

BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sejak dahulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup yang mendasar. Manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah, karena tanah penting bagi kehidupannya. Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk memenuhi kebutuhan hidup dan untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Upaya untuk mendapatkan tanah tersebut dapat dilakukan dengan berbagai cara, salah satunya dengan jual beli. Dengan cara jual beli, pemilikan tanah beralih dari satu pihak kepada pihak lain. Dengan adanya kebutuhan akan tanah, sehingga Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara tersebut untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik atas tanah.

Manusia hidup, berkembang biak, serta melakukan aktivitas di atas tanah sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya, tetapi pada saat meninggal pun manusia membutuhkan tanah guna tempat penguburannya. Selain itu, tanah juga sangat penting pada masa pembangunan sekarang ini, dan pada kehidupan ekonomi masyarakat dewasa ini telah membuat tanah menjadi komoditas dan faktor produksi yang dicari oleh manusia.

Oleh karena itu pemerintah Indonesia menetapkan peraturan mengenai Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di dalam daerah kerjanya. Hal ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Pasal 37

tahun 1998 yang berbunyi : ¹"Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun."Hal tersebut diatur juga dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa: Peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak berlakunya Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, maka jual beli juga harus dilakukan para pihak di hadapan PPAT yang bertugas membuat akta.

Dengan dilakukannya jual beli dihadapan PPAT, dipenuhi syarat terang (bukan perbuatan hukum yang gelap, yang dilakukan secara sembunyi-sembunyi). Untuk dibuatkan akta jual beli tanah tersebut, pihak yang memindahkan hak, harus memenuhi syarat yaitu berwenang memindahkan hak tersebut, sedangkan pihak yang menerima harus memenuhi syarat subyek dari tanah yang akan dibelinya itu. Serta harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi.

Tetapi hal ini tidak menutup kemungkinan mengenai oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab, yang memalsukan data. Misalnya pemalsuan tanda tangan istri dari pihak penjual seakan-akan pihak istri memberikan persetujuan, kemudian tuntutan akan datang dari istri yang sebenarnya untuk meminta pembatalan atas jual beli tanah yang telah dibalik nama ke atas nama pembeli.

Selain itu, dalam hal terjadinya pemalsuan identitas dan keterangan yang tidak benar yang telah diberikan oleh penghadap sehubungan dengan pembuatan akta. Sehingga tidak sedikit kasus mengenai data-data yang dipalsukan yang berakhir pada sengketa sering mengemuka, baik di media

¹ A.P Parlindungan,1999, Kebijakan Hukum Pertanahan hal 70

cetak maupun elektronik dan bahkan yang tidak terpublikasikan pun banyak. Mungkin dalam jangka pendek, pembeli tidak mengalami gugatan dari pihak lain, tetapi dalam jangka panjang pembeli akan mengalami gugatan dari pihak lain yang merasa memiliki hak atas tanahnya.

PPAT sebagai perpanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional kedudukannya sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.² PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu yaitu di antaranya 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 membebankan Hak Tanggungan.³ Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut, seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum di atas mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.⁴ Akta autentik yang dibuat oleh PPAT merupakan akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu yang telah disebutkan di atas mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Rangkap jabatan PPAT sebagai PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana diubah dan ditambah dengan Peraturan

² PP Nomor 37 Tahun 1998, LN Nomor 52 Tahun 1998, TLN Nomor 3746, Ps. 1 angka 1.

³ Ibid.,Ps 2

⁴ Ibid Ps.3 ayat (1)

Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (secara bersama-sama selanjutnya disebut “PP PPAT”), yaitu bahwa PPAT dapat merangkap jabatan sebagai PPAT di tempat kedudukan PPAT, dan tidak terdapat ketentuan UUJN yang melarang PPAT merangkap jabatan sebagai PPAT selama jabatan PPAT tersebut tidak dilaksanakan di luar tempat kedudukan PPAT.⁵

Dalam menjalankan jabatannya, PPAT harus menerapkan prinsip kehati-hatian sebagaimana yang telah diucapkannya pada sumpah jabatan, yaitu dalam sumpah jabatan PPAT dalam Peraturan Menteri Nomor 2 Tahun 2018 yaitu “Bahwa saya akan bekerja dengan amanah, jujur, tertib, cermat, dan semangat untuk kepentingan negara.” PPAT mempunyai peranan untuk menentukan suatu tindakan dapat dituangkan dalam bentuk Akta atau tidak, sehingga pelaksanaan asas kecermatan (kehati-hatian) wajib dilakukan dalam proses pembuatan Akta yang salah satunya dengan melakukan pengenalan terhadap penghadap berdasarkan identitasnya yang diperlihatkan kepada PPAT.

Pengenalan penghadap dilakukan dengan tujuan untuk mengetahui apakah penghadap tersebut merupakan pihak yang cakap dan juga berwenang melakukan perbuatan hukum yang akan dituangkan ke dalam akta, serta memiliki kompetensi untuk itu. Selain itu adalah untuk memastikan kebenaran identitas penghadap sebagai subjek dalam akta merupakan data identitas yang valid dan untuk memastikan keabsahan dan kelengkapan dokumen-dokumen terkait objek perjanjian. Apabila salah satu aspek tersebut tidak terpenuhi atau tidak sah, maka perbuatan hukum menjadi tidak sah dan akta tersebut menjadi cacat hukum kemudian oleh karenanya tidak sah sebagai akta autentik. Sehingga dengan demikian pengenalan penghadap ini wajib dilakukan oleh PPAT.

Akan tetapi pada praktiknya, meskipun pengenalan wajib dilakukan, terdapat banyak permasalahan hukum akta PPAT yang disebabkan adanya identitas, dokumen, surat atau keterangan palsu yang kemudian menyebabkan kerugian bagi pihak lain. Permasalahan tersebut biasanya terjadi karena PPAT

tidak berhati-hati dalam proses pembuatan dan penandatanganan akta, yang salah satunya adalah lalai pada saat melakukan pengenalan penghadap bahkan tidak memeriksa keabsahan identitas penghadap.

Meskipun PPAT telah melakukan pengenalan penghadap, nyatanya yang hadir tersebut adalah orang lain yang berpura-pura sebagai pihak (*figure*) palsu yang memberi persetujuan dengan memberikan tanda tangan karangan pada minuta AJB. Hal ini menunjukkan bahwa meskipun formil akta telah terpenuhi, belum menjamin akta tersebut benar secara formil dan materil.

Dalam hal ini Apapun yang terjadi, seorang PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya harus disertai dengan tanggung jawab dan kepercayaan diri yang penuh, sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan benar serta siap untuk bertanggungjawab jika terjadi kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja dalam setiap tindakannya.

Berdasarkan uraian di atas, penulis tertarik untuk mengetahui lebih lanjut dan melakukan penelitian mengenai pelaksanaan kewajiban PPAT dalam pemeriksaan status tanah sebagai persiapan pembuatan akta jual beli tanah, kewajiban PPAT dalam meneliti persyaratan jual beli tanah, dan tanggung jawab PPAT beserta akibat hukumnya apabila dalam pembuatan akta jual beli tanah di wilayah Khususnya Kabupaten Cirebon tersebut terdapat data yang dipalsukan Oleh karena itu, penulis membuat penelitian hukum dengan judul, sebagai berikut:

“Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Akta Jual Beli Tanah yang dibuatnya dalam hal terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak “

B. RUMUSAN MASALAH

Untuk memperjelas agar permasalahan yang ada, nantinya dapat dibahas lebih terarah dan sesuai sasaran, maka sangat penting bagi penulis untuk merumuskan permasalahan. Adapun masalah-masalah yang akan diteliti dalam

penulisan hukum tesis ini, adalah :

1. Bagaimana tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap akta jual beli tanah yang dibuatnya, dalam hal terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak ?
2. Bagaimana akibat hukum terhadap akta jual beli tanah yang terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak ?

C. TUJUAN PENELITIAN

Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan diatas maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menjelaskan tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap akta jual beli tanah yang dibuatnya dalam hal terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak.
2. Untuk mengetahui dan menjelaskan akibat hukum terhadap akta jual beli tanah yang terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak.

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat pengembangan pengetahuan ilmu hukum, khususnya juga bagi para pejabat pembuat akta tanah (PPAT) dan calon pejabat pembuat akta tanah (CPPAT) memberikan informasi yang bermanfaat, baik berupa masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang berkepentingan berkenaan dengan tanggung jawab PPAT apabila terjadi kesalahan dalam pembuatan Akta Jual Beli.
2. Secara praktis penelitian ini diharapkan dapat memberikan suatu pandangan baik secara langsung maupun tidak langsung bagi seluruh masyarakat yang membutuhkan suatu informasi hukum dan atau pihak – pihak terkait dalam penyelesaian permasalahan berkaitan dengan peralihan Hak Jual Beli tanah serta memberikan informasi yang bermanfaat, baik berupa masukan dan sumbangan pemikiran bagi pihak- pihak yang berkepentingan berkenaan dengan tanggung jawab pejabat pembuat akta tanah

(PPAT) apabila terjadi kesalahan dalam pembuatan Akta Jual Beli dalam pelaksanaan peralihan hak jual beli.

E. KERANGKA KONSEPTUAL

Penelitian ilmiah harus berlandaskan dari suatu konsep sebagai dasar dan menelaah permbahasan yang dikaji. Konsep sendiri merupakan suatu ringkasan cerita dari suatu kerangka berfikir, yaitu disebut dengan definisi operasional. dalam kerangka konseptual diungkapkan beberapa kerangka berfikir guna dasar sebagai suatu penelitian.

Adapun konsep – konsep yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Pengertian Tanggung Jawab

Tanggung jawab adalah kesadaran manusia akan tingkahlaku atau perbuatan baik yang disengaja maupun tidak disengaja. Dalam kamus besar bahasa Indonesia (KBBI) tanggung jawab berarti keadaan dimana wajib menanggung segala sesuatu atau kewajiban memikul.⁵

2. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat Akta-Akta otentik mengenai perbuatan Hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

3. Pengertian Akta

Akta adalah selembarnya yang dibuat untuk dijadikan sebagai bukti tertulis terhadap suatu peristiwa dan akan ditandatangani oleh

⁵ Dr. Ngadino, S.H, Sp.N,M.H “ Tugas dan tanggung jawab jabatan PPAT di indonesia “ Hal 12

pihak-pihak yang bersangkutan atau sebagai surat yang dibuat sedemikian rupa oleh atau dihadapan pegawai yang berwenang seperti Jaksa,Hakim atau PPAT sehingga bisa menjadi bukti yang cukup kuat bagi keduabelah pihak.⁶

4. Pengertian Jual Beli Tanah

Jual beli tanah adalah suatu perjanjian dimana pihak yang mempunyai tanah disebut “penjual”, berjanji dan mengikatkan diri untuk menyerahkan haknya atas tanah yang ber sangkutan kepada pihak lain, yang disebut “ pembel”. Sedangkan pihak pembeli berjanji dan mengikatkan untuk membayar harga yang telah disetujui yang dijual belikan menurut ketentuan hukum.⁷

5. Pengertian DATA

Data adalah suatu kumpulan yang terdiri dari fakta-fakta untuk memberikan gambaran yang luas terkait dengan suatu keadaan yang dikumpulkan melalui cara-cara tertentu kemudian diolah menjadi suatu informasi yang jelas dan mudah dipahami setiap orang.

6. Pengertian pemalsuan

Pemalsuan dalah proses pembuatan, beradaptasi meniru dokumen- dokumen dengan maksud untuk menipu.

7. Pengertian Para Pihak

Para pihak adalah orang-orang yang saling mengikat dalam hal ini penjual dan pembeli yang disaksikan oleh saksi – saksi dan disaksikan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

⁶ Dr. Ngadino S.H, Sp.N, M.H “ Ketentuan umum tata cara pembuatan dan pengisian Akta PPAT “ Hal 10

⁷ Dr. Ngadino S.H, Sp.N,M.H : Ketentuan umum tata cara pembuatan dan pengisian Akta PPAT “ Hal 57

F. KERANGKA TEORITIS

Adapun teori yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut Jan Michiel Otto mendefinisikan sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu :⁸

1. Tersedia aturan -aturan yang jelas (jernih), konsisten dan mudah diperoleh,diterbitkan oleh dan diakui karena (kekuasaan) nagara.
2. Instansi-instansi penguasa (pemerintah) menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.
3. Warga secara prinsipil menyesuaikan prilaku mereka terhadap aturan-aturan tersebut.
4. Hakim-hakim (peradilan) yang mandiri dan tidak berpikir menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menyelesaikan sengketa hukum.
5. Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum merupakan sebuah jaminan bahwa hukum tersebut harus dijalankan dengan cara yang baik. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan

⁸ Jan Michael Otto “ kepastian hukum di indonesia “ Hal 12

yang harus ditaati.

2. Teori Kewenangan

Teori tentang kewenangan dipergunakan dalam penelitian ini, bertujuan untuk membahas mengenai PPAT memperoleh wewenang dari Negara. Wewenang yang diberikan oleh Negara kepada PPAT dan pejabat lainnya tersebut. Teori-teori tentang kewenangan akan membantu menjawab tentang PPAT tersebut mendapat kewenangnya. Kata kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang diartikan sebagai hal berwenang, hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.

Kewenangan adalah kekuasaan formal, kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang atau dari kekuasaan eksekutif administrasi. Menurut Ateng Syafrudin⁹ ada perbedaan antara pengertian kewenangan dengan wewenang, kewenangan (*authority gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-Undang, sedangkan wewenang (*competence bevoegheid*) hanya mengenai suatu "onderdeel" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Didalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

Secara yuridis pengertian wewenang adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan

⁹ Ateng Syafrudin, "Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggungjawab", Jurnal Pro Justisia Edisi IV, Universitas Parahyangan, Bandung, 2000, hlm.22.

akibat- akibat hukum Sedangkan pengertian wewenang menurut H.D.Stoud adalah “*bevoegheid wet kan worden omscreven als het geheel van bestuurechtelijke bevoegheden door* sebagai keseluruhan aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik dalam hukum publik,

Dalam literatur ilmu politik, ilmu pemerintahan, dan ilmu hukum sering ditemukan istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang. Kekuasaan seringdisamakan 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” (*the rule and the ruled*)¹⁰

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, dapat terjadi kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum. Kekuasaan yang tidak berkaitan dengan hukum oleh Henc van Maarseven disebut sebagai “*blote mach*”¹¹

1. Dalam hukum publik, wewenang berkaitan dengan kekuasaan. Kekuasaan memiliki makna yang sama dengan wewenang karena kekuasaan yang dimiliki oleh Eksekutif, Legislatif dan Yudikatif adalah kekuasaan formal. Kekuasaan merupakan unsur esensial dari suatu negara dalam proses penyelenggaraan pemerintahan di samping unsur- unsur lainnya, yaitu: hukum;
2. kewenangan (wewenang);
3. keadilan;
4. kejujuran;

¹⁰ Miriam Budiardjo, Dasar-Dasar Ilmu Politik, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 1998, hlm. 35-36.

¹¹

5. kebijakbestarian; dan

6. kebajikan²¹

Kekuasaan merupakan inti dari penyelenggaraan negara agar negara dalam keadaan bergerak (*de staat in beweging*) sehingga negara itu dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja melayani warganya. Oleh karena itu negara harus diberi kekuasaan. Kekuasaan menurut Miriam Budiardjo adalah kemampuan seseorang atau sekelompok orang manusia untuk mempengaruhi tingkah laku seseorang atau kelompok lain sedemikian rupa sehingga tingkah laku itu sesuai dengan keinginan dan tujuan dari orang atau negara¹²

Agar kekuasaan dapat dijalankan maka dibutuhkan penguasa atau organ sehingga negara itu dikonsepsikan sebagai himpunan jabatan- jabatan (*een ambten complex*) di mana jabatan-jabatan itu diisi oleh sejumlah pejabat yang mendukung hak dan kewajiban tertentu berdasarkan konstruksi subyek-kewajiban¹³. Dengan demikian kekuasaan mempunyai dua aspek, yaitu aspek politik dan aspek hukum, sedangkan kewenangan hanya beraspek hukum semata. Artinya, kekuasaan itu dapat bersumber dari konstitusi, juga dapat bersumber dari luar konstitusi (inkonstitusional), misalnya melalui kudeta atau perang, sedangkan kewenangan jelas bersumber dari konstitusi.

Dari berbagai pengertian kewenangan sebagaimana tersebut di atas, penulis berkesimpulan bahwa kewenangan (*authority*)

¹² Miriam Budiardjo, Op Cit, hlm. 35.

¹³ Rusadi Kantaprawira, Op Cit, hlm. 39.

memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Kewenangan merupakan kekuasaan formal yang berasal dari undang-undang, sedangkan wewenang adalah suatu spesifikasi dari kewenangan, artinya barang siapa (subyek hukum) yang diberikan kewenangan oleh undang-undang, maka ia berwenang untuk melakukan sesuatu yang tersebut dalam kewenangan itu.

Didalam hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utamanya dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan kontinental

Menurut Indroharto bahwa wewenang diperoleh secara atribusi, delegasi, dan mandat, kewenangan atribusi lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandat adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

Pada kewenangan delegasi, harus ditegaskan suatu pelimpahan wewenang kepada organ pemerintahan yang lain. Pada mandat tidak terjadi pelimpahan apapun dalam arti pemberian wewenang, akan tetapi, yang diberi mandat bertindak atas nama pemberi mandat. Dalam pemberian mandat, pejabat yang diberi mandat menunjuk pejabat lain untuk bertindak atas nama mandator (pemberi mandat).

Dalam kaitan dengan konsep atribusi, delegasi, ataupun mandat, J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, mengatakan:

- a) with attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is initial (*originair*), which is to say that is not derived from a previously existing power. The legislative body creates independent and previously non-existent powers and assigns

them to an authority.

- b) delegation is a transfer of an acquired attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (*the body that the acquired the power*) can exercise power in its own name.
- c) with mandate, there is not transfer, but the mandate giver (*mandans*) assigns power to the body (*mandataris*) to make decision or take action in its name.

J.G. Brouwer berpendapat bahwa atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten.

Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada Mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Ada perbedaan mendasar antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang ada siap dilimpahkan, tetapi tidak demikian pada delegasi. Berkaitan dengan asas legalitas, kewenangan tidak dapat didelegasikan secara besar-besaran, tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi tersebut. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut :¹⁴

¹⁴ Philipus M. Hadjon, Op Cit, hlm. 5

- a. delegasi harus definitif, artinya delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu;
- b. delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan yang memungkinkan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan;
- c. delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;

Sifat kewenangan secara umum dibagi atas 3 (tiga) macam, yaitu yang bersifat terikat, yang bersifat fakultatif (pilihan) dan yang bersifat bebas. Hal tersebut sangat berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintahan sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas.

Menurut Indroharto, kewenangan yang bersifat terikat terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana kewenangan tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Pada kewenangan fakultatif apabila dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkannya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal-hal tertentu atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan oleh peraturan dasarnya. Dan yang ketiga yaitu kewenangan bebas yakni terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri isi dari keputusan yang akan dikeluarkannya. Philipus M Hadjon membagi kewenangan bebas dalam dua kategori yaitu kebebasan kebijaksanaan dan kebebasan penilaian yang selanjutnya disimpulkan bahwa ada dua jenis kekuasaan bebas yaitu kewenangan untuk memutuskan mandiri dan kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*verge norm*).

Di dalam negara hukum dikenal asas legalitas yang menjadi pilar utama dan merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dan sistem kontinental¹⁵ Philipus M Hadjon mengemukakan bahwa kewenangan diperoleh melalui tiga sumber yaitu atribus, delegasi, mandate. Kewenangan atribus lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar, kewenangan delegasi dan mandate adalah kewenangan yang berasal dari pelimpahan. Setiap kewenangan dibatasi oleh isi atau materi wilayah dan waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut dapat menimbulkan cacat kewenangan.

G. METODE PENELITIAN

1. Metode pendekatan

Penelitian yang penulis lakukan ini menggunakan metode pendekatan Yuridis Empiris adalah penelitian Hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan Hukum Normatif secara *in action pada setiap peristiwa Hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat*.¹⁶

Penelitian Yuridis Empiris merupakan penelitian lapangan (penelitian terhadap data primer) yaitu suatu penelitian meneliti peraturan-peraturan Hukum yang kemudian digabungkan dengan data dan perilaku yang hidup di tengah-tengah masyarakat. Data pokok dalam penelitian diperoleh secara langsung dari responden melalui penelitian lapangan dalam penelitian ini adalah PPAT di Kabupaten Cirebon. Pendekatan Yuridis juga digunakan untuk menganalisis peraturan perundang-undangan. Sedangkan pendekatan Empiris

¹⁵ Tubagus Ronny Rahman Nitibaskara, Op. Cit, hlm.65.

¹⁶ Abdul Kadir Muhammad, “ *Hukum dan Penelitian Hukum* “, Citra aditya bakti, Bandung,2004,Hal:134

digunakan untuk menganalisis Hukum yang dilihat sebagai perilaku masyarakat yang berpola dalam kehidupan masyarakat yang selalu berinteraksi dan berhubungan dalam aspek kemasyarakatan.

2. Spesifikasi Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan penulis dalam meneliti Tanggungjawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuatnya, Dalam Hal Terdapat Data Yang Dipalsukan Oleh Para Pihak adalah Diskriptif Analitis.

Diskriptif Analitis yaitu dengan menggambarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktel pelaksanaan Hukum positif yang berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti.¹⁷ Metode Diskriptif Analitis ini sangat sesuai dengan penelitian dikarenakan penulis berusaha menguraikan kenyataan-kenyataan yang ada atau fakta yang terjadi dan mendeskripsikan sebuah masalah yang terdapat pada Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap AKTA Jual Beli Tanah Yang Dibuatnya, Dalam Hal Terdapat Data Yang Dipalsukan Oleh Para Pihak.

3. Jenis dan Sumber data

Dalam penelitian ini penulis menggunakan dua sumber data yaitu :

- a. Data Primer Menurut Hasan Data Primer ialah¹⁸ *Data yang diperoleh atau dikumpulkan langsung dilapangan oleh orang yang melakukan penelitian atau yang bersangkutan yang memerlukannya. Data primer didapat dari sumber informan yaitu individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang*

¹⁷ Onny HANY ADJOU SOENITRO, Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri, (Jakarta:PT Ghalia Indonesia, 1990), Hal : 97-98

¹⁸ Hasan, M. Iqbal, 2002, *pokok-pokok materi metodologi penelitian dan aplikasinya*, Ghalia Indonesia, Bogor

dilakukan oleh peneliti”. Data Primer yang digunakan penulis antara lain :

- a. Catatan hasil wawancara;
- b. Hasil observasi lapangan;
- c. Data-data mengenai informan.

Terkait dengan problematika penelitian, maka data primer diperoleh dari hasil wawancara dengan PPAT di Kabupaten Cirebon untuk Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Diibuatnya, Dalam Hal Terdapat Data Yang Dipalsukan Oleh Para Pihak.

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari/atau berasal dari bahan kepustakaan, data sekunder yang dikumpulkan pada penelitian ini antarlain bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

1. Bahan hukum primer, adalah bahan hukum yang berbentuk norma hukum yang mempunyai sifat mengikat. Dalam penelitian ini yang dipakai antara lain :

- Undang-Undang Dasar 1945
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
- Undang-Undang nomor 60 tentang peraturan dasar pokok-pokok agraria (UUPA)
- Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
- Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan hukum yang bukan berbentuk norma hukum, namun berupa pendapat para ahli, bahan ini didapat dari Jurnal, literatur, Buku, Internet, Laporan penelitian kajian Ahli, Yurisprudensi, Wawancara dan sebagainya berkaitan dengan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuatnya Dalam Hal Terdapat Data Yang Dipalsukan Oleh Para Pihak.
3. Bahan Hukum Tersier sebagai bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yang digunakan penelitian dalam peneliti dalam penelitian ini berupa kamus ensiklopedi, Peraturan Undang-Undang, buku, makalah, majalah dibidang hukum, jurnal, artikel dari internet yang berkaitan dengan penelitian, kamus¹⁹, ensiklopedia serta bahan-bahan tulisan yang dapat dipergunakan untuk mendukung hasil penelitian

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, teknik pengumpulan data dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagai berikut :

- a) Observasi, yaitu penelitian dengan cara memperoleh data secara langsung yang disesuaikan dengan obyek yang diteliti. Jenis *Field Research* yang digunakan dalam penelitian ini adalah jenis observasi secara terjun langsung dan berinteraksi dengan obyek penelitian untuk mendapatkan informasi yang obyektif (observasi

¹⁹ Soerjono Soekamto. *Pengantar Penelitian Hukum*.op.cit hal. 76.

partisipatif)²⁰. Peneliti melakukan observasi lapangan secara langsung.

- b) Wawancara adalah proses tanya jawab dalam penelitian yang berlangsung secara lisan dimana 2(dua) orang atau lebih bertatap muka mendengarkan secara langsung informasi-informasi atau keterangan-keterangan. Wawancara juga dimaksudkan untuk merekonstruksi kebulatan-kebulatan sebagai yang telah diharapkan untuk dialam pada masa yang akan datang Juga untuk memverifikasi, merubah, memperluas informasi yang diperoleh dari orang lain, baik manusia maupun bukan manusia (triagulasi), memverifikasi, merubah dan memperluas konstruksi yang dikembangkan oleh peneliti sebagai pengecekan anggota.

Wawancara dilakukan dengan sistem wawancara bebas terpimpin artinya wawancara ini merupakan kombinasi antara wawancara bebas dan terpimpin. Pewawancara hanya membuat pokok-pokok masalah yang akan diteliti, selanjutnya dalam proses wawancara berlangsung mengikuti situasi. Dalam penelitian ini yang akan di wawancarai adalah PPAT (Maman Sumantri SH.MKn dan I Made Dermawan SH.MKn) serta Masyarakat yang berkaitan dengan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Akta Jual Beli Tanah Yang Dibuatnya, Dalam Hal Terdapat Data Yang Dipalsukan Oleh Para Pihak.

- c) Studi Kepustakaan, yaitu suatu bentuk pengumpulan data dengan cara membaca buku literatur, hasil penelitian terdahulu, dan membaca dokumen, peraturan perundang- undangan yang berhubungan dengan obyek penelitian.

5. Teknik Analisis Data

²⁰ H.B. Soetopo. 1988. Pengantar Penelitian Kualitatif. Surakarta : UNS Press.

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini adalah metode interpretasi yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisis data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

H. SISTEMATIKA PENULISAN TESIS

Untuk memberikan gambaran secara garis besar mengenai penyusunan penulisan analisis hukum ini, maka penulis anggap perlu untuk menyertakan sistematika penulisan skripsi ini. Adapun sistematika penulisan ini penulis membagi kedalam beberapa bab yang mana antara bab satu dengan bab berikutnya masih ada keterkaitan, diantaranya adalah sebagai berikut ;

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab ini penulis akan menguraikan dan membahas mengenai latar belakang masalah,

rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, Kerangka konseptual,, Kerangka teoritis, Metode penelitian, dan Sistematika penulisan tesis.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Pada bab ini penulis membahas mengenai tinjauan umum tentang tanah dan hak atas tanah, tinjauan umum tentang jual beli tanah, tinjauan umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), tinjauan umum tentang peralihan hak dan tinjauan umum tentang jual beli tanah menurut hukum islam.

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini merupakan penjelasan dari hasil penelitian yang diperoleh peneliti di lapangan dan pembahasannya yang meliputi deskripsi lokasi penelitian, tentang bagaimana tanggungjawab pejabat pembuat akta tanah (PPAT) terhadap akta jual beli tanah yang dibuatnya, dalam hal terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak dan bagaimana akibat hukumnya terhadap akta jual beli tanah yang terdapat data yang dipalsukan oleh para pihak.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini memuat kesimpulan dan saran yang merupakan bagian penghubung antar bab di atas dan penutup dari tesis ini.