

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Tanah sebagai satu bagian dari unsur Negara, menjadi bagian yang sangat penting bagi kesejahteraan bangsa. Dalam kaitan itu, Negara mempunyai tugas dan wewenang untuk menggariskan nilai-nilai dalam upaya menata struktur pertanahan yang berkeadilan dan berwawasan kesejahteraan, sebagai berikut:¹

1. Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial;
2. Pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas tidak diperkenankan;
3. Tanah harus dikerjakan sendiri secara aktif oleh pemiliknya dan mencegah cara cara pemerasan;
4. Usaha dalam bidang agraria tidak boleh bersifat monopoli;
5. Menjamin kepentingan golongan ekonomi lemah, dan
6. Untuk kepentingan bersama.

Agar dapat memberikan perlindungan hukum terhadap pemilik tanah serta dapat mengatur peralihan, kepemilikan dan peruntukan tanah secara adil dan menyeluruh serta untuk dapat mewujudkan cita-cita luhur bangsa Indonesia, sebagaimana tertuang dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) dan untuk dapat menjalankan amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indoneisa Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945) yang berbunyi:

“Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan sebesar-besar untuk kemakmuran rakyat”.

¹JW. Muliawan, *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*, Cerdas PustakaPublisher, Jakarta, 2009, hlm. 84.

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria (UUPA) merupakan peraturan dasar hukum tanah nasional yang mengatur hubungan antara subjek hukum tanah nasional yang mengatur hubungan antara subjek hukum tanah dengan tanah beserta sumber daya alam.

UUPA yang merupakan hukum tanah positif yang berlaku di Indonesia hingga saat ini. Dalam hukum positif Indonesia, adapun tujuan dari UUPA itu sendiri sebagaimana yang dicantumkan dalam penjelasannya adalah:

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional, yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut di atas, diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain sebagainya. Orang perseorangan ataupun badan hukum dapat menguasai tanah dengan suatu hak atas tanah melalui prosedur permohonan hak kepada pemerintah atau melalui peralihan hak atas tanah. Perbuatan hukum yang mengakibatkannya beralihnya hak atas tanah dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Tujuan didaftarkannya tanah adalah untuk mendapatkan kepastian hukum, oleh karena itu untuk mencapai kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah, maka pemilik hak harus mendaftarkan tanahnya menurut Undang-undang Pokok Agraria dan pelaksana. Dengan adanya pendaftaran tanah, maka akan jelas siapa pemilik tanah yang sebenarnya, sehingga akan mengurangi persengketaan hak atas tanah.²

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Kantor petanahan yang juga dibantu oleh PPAT dan pejabat lain, yang ditugaskan untuk menjalankan kegiatan tertentu yang diatur didalam Pasal 5 dan Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan sebagai berikut:

1. Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh kepala kantor pertanahan, kecuali kegiatan tertentu yang oleh peraturan pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada pejabat lain;
2. Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, kepala kantor pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lainnya yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam rangka pelayanan di bidang pertanahan untuk pelaksanaan tugas sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional, Kedudukan, Tugas Pokok dan Fungsi Kantor Pertanahan Kota Semarang adalah sebagai berikut :

²Kartini Muljadi, Gunawan Widjaya, *Hak-hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta 2004, hlm. 80.

1. Kantor Pertanahan adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten/Kota yang berada dibawah dan bertanggungjawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional;
2. Kantor Pertanahan dipimpin oleh seorang Kepala. Dalam melaksanakan tugas tersebut, Kantor Pertanahan Kota Semarang melaksanakan fungsi :
 - a. Penyusunan rencana, program, dan penganggaran dalam rangka pelaksanaan tugas pertanahan;
 - b. Pelayanan, perijinan, dan rekomendasi di bidang pertanahan;
3. Pelaksanaan survei, pengukuran, dan pemetaan dasar, pengukuran, dan pemetaan bidang koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan perbatasan dan wilayah tertentu;
4. Pelaksanaan penata guna tanah, landreform, konsolidasi tanah, dan penataan pertanahan wilayah pesisir, pulau-pulau kecil;
5. Pengusulan dan pelaksanaan penetapan hak tanah, pendaftaran hak tanah, pemeliharaan data pertanahan dan administrasi tanah aset pemerintah;
6. Pelaksanaan pengendalian pertanahan, pengelolaan tanah negara, tanah terlantar dan tanah kritis, peningkatan partisipasi dan pemberdayaan masyarakat;
7. Penanganan konflik, sengketa, dan perkara pertanahan;
8. Pengkoordinasian pemangku kepentingan pengguna tanah;
9. Pengelolaan Sistem Informasi Manajemen Pertanahan Nasional (SIMTANAS);
10. Pemberian penerangan dan informasi pertanahan kepada masyarakat, pemerintah dan swasta;
11. Pengkoordinasian pengembangan sumberdaya manusia pertanahan;

12. Pelaksanaan urusan tata usaha, kepegawaian, keuangan, sarana dan prasarana, perundang-undangan serta pelayanan pertanahan.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuatan Akta Tanah menjelaskan yang dimaksud dengan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun. Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah definisi dari PPAT disebutkan. Sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Boedi Harsono menyebutkan bahwa pejabat umum adalah seseorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.³ Kewenangan PPAT yang dimaksud adalah kewenangan membuat akta terhadap perbuatan hukum tertentu seperti:

1. Jual beli;
2. Tukar menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
7. Pemberian hak tanggungan, dan

³Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Rajawali Pers, Jakarta, 2016, hlm. 87.

8. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

Adapun fungsi Akta PPAT yaitu sebagai alat bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum dan dijadikannya dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.⁴ Akta autentik diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW), maka ada 3 (tiga) unsur akta autentik yaitu: pertama, dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang (*welke in de wettelijke vorm is verleden*); kedua, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu (*door of ten overstaan van openbare ambtenaren*); dan ketiga, di tempat di mana akta itu dibuatnya (*daartoe bevoegd*). Jadi, akta autentik itu bentuknya ditentukan oleh Undang-undang bukan oleh peraturan di bawahnya.

Indonesia sebagai negara yang berkembang. Sesuai dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Syarat-syarat pengangkatan menjadi calonPPAT sebagai berikut:

1. Pelaksanaan magang dilakukan sebelum mengikuti Ujian.
2. Magang dilaksanakan selama 1 (satu) tahun pada Kantor Pertanahan dan Kantor PPAT, dengan pembagian waktu:
 - a. 6 (enam) bulan di Kantor Pertanahan; dan
 - b. 6 (enam) bulan di Kantor PPAT.
3. Peserta magang sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak diberikan honorarium.
4. Permohonan Magang diajukan secara tertulis kepada:

⁴Salim HS, *op.cit.*, hlm. 75.

- a. Kepala Kantor Pertanahan, apabila magang dilaksanakan di Kantor Pertanahan; atau
- b. PPAT dengan tembusan Ketua Pengurus Daerah IPPAT sesuai dengan lokasi permohonan Magang, apabila Magang dilaksanakan di Kantor PPAT.

5. Permohonan Magang sebagaimana dimaksud pada ayat (4) dilengkapi dengan:

- a. Fotokopi KTP pemohon;
- b. Fotokopi ijazah Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Magister Notariat;
- c. Surat Keterangan Lulus Ujian, apabila telah lulus Ujian; dan
- d. Surat Pernyataan bermeterai cukup dari pemohon yang menerangkan bahwa bersedia Magang di Kantor Pertanahan atau Kantor PPAT dengan sukarela tanpa meminta imbalan jasa.

Menurut Sumardiono, magang adalah proses belajar dari seseorang ahli melalui kegiatan dunia nyata.⁵

Pelaksanaan magang sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2017 mempunyai tujuan Peningkatan Kualitas, yaitu:

1. Peningkatan kualitas bagi orang yang telah lulus pendidikan kenotariatan, dan akan mengikuti Ujian atau sebelum diangkat sebagai PPAT;
2. Peningkatan kualitas bagi seseorang yang telah menjabat sebagai PPAT dalam waktu tertentu;

⁵Rusdi. 2006. Panduan Laporan Magang (dalam http://www.akmi-baturaja.ac.id/wp-content/uploads/2011/12/Panduan_Magang.pdf). Akses: 31 Oktober 2018 pukul 07.00

3. Peningkatan kualitas bagi camat yang akan ditunjuk sebagai PPAT sementara.

Pelaksanaan magang di setiap Kota/Kabupaten memiliki peraturan berbeda-beda, di dalam pelaksanaannya, apakah sesuai dengan dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Tata Cara Ujian, Magang, Pengangkatan, Pengangkatan Kembali, dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut di atas, maka penulis bermaksud untuk menulis tesis dengan judul “ **Efektivitas Pelaksanaan Magang Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang**”

B. Perumusan Masalah

1. Bagaimana pelaksanaan magang sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2018
2. Bagaimana efektivitas magang berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang
3. Hambatan dan solusi dalam pelaksanaan magang berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang

C. Tujuan Penelitian

- a. Untuk mengetahui pelaksanaan magang berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018
- b. Untuk mengetahui efektivitas pelaksanaan magang berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang
- c. Untuk mengetahui kendala apa saja yang akan timbul dan solusinya dalam efektivitas pelaksanaan magang Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang

D. Kegunaan Penelitian

Hasil penelitian ini dapat memberi manfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya serta memiliki kegunaan praktis pada khususnya sehingga penelitian ini bermanfaat secara teoretis dan praktis.

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoretis, hasil penelitian dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi masyarakat, pengembang ilmu hukum, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan kaitannya dengan mengenai tahap-tahapan calon Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan pemahaman kepada masyarakat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan calon PPAT agar dapat mengetahui efektivitas pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang magang di kota Semarang.

E. Kerangka Konseptual

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai Pejabat Umum

Istilah PPAT sebagai Pejabat Umum secara normatif pertama kali ditemukan dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan beserta Benda-Benda yang Berkaitan Atas Tanah, hal tersebut diatur dalam Pasal 1 ayat (4) yang menyatakan bahwa PPAT diartikan sebagai Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pada sisi lain, PP Nomor 24 Tahun 1997, istilah PPAT diartikan sebagai Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pejabat Umum adalah organ Negara, yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan Negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.

