

TESIS

**AKIBAT HUKUM TERHADAP AKTA PPAT YANG TIDAK
DIBACAKAN**



KFB
KE
TMK. 85/16

Wij
a



OLEH :

HERIANTO WIJAYA, S.H.
NIM. 031414253025

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2016**

AKIBAT HUKUM TERHADAP AKTA PPAT YANG TIDAK

DIBACAKAN

TESIS

Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan

Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga

Oleh

HARIANTO WIJAYA, S.H.

NIM. 031414253025

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS AIRLANGGA

SURABAYA

2016

LEMBAR PENGESAHAN

Tesis ini telah disetujui pada

tanggal 27 Juni 2016

Oleh

Dosen Pembimbing :



Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H.

NIP.196806031993032001



Mengetahui :

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Airlangga



Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum.

NIP.196808101992031002

Tesis ini telah diuji dan dipertahankan dihadapan

Panitia Penguji pada tanggal 13 Juni 2016.

Panitia Penguji Tesis :

Ketua : Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S.

Anggota : 1. Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum

2. Dr. Urip Santoso, S.H., M.H.

3. Dr. Sri Winarsih, S.H., M.H.

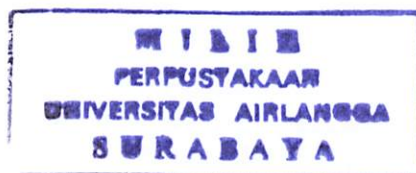
ABSTRAK

Tesis ini berjudul “Akibat Hukum Terhadap Akta PPAT Yang Tidak Dibacakan” dengan 2 (dua) pokok permasalahan yaitu : (1) Kewenangan PPAT dalam membuat akta tanah. (2) Akibat hukum terhadap PPAT yang melanggar ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Penelitian ini adalah jenis penelitian hukum yaitu penelitian yang bertujuan untuk menemukan preskripsi terhadap suatu permasalahan hukum. Disamping itu penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*) dan studi kasus (*case study*).

Hasil penelitian dari tesis ini menunjukkan bahwa Kewenangan yang dimiliki oleh PPAT bersumber dari Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimana PPAT ditunjuk untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan Pendaftaran Tanah dan Asas Mutakhir yang ditentukan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Ada dua kewenangan yang dimiliki yaitu kewenangan sebagai Pejabat Umum untuk membuat akta otentik dan kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara. Terhadap kasus PPAT YA, maka akta PPAT akan turun derajatnya dari akta otentik menjadi akta dibawah tangan. PPAT YA dapat dikenakan sanksi kode etik dan sanksi administratif.

Kata Kunci : PPAT, Akta PPAT, Akta PPAT yang tidak dibacakan.



ABSTRACT

The thesis entitled “*Akibat Hukum Terhadap Akta PPAT yang Tidak Dibacakan* (Legal Consequences of Unread LRO Deeds)” discusses two main issues. They are the authorities owned by a Land Registry Officer (*Petugas Pembuat Akta Tanah/PPAT*) and the legal consequences of LRO deeds that violate the provisions of Article 22 Government Regulation Number 37 Year 1998.

This is a legal study aims to find prescription on legal issues. In this study, the writer applied statute approach, conceptual approach, and case study.

The findings of this study show that the source of authority owned by a Land Registry Officer is stated on Article 6 Paragraph (2) Government Regulation Number 24 Year 1997. LRO is appointed to assist the Head of Land Agency in registering land and implementing update principle provisioned on Article 2 Government Regulation Number 28 Year 1997. There are two authorities owned by a LRO, namely authority as a public officer to issue authentic deeds and authority to issue Administrative Court verdict. Related to the case of LRO YA, the deed will be downgraded from an authentic deed to an underhand deed and LRO YA may be charged with code of conduct sanction and administrative sanction.

Keywords: LRO, LRO Deed, Unread LRO Deed



KATA PENGANTAR

Puji syukur kepada Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan pertolonganNya penulisan tesis ini dapat terselesaikan dengan judul : AKIBAT HUKUM TERHADAP AKTA PPAT YANG TIDAK DIBACAKAN. Penulis menyadari bahwa penulisan tesis ini tidak terlepas dari bimbingan, bantuan dan dukungan dari berbagai pihak.

Pada kesempatan ini penulisingin mengucapkan terimakasih yang sebesar-besarnya kepada seluruh pihak yakni :

1. Bapak Prof. Dr. Eman Ramelan, S.H., M.H (Alm) selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga yang telah memberikan ilmu dan kesempatan kepada penulis untuk belajar serta menempuh perkuliahan untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan di Universitas Airlangga.
2. Ibu Nurul Barizah, S.H., LL.M., Ph.D. selaku Plt. Dekan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
3. Bapak Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum. selaku Kepala Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
4. Ibu Dr. Sri Winarsi, S.H., M.H. selaku dosen pembimbing dalam pembuatan tesis ini yang telah bersedia meluangkan waktunya dan memberikan berbagai arahan kepada penulis dalam penulisan tesis ini.
5. Prof. Dr. Sri Hajati, S.H., M.S, Dr. Agus Sekarmadji, S.H., M.Hum. dan Dr. Urip Santoso, S.H., M.H. selaku tim penguji tesis yang telah memberi saran dan masukan demi sempurnanya penulisan tesis ini.

6. Seluruh dosen pengajar Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
7. Kedua Orang Tua tercinta Papa Tonny Wijaya dan Mama Anny yang tidak putus-putusnya memberi dukungan moril maupun materiil kepada penulis dalam menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
8. Saudara Seperjuangan Agung Al Hafid, Muhammad Ridha Febriyani dan I Dewa Gede Zulfan Raydika yang selalu kompak bersama-sama menyelesaikan pendidikan di Magister Kenotariatan Universitas Airlangga.
9. Seluruh teman-teman kelas pagi Magister Kenotariatan angkatan 2014.
10. Seluruh staff administrasi Magister Kenotriatan Universitas Airlangga yang telah banyak membantu penulis selama proses perkuliahan.
11. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu-persatu, yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan tesis ini.

Akhir kata penulis menyadari bahwa dalam penulisan ini mungkin masih terdapat ketidak sempurnaan. Oleh karenanya saran dan kritik yang membangun akan sangat diharapkan dalam rangka penyempurnaan penulisan ini. Besar harapan penulis agar tesis ini dapat bermanfaat bagi pembaca khususnya bagi almamater Universitas Airlangga.

Surabaya, 27 Juni 2016

Herianto Wijaya, S.H.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
LEMBAR PENGUJI	iii
ABSTRAK	iv
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I : PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang Masalah	1
2. Rumusan Masalah	7
3. Tujuan Penelitian	7
4. Manfaat Penelitian	8
5. Kajian Pustaka	8
5.1 Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah	8
5.2 Etika Profesi PPAT	13
6. Metode Penelitian	21
6.1 Tipe Penelitian	21
6.2 Pendekatan Masalah	21
6.3 Bahan Hukum	22

6.4	Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum	23
6.5	Analisis Bahan Hukum	23
7.	Pertanggungjawaban Sistematika	24
BAB II : KEWENANGAN PPAT DALAM PEMBUATAN AKTA		
	TANAH.....	26
2.1	Peran dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah	26
2.2	Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Akta Otentik	33
2.3	Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Bukan Merupakan Keputusan Tata Usaha Negara	42
BAB III : AKIBAT HUKUM TERHADAP PPAT YANG MELANGGAR		
	KETENTUAN PASAL 22 PERATURAN PEMERINTAH	
	NOMOR 37 TAHUN 1998	47
3.1	Konsekuensi Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Tidak Dibacakan.....	47
3.2	Akibat Hukum Terhadap PPAT	51
BAB IV : PENUTUP		
		64
4.1	Kesimpulan	64
4.2	Saran	65

DAFTAR BACAAN

BAB I
PENDAHULUAN



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

Dalam kehidupan saat ini sering terjadi perbuatan-perbuatan hukum yang merupakan kegiatan sehari-hari dalam masyarakat. Perbuatan-perbuatan hukum itu salah satunya yaitu peralihan hak atas tanah. Perbuatan hukum ini termasuk sebagai kegiatan pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah erat kaitannya dengan peran Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pendaftaran tanah itu dilakukan agar memperoleh kepastian hukum terhadap hak atas tanah. Hak atas tanah merupakan perwujudan dari hak menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945) yaitu menentukan bahwa bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Pengaturan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang- Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang merupakan Hukum Tanah Nasional dimana menggantikan ketentuan-ketentuan mengenai tanah yang ditetapkan oleh Hindia Belanda. Pada Pasal 2 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa hak menguasai dari Negara meliputi kewenangan untuk:

- a. mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa Indonesia;
- b. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;

- c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air, dan ruang angkasa tersebut.

Sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 4 UUPA bahwa tanah merupakan permukaan bumi sehingga tanah termasuk dalam lingkup hak menguasai Negara dan karena itu ditentukan macam-macam hak atas tanah. Hak-hak atas tanah yang dimaksud itu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 UUPA yaitu:

- a. hak milik;
- b. hak guna-usaha;
- c. hak guna bangunan;
- d. hak pakai;
- e. hak sewa;
- f. hak membuka tanah;
- g. hak memungut hasil hutan;
- h. hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak yang tersebut diatas yang akan ditetapkan dengan Undang-Undang serta hak-hak yang sifatnya sementara sebagai yang disebutkan dalam Pasal 53.

Untuk menjamin kepastian hukum terhadap hak atas tanah maka menurut Pasal 19 UUPA diadakan pendaftaran tanah. Pengaturan tentang pendaftaran tanah diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997). Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 memberi rumusan mengenai pengertian dari pendaftaran tanah yaitu:

Rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pelaksanaan dari pendaftaran ini meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*). Pada kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.¹ Pada kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah terhadap data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat ini disesuaikan dengan perubahan-perubahan yang terjadi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.² Terhadap data yang tersedia di Kantor Pertanahan agar selalu tercapai asas mutakhir dalam pelaksanaan pendaftaran tanah maka pemegang hak wajib mendaftarkan perubahan-perubahan yang dimaksud kepada Kantor Pertanahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Tetapi tidak semua hak atas tanah menjadi obyek dari pendaftaran tanah. Obyek dari pendaftaran tanah ditentukan dalam Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 hanya meliputi:

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai;
- b. tanah hak pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah Negara.

¹Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksaaannya*, Cet. 12, DJAMBATAN, Jakarta, 2008, h. 474.

²Urip Santoso, *PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta)*, PT Revka Petra Media, Surabaya, 2015, h. 19.

Obyek pendaftaran tanah bila dikaitkan dengan system pendaftaran tanah menggunakan system pendaftaran hak (*registration of titles*) bukan sistem pendaftaran akta (*registration of deed*).³ Sistem pendaftaran hak tampak dengan adanya Buku Tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang terhimpun dan disajikan serta diterbitkan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak yang didaftar.⁴ Sedangkan dalam pendaftaran akta, yang didaftarkan bukan haknya, melainkan justru aktanya yang didaftar yaitu dokumen-dokumen yang membuktikan diciptakannya hak yang bersangkutan dan dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum mengenai hak tersebut kemudian.⁵

Terhadap obyek pendaftaran tanah yang ditentukan tersebut, pemegang hak yang telah dibukukandalam Buku Tanah kecuali tanah negaraakan diberikan sertipikat hak atas tanah untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum. Maka memperoleh sertipikat, bukan sekedar fasilitas, melainkan merupakan hak pemegang hak atas tanah yang dijamin Undang-Undang.⁶ Ketentuan pada Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menentukan bahwa kegiatan pendaftaran tanah itu dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan dengan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu. Menurut Urip Santoso bahwa:

Kata “dibantu” dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tidak berarti bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan bawahan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota meskipun Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak dapat diperintah oleh Kepala Kantor Pertanahan

³*Ibid*, h. 12.

⁴*Ibid*, dikutip dari A.P. Parlindungan, *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Maju, Bandung, 1991, h.480.

⁵*Ibid*.

⁶Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h.472.

Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas, jabatan, dan kewenangannya. Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas, jabatan, dan kewenangannya.⁷

Selain itu juga pada ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 mengenai pemindahan hak menentukan bahwa dalam pemindahan hak itu kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Dari hal ini tampak bahwa peran PPAT dalam kegiatan pendaftaran tanah itu sangat penting. Pasal 1 Angka 24 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 menentukan bahwa “PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu”. Boedi Harsono mengatakan: “Telah dikemukakan bahwa tugas PPAT adalah membuat akta tanah. Tetapi tidak semua akta tanah pembuatannya ditugaskan kepada PPAT”.⁸ Pengaturan lebih lanjut mengenai PPAT yaitu pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Tugas pokok dari PPAT ditentukan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 yaitu:

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.

Dalam melaksanakan tugasnya itu PPAT wajib mematuhi segala ketentuan-ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Salah satunya yaitu ketentuan dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 yang menentukan bahwa: “Akta PPAT harus dibacakan/dijelaskan isinya kepada para pihak dengan

⁷Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 108.

⁸Boedi Harsono, “PPAT, AKTA PPAT DAN PERMASALAHANNYA”, *Yuridika*, No 2 Th. V, Maret-April 1990, h.70.

dihadiri sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi, dan PPAT". Tetapi dalam prakteknya tidak semua PPAT mematuhi ketentuan pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998.

Pelanggaran ini terjadi juga pada penulis, dengan kronologinya sebagai berikut :

- a. Wandy Handoyo Chandra berniat untuk menghibahkan sebidang tanah kepada penulis beserta dengan saudara penulis yaitu : Adi Wijaya, Harsono Wijaya, Hadi Susilo Wijaya dan Henry Wijaya . Sebidang tanah tersebut bersertipikat Hak Milik Nomor 01588 sebagaimana yang diuraikan dalam Surat Ukur tanggal 28 Agustus 2014 Nomor 658/Kr.AP/2014, seluas 244 m², dengan Nomor Identifikasi Bidang Tanah : 16.07.01.04.01995, dan Surat Pemberitahuan Pajak Terhutang Pajak Bumi dan Bangunan (SPPTPBB) Nomor Objek Pajak : 64.73.030.004.008-0217.0 yang terletak di Jalan Mulawarman RT.17 Tarakan.
- b. Pada tanggal 1 Februari 2015, Wandy Handoyo Chandra beserta istrinya sebagai pihak pertama dengan pihak kedua kecuali penulis menghadap PPAT YA. Kemudian dibuat Akta Hibah Nomor 089/2015, pembacaan dilakukan oleh PPAT YA kepada pihak pertama, pihak kedua kecuali penulis, dan saksi. Kemudian ditandatangani akta tersebut setelah pembacaan dilakukan. Sedangkan kolom tanda tangan penulis dikosongkan. Akta Hibah tersebut dibuat dengan tanggal maju yaitu tanggal 28 April 2015.

- c. Pada tanggal 17 Februari penulis akhirnya dapat menghadap PPAT YA karena masih kuliah di Surabaya. PPAT YA hanya meminta penulis untuk memberi paraf pada setiap halaman dan membubuhkan tanda tangan di akhir akta hibah PPAT tersebut tanpa dilakukan pembacaan oleh PPAT YA.

Terhadap pelanggaran itu dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tidak ditemukan konsekuensi yuridis terhadap akta PPAT itu. Selain itu juga terhadap PPAT yang melanggar juga tidak ditentukan secara tegas tanggung jawab hukum yang harus dipikul padahal menurut ketentuan pada Pasal 28 ayat (4) huruf i Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana bahwa tindakan tidak membacakan akta PPAT dihadapan para pihak merupakan suatu pelanggaran berat. Oleh karena itu menarik bagi saya untuk menulis tesis dengan judul: "Akibat Hukum Terhadap Akta PPAT Yang Tidak Dibacakan".

2. Rumusan masalah

Berdasarkan uraian latar belakang permasalahan diatas, maka permasalahan yang dikaji adalah:

- a. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta tanah.
- b. Akibat hukum terhadap PPAT yang melanggar ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

3. Tujuan Penelitian

Tujuan yang hendak dicapai dari penulisan ini adalah:

- a. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis kewenangan PPAT dalam pembuatan akta tanah.
- b. Untuk mengetahui, memahami, dan menganalisis akibat hukum terhadap PPAT yang melanggar ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari penulisan ini adalah:

- a. Manfaat teoritis, dengan penelitian ini diharapkan dapat menambah pemahaman ilmu hukum dibidang pertanahan khususnya mengenai PPAT dan akta PPAT.
- b. Manfaat praktis, dengan penelitian ini diharapkan dapat memberi sumbangan pemikiran terhadap pihak-pihak yang melakukan perbuatan-perbuatan hukum terhadap hak atas tanah maupun hak atas Satuan Rumah Susun yang melibatkan peran PPAT.

5. Kajian Pustaka

5.1 Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Ketentuan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebankan Hak Tanggungan. Kemudian pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun

1997 mengenai kedudukan PPAT dalam kegiatan pendaftaran tanah dimana PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan menurut Peraturan Pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Peraturan perundang-undangan tersebut yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 mengenai jabatan dan kewenangan PPAT serta Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 sebagai peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 2009 yang merupakan perubahan atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006. Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 memberi definisi mengenai PPAT yaitu pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Atas Satuan Rumah Susun. Lebih lanjut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa yang dimaksud perbuatan hukum pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

- a. jual beli;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbrens*);
- e. pembagian hak bersama;
- f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g. pemberian Hak Tanggungan;
- h. pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Ketentuan tