPATS, Substansi Akta PPATS, Prosedur pembuatan Akta Tanah oleh PPATS, dan Implikasi hukum akta tanah PPATS yang dibatalkan. Variabel kedua dengan indikator kewenangan BPN dalam mengawasi PPATS, bentuk pengawasan BPN terhadap PPATS, dan konsekuensi pengawasan BPN terhadap PPATS. Adapun *output* adalah terwujudnya kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi para pihak dalam akta PPATS serta meningkatkan pengawasan terhadap PPATS dalam menjalankan tugasnya.

BAGAN KERANGKA PIKIR



G. Definisi Operasional

1. PPAT adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. PPATS adalah singkatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah pejabat pemerintah dalam hal ini Camat/Kepala

Desa yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

3. Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional yang selanjutnya disebut Kantor Wilayah BPN adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Provinsi yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri.
4. Kantor Pertanahan adalah unit kerja Badan Pertanahan Nasional di wilayah kabupaten, kotamadya, atau wilayah administratif lain yang setingkat, yang melakukan pendaftaran hak atas tanah dan pemeliharaan daftar umum pendaftaran tanah
5. AJB atau akta jual beli adalah berkas otentik yang bisa menjadi bukti dari transaksi atau aktivitas jual beli maupun peralihan hak kepemilikan tanah, rumah, atau bangunan.
6. Sertipikat adalah surat tanda bukti hak untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masingmasing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan
7. Pengawasan adalah proses untuk memastikan bahwa semua kegiatan yang dilakukan telah sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya.
8. Pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik.
9. Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisa, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik.
10. Dokumen Elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui Komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya.
11. Tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatu

12. Akibat hukum suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum.
13. Warkah adalah dokumen yang merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran bidang tanah tersebut
14. Kewenangan adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan tertentu.
15. Pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan
16. Prosedur adalah serangkaian aksi yang spesifik, tindakan, atau operasi yang harus dijalankan dengan cara yang baku (sama).
17. Peraturan adalah patokan yang dibuat untuk membatasi tingkah laku seseorang dalam suatu lingkungan dan jika melanggarnya akan dikenakan sanksi atau hukuman.

BAB II METODE PENELITIAN

A. Tipe dan Pendekatan Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan adalah yuridis empiris. Metode penelitian hukum empiris ialah suatu metode penelitian hukum yang berfungsi untuk dapat melihat hukum dalam artian nyata serta meneliti bagaimana bekerjanya hukum di lingkungan masyarakat.³⁰ Pendekatan Penelitian yang digunakan dalam penulisan ini disesuaikan dengan tipe penelitian empiris, antara lain:

1. Pendekatan Stratifikasi

Pelapisan atau stratifikasi sosial sebagai pendekatan dalam hukum empiris bermanfaat untuk memecahkan persoalan yang dihadapi masyarakat. Pendekatan ini melakukan telaah secara kritis terhadap penempatan individu dalam tempat-tempat yang tersedia dalam struktur sosial dan mendorongnya agar melaksanakan kewajiban yang sesuai dengan kedudukan serta peranannya. Masyarakat plural yang bersifat paternalistik membutuhkan panutan yang diharapkan diperoleh dari lapisan atas (*upper-class*), dibandingkan dengan lapisan menengah (*middle class*) ataupun lapisan bawah (*lower class*). Keadaan ini dapat memberi dorongan pada penguatan hukum dan terjadinya perubahan sosial atau terjadi sebaliknya, masyarakat lapisan bawah menjadi kendala dalam proses penhuatan hukum di masyarakat.³¹

2. Pendekatan Sosiologi Hukum

Pendekatan sosiologi hukum merupakan pendekatan yang hendak mengkaji hukum dalam konteks sosial. Hasil yang diinginkan adalah menjelaskan dan menghubungkan, menguji dan juga mengkritik bekerjanya hukum formal dalam masyarakat. Bagaimana pun hukum selalu bertautan dengan individu dan masyarakat, sehingga bekerjanya hukum itu tidak lepas dari realitas sosial di mana hukum itu bersemayam. Hukum

³⁰ Irwansyah, 2020, *Penelitian Hukum: Pilihan Metode dan Praktik Penulisan Artikel*, Yogyakarta: Mirra Buana Media, hlm. 174.

