

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Seiring berkembangnya zaman potensi tanah ikut berkembang, pada mulanya masyarakat memanfaatkan tanah hanya untuk tempat tinggal, lahan pertanian, perkebunan dan peternakan, kehutanan. Saat ini tanah juga memiliki nilai ekonomis sebagai pusat kegiatan industri kegiatan usaha.¹

Pengaturan mengenai pertanahan telah diatur didalam pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945,² menyatakan bahwa: “Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”, Sehingga dalam proses pengelolaan sumber daya alam termasuk pengelolaan tanah perlu adanya aturan khusus yang fundamental dan dijadikan sebagai landasan hukum. Karena tanah merupakan unsur yang penting bagi kemakmuran rakyat Indonesia. Selain itu dengan adanya aturan tertulis di dalam konstitusi negara Indonesia, maka ada kepastian hukum bagi pemegang hak.

Untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak perlu adanya proses pendaftaran tanah dalam pengelolaan tanah agar terhindar

¹ Kadek Cahya Susila Wibawa, Menakar Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif Bestuurs Bevoegdheid, *Jurnal Crepido*, 1(1), 2019, hlm.40

² Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (UUD NRI 1945)

dari kesewenang-wenangan masyarakat dan lembaga setempat.³

Sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043), dikeluarkan suatu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (selanjutnya disingkat PP No. 37 Tahun 1998), untuk dijadikan pelengkap dari Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peratumn Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893) menjelaskan definisi PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) yang berbunyi:

“PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, maupun hak milik atas satuan rumah susun”.

Dalam proses pendaftaran tanah PPAT mempunyai beberapa peran yakni menerbitkan akta -akta otentik sebagai salah satu sumber data yuridis.⁴ Sertifikat tanah, salinan buku tanah, buku tanah serta surat ukur merupakan berbagai macam alat bukti yang dihasilkan dari proses pendaftaran tanah. Alat bukti yang kemudian disebut sebagai akta otentik memiliki peranan penting dalam hukum

³Aartje Tehupeiory, *Pentingnya Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Jakarta: Raih Asa Sukses, 2012, hlm.9

⁴Akur Nurasa dan Dian Aries Mujiburohman, *Tuntunan Pembuatan Akta Tanah*, Yogyakarta: STPN Press, 2020, hlm.3-4

pertanahan.⁵ Akta tersebut sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun⁶.

Kewenangan yang diberikan oleh undang-undang untuk menerbitkan akta otentik yang berkenaan dengan pertanahan, PPAT sebagai pejabat umum wajib mempunyai nilai keahlian khusus di bidang pertanahan. Agar tidak menyebabkan masalah bagi pemegang hak terhadap akta yang telah diterbitkan oleh PPAT. Mengingat akta tersebut digunakan sebagai alat bukti yang sah dalam perkara jual beli hak atau batalnya hak atas tanah.⁷

PPAT yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang (ATR)/Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN), harus dapat menjalankan tugas dan wewenangnya dengan baik. Karena jika jabatan tersebut tidak dilaksanakan dengan benar, maka PPAT akan mendapatkan sanksi yang tegas berupa sanksi administratif dan sanksi pemberhentian dari jabatannya.

Berdasarkan penelitian terdahulu oleh Zainal Asikin, dkk.⁸ PPAT diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap. Hal tersebut membuktikan bahwa PPAT yang tidak menjalankan tugasnya dengan baik memperoleh sanksi yang tegas.

⁵Arlene Agustina, Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Penandatanganan Akta Jual Beli Yang Didasari Atas Blangko Kosong (Contoh Kasus: Putusan Mahkamah Agung Nomor 1201/K/Pdt/2016), *Jurnal Hukum Adigama*, 2016

⁶ Salim HS, *Peraturan Jabatan & Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Depok: PT RajaGrafindo Persada, 2019, hlm 89

⁷ I Gusti Bagus Yoga Prawira, Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah, *Jurnal IUS*, 4(1), Tahun 2016, hlm.66

⁸Zainal Asikin, Lalu W.P.S, Rahayu K.A, Pemberhentian PPAT yang Dinyatakan Pailit Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, *Jatiswara Jurnal Ilmu Hukum*, 32(3), 2017, hlm.590-601

Selain itu, PPAT juga dapat diberhentikan dengan hormat jika melakukan rangkap jabatan. Tertuang dalam Pasal 10 ayat (2) huruf c PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan bahwa PPAT diberhentikan dengan hormat karena merangkap jabatan. Dijelaskan lebih lanjut dalam PP ini termuat di Pasal 7 ayat (2) huruf c yang berbunyi “PPAT dilarang merangkap jabatan atau profesi pejabat negara atau Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian Kerja (PPPK).”

Didalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2017 Tentang Tata Cara Ujian, Magang, Pengangkatan Dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2017 Nomor 967), larangan mengenai rangkap jabatan bahkan telah diatur dan dijadikan sebagai persyaratan administrasi calon PPAT yang telah lulus ujian untuk mengajukan permohonan pengangkatan PPAT. Termuat dalam Pasal 22 ayat (3) yang menyebutkan bahwa permohonan pengangkatan sebagai PPAT dilengkapi dengan surat pernyataan tidak rangkap jabatan bermeterai cukup.

Dengan adanya larangan dari awal bahwa PPAT dilarang merangkap jabatan, bertolak belakang dengan Pasal 30 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor Tahun 2006 sebagaimana yang telah diubah dengan Perka BPN RI No. 23 Thn 2009 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1996 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang menjelaskan bahwa PPAT yang merangkap jabatan apabila masa tugasnya berakhir dapat mengajukan

permohonan pengangkatan kembali. Hal tersebut membuktikan adanya disharmonisasi antara peraturan perundang-undangan yang dibawahnya dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

Berdasarkan latar Belakang tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Kajian Yuridis PPAT Yang Diangkat Sebagai Pejabat Negara Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.”**

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian latar belakang dan permasalahan tersebut di atas, maka peneliti mencoba mengidentifikasi 1 (satu) permasalahan utama, yaitu: Bagaimanakah kedudukan Pejabat Pembuat akta Tanah (PPAT) yang merangkap jabatan sebagai pejabat negara?

1.3. Tujuan Penelitian

Sebagai suatu karya tulis ilmiah, maka skripsi ini mempunyai tujuan yang hendak dicapai, yaitu : Untuk mengetahui kedudukan Pejabat Pembuat akta Tanah (PPAT) yang merangkap jabatan sebagai pejabat negara.

1.4. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini nantinya diharapkan akan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Secara akademis hasil penelitian diharapkan dapat bermanfaat dan memberikan peningkatan akademis terhadap pembaca mengenai ilmu hukum dan memberikan tambahan pengetahuan bagi mahasiswa hukum agar memperluas pustaka mengenai kewenangan jabatan PPAT.

2. Secara praktis hasil penelitian ini dapat memberikan penjelasan terhadap masyarakat tentang pengaturan mengenai kewenangan jabatan PPAT yang merangkap jabatan sebagai pejabat negara.

1.5. Metode Penelitian

Metodologi penelitian merupakan jaminan kebenaran ilmiah. Metode penelitian adalah sebuah rangkaian yang mempelajari bagaimana cara membuat suatu penelitian yang benar. Teknik studi bertindak sebagai acuan untuk menghindari penyimpangan dari diskusi ketika menganalisis data yang dihasilkan.⁹

Dalam bahasa Inggris kata penelitian adalah gabungan dari kata *re* (kembali) dan *to search* (mencari), atau dalam bahasa Prancis disebut *recherche*, yang artinya “melihat ke belakang”, disebut juga penelitian. Penelitian diterjemahkan sebagai “studi yang dilakukan oleh seseorang melalui penyelidikan yang cermat dan sempurna terhadap sesuatu, sehingga ditemukan pemecahan masalah yang tepat” dalam buku Pengantar Penelitian¹⁰.

Menurut Ahmad Fauzi., dkk metodologi penelitian merupakan prosedur dalam melakukan penelitian sehingga diketahui bagaimana penelitian dilakukan, bagaimana masalah penelitian akan dipecahkan. Pada bagian ini disajikan lokasi

⁹ Darmawan Rizki Fajar, Implementasi Perlindungan Dan Pemenuhan Hak-Hak Penyandang Disabilitas Di Kabupaten Jember, *Skripsi*, Jember: UMJ, Tahun 2019, hlm.8

¹⁰ Ahmad Fauzi., dkk, *Metodologi Penelitian*, CV. Pena Persada, Tahun 2022, hlm.5

penelitian, waktu penelitian, pengelolaan data penelitian (pengumpulan, pengolahan dan analisis data).¹¹

Dalam suatu penelitian wajib menggunakan metode yang tepat dan benar karena hal tersebut dapat menjamin suatu kebenaran ilmiah yang merupakan pedoman dalam melakukan analisis data hasil dari penelitian. Berikut ini beberapa metode yang digunakan dalam penelitian ini:

1.5.1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan dalam penelitian hukum memiliki berbagai macam metode yang digunakan sebagai acuan untuk mendapatkan referensi dari berbagai aspek dalam perihal isu hukum yang sedang diteliti. Di dalam penelitian hukum diperlukan pendekatan untuk memecahkan masalah yang menjadi pokok bahasan.

Pendekatan masalah yang digunakan dalam penelitian ini, yakni pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Menurut Peter Mahmud sebagaimana dikutip dalam buku Muahimin¹² bahwa Pendekatan ini mengacu pada pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu pengetahuan Hukum. Pendekatan penelitian digunakan untuk mendapatkan jawaban atas pertanyaan hukum dalam sebuah penelitian Hukum.

Metode penelitian dengan dengan pendekatan konseptual (*conceptual approach*) sesuai dengan persoalan atau isu hukum yang hendak diteliti, dengan

¹¹ Ahmad Fauzi, *Metodologi Penelitian*, Jawa Tengah: Pena Persada, 2022, Hlm.108

¹² Muahimin, *Metodologi Penelitian Hukum*, University Press, Mataram, 2020, hlm. 57

melihat berbagai sudut pandang dan doktrin dapat ditemukan suatu penemuan dan konsepsi hukum. Dengan pendekatan konseptual ini diharapkan dapat dijadikan sebagai jawaban atas permasalahan atau isu hukum yang menjadi titik tolak penelitian.

1.5.2. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penelitian ini yaitu penelitian hukum yuridis normatif. Ruang lingkup dalam penelitian hukum normatif lebih merujuk kepada konsepsi hukum, dasar hukum atau peraturan, serta asas hukum. Dalam penerapan atau implementasi hukum dalam lembaga hukum publik dan tidak sampai kepada perilaku manusia. Ruang lingkup penelitian hukum normatif lebih kepada keseluruhan unsur norma hukum yang mengandung nilai tentang bagaimana orang harus bersikap.¹³ Penelitian hukum normatif mempunyai metodologi yang berbeda dibandingkan dengan penelitian hukum empiris karena berdampak pada sumber-sumber hukum yang digunakan.

Menurut Jan van Gijssels dan Mark van Hoecke di dalam buku *Teori-Teori Hukum*¹⁴ yang ditulis oleh I Dewa Gede Atmadja, Dogmatika hukum yang merupakan disiplin ilmu hukum normatif juga menjadikan teori hukum dan filsafat hukum rujukan dalam kajian hukum dan praktik hukum.

Penelitian hukum normatif (*normative legal research*), adalah Pengkonseptualisasian sebuah norma atau aturan yang berlaku dan berkembang

¹³ *Ibid.*, hlm.52

¹⁴ IDewa Gede Atmadja dan I Nyoman Putu Budiarta, *Teori-Teori Hukum*, Setara Press, Malang, hlm. 47

dalam masyarakat dan dijadikan sebagai acuan perilaku setiap orang dalam kajian hukum.¹⁵

1.5.3. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

1. Bahan Hukum Primer

Sumber utama hukum yang dibuat oleh penguasa untuk menghasilkan hukum tertulis dan dijadikan sebagai aturan dalam pelaksanaan kenegaraan yang merupakan keputusan resmi lembaga legislatif negara berupa peraturan perundang-undangan sebagai landasan ajaran yurisprudensi.

Bahan hukum primer yang digunakan penulis dalam penelitian skripsi adalah peraturan perundang-undangan yaitu:

- a. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945.
- b. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043);
- c. Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2014 Tentang Aparatur Sipil Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 6, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5494);
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia

¹⁵ Muhaimin, *Metode Penelitian Hukum*, Mataram University Press, 2020 hlm.29

- Tahun 1998 Nomor 5, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 374);
- e. Peraturan Pemerintah Republik Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893);
 - f. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - g. 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 Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang terdiri dari; literatur hukum, jurnal hukum dengan landasan-landasan hukum, pandangan ahli hukum (doktrin), thesis, disertasi dan hasil penelitian hukum.
 3. Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan penelitian yang berhubungan dalam memberikan penjelasan bahan hukum primer yang terkait dengan penelitian, seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan website.

1.5.4. Teknik Pengambilan Bahan Hukum

Setelah permasalahan hukum ditentukan, peneliti selanjutnya melakukan penelusuran untuk menemukan bahan hukum yang relevan dengan permasalahan hukum yang dihadapi. Ini tergantung pada jenis pendekatan yang digunakan yaitu pendekatan hukum dan pendekatan konseptual. Peneliti akan mencari peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan hukum yang dihadapi, mengumpulkan buku, jurnal, kamus dan literatur lainnya terkait dengan penelitian agar dapat menghasilkan kajian yang lebih komprehensif.

Teknik pengumpulan bahan hukum dalam penelitian hukum normatif dilakukan dengan cara mempelajari literatur tentang bahan hukum. Baik itu sumber hukum primer, sumber hukum sekunder, maupun sumber hukum tersier. Anda dapat mencari bahan hukum dengan membaca, melihat, mendengarkan, atau mencari bahan hukum melalui media internet atau website.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dibuat dengan menelaah hasil penelitian berdasarkan peraturan perundang-undangan dan garis prudensi yang berlaku melalui penyusunan kalimat secara terstruktur. Dalam penarikan kesimpulan diperlukan penalaran deduktif yaitu metode berpikir yang mengimplementasikan sesuatu dari yang umum kemudian dikaitkan dengan aspek-aspek yang khusus. Dengan menggunakan teori yang telah diterapkan atau mengumpulkan serta membandingkan bahan hukum satu dengan yang lain secara komprehensif ditambah dengan pendapat para ahli (doktrin) terkait bahan kajian dalam suatu penelitian.