Selanjutnya mengenai istilah Pejabat umum dapat kita jumpai dalam Pasal 1, Peraturan Jabatan Notaris *Staatblad* 1860 Nomor 3 yang dinyatakan bahwa:

Notaris adalah pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) khusus (satu-satunya) yang berwenang untuk membuat akta-akta tentang segala tindakan perjanjian dan keputusan yang oleh peraturan perundang-undangan umum diwajibkan atau para yang bersangkutan menghendaki supaya dinyatakan dalam surat otentik, menetapkan tanggalnya, menyimpan akta-akta dan mengeluarkan grosse, salinan dan kutipannya semua sepanjang perbuatan akta-akta itu tidak diwajibkan kepada pejabat lain atau khusus menjadi kewajibannya.

Demikian pula di dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUNJN) menyatakan bahwa “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang

untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini”.

Definisi Notaris di dalam UUJN tersebut dilakukan perubahan di dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut UUJN Perubahan), yakni “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya”.

Habib Adjie berpendapat, bahwa notaris itu adalah suatu jabatan publik dalam hal ini notaris sebagai pejabat publik bukan pejabat umum, yang produknya berupa akta otentik dalam ruang lingkup hukum perdata. **Habib Adjie**⁶menyatakan bahwa:

“Bahwa kata *algemeen, openbaar dan publiek* senantiasa mempunyai arti berkaitan dengan hukum atau mempunyai makna hukum. Bahasa Indonesia belum mempunyai istilah yang tepat untuk mengartikan atau mengakomodir kata-kata tersebut. Bahasa Indonesia hanya mengenal kata umum dan publik. Meskipun demikian agar tidak rancu dalam penggunaannya, maka istilah publik (dalam bahasa Indonesia) harus diartikan sama sebagaimana istilah publik (dalam bahasa Belanda) yang mempunyai makna hukum, sehingga penggunaan istilah atau kata publik hanya untuk badan atau pejabat pemerintah yang diperlengkapi dengan kekuasaan atau kewenangan dan fungsi tertentu menurut aturan hukum untuk melayani kepentingan masyarakat, seperti mereka yang bekerja di pemerintahan (eksekutif) dari pusat sampai daerah disebut sebagai pejabat publik. Sebutan pejabat publik dapat diberikan kepada mereka yang dalam tugasnya berfungsi untuk melayani kepentingan umum sesuai dengan kewenangannya. Tidak hanya kepada mereka yang berkedudukan sebagai pejabat eksekutif saja, tapi juga kepada notaris.”

G.H.S. Lumban Tobing menyatakan bahwa akta otentik tentik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 Burgelijk Wetbook (BW) ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang- undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di

⁶Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, Rafika Aditama, Bandung, 2008, h. 25-26 dan 30-33. (Selanjutnya disebut Habib Adjie I)

tempat dimana akta dibuatnya⁷, sehingga dengan demikian ada 3 unsur esensial dan merupakan ciri yang dimiliki oleh “akta otentik” yaitu:

- a. Bentuk dari akta otentik itu, harus ditentukan oleh undang-undang, artinya tidak boleh diatur dengan ketentuan atau peraturan yang lebih rendah daripada undang-undang;
- b. Dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum;
- c. Akta otentik harus dibuat dalam wilayah jabatan dari pejabat yang berwenang membuatnya itu.

Maka untuk melakukan pembuktian atas akta PPAT termasuk golongan akta autentik harus memenuhi unsur-unsur esensial dari Pasal 1868 BW mengenai akta otentik. Dengan demikian, unsur pertama untuk dapat dikatakan bahwa suatu akta sebagai akta otentik harus dikukuhkan secara eksplisit dalam Undang-undang. Akta PPAT dapat dikatakan otentik apabila bentuk aktanya ditentukan dalam Undang-undang.

Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah menjelaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disingkat (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan menurut undang-undang yang berlaku.

Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuatan Akta Tanah menjelaskan pengertian PPAT yaitu pejabat yang diberi kewenangan membuat akta-akta autentik

⁷ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1982, hal. 31.

mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Berdasarkan beberapa peraturan perundang-undangan yang mengatur PPAT menunjukkan bahwa PPAT adalah pejabat umum. Menurut Boedi Harsasno, pejabat umum adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah yang mempunyai tugas dan wewenang untuk memberikan pelayanan umum kepada masyarakat dibidang tertentu.

Berdasarkan beberapa penelitian PPAT tersebut bisa disimpulkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu yang diatur dalam perundang-undangan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan akta pemberian kuasa untuk hak tanggungan.

Pada umumnya, PPAT merangkap dengan jabatan Notaris. Rangkap jabatan tersebut dimungkinkan oleh ketentuan Pasal 7 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Rangkap jabatan tersebut dimungkinkan karena kedunya berkedudukan sama sebahagai pejabat umum dengan kewenangan yang lebih umum dan luas dibandingkan PPAT.

Dari uraian diatas menunjukkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah ada yang diangkat dan ada pula yang ditunjuk sebagai PPAT antara lain, Camat, Kepala Desa, PPAT Sementara, Pejabat Badan Pertanahan Nasional (PPAT Khusus), sementara PPAT yang diangkat adalah Notaris dan Pensiunan Pegawai Kantor Pertanahan Nasional serta PPAT pengganti.

Berdasarkan Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998, menyebutkan bahwa tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan

rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum tersebut adalah jual beli; tukar menukar; hibah; pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); pembagian hak bersama; pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik; pemberian Hak Tanggungan; dan pemberian kuasa memberikan Hak Tanggungan.

Dalam melaksanakan tugas pokok tersebut, maka PPAT mempunyai kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. Menurut penjelasan pasal 3 PP No. 37 Tahun 1998, bahwa PPAT sebagai pejabat umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akta otentik. Selanjutnya menurut penjelasan pasal 4, bahwa kecuali ada ketentuan lain, maka apabila seorang PPAT melakukan pelanggaran dengan membuat akta di luar daerah kerjanya, akta yang dibuatnya adalah tidak sah dan tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran.

Khusus bagi sebidang tanah atau satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak dalam daerah kerja seorang PPAT, maka dalam hal pembuatan akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan dan akta pemberian hak bersama, dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi objek perbuatan hukum dalam akta.

Sehubungan dengan pelaksanaan tugas pokok PPAT (membuat akta), maka berdasarkan Pasal 17 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No. 4 Tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, disebutkan bahwa dalam tugasnya membuat akta, harus dilaksanakan di kantor PPAT

yang bersangkutan dengan dihadiri oleh para pihak atau kuasanya sesuai ketentuan yang berlaku dalam perbuatan hukum tersebut.

Pengecualian dari ketentuan tersebut, yaitu apabila salah satu pihak atau kuasanya yang harus hadir di Kantor PPAT tidak dapat datang di Kantor PPAT karena alasan yang sah, misalnya sakit atau alasan yang lain di luar kekuasaan yang bersangkutan, maka PPAT dapat membuat akta di luar kantornya, yaitu mendatangi orang tersebut dengan ketentuan bahwa para pihak atau kuasanya harus hadir bersama dihadapan PPAT yang bersangkutan.

Berkaitan dengan pelaksanaan tugas pembuatan akta, sebagaimana diatur dalam pasal 38 PP 24/1997, bahwa pembuatan akta dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.

Berdasarkan Pasal 39 PP 24/1997, disebutkan bahwa, PPAT dapat menolak untuk membuat akta, jika:

- a) Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
- b) Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:

Surat bukti hak atau surat keterangan Kepala desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan meneguasai bidang tanah tersebut selama 20 tahun berturut-turut atau lebih (pasal 24 ayat2).

Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak jauh dari kedudukan kantor pertnahan, bagi pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan, atau

Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum ybs. Atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam pasal 38, tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian;

Salah satu pihak atau para [pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakekatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak.

Objek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya.

PPAT dalam waktu selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar. Selain itu, PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta kepada pihak yang bersangkutan (Pasal 40 PP 24/1997).

Dalam hal peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi yang didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur didaftar berdasarkan pemindahan hak dalam rangka likuidasi yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang (Pasal 43 ayat (2) PP 24/1997).

Pembebanan Hak Tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undangan, dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

2. Pelaksanaan Magang di Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) adalah lembaga pemerintah nonkementerian di Indonesia yang mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. BPN dahulu dikenal dengan sebutan *Kantor Agraria*.⁸ BPN diatur melalui Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015.

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara.⁹

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud, Badan Pertanahan Nasional (BPN) menyelenggarakan fungsi:

1. Perumusan kebijakan nasional di bidang pertanahan;
2. Perumusan kebijakan teknis di bidang pertanahan;
3. Koordinasi kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
4. Pembinaan dan pelayanan administrasi umum di bidang pertanahan;
5. Penyelenggaraan dan pelaksanaan survei, pengukuran dan pemetaan di bidang pertanahan;
6. Pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum;
7. Pengaturan dan penetapan hak-hak atas tanah;

⁸https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional (diakses pada 5 November 2018 pukul 20.00)

⁹<https://www.atrbpn.go.id/Tentang-Kami/Sekilas-ATR-BPN> (diakses pada tanggal 5 November 2018 pukul 20.10 WIB)

8. Pelaksanaan penatagunaan tanah, reformasi agraria dan penataan wilayah-wilayah khusus;
9. Penyiapan administrasi atas tanah yang dikuasai dan/atau milik negara/daerah bekerja sama dengan Departemen Keuangan;
10. Pengawasan dan pengendalian penguasaan pemilikan tanah;
11. Kerja sama dengan lembaga-lembaga lain;
12. Penyelenggaraan dan pelaksanaan kebijakan, perencanaan dan program di bidang pertanahan;
13. Pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan;
14. Pengkajian dan penanganan masalah, sengketa, perkara dan konflik di bidang pertanahan;
15. Pengkajian dan pengembangan hukum pertanahan;
16. Penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
17. Pendidikan, latihan dan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan;
18. Pengelolaan data dan informasi di bidang pertanahan;
19. Pembinaan fungsional lembaga-lembaga yang berkaitan dengan bidang pertanahan;
20. Pembatalan dan penghentian hubungan hukum antara orang, dan/atau badan hukum dengan tanah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
21. Fungsi lain di bidang pertanahan sesuai peraturan perundang-undangan yang berlaku;

Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah wadah bagi calon PPAT untuk melakukan magang sesuai dengan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2017. Pelaksanaan magang berupa:

- a. Proses kegiatan dan pelayanan pertanahan;
- b. Proses penerimaan dan pemeriksaan akta yang didaftar; dan
- c. Proses pemeriksaan data yuridis permohonan Hak atas Tanah.

F. Kerangka Teori

Teori dapat didefinisikan sebagai alur atau penalaran, yang merupakan konsep, definisi, dan propinsi yang disusun secara sistematis. Fungsi dari teori antara lain untuk menjelaskan (explanation), meramalkan (prediction), dan pengendalian (control) suatu gejala. Menurut pendapat Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, teori adalah suatu penjelasan yang berupaya untuk menyederhanakan pemahaman mengenai suatu fenomena atau teori juga merupakan simpulan dan rangkaian sebagai fenomena menjadi sebuah penjelasan yang sifatnya umum.¹⁰

Teori dalam penelitian ini berfungsi untuk menstrukturisasikan penemuan-penemuan selama penelitian, membuat beberapa pemikiran, prediksi atas dasar penemuan dan menyajikannya dalam bentuk penjelasan.

Adapun asas hukum dan teori hukum yang digunakan sebagai pisau analisis dalam penelitian ini adalah teori kewenangan, teori perlindungan dan teori kepastian hukum

1. Teori Kepastian Hukum

Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normative kepada aturan hukum yang terkait dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam sebuah akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku

¹⁰Mukti Fajar dan ulianto Achmad, *Dualisme Penelitin Hukum Normatif&Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta,2010,hlm.134

akan memberikan kepada pihak, bahwa akta yang dibuat di hadapan atau oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta tersebut dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.

Menurut Hans Kelsen, hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan pada aspek “seharusnya” atau *das sollen*. Dengan menyertakan beberapa tentang apa yang harus dikerjakan, Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik hubungan antar sesama individu maupun hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan dan pelaksanaan tersebut, menimbulkan kepastian hukum.¹¹

Menurut Sudargo Gautama, kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas yaitu, pertama, dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum. Peraturan perundang-undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.¹²

Kepastian hukum adalah kepastian mengenai hak dan kewajiban. Mengenai apa yang menurut hukum boleh dan tidak boleh.¹³ Apeldoorn menyebutkan kepastian hukum itu mempunyai dua segi. Pertama, soal dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal konkret, yakni pihak-pihak yang mencari keadilan ingin mengetahui apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus sebelum ia memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum yang artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.¹⁴ kepastian hukum

¹¹Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm 158

¹²Sudargo Gautama, *Negara Hukum, Liberty*, Yogyakarta, 1973, hlm 9

¹³Donald Albert Rumokoy dan Frans Maramis, *Pengantar Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2014, hlm 140

¹⁴*Ibid*, hlm 141

merupakan perlindungan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum yang bertujuan untuk ketertiban masyarakat.¹⁵

Menurut pendapat Redbruch¹⁶, pengertian hukum dapat dibedakan dalam tiga aspek yang ketiga-tiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang memadai, aspek pertama ialah keadilan dalam arti sempit, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan, aspek kedua ialah tujuan keadilan atau finalitas, aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang yang hendak dicapai, aspek ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas, aspek itu menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan.

Tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum demi adanya ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat. Menurut Soerjono Soekanto¹⁷ kepastian hukum mengharuskan diciptakannya peraturan-peraturan umum atau kaedah-kaedah yang berlaku umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.

Kepastian hukum dapat dicapai apabila situasi tertentu, seperti:¹⁸

1. Tersedianya aturan-aturan hukum yang jelas, konsisten dan mudah diperoleh;
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) merupakan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat tersebut;
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut;
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpihak menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu-waktu mereka menyelesaikan sengketa;
5. Keputusan peradilan secara kongkrit dilaksanakan.

Calon PPAT yang akan diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus berdasarkan pada aturan yang telah ditetapkan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Tata Cara Ujian,

¹⁵*Ibid*, hlm 208

¹⁶Heo Hujibers, *Filsafat Hukum Dalam Lintasan Sejarah*, Kasius, Yogyakarta, 1982, hlm 163

¹⁷Soerjono Doekanto, *Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, Universitas Indonesia, Jakarta, 1999, hlm 55

¹⁸Jan Michae Otto, *Kepastian Hukum di Negara Berkembang*, Komisi Hukum Nasioanal, Jakarta, hlm 25

Magang, Pengangkatan, Pengangkatan Kembali, dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, kepastian hukum secara normative adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan dan logis dalam artian menjadi suatu system norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma.

2. Teori Kewenangan

Menurut kamus praktis Bahasa Indonesia yang disusun oleh A.A. Waskito, kata wewenang memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu. Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah.¹⁹ Seiring dengan pilar utama Negara²⁰ yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintah berasal dari Peraturan Perundang-Undangan, artinya sumber wewenang bagi pemerintah adalah Peraturan Perundang-Undangan. Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan baik masyarakat yang sederhana apalagi masyarakat yang sudah maju.²¹

a. Kewenangan Atribusi.

Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintah

¹⁹Agussalim Andi Gadjong, *Pemerintah Daerah Kajian Politik Hukum*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2007, hlm 95

²⁰Jimly Asshidiqie, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Populer, Jakarta, hlm 297

²¹Yuslim, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Universitas Andalas, Padang, hlm 8

yang baru oleh suatu atau diciptakan suatu wewenang baru.

b. Kewenangan Delegasi

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau jabatan tata usaha Negara lainnya, jadi suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

c. Kewenangan Mandat

Pada mandate tidak dibicarakan penyerahan-penyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang, dalam hal mandate tidak terjadi perubahan wewenang apapun (Setidaknya dalam arti yuridis formal), yang ada hanyalah hubungan internal.

Tiada kewenangan tanpa adanya tanggung jawab. Berdasarkan pembahasan yang terdapat dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah.

Bagir Manan menyebutkan wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*)²². Kewenangan itu diperoleh melalui tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh undang-

²²Bagir Manan dan Kuntana Magnat, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, 1997, hlm.45

undang dasar, sedangkan kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Istilah kewenangan dan wewenang dalam Hukum Administrasi Negara terdapat perbedaan pandangan dari beberapa literature yang ada, secara konseptual istilah kewenangan sering disebut *authority*, *gezag* atau yuridiksi dan istilah wewenang disebut dengan *competence* atau *bevoegdheid*. Menurut Atmosudirdjo antara kewenangan dan wewenang perlu dibedakan, walaupun di dalam praktik perbedaannya tidak selalu dirasakan. Kewenangan memiliki kedudukan yang penting dalam menjalankan roda pemerintahan, dimana di dalam kewenangan mengandung hak dan kewajiban dalam suatu hubungan hukum public.

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

3. Teori Perlindungan Hukum

Konsep perlindungan hukum menurut Philipus M. Hadjon mengemukakan perlindungan hukum dalam kepustakaan hukum bahasa Belanda dikenal dengan sebutan "*rechtbescherming van de burgers*".²³ Pendapat ini menunjukkan kata perlindungan hukum merupakan terjemahan dari bahasa Belanda, yakni "*rechtbescherming*". Pengertian kata perlindungan tersebut, terdapat suatu

²³Philipus M. Hadjon, Perlindungan hukum bagi Rakyat Indonesia, Bina Ilmu, Surabaya, 1987. hlm. 1

usaha untuk memberikan hak-hak pihak yang dilindungi sesuai dengan kewajiban yang telah dilakukan.

Satjipto Raharjo menyatakan bahwa perlindungan hukum itu adalah memberikan hak pengayoman terhadap hak asasi manusia (HAM) yang dirugikan orang lain dan perlindungan itu diberikan kepada masyarakat agar dapat menikmati semua hak-hak yang diberikan oleh hukum.²⁴

Dari uraian para ahli di atas memberikan pemahaman bahwa perlindungan hukum merupakan gambaran dari bekerjanya fungsi hukum untuk mewujudkan tujuan-tujuan hukum, yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Perlindungan hukum adalah suatu perlindungan yang diberikan kepada subjek hukum sesuai dengan aturan hukum, baik yang bersifat preventif maupun dalam bentuk yang bersifat represif, baik secara tertulis maupun secara tidak tertulis dalam rangka menegakan peraturan hukum.

Profesi seorang PPAT harus berpedoman dan tunduk kepada Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan berbagai Peraturan Pelaksana yang berbentuk peraturan menteri. Landasan filosofi dibentuknya peraturan tersebut adalah untuk terwujudnya jaminan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Melalui akta yang dibuatnya, maka pejabat pembuat akta tanah (PPAT) harus dapat memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada masyarakat yang menggunakan jasa pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

4. Teori Tanggungjawab

Tanggung jawab menurut kamus bahasa Indonesia adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya. Sehingga bertanggung jawab menurut kamus umum bahasa Indonesia adalah

²⁴Ibid, 54

berkewajiban menanggung, memikul, menanggung segala sesuatunya, dan menanggung akibatnya.

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja ataupun tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.

Teori tanggung jawab menurut Hans Kelsen, menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan.²⁵

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:²⁶

“kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan, walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”

Tanggung jawab dalam kamus hukum dapat diistilahkan sebagai *liability* dan *responsibility*, istilah *liability* menunjuk pada pertanggung jawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.²⁷Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-undangan sehingga teori tanggung jawab

²⁵Hans Kelsen, *Sebagaimana diterjemahkan oleh Sumardi, General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, Media Indonesia, Jakarta, 2000, hlm 81

²⁶*Ibid*, hlm 83

²⁷HR. Ridwan, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm 337

dimaknai dalam arti liability²⁸ sebagai suatu konsep yang terkait dengan kewajiban hukum seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatannya yang bertentangan dengan hukum.

Dalam penyelenggaraan suatu Negara dan pemerintahan, pertanggung jawaban itu melekat pada jabatan yang juga telah dilekati dengan kewenangan, dalam persepektif hukum public, adanya kewenangan inilah yang memunculkan adanya pertanggung jawaban, sejalan dengan prinsip umum “*geenbevegededheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responbility, la sulthota bila mas-iliyat*” yang artinya tidak ada kewenangan tanpa pertanggung jawaban.²⁹

Menurut Abdulkadir Muhammad teori tanggung jawab dalam perbuatan melanggar hukum dibagi menjadi beberapa teori, yaitu:³⁰

- a. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan dengan sengaja (*intertional tort liability*), tergugat harus sudah melakukan perbuatan sedemikian rupa sehingga merugikan penggugat atau mengetahui bahwa apa yang dilakukan tergugat akan mengakibatkan kerugian;
- b. Tanggung jawab akibat perbuatan melanggar hukum yang dilakukan karena kelalaian (*negligence tortlilability*), didasarkan pada konsep kesalahan (*concept of fault*) yang berkaitan dengan moral dan hukum yang sudah bercampur baur (*interminglend*);
- c. Tanggung jawab mutlak akibat perbuatan melanggar hukum tanpa mempersoalkan kesalahan (*stirck liability*), didasarkan pada perbuatan baik secara sengaja maupun tidak disengaja.

Fungsi teori ini pada penelitian ini adalah memberikan arah atau petunjuk serta menjelaskan segala yang diamati, oleh karena itu penelitian ini diarahkan kepada hukum positif yang berlaku tentang efektivitas pelaksanaan magang berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan

²⁸Busyra Azheri, *Corporate Social Responsibility daro Voluntary menjadi Mandotary*, Raja Grafindo Press, Jakarta, hlm 54

²⁹*Ibid*, hlm 352

³⁰Abdulkadir Muhammad, *Hukum Perusahaan Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Jakarta, 2010, hlm 336

Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang, dengan dasar teori tanggung jawab menjadi pedoman guna menentukan bagaimana pelaksanaan magang dan tanggung jawab calon PPAT pada saat magang.

G. Metode Penelitian

Metode penelitian merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan kepada suatu metode, sistematika, dan pemikiran tertentu yang bertujuan mempelajari suatu gejala tertentu dengan jalan menganalisisnya, karena penelitian ini di dalam ilmu-ilmu sosial merupakan suatu proses yang dilakukan secara terencana dan sistematis untuk memperoleh pemecahan masalah dan memberikan kesimpulan-kesimpulan yang tidak meragukan.³¹ 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.³²

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang digunakan dalam tesis ini adalah pendekatan secara yuridis empiris atau yuridis sosiologis. Penelitian yuridis sosiologis adalah penelitian yang condong bersifat kualitatif, berdasarkan data primer. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari objeknya.³³

Maksud penggunaan pendekatan yuridis sosiologis dalam penelitian ini adalah karena permasalahan yang diteliti erat kaitannya dengan faktor yuridis. Maksudnya, objek masalah yang

³¹Ronny Hanitijo Soemitro, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1988, hlm.13

³²Suparmoko, *Metode Penelitian Praktis*, Rineka Cipta, Yogyakarta, 1991, hlm. 1

³³J.Supranoto, "*Metode Penelitian Hukum dan Statistic*", Rineka Cipta, Jakarta, 2003, hlm.2.

diteliti menyangkut permasalahan yang diatur secara normatif dalam peraturan perundang-undangan sedangkan digunakannya pendekatan sosiologis, karena masalah yang diteliti juga ada terdapat keterkaitannya antara hukum dengan faktor-faktor non yuridis, yaitu untuk mengetahui kendala-kendala yang muncul dalam pelaksanaan magang yang dijalani oleh calon pejabat pembuat akta tanah (PPAT) di Badan Pertanahan Nasional Kota Semarang.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian ini menggunakan deskriptif. Penelitian deskriptif artinya penelitian ini menggambarkan sifat suatu individu, keadaan dan gejala kelompok tertentu dan menentukan frekuensi atau penyebaran suatu gejala dan gejala lain dalam masyarakat,³⁴ mengenai pelaksanaan praktik magang yang dijalani oleh calon Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai syarat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Melalui penelitian deskriptif, akan mendeskripsikan objek atau data hasil penelitian lengkap di dalam semua aspek yang diselidiki secara utuh untuk menyeluruh agar masalah menjadi jelas keadaan dan kondisinya, tanpa menarik kesimpulan yang berlaku umum. Setelah dideskripsikan kemudian akan diberikan penafsiran terhadap data, fakta atau masalah yang diteliti tersebut, sehingga akan ditemukan solusi untuk memecahkan permasalahan atau mencari jalan keluar apabila timbul kendala atau hambatan.

3. Macam dan Metode Pengumpulan Data

Data yang digunakan untuk menjawab permasalahan penelitian tesis ini dilakukan dengan menggunakan 2 (dua) jenis data :

- a. Data primer adalah data yang diperoleh secara langsung dari sumber data. Data ini diperoleh dengan mengadakan *interview* atau wawancara secara langsung dengan

³⁴Soenarjo, *Metode Riset 1*, Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 1985, hlm,8

responden. Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu dilakukan oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interview*) yang mengajukan pertanyaan dan terwawancara (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pernyataan itu.³⁵ Wawancara sendiri ada berbagai macam, yakni wawancara bebas, wawancara terpimpin, dan bebas terpimpin.

- b. Data sekunder yaitu data yang didapatkan dari bahan-bahan kepustakaan yang dijadikan bahan pelengkap referensi, yang terdiri dari:
 1. Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat seperti peraturan perundang-undangan meliputi:
 - a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1994);
 - b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*);
 - c) Undang-undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria;
 - d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT (PJPPAT);
 - e) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 tahun 2018 tentang Tata Cara Ujian, Magang, Pengangkatan, dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
 2. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku literatur dan karangan ilmiah atau pendapat para ahli yang berkaitan dengan judul tesis.
 3. Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk mpun

³⁵Moleong, “ *Metodologi Penelitian Kualitatif*” ,Remaja Rodakarya, Bandung, 2005, hlm. 186.

penjelsan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus besar bahasa Indonesia, kamus hukum, ensiklopedia, seminar, wikipedia dan lainnya yang dapat membantu memberikan keterangan terhadap hal-hal yang diperoleh dari bahan hukum primer dan sekunder sebagaimana yang disebutkandiatas.

4. Metode Pengumpulan Data

Metode Pengumpulan data menggunakan 3 (tiga) metode, yaitu:

a. Kepustakaan

Menurut Koentjaraningrat teknik kepustakaan merupakan cara pengumpulan data bermacam-macam material yang terdapat diruang kepustakaan, seperti koran, buku-buku, majalah, naskah, dokumen dan sebagainya yang relevan dengan penelitian.³⁶

Menurut Sugiyono, studi kepustakaan berkaitan dengan kajian teoritis dan referensi lain yang berkaitan dengan nilai, budaya dan norma yang berkembang pada situasi sosial yang diteliti, selain itu studi kepustakaan sangat penting dalam melakukan penelitian, hal ini dikarenakan penelitian tidak akan lepas dari literatur-literatur ilmiah.³⁷

b. Observasi

Observasi adalah kegiatan untuk mencari data yang dapat digunakan untuk memberikan sesuatu kesimpulan atau diagnosis. Disamping itu, sesuatu disebut

³⁶Suharsaputra,Uhar,*Metode Penelirian:Kuantitatif,Kualitatif dan Tindakan*,Refika Aditama,Bandung,2912,hlm 420

³⁷Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*,Alfabeta,Bandung,2012,hlm 291

observasi apabila mempunyai tujuan, melihat, mengamati, dan mencermati sesuatu perilaku.³⁸

c. Wawancara

Wawancara adalah salah satu metode pengumpulan data dengan cara tanya jawab sambil bertaatap muka antara si penanya atau pewawancara dengan si penjawab atau responden dengan menggunakan alat yang dinamakan *interview guide* (panduan wawancara).³⁹ Sehingga dalam hal ini informasi atau keterangan yang diperoleh langsung dari responden dengan cara tatap muka dan bercakap-cakap.

Wawancara yang digunakan dalam penelitian ini menggunakan cara bebas terpimpin. Bebas Terpimpin adalah sebelum melakukan wawancara peneliti mempersiapkan pokok-pokok pertanyaan, namun demikian tidak mengurangi kebebasan dalam proses wawancara.

Sample wawancara diambil secara *purposive sampling*, artinya sample yang di ambil disini adalah pihak-pihak yang terkait dengan korelasi, kompetensi, dan kapabilitas.

5. Metode Analisis Data

Metode analisis data yang digunakan untuk memecahkan permasalahan adalah dengan memakai metode analisis deskriptif kualitatif yaitu analisis dengan cara menggambarkan data temuan lapangan dari hasil wawancara maupun studi dokumenter. Dari data yang diperoleh dianalisis untuk memberi gambaran secara

³⁸Muhammad Nasir, *Metode Penelitian*, Ghalia Indah, Jakarta, 1998, hlm 291

³⁹Opcit, hlm 234

sistematis mengenai fakta-fakta dan gejala-gejala yang ditimbulkan dalam hubungan Undang-undang yang berlaku dengan data yang diperoleh di lapangan. Selanjutnya data yang diperoleh tersebut dikaji dan dihubungkan dengan hukum yang berlaku sehingga dapat ditarik suatu simpulan dari materi penulisan ini guna menghasilkan jawaban atas masalah yang dirumuskan.

H. Sistematika Penulisan Tesis

Untuk menyusun tesis ini dengan membahas dan menguraikan masalah yang dibagi dalam empat bab. Adapun maksud dari pembagian tesis ini ke dalam bab-bab dan sub bab-bab adalah agar mudah untuk menjelaskan dan menguraikan setiap masalah dengan baik.

Bab I Pendahuluan

Bab ini merupakan bab Pendahuluan yang berisikan Latar Belakang Masalah, Perumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian serta Sistematika Penulisan tesis.

Bab II Tinjauan Pustaka

Bab ini menyajikan Ladasan Teori mengenai masalah-masalah yang akan dibahas tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, Badan Pertanahan Nasional, dan Pandangan Islam tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan

Bab ini akan menguraikan hasil penelitian yang relevan dengan permasalahan dan pembahasannya, yaitu Pelaksanaan Magang Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Tata

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang, Efektivitas Pelaksanaan Magang Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 di Kantor Pertanahan Kota Semarang dan Hambatan dan Solusi dalam Pelaksanaan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018

Bab IV Penutup

Bab ini merupakan bab yang berisikan Simpulan dan Saran dari hasil penelitian ini dan akan diakhiri dengan lampiran-lampiran yang terkait dengan hasil penelitian yang ditemukan di lapangan penelitian yang dipergunakan sebagai hasil penelitian