³¹ *Ibid.*, hlm. 212.

dihadirkan agar individu dan masyarakat berperilaku sebagaimana yang dikehendaki hukum.³²

B. Populasi dan Sampel

Populasi dalam penelitian ini adalah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di Kabupaten Takalar. Jumlah PPATS aktif di Kabupaten Takalar adalah 10 orang. Sampel dipilih secara teknik *random sampling*. Peneliti memilih sampel yang dapat memberikan informasi yang relevan dan akurat tentang topik penelitian. Sampel ini akan diwawancarai atau pengamatan untuk memperoleh data yang relevan dan akurat tentang topik penelitian. Dengan pertimbangan tingkat keseragaman dari populasi (*degree of homogeneity*) maka Penulis menggunakan 20 persen dari jumlah populasi yakni 2 orang PPATS.

C. Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Takalar, Provinsi Sulawesi Selatan. Adapun pertimbangan penulis memilih lokasi penelitian karena di wilayah tersebut terdapat beberapa PPATS yang membuat akta tidak sesuai prosedur. Penelitian ini juga dilakukan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Takalar agar penulis dapat memperoleh informasi yang relevan dengan permasalahan yang akan dikaji dalam tesis ini. Kabupaten Takalar merupakan salah satu wilayah di Provinsi Sulawesi Selatan yang sedang mengalami pertumbuhan pembangunan dan perkembangan kawasan perkotaan dan perdesaan secara simultan. Kondisi ini berdampak langsung pada meningkatnya aktivitas peralihan hak atas tanah, baik dalam bentuk jual beli, waris, hibah, maupun perjanjian lainnya. Tingginya mobilitas tanah inilah yang menjadikan wilayah Takalar relevan untuk diteliti, khususnya dalam aspek administrasi pertanahan dan keabsahan akta. Takalar merupakan kabupaten yang di beberapa wilayah kecamatannya terdapat peran dominan dari camat sebagai PPATS dan maraknya kesalahan formil dalam Akta PPATS

³² Nur Solikin, 2021, *Pengantar Metodologi Penelitian Hukum*, Pasuruan: CV. Penerbit Qiara Media, hlm. 68.

D. Jenis dan Sumber Data

Jenis dan sumber penelitian hukum terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer terdiri dari data yang diperoleh langsung dari proses studi lapangan yakni observasi dan wawancara. Sedangkan data sekunder terdiri dari dokumen-dokumen yang ditemukan di lapangan yang berkaitan dengan isu penelitian.

E. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi lapangan dan studi kepustakaan. Adapun pengumpulan data penelitian lapangan dilakukan melalui kegiatan observasi dan wawancara dengan pihak-pihak yang berkaitan dengan objek pada penelitian ini. Wawancara digunakan untuk memperoleh informasi secara langsung yang tidak diperoleh melalui proses pengamatan terhadap pihak-pihak yang memahami masalah ini, dalam hal ini Kepala Seksi Penetapan Hak dan Pendaftaran Tanah dan Koordinator Sub Seksi Pemeliharaan Data dan Pendaftaran Tanah BPN Takalar. Studi kepustakaan diperoleh penulis dengan cara membaca, mempelajari, dan mengkaji buku-buku, perundang-undangan, dan juga data-data yang berupa bahan pustaka yang berkaitan dengan masalah yang diteliti seperti data dari departemen terkait dan dari media cetak dan media elektronik.

F. Analisa Data

Teknik analisis dalam penelitian ini didasarkan pada metode penelitian *deskriptif-kualitatif*. Pada metode ini, prosedur penelitian menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati.³³ Teknik penulisan ini penulis gunakan untuk menafsirkan dan menginterpretasikan data yang diperoleh. Selanjutnya, hasil analisis tersebut penulis hubungkan dengan permasalahan dalam penelitian ini untuk menghasilkan suatu penilaian obyektif guna menjawab permasalahan dalam penelitian.

³³ Lexi Moleong, 2005, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: PT. Remaja Rosdakarya, hlm.6.