

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Berdasarkan Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Negara Indonesia adalah Negara Hukum. Hukum merupakan salah satu Instrumen yang sangat penting dalam Kehidupan Berbangsa, dan Bernegara. Hukum dalam bentuknya sebagai Peraturan Perundang-undangan digunakan sebagai Wadah bagi Pemerintah dalam menuangkan berbagai Kebijakan, terlebih dengan melihat keberagaman Suku, Ras, dan Agama yang dianut masyarakat Indonesia. Hal ini sejalan dengan Tujuan Hukum yang dikemukakan oleh **Subekti** dalam bukunya yang berjudul Dasar-dasar Hukum dan Pengadilan bahwa Hukum adalah menyelenggarakan Keadilan dan Ketertiban sebagai syarat untuk mendatangkan Kemakmuran dan Kebahagiaan.

Gustav Radbruch, Pencetus *Tiga Nilai Dasar* hukum dari Jerman pernah mengatakan bahwa Hukum yang baik adalah ketika Hukum tersebut memuat *Nilai Keadilan, Kepastian Hukum dan Kegunaan*. Tiga Nilai Dasar Dalam Hukum seperti yang dikemukakan oleh **Gustav Radbruch** merupakan Tiga Nilai dalam Hukum yang menjadi *Tujuan tercapainya Keadilan yang Hakiki di Masyarakat*. Ketiga Nilai tersebut wajib menjadi **Pedoman** dalam melaksanakan Aktivitas sebagai warga Negara yang berbasis pada Hukum.¹

¹ Sidharta, *Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Bunga Rampai Komisi Yudisial, Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, Komisi Yudisial Republik Indonesia, Jakarta, 2010, hlm. 3.

Dalam rangka mencapai Tujuan Hukum khususnya Kepastian Hukum, dibutuhkan suatu Instrumen untuk menunjang tercapainya tujuan Hukum. Sebagai **salah satu contoh pentingnya** Kepastian Hukum adalah dalam hal Kepemilikan Tanah dengan *Sistem Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Pendaftaran Tanah merupakan salah Satu Bentuk untuk mencapai Kepastian Hukum, karena dalam *Sistem Pendaftaran Tanah* harus dilengkapi dengan *Dokumen Tertulis* yang dapat menjelaskan tentang Subjek dan Objek yang menggambarkan mengenai Dasar Hak Kepemilikan seseorang atas tanah yang akan dibutuhkan sebagai Bukti Autentik. Adanya Sertifikat Tanah sebagai Dokumen Tertulis menjadi Alat Bukti yang memberikan Jaminan Kepastian Hukum bagi seseorang yang memiliki suatu Hak Atas Tanah.

Adapun untuk mewujudkan Kepastian Hukum tersebut terdapat **Dua Upaya** yang harus dilakukan, Pertama dengan menyediakan **Perangkat Hukum** yang Tertulis lengkap dan jelas. Kedua, dengan **Menyelenggarakan Pendaftaran Tanah** yang memungkinkan bagi Pemegang Hak atas Tanah untuk Membuktikan Hak atas Tanah yang dikuasainya dan bagi Pemerintah untuk melaksanakan Kebijakan Pertanahan.² Bidang-bidang Tanah yang menjadi Objek Pendaftaran Tanah sebagaimana disebutkan, meliputi Hak-Hak atas Bidang Tanah yang terdapat dalam Pasal 16 ayat (1) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Undang-undang Peraturan Dasar Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA Nomor 5 tahun 1960), yang meliputi Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan, dan Hak-

² Urip santoso, *pendaftaran dan peralihan hak atas tanah*, cet 2, Jakarta: kencana 2010, hal . 2

hak lain yang termasuk dalam Hak-hak tersebut, yang akan di tetapkan dengan Undang-undang serta Hak-hak yang sifatnya sementara sebagaimana di sebutkan di dalam Pasal 53 UUPA Nomor 5 tahun 1960.³

Alat Bukti Tertulis berupa Akta Autentik dibutuhkan sebagai sebuah Alat Bukti untuk Menjamin ditegakkannya Kepastian Hukum dalam Sistem Hukum di Indonesia khususnya dalam **Ranah Hukum Perdata** bagi **para Subjek Hukum** yang terlibat di dalamnya. Dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut KUHPerdata) menyatakan bahwa suatu Akta Autentik ialah suatu Akta yang bentuknya ditentukan oleh Undang-undang, dibuat oleh atau Di Hadapan Pegawai-pegawai Umum yang Berkuasa untuk itu *Ditempatkan dimana Akta dibuatnya.*

Pasal 19 ayat (1) UUPA tahun 1960 menyatakan bahwa yang mengadakan Pendaftaran Tanah di Seluruh Wilayah Republik Indonesia adalah Pemerintah. Namun dalam Pasal ini tidak menyebutkan Instansi Pemerintah mana yang Mengadakan Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 PP Nomor 10 Tahun 1961 hanya menyebutkan bahwa *Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah.*

Selanjutnya di dalam Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 **secara tegas** menyebutkan bahwa Instansi Pemerintah yang menyelenggarakan Pendaftaran Tanah di Seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut Pasal 5 adalah Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), Sedangkan dalam Pasal 6 Ayat (1) ditegaskan bahwa dalam rangka Penyelenggaraan Pendaftaran

³ Winahyu Erwiningsih, *Hak Pengelolaan Atas Tanah*, (Yogyakarta: Total Media, 2011), hal. 3

Tanah, Tugas Pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.⁴

Pelaksanaan Pendaftaran Tanah oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/kota dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) dan Pejabat Lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Perundang-undangan lain yang mengaturnya.

Boedi Harsono menyatakan bahwa PPAT adalah Pejabat yang diberikan Kewenangan untuk membuat Akta Pemindahan Hak atas Tanah yang merupakan bagian dari Pendaftaran Tanah sebagaimana *Rumusan Pengertian Pendaftaran Tanah*.⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah *juncto* Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa PPAT sebagai Pejabat Umum di berikan Kewenangan untuk membuat Akta-akta Autentik untuk Perbuatan Hukum tertentu mengenai Hak atas Tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang terletak di Wilayah Kerjanya.

⁴ Tampil Anshari Siregar, *Pendafatarn Tanah Kepastian hak*, cetakan Pertama, (Medan: Multi Grafika Medan, 2007), hal. 27.

⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 2005), hal . 474.

Keberadaan PPAT dalam Bidang Pertanahan memiliki Peranan Penting yang dapat dilihat dari setiap hal yang menjadi Kewenangan, Tugas, dan Tanggungjawabnya. Oleh karena itu seorang PPAT harus memiliki sifat yang *Jujur, Berintegritas, Mandiri, Seksama serta tidak Memihak dalam menjalankan tugas-tugasnya. PPAT juga Dituntut untuk Menjaga dan Menjunjung Tinggi Kehormatan, Harkat, dan Martabat Jabatan serta Profesinya dengan menjaga sikap dan perilaku serta Taat Terhadap Peraturan Jabatan dan Kode Etik Profesi PPAT.*

PPAT merupakan sebuah Jabatan sekaligus sebuah Profesi kepercayaan seperti halnya Notaris. Kepercayaan Masyarakat terhadap PPAT adalah hal yang sangat penting dan harus dijaga oleh setiap orang yang Memangku Jabatan sebagai PPAT. Namun sebagai manusia biasa PPAT tidak luput dari kesalahan-kesalahan baik itu yang dilakukan secara *sengaja maupun tidak sengaja.*

Pada Pasal 65 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT menyebutkan adanya Pengawasan yang dilakukan terhadap PPAT dalam rangka Pelaksanaan Tugas Jabatannya yang berbunyi sebagai berikut :

1. Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pelaksanaan Tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan; dan

2. Pembinaan dan Pengawasan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat satu (1) dalam Pelaksanaannya oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah, dan Kepala Kantor Pertanahan.

PPAT yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, baik PPAT umum, PPAT khusus ataupun PPAT sementara difungsikan pada Kegiatan Pendaftaran Tanah Lanjutan (*continius recording*) bagi Tanah-tanah yang *telah terdaftar/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.⁶

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT, serta Peraturan Pelaksanaannya yaitu Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan *selanjutnya di perbaharui* melalui Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Ketentuan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah memuat peraturan mengenai fungsi dari Badan Pertanahan Nasional sehingga betapa besarnya peran Badan Pertanahan Nasional untuk Mengoreksi, Mengawasi dan Membimbing Kinerja dari para PPAT supaya kinerja PPAT

⁶ Tampil Anshari Siregar, *Pendaftaran Tanah Kepastian hak*, cetakan Pertama, (Medan: Multi Grafika Medan, 2007), hal. 28

sesuai dengan peraturan Perundang-undangan yang berlaku serta tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat yang menggunakan jasa PPAT.

Fungsi Pembinaan dan Pengawasan yang di lakukan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota terhadap profesi PPAT di lakukan dengan Ruang Lingkup yang tidak hanya diatur oleh Peraturan sebagaimana yang telah disebutkan oleh peraturan, lebih dari itu dalam prakteknya cakupan/ruang lingkup Pengawasan dan Pembinaan dapat lebih luas *bergantung pada Kebijakan Kantor Pertanahan dan situasi yang ada dari setiap daerah.*

Selain Badan Pengawas yang telah ditetapkan dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, Organisasi Profesi PPAT yang dikenal dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut IPPAT) juga menetapkan dan membentuk suatu Badan Pengawas yang merupakan Kelengkapan Organisasi IPPAT. IPPAT yang merupakan satu-satunya **Wadah** yang menjadi tempat bernaung bagi Setiap Orang yang Memangku jabatan PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 69 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa :

“untuk menjaga Martabat dan Kehormatan Profesi PPAT dan/atau PPAT sementara wajib dibentuk Organisasi Profesi PPAT dan/atau PPAT Sementara”.

Dalam Pasal 69 ayat (2) lebih menekankan mengenai Kewenangan Organisasi Profesi dalam hal ini adalah IPPAT, untuk menyusun Kode Etik Profesi PPAT yang kemudian diwujudkan melalui hasil Keputusan Kongres VI

IPPAT di Surabaya pada tanggal 9 April - 10 April 2017. Penegakan Kode Etik profesi PPAT guna mencegah terjadinya Pelanggaran-pelanggaran merupakan tanggungjawab setiap pihak yang terlibat di dalamnya baik itu Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah, dan Kepala Kantor Pertanahan yang telah diamanatkan Tugas untuk Mengawasi Pelaksanaan Jabatan PPAT maupun Organisasi Profesi PPAT melalui Majelis Kehormatan PPAT yang juga bertugas untuk itu, sehingga diharapkan dapat bekerja sama dengan baik.

Pembinaan dan Pengawasan terhadap para PPAT di seluruh Kabupaten/Kota mungkin secara teknis mempunyai beberapa perbedaan kecil. Perbedaan tersebut merupakan suatu hal yang wajar, dikarenakan teknis kegiatan Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT di setiap Kabupaten/Kota. Menjadi sebuah perhatian yang menarik mengenai Ruang Lingkup dan Cakupan Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT. Dari pertimbangan serta latar belakang tersebut penulis membuat tesis dengan judul **“Implementasi Peraturan Menteri Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut, maka penulis merumuskan masalah dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimana Bentuk Serta Ruang Lingkup Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang ?
2. Bagaimana Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kota semarang ?
3. Apa Akibat Hukum dalam Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang ?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian merupakan suatu bagian pokok dari Ilmu Pengetahuan, yang bertujuan untuk lebih mengetahui dan lebih memperdalam segala segi kehidupan.⁷

Prof. Abdulkadir Muhammad mengatakan bahwa Penelitian Hukum bertujuan untuk mengembangkan Hukum dan Ilmu Hukum sesuai dan seirama dengan Perkembangan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi Khususnya Teknologi Informasi Global.⁸

Berdasarkan rumusan masalah tersebut maka Tujuan dalam Penelitian ini adalah :

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana bentuk serta Ruang Lingkup Pembinaan Dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang;

⁷ Serjono soekanto, *pengantar penelitian hukum*, cetakan ketiga (jakarta : UI Press, 1986), hal. 3.

⁸ Abdulkadir Muhammad, *Hukum dan Penelitian Hukum*, (Bandung: PT. Citra Aditya. Bakti), hal. 37.

2. Untuk Mengetahui Bagaimana Penerapan Fungsi Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang; dan
3. Untuk Mengetahui Akibat Hukum dalam Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang oleh Pejabat Pada Kantor Pertanahan Kota Semarang.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan atau manfaat dari Penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Kegunaan teoritis

Untuk Menambah Pengetahuan bagi Peningkatan dan Perkembangan Ilmu Hukum Khususnya di Bidang Kenotariatan mengenai Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang;

- a. Penelitian dapat memberikan kontribusi baru bagi keilmuan terkait dengan Ilmu Kenotariatan dan Ke-PPAT-an terutama mengenai bentuk serta Ruang Lingkup Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang;
- b. Memperkaya Khazanah Teori Pendidikan, khususnya di bidang Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang terkait bagaimana Penerapan Fungsi

Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang; dan

- c. Memberikan penjelasan mengenai Akibat Hukum dalam Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang.

2. Kegunaan praktis

- a. Bagi Praktisi Hukum dan Masyarakat Umum.

Hasil Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan Ilmu Pengetahuan khususnya tentang Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang;

- b. Bagi kepentingan mahasiswa

Diharapkan disamping memenuhi salah satu syarat penyelesaian Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, juga untuk menambah Pengetahuan serta Wawasan di Bidang Hukum Kenotariatan; dan

- c. Bagi Penulis Sendiri

Diharapkan disamping memenuhi Salah Satu Syarat Penyelesaian Studi Magister Kenotariatan Universitas Islam Sultan Agung Semarang, juga untuk menambah Pengetahuan serta Wawasan di Bidang Hukum Kenotariatan.

E. Kerangka Konseptual dan Teori

Konsepsi adalah bagian terpenting dari teori, peranan konsepsi dalam penelitian ini untuk menggabungkan teori dengan observasi, antara abstrak dan kenyataan. Menurut **Burhan Ashshofa**, suatu konsep merupakan abstraksi mengenai suatu fenomena yang dirumuskan atas dasar generalisasi dari jumlah karakteristik kejadian, keadaan, kelompok, atau individu tertentu.⁹ Oleh karena itu dalam penelitian ini menggunakan konsep-konsep sebagai berikut:

1. peraturan menteri dan tata ruang / kepala badan pertanahan nasional nomor 2 Tahun 2018 tentang pembinaan dan pengawasan pejabat pembuat akta tanah (PPAT).
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hokum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.¹⁰
3. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Menteri melalui Kepala Kantor Wilayah BPN.
4. Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disingkat IPPAT adalah organisasi profesi jabatan PPAT yang berbentuk perkumpulan yang berbadan hukum.

⁹ Burhan Ashshofa, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta: Rineka Cipta. 1996), hal. 19.

¹⁰ Pasal 1 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

5. Pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik.
6. Pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sebuah Penelitian membutuhkan Kerangka Teori untuk dapat Menganalisis Masalah yang diangkat dalam Penelitian tersebut, apalagi di dalam Penelitian-penelitian yang berhubungan dengan disiplin Ilmu Hukum yang membutuhkan Teori guna Menganalisis Masalah yang diangkat dalam Penelitian tersebut.

Sebagaimana Fungsi Teori-teori merupakan susunan Fakta-fakta secara Teratur dan Sistematis, atau lebih tegas diartikan bahwa *Teori adalah suatu kumpulan Konsep, Definisi dan Dugaan yang memberikan Gambaran Sistematis tentang Fakta yaitu dengan menggunakan saling hubungan antara Variabel-variabel Fakta yang secara Keseluruhan berguna untuk Menjelaskan dan Memprediksikan Fakta tersebut.*

Secara garis besar ada 3 (tiga) fungsi utama dari teori yaitu:¹¹

1. Teori memberikan arah tentang apa yang harus diteliti dari suatu Objek, sehingga mampu membahas fenomena/fakta yang akan dipelajari/diamati dari Objek tersebut (*relevan*);

¹¹ Abdurrozaq Hasibuan, *Metode Penelitian*, (Medan: Multi Grafika medan, 2003) hal. 4.

2. Teori menyusun Fakta secara teratur/sistematis dalam bentuk Generalisasi atau Prinsip-prinsip, sehingga hubungan Fakta-fakta satu sama lainnya mudah untuk dipahami; dan
3. Teori menunjukkan hubungan Fakta-fakta, sehingga dengan Pola Hubungan itu dapat diramalkan fakta/kondisi yang belum pernah diketahui.

Teori berhubungan erat dengan fakta. Teori dapat menunjukkan arah yang harus ditempuh untuk mengungkapkan Fakta baru. Fakta dapat memberikan gambaran untuk menyusun Teori baru atau Memperluas, Menyempurnakan, bahkan untuk Menolak Teori yang sudah ada. Teori adalah alat dari ilmu (*tool of science*). Di lain pihak, Teori juga merupakan Alat Penolong Teori. Sebagai Alat dari Ilmu, Teori mempunyai peranan sebagai berikut:¹²

- a. Teori sebagai Orientasi Utama dari Ilmu. Fungsi pertama dari Teori adalah memberikan batasan terhadap Ilmu dengan cara memperkecil jangkauan (*range*) dari fakta yang akan dipelajari. Karena banyak fenomena yang dapat dipelajari dari berbagai aspek, maka Teori membatasi aspek mana saja yang akan dipelajari dari fenomena tertentu. Dengan adanya Teori, maka jenis fakta mana yang relevan dengan aspek tertentu dari fenomena dapat dicari dan ditentukan;
- b. Teori sebagai Konsepsualisasi dan Klasifikasi. Tugas dari Ilmu juga mengembangkan Sistem Klasifikasi dan Struktur Konsep. Dalam pengembangan tersebut, Ilmu memegang peranan penting, karena Konsep

¹² *Ibid*, hal 4-5.

serta Klasifikasi selalu berubah karena pentingnya suatu Fenomena berubah-ubah;

- c. Teori meringkaskan Fakta. Teori meringkaskan Hasil Penelitian. Dengan adanya Teori, Generalisasi terhadap Hasil Penelitian dapat dilakukan dengan mudah. Teori juga dapat Memadu Generalisasi-generalisasi satu sama lain secara Empiris sehingga dapat diperoleh suatu ringkasan hubungan antar Generalisasi atau Pernyataan;
- d. Teori memprediksi Fakta-fakta. Penyimpangan Fakta-fakta oleh Teori akan menghasilkan *Uniformitas* dari Pengamatan-pengamatan. Dengan adanya *Uniformitas* tersebut, maka dapat dibuat Prediksi terhadap Fakta-fakta yang akan datang. Teori Fakta-fakta apa yang dapat mereka harapkan muncul berdasarkan Pengamatan Fenomena-fenomena; dan
- e. Teori Memperjelas Celah Kosong. Karena meringkaskan Fakta-fakta sekarang dan Memprediksikan Fakta-fakta yang akan datang, yang belum diamati, maka Teori dapat memberikan Petunjuk dan Memperjelas daerah mana dalam Khazanah Ilmu Pengetahuan yang belum di Eksplorasi.

Fakta adalah Pengamatan yang telah *diverifikasikan* secara Empiris. Fakta dapat menjadi Ilmu dapat juga tidak. *Jika Fakta hanya diperoleh saja secara random, Fakta tersebut tidak akan Menghasilkan Ilmu. Sebaliknya, jika dikumpulkan secara Sistematis dengan beberapa Sistem serta beberapa Pokok-pokok Pengurutan, maka Fakta tersebut dapat Menghasilkan Ilmu. Fakta tanpa teori juga tidak akan Menghasilkan Apa-apa.*¹³

¹³ *Ibid*, hal. 5-6.

Adapun yang menjadi Teori dalam Penelitian ini adalah **Teori Kewenangan**, berkaitan dengan Teori Kewenangan ini, maka Pilar Utama Negara Hukum (*rechtstaat*) yaitu Asas Legalitas (*legalitas principle*). Berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa Wewenang Pemerintahan berasal dari Peraturan Perundang-undangan, artinya Sumber Wewenang bagi Pemerintah adalah Peraturan Perundang-undangan.

Beberapa pengertian tentang Kewenangan dari **Para Ahli** yaitu:¹⁴

1. **H.D. Stout** berpendapat bahwa Wewenang dapat dijelaskan sebagai Keseluruhan Ayang berkenaan dengan Perolehan dan Penggunaan Wewenang-wewenang Pemerintah oleh Subyek Hukum Publik dalam Hubungan dengan Hukum Publik;
2. **E.Utrecht** melihat bahwa Kekuasaan (*gezag, authority*) lahir dari Kekuasaan (*match, power*) apabila diterima sebagai sesuatu yang Sah atau sebagai Tertib Hukum Positif Badan dan badan yang lebih tinggi itu diakui sebagai Penguasa (*autoriteit*);
3. **Soerjono Soekanto** lebih melihat Wewenang sebagai Kekuasaan yang ada pada Seseorang atau Kelompok Orang yang mempunyai Dukungan atau mendapat Pengakuan dari Masyarakat;
4. **Bagir Manan** berpendapat bahwa Kekuasaan (*match*) menggambarkan Hak untuk Berbuat ataupun Tidak Berbuat, sedangkan Wewenang berarti Hak dan Sekaligus Kewajiban (*rechten en plichten*); dan

¹⁴ Hutagalung, dkk, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2008) hal.104.

5. **Nicolai** menyebutkan bahwa mengenai Hak dan Kewajiban adalah Hak untuk memberikan pengertian Kebebasan untuk Melakukan atau Tidak Melakukan Tindakan Tertentu atau Menuntut Pihak Lain untuk Melakukan Tindakan Tertentu. Sementara itu, Kewajiban memuat Keharusan untuk Melakukan atau Tidak Melakukan Tindakan Tertentu.

Secara Teoritis, Kewenangan yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan tersebut diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu **Atribusi, Delegasi, dan Mandat**. **Indoroharto** mengatakan “*bahwa pada Atribusi terjadi Pemberian Wewenang Pemerintahan yang Baru oleh Suatu Ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan.*”¹⁵

Pada Delegasi terjadilah Pelimpahan suatu Wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh Wewenang Pemerintahan secara Atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya. Jadi suatu Delegasi selalu didahului oleh adanya Atribusi Wewenang. Beberapa Pengertian mengenai Atribusi, Delegasi dan Mandat. Menurut **H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt** mendefenisikan sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah Pemberian Wewenang Pemerintahan oleh Pembuat Undang-undang kepada Organ Pemerintahan;
- b. Delegasi adalah Pelimpahan Wewenang Pemerintahan dari Satu Organ Pemerintahan kepada Organ Pemerintahan lainnya; dan
- c. Mandat terjadi ketika Organ Pemerintahan mengizinkan Kewenangannya dijalankan oleh Organ lain atas namanya.

¹⁵ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negera*, hal104. (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2006).

Berbeda dengan **Van Wijk F. A. M. Stoink** dan **J. G. Steenbeek** menyebutkan bahwa **hanya ada 2 (dua) cara Organ Pemerintahan** memperoleh Wewenang yaitu Atribusi dan Delegasi. Atribusi berkenaan dengan Penyerahan Wewenang Baru, sedangkan Delegasi menyangkut Pelimpahan Wewenang yang telah ada (*oleh organ yang telah memperoleh Wewenang secara Atributif kepada organ lain, jadi Delegasi secara Logis selalu didahului oleh Atribusi*).

Dalam hal Mandat dikemukakan bahwa pada Mandat tidak dibicarakan Penyerahan Wewenang, tidak pula Pelimpahan Wewenang. Dalam hal Mandat tidak terjadi Perubahan Wewenang apapun (*setidak-tidaknya dalam arti Yuridis Formal*), yang ada hanyalah Hubungan Internal, sebagai contoh Menteri dengan Pegawai, Menteri mempunyai Kewenangan dan Melimpahkan kepada Pegawai untuk mengambil Keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara Yuridis Wewenang dan Tanggungjawab tetap berada pada Organ Kementريان.¹⁶

Pengertian Atribusi dan Delegasi berdasarkan *Algemene Bepalingen van Administratief Recht* yaitu Atribusi Wewenang dikemukakan bila Undang-undang (*dalam arti Material*) menyerahkan Wewenang tertentu kepada Organ tertentu. Dalam hal Delegasi disebutkan berarti Pelimpahan Wewenang oleh Organ Pemerintahan yang telah diberi Wewenang kepada Organ lainnya, yang akan melaksanakan Wewenang yang telah dilimpahkan itu sebagai Wewenangnya sendiri.

¹⁶ Ibid.

Di dalam *Al-gemene Wet Bestuursrecht (Awb)*, Mandat berarti pemberian Wewenang oleh Organ Pemerintahan kepada Organ lainnya untuk mengambil Keputusan atas namanya, sedangkan Delegasi diartikan sebagai Pelimpahan Wewenang oleh Organ Pemerintahan kepada Organ lain untuk mengambil Keputusan dengan tanggungjawab sendiri, artinya dalam Penyerahan Wewenang melalui Delegasi ini Pemberi Wewenang telah terlepas dari tanggungjawab Hukum atau dari Tuntutan *Pihak Ketiga* jika dalam Penggunaan Wewenang itu menimbulkan *Kerugian pada Pihak lain*. Dalam hal Pelimpahan Wewenang Pemerintahan melalui Delegasi ini terdapat Syarat-syarat sebagai berikut:¹⁷

1. Delegasi harus definitif dan pemberi Delegasi (*Delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri Wewenang yang telah dilimpahkan itu;
2. Delegasi harus berdasarkan Ketentuan Peraturan Perundang-undangan artinya Delegasi hanya dimungkinkan kalau ada Ketentuan untuk itu dalam Peraturan Perundang-undangan; dan
3. Delegasi tidak kepada bawahan artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak dibenarkan adanya Delegasi.

Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan) artinya Delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang Pelaksanaan Wewenang tersebut. Peraturan Kebijakan, artinya Delegasi (*Delegans*) memberikan Instruksi (*Instruction*) tentang Penggunaan Wewenang tersebut. Dalam Kajian Hukum Administrasi Negara, mengetahui Sumber dan Cara Memperoleh Wewenang Organ Pemerintahan ini penting karena berkenaan dengan tanggungjawab

¹⁷ *Ibid*, hal.107.

Hukum dalam Penggunaan Wewenang tersebut, seiring dengan *salah satu prinsip* dalam Negara Hukum yaitu tidak ada Kewenangan tanpa Pertanggungjawaban. Di dalam setiap Pemberian Kewenangan kepada Pejabat Pemerintahan tertentu tersirat Pertanggungjawaban dari Pejabat yang bersangkutan.

Berdasarkan keterangan tersebut, tampak bahwa Wewenang yang diperoleh secara Atribusi itu bersifat Asli yang dari Peraturan Perundang-undangan. Dengan kata lain, Organ Pemerintahan memperoleh Kewenangan secara langsung dari Redaksi Pasal tertentu dalam suatu Peraturan Perundang-undangan. Dalam hal Atribusi, Penerima Wewenang dapat menciptakan Wewenang baru atau dapat Memperluas Wewenang yang sudah ada dengan tanggungjawab *intern* dan *ekstern* Pelaksanaan Wewenang yang di Atribusikan sepenuhnya berada pada Penerima Wewenang atau biasa di sebut *Atributaris*.

Pada delegasi tidak ada Penciptaan Wewenang, namun hanya ada Pelimpahan Wewenang dari Pejabat satu kepada Pejabat lainnya. Tanggungjawab Yuridis tidak lagi berada pada Pemberi Delegasi tetapi beralih kepada Penerima Delegasi. Sementara itu pada Mandat, Penerima Mandat hanya bertindak untuk dan atas nama Mandat, tanggungjawab akhir Keputusan yang Diambil Mandataris tetap berada pada Mandataris. Hal ini karena pada dasarnya, Penerima Mandat ini bukan Pihak lain dari Pemberi Mandat.

Dalam **Kepustakaan** terdapat Pembagian mengenai Sifat Wewenang Pemerintahan yaitu yang bersifat Terikat, Fakultatif dan Bebas terutama dalam kaitannya dengan Kewenangan Pembuatan dan Penerbitan Keputusan-

keputusan (*Besluiten*) dan Ketetapan-ketetapan (*Beschikkingen*) oleh Organ Pemerintah sehingga dikenal ada Keputusan atau Ketetapan yang bersifat Terikat, fakultatif dan Bebas.¹⁸

1. Wewenang Pemerintahan yang bersifat Terikat yakni terjadi apabila Peraturan Dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana Wewenang tersebut dapat digunakan atau Peraturan Dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dari Keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, terjadi apabila Peraturan Dasar yang menentukan isi dari Keputusan yang harus diambil secara terinci, maka Wewenang Pemerintahan semacam itu merupakan Wewenang yang terikat; dan
2. Wewenang *Fakultatif* terjadi dalam hal Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan **Tidak Wajib** Menerapkan Wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam Hak-hak atau Keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam Peraturan Dasarnya.
3. Wewenang **Bebas** yakni terjadi ketika Peraturan Dasarnya memberi kebebasan kepada Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk menentukan sendiri mengenai Isi dari Keputusan yang akan dikeluarkannya atau Peraturan Dasarnya memberikan Ruang Lingkup kebebasan kepada Pejabat Tata Usaha Negara yang bersangkutan. **Philipus M. Hadjon**, dengan mengutip pendapat **Spelt** dan **Ten Berge**, membagi Kewenangan Bebas dalam 2 (dua) Kategori yaitu Kebebasan

¹⁸ *Ibid*, hal. 110.

Kebijaksanaan (*Beleidsvrijheid*) dan Kebebasan Penilaian (*Beoordelingsvrijheid*). Kebebasan Kebijakan (*Wewenang Diskresi dalam arti sempit*) bila Peraturan Perundang-undangan memberikan Wewenang tertentu kepada Organ Pemerintahan, sedangkan Organ tersebut **Bebas** untuk tidak menggunakannya meskipun Syarat-syarat bagi Penggunaannya secara Sah dipenuhi. Adapun Kebebasan Penilaian (*Wewenang Diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya*) ada apabila sejauh menurut Hukum diserahkan kepada Organ Pemerintahan untuk menilai secara Mandiri dan Eksklusif apakah Syarat-syarat bagi Pelaksanaan suatu Wewenang secara Sah telah dipenuhi. Berdasarkan pengertian ini, **Philip M. Hadjon** menyimpulkan adanya 2 (dua) jenis **Kekuasaan Bebas** atau **Kekuasaan Diskresi** yaitu Kewenangan untuk memutus secara Mandiri dan Kewenangan Interpretasi terhadap Norma-norma Tersamar (*Vege/norm*).¹⁹

Meskipun kepada Pemerintahan diberi **Kewenangan Bebas**, dalam suatu Negara Hukum pada dasarnya tidak terdapat Kebebasan **dalam arti yang seluas-luasnya** atau Kebebasan Tanpa Batas sebab dalam suatu Negara Hukum menegaskan bahwa baik penyerahan Wewenang, Sifat dan Isi Wewenang maupun Pelaksanaan Wewenang Tunduk pada Batasan-batasan Yuridis. Mengenai penyerahan Wewenang dan sebaliknya, terdapat Aturan-aturan Hukum Tertulis dan Tidak Tertulis. Di samping itu, dalam Negara Hukum juga dianut Prinsip bahwa setiap Penggunaan

¹⁹ ibid

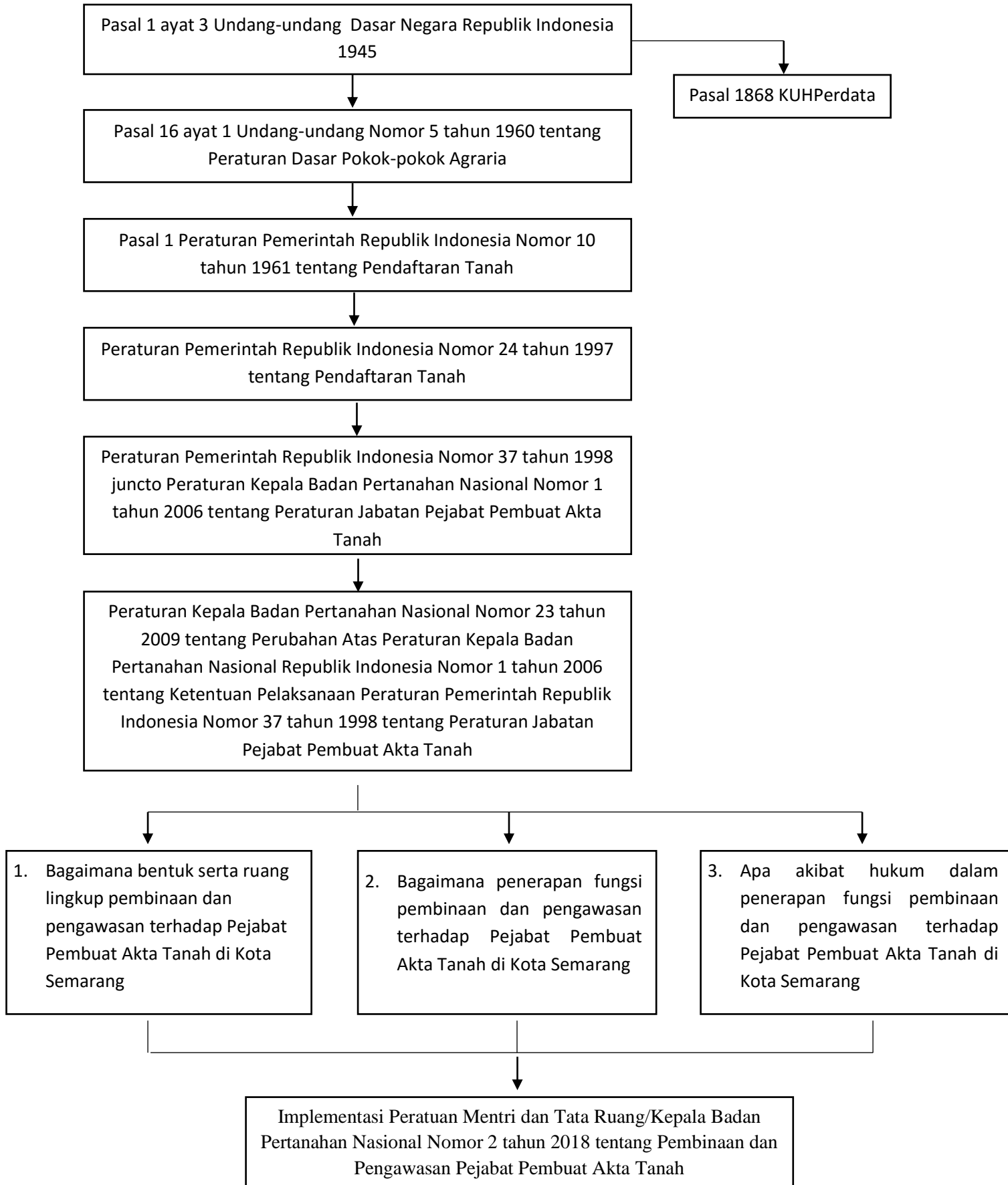
Kewenangan Pemerintahan harus disertai dengan Pertanggungjawaban Hukum.

Berdasarkan hal tersebut, maka Kewenangan yang terdapat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pembantu Badan Pertanahan dalam Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah dengan membuat Akta-akta Autentik mengenai Perbuatan Hukum tertentu mengenai Hak atas Tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun adalah Atribusi karena dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menegaskan Akta-akta tertentu yang dapat dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal ini menunjukkan adanya Kewenangan yang terdapat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat Akta-akta tertentu didasarkan pada Ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Adapun Kewenangan yang terdapat pada Badan Pertanahan dalam Membina dan Mengawasi Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Delegasi karena dalam Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menegaskan bahwa Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh Menteri sedangkan dalam Peraturan Pelaksanaannya yaitu dalam Pasal 65 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini menegaskan adanya Delegasi dari Menteri kepada

Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan dalam memberikan Pembinaan dan Pengawasan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah.

F. Konsep Berfikir atau Alur Fikir Konsep



G. Metode Penelitian

Metode Penelitian merupakan suatu Kegiatan Ilmiah yang didasarkan kepada suatu Metode, Sistematis, dan Pemikiran tertentu yang bertujuan Mempelajari suatu Gejala tertentu dengan cara Menganalisisnya, karena Penelitian didalam Ilmu-ilmu Sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara Terencana dan Sistematis untuk memperoleh Pemecahan Masalah dan Memberikan Kesimpulan-kesimpulan yang tidak meragukan.²⁰

Penelitian adalah merupakan Sarana Pokok dalam Mengembangkan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi yang bertujuan untuk Mengungkap Kebenaran Sistematis, Metodologis dan Konsisten, karena melalui proses Penelitian tersebut diadakan Analisa dan Konstruksi terhadap Data yang telah dikumpulkan.²¹

Dalam Penulisan Tesis ini, Penulis menggunakan Pendekatan *Yuridis Sosiologis*. Penelitian *Yuridis Sosiologis* sering juga disebut sebagai **Penelitian Hukum Non-doktrinal**. Penelitian tersebut bertujuan agar menghasilkan Teori-teori tentang Eksistensi dan Fungsi Hukum dalam Masyarakat, yang terjadi di dalam Proses-proses Perubahan Sosial.²² Maka dalam Penelitian Tesis ini, Penulis akan mengkaji lebih dalam tentang Implementasi Peraturan Menteri Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang.

²⁰ Ronny Hanitijo Soemitro, 1988, *Metodologi Penelitian Hukum, Ghalia Indonesia*, Jakarta, hal. 13

²¹ Suparmoko, 1991, *Metode Penelitian Praktis*, Jogjakarta, hal. 1

²² Bambang Sunggono, 2012, *Metodologi penelitian hukum: suatu pengantar* (Jakarta: Raja Grafindo Persada) hal. 78

1. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan oleh Penulis dalam Penulisan Tesis ini adalah Metode Penelitian Kualitatif. Metode Penelitian Kualitatif merupakan Pengamatan, Wawancara, atau Penelaahan Dokumen. Menurut **Jane Richie** seperti yang dikutip oleh **Lexy J Moleong** penelitian Kualitatif adalah upaya untuk menyajikan Dunia Sosial, dan Perspektifnya di dalam dunia, dari segi Konsep, Perilaku, Persepsi, dan Persoalan tentang yang diteliti.²³

Pada Penelitian ini, Penulis awalnya meneliti tentang Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berasal dari Data Sekunder, yang dilanjutkan dengan Data primer yang berasal dari hasil Wawancara kemudian menggunakan Data Tersier dari Peraturan Perundang-undangan dan lain-lain.

Dalam hal ini Penulis akan meneliti tentang Implementasi Peraturan Menteri Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang dengan meneliti bagaimana bentuk serta Ruang Lingkup Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), bagaimana Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Akibat Hukum Dalam Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang.

²³ Lexy J moelong, *Metodologi penelitian kualitatif*, 2012 (Bandung: Remadja Karya)

Sesuai Jenis Penelitian ini diharapkan mampu mendeskripsikan tentang Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Di Kota Semarang.

2. Pendekatan Penelitian

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa dalam Penelitian Hukum diperlukan suatu Model Pendekatan. Dengan Pendekatan tersebut, Penulis akan mendapat Informasi dari berbagai aspek mengenai Isu (*Permasalahan- permasalahan*) yang sedang dicari jawabannya.²⁴ Macam Pendekatan yang dapat dipergunakan dalam menulis adalah :

a. Pendekatan Undang-Undang (*statute approach*)

Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua Undang-undang dan Regulasi yang berhubungan dengan Isu Hukum yang sedang ditangani. Pendekatan Undang-undang ini akan membuka kesempatan bagi Peneliti untuk mempelajari adakah Konsistensi dan Kesesuaian antara suatu Undang-undang dengan Undang-undang lainnya atau antara Undang-undang dengan Undang-undang Dasar atau antara Regulasi dan Undang-undang;

b. Pendekatan Perundang-undangan (*The statute approach*) ini dilakukan Penelitian Sinkronisasi Perundang-undangan baik *Vertical* maupun *Horizontal*. Sehingga dalam Penelitian ini dilakukan dengan Pendekatan Undang-undang yaitu Peraturan Menteri dan Tata Ruang /

²⁴Peter Mahmud Marzuki, 2011, *Penelitian Hukum*, Edisi Pertama Cetakan ke-7, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm. 93

Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) dan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

c. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Pendekatan Kasus ini dilakukan dengan cara melakukan telaah terhadap Kasus- kasus yang berhubungan dengan Isu yang dihadapi yang telah menjadi Putusan Pengadilan yang telah mempunyai Kekuatan Hukum yang tetap (*Incracht*);

d. Pendekatan Sejarah (*Historical Approach*)

Pendekatan Historis dilakukan dengan menelaah Latar Belakang apa yang dipelajari dan perkembangan Pengaturan mengenai Isu yang dihadapi. Pendekatan Historis ini diperlukan kalau memang Peneliti menganggap bahwa Pengungkapan Filosofis dan Pola Pikir ketika sesuatu yang dipelajari itu dilahirkan memang mempunyai relevansi dengan masa kini. Dalam Penelitian ini, pendekatan Historis digunakan untuk mengkaji perkembangan Lembaga Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Indonesia, serta perkembangan pengaturan mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Indonesia; dan

e. Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*)

Pendekatan Konseptual dalam Penelitian ini merujuk pada Prinsip-prinsip Hukum. Prinsip-prinsip ini dapat ditemukan dalam Pandangan-

pandangan Sarjana ataupun Doktrin-doktrin Hukum. Meskipun tidak secara Eksplisit, Konsep Hukum juga dapat ditemukan di dalam Undang-undang. Hanya saja dalam Mengidentifikasi Prinsip tersebut, terlebih dahulu harus Memahami Konsep tersebut melalui Pandangan-pandangan dan Doktrin-doktrin yang ada. Pendekatan ini digunakan untuk Mengkaji Konsep mengenai Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang dengan beberapa Asas, Teori, dan Konsep yaitu Asas Kepastian Hukum, Teori Kewenangan, Teori Pertanggungjawaban Hukum, dan Konsep mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Indonesia.

3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan Penelitian pada umumnya dibedakan atas bahan yang diperoleh secara langsung dari Masyarakat dan dari Bahan-bahan Pustaka. Adapun yang diperoleh dari Bahan-bahan Pustaka dinamakan **Bahan Sekunder**. Penelitian ini lebih menitikberatkan pada Penelitian Kepustakaan (*Library Research*) serta Bahan-bahan Lain yang dapat Menunjang dalam Pembahasan Permasalahan. Sumber Bahan Hukum yang digunakan dalam Penelitian Tesis ini adalah :

a. Sumber Bahan Hukum Primer

Bahan Hukum Primer ini diperoleh dari sumber yang mengikat dalam bentuk Peraturan Perundang-undangan, antara lain :

- 1) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata);
- 3) Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 4) Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- 5) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia;
- 7) 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 Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 37 Tahun 1998 tentang ketentuan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah; dan
- 8) Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan-bahan yang memberikan Informasi atau Hal-hal lain yang berhubungan dengan Isi dari Sumber Bahan Hukum Primer serta Implementasinya dan dapat membantu Menganalisis dan Memahami Bahan Hukum Primer yang dapat berupa :

- 1) Buku-buku literatur;
- 2) Jurnal hukum dan Majalah Hukum;
- 3) Makalah, Hasil-hasil Seminar, Majalah, Koran, Tesis, Artikel Imiah dan Disertasi;
- 4) Pendapat Praktisi Hukum; dan
- 5) Berbagai Buku yang relevan dengan Kode Etik Profesi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

c. Bahan Hukum Tersier

Bahan-bahan Hukum yang menunjang Bahan Hukum Primer dan Bahan Hukum Sekunder, seperti : Artikel dalam Format Elektronik (*Internet*).²⁵

Untuk menopang Data Sekunder dalam Penelitian ini juga dipergunakan Data Primer. Data Primer hanya dipergunakan untuk mendukung Data Sekunder yang diperoleh melalui Wawancara dengan Pihak-pihak tertentu, yang dipandang memiliki Keahlian ataupun Pandangan yang dapat mempertajam Analisa dari Penelitian ini.

²⁵Soejono Soekanto dan Sri Mamudji, 2007, *Penelitian Hukum Normatif (suatu Tinjauan Singkat)*. Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm. 33

4. Teknik Pengumpulan Bahan Hukum

Bahan Hukum yang dipergunakan dalam Penelitian ini diperoleh dari Penelusuran melalui Kegiatan Studi Kepustakaan, yaitu mengumpulkan berbagai Bahan Hukum, baik berupa Peraturan Perundang-undangan, Kode Etik Profesi, Literatur, Karya Ilmiah, Hasil Penelitian Terdahulu, Dokumen, Pendapat Praktisi Hukum, Majalah, serta berbagai Buku yang relevan yang terkait dengan Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT.

5. Teknik Pengolahan dan Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan Hukum yang telah terkumpul kemudian dianalisa dengan menggunakan beberapa Teknik yaitu :

a. Teknik Deskripsi

Teknik Deskripsi memaparkan situasi atau peristiwa. Dalam Teknik Deskripsi tidak mencari atau menjelaskan hubungan, tidak menguji Hipotesis atau membuat Prediksi.²⁶ Deskripsi berarti uraian apa adanya terhadap suatu Kondisi atau Posisi dari Proposisi-proposisi Hukum atau Non Hukum. Di dalam Tesis ini yang di Deskripsikan adalah mengenai Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang;

²⁶M. Hariwijaya, 2007, *Metodologi Dan Teknik Penulisan Skripsi, Tesis Dan Disertasi*, Azzagrafika, Yogyakarta, hlm. 48

b. Teknik Evaluasi

Teknik Evaluasi adalah Penilaian berupa tepat atau tidak tepat, setuju atau tidak setuju, sah atau tidak Sah oleh Peneliti terhadap suatu Pandangan, Pernyataan, baik yang tertera dalam Bahan Hukum Primer maupun Bahan Hukum Sekunder;

c. Teknik Argumentasi

Teknik Argumentasi tidak bisa dilepaskan dari Teknik Evaluasi karena Penilaian dari Analisa harus didasarkan pada Alasan-alasan yang bersifat Penalaran Hukum. Hasil Analisis selanjutnya diberikan Argumentasi untuk mendapatkan Kesimpulan atas Pokok Permasalahan yang dibahas pada Penelitian ini;

d. Tekhnik Wawancara

Wawancara menurut **Burhan Asofa** adalah cara yang digunakan untuk memperoleh keterangan secara Lisan guna mencapai tujuan tertentu, dalam hal ini yang dibahas adalah Penelitian yang sifatnya Ilmiah, yang bertujuan untuk Mengumpulkan Keterangan tentang Kehidupan Manusia serta Pendapat-pendapat mereka.²⁷ Penelitian ini akan menggunakan Pedoman Wawancara tak berstruktur, di mana Peneliti membuat Pedoman Wawancara secara garis besarnya saja sehingga pertanyaan dapat meluas dan mendalam pada saat Proses Wawancara berlangsung.

²⁷ Burhan Asofa, metode penelitian hukum, 2007 (jakarta: Rineka Cipta) hal 22.

Dalam Penelitian ini Wawancara ditujukan kepada para Informan. Informan adalah orang yang dimanfaatkan untuk memberikan Informasi tentang Situasi dan Kondisi Latar Belakang Penelitian.²⁸ Wawancara tersebut digunakan untuk memperoleh Informasi tentang Implementasi Peraturan Menteri dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 terhadap Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang.

6. Validitas Data

Untuk menetapkan keabsahan diperlukan Teknik Pemeriksaan. Pelaksanaan Teknik Pemeriksaan didasarkan atas sejumlah Kriteria tertentu, yaitu Kepercayaan, Keteralihan, Ketergantungan, dan Kepastian.

Untuk menetapkan keabsahan Data Penelitian di Lapangan diperlukan Teknik **Triangulasi**, yaitu Teknik Pemeriksaan Keabsahan Data yang memanfaatkan sesuatu yang lain diluar Data itu untuk Keperluan Pengecekan atau sebagai Pembanding terhadap Data itu.

Triangulasi yang digunakan antara lain sebagai berikut:

1. Triangulasi dengan Sumber, yaitu Membandingkan dan Mengecek baik Kepercayaan suatu Informasi yang diperoleh melalui Alat dan Waktu yang berbeda dalam Metode Kualitatif; dan
2. Memanfaatkan Pengamat lainnya untuk keperluan Pengecekan kembali Derajat Kepercayaan Data dari Pemanfaatan Pengamat akan membantu mengurangi bias dalam Pengumpulan Data.

²⁸ Lexy J moelong, *Metodologi penelitian kualitatif*, 2012 (Bandung: Remadja Karya) hal. 132.

Triangulasi yang digunakan dalam Penelitian ini adalah Triangulasi dengan Sumber, dimana Triangulasi ini Sumber-sumber yang ada digunakan untuk Membandingkan dan Mengecek kembali hasil dari berbagai macam Metode yang digunakan dalam Penelitian ini. Sehingga diperlukan Format Wawancara/protokol wawancara (*dalam metode wawancara*), Catatan Pengamatan (*dalam metode observasi*), serta Data-data lain yang akurat yang dapat menunjang Penelitian ini.

Triangulasi dengan Sumber Data dapat ditempuh dengan jalan sebagai berikut :

1. Membandingkan data Hasil Pengamatan dengan Data Hasil Wawancara;
2. Membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakan secara pribadi;
3. Membandingkan apa yang dikatakan oleh Seseorang waktu diteliti dengan apa yang dikatakan sepanjang waktu;
4. Membandingkan keadaan dengan Prespektif seseorang dengan berbagai Pendapat, Pandangan orang seperti Rakyat biasa, Pejabat Pemerintah, Orang yang berpendidikan, Orang yang berbeda; dan
5. Membandingkan hasil Wawancara dengan Isi suatu Dokumen yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

Berdasarkan Pendapat **Moleong**, maka Peneliti dalam menguji Keabsahan Data dalam Penelitian ini menggunakan Triangulasi Sumber. Triangulasi Sumber dilakukan dengan cara menanyakan hal yang sama

melalui Sumber yang berbeda, yang mana dalam Penelitian ini Penulis menanyakan Implementasi Peraturan Menteri Dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 Terhadap Pembinaan Dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Kota Semarang kepada Narasumber yang berbeda, yaitu BPN, dan PPAT. Setelah itu Penulis melakukan Perbandingan Data yang telah diperoleh. Yaitu Data-data Sekunder Hasil Kajian Pustaka akan dibandingkan dengan Data-data Primer yang diperoleh dari fakta-fakta yang di temui di lapangan. Sehingga Kebenaran dari Data yang diperoleh dapat dipercaya dan meyakinkan.

H. Keaslian Tulisan

No	Judul Penelitian	Hasil penelitian	Bentuk Tulisan	Tahun	Universitas
1.	Pelaksanaan Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah di Yogyakarta	<ul style="list-style-type: none"> Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menteri melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menentukan bahwa pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Pelaksanaan pengawasan terhadap PPAT oleh Kantor Pertanahan Kota Yogyakarta adalah dengan melaksanakan 	Tesis	2014	Universitas Gajah Mada

		<p>pemeriksaan langsung kelapangan dan pada saat pelantikan PPAT, sedangkan wujud pengawasan dilakukan dengan memeriksa laporan terkait dengan pembuatan akta yang dilaksanakan dan membuat buku Reportorium/ Buku daftar akta PPAT.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pelaksanaan pembinaan terhadap PPAT oleh Kantor Pertanahan Yogyakarta adalah membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT. • Peranan organisasi profesi terhadap pembinaan dan pengawasan PPAT dalam melaksanakan tugas jabatannya merupakan bentuk tanggung jawab organisasi profesi P.P.A.T secara berkaitan dengan etika atau tingkah laku P.P.A.T itu sendiri, baik di dalam maupun diluar jabatannya. 			
2.	Analisis Yuridis Terhadap Pembinaan dan Pengawasan Kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh Kantor Pertanahan Kota Medan	<ul style="list-style-type: none"> • Bentuk ruang lingkup pembinaan dan pengawasan BPN kota medan terhadap PPAT di Kota Medan dilakukan secara langsung dengan melakukan seminar, pembekalan dan sharing informasi oleh organisasi IPPAT. Dilakukan juga oleh BPN Kota Medan sendiri dengan arahan langsung dan juga secara tidak langsung berupa pemberian teguran secara tertulis. • Penerapan fungsi pembinaan dan pengawasan PPAT oleh BPN Kota Medan belum berjalan dengan optimal karena dilakukan 	Tesis	2016	Universitas Sumatra Utara

		<p>dengan tidak terjadwal. Pembinaan dan pengawasan masih dilakukan secara sendiri-sendiri tanpa ada koordinasi dari institusi-institusi sehingga menjadi suatu hambatan serta tidak adanya tindak lanjut dari hasil pengawasan yang dibuktikan dengan tidak dijatuhinya sanksi terhadap PPAT yang melanggar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Faktor penghambat penerapan fungsing pembinaan dan pengawasan PPAT di Kota Medan adalah perbandingan rasio jumlah PPAT dengan jumlah pegawai BPN yang terbatas. 			
3.	Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Melaksanakan Jabatannya	<ul style="list-style-type: none"> • Peran BPN memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT agar melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengawasan oleh BPN hanya bersifat fungsional dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan. • Peranan IPPAT dalam pengawasan terhadap PPAT adalah dengan memberikan bimbingan dan pengawasan agar melaksanakan jawabatanya sesuai kode etik. Pengawasan oleh IPPAT hanya terhadap PPAT yang menjadi anggota IPPAT saja dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi apabila ada PPAT yang melanggar kode etik, 	Tesis	2010	Universitas Erlangga Surabaya (dewi mekar fatmaningrum)

I. Sistematika Penulisan

Penulisan Penelitian ini terdiri dari 4 (empat) BAB yang terdiri dari :

- Bab I Pendahuluan yang berisi uraian tentang Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teoritis, Konsep Berfikir, Metode Penelitian, Keaslian Tulisan, Jadwal Penelitian dan Sistematika Penulisan

- Bab II Tinjauan Pustaka, yang berisi tentang Tinjauan Pembinaan dan Pengawasan, Tinjauan Umum Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Tinjauan Umum Profesi PPAT, Tinjauan Umum Pengawasan dan Pembinaan Profesi PPAT dalam Perspektif Islam.

- Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, yang berisi tentang bagaimana bentuk serta Ruang lingkup Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kota Semarang, bagaimana Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang, serta Akibat Hukum Dalam Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kota Semarang.

- Bab IV Penutup, yang berisi Simpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan Saran-saran sebagai masukan bagi Pihak-pihak yang berkepentingan.

J. Jadwal Penelitian

Adapun perincian Jadwal Pelaksanaan Penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

Bentuk Kegiatan	Waktu																			
	September				Oktober				November				Desember				Januari			
	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1. Persiapan	■	■																		
1. Penyusunan Proposal			■	■	■	■	■													
3. Ujian Proposal									■	■										
4. Pengumpulan Data											■	■								
5. Analisa data/informasi													■	■						
6. Penyusunan laporan/tesis														■	■	■	■	■	■	■
7. Ujian Tesis																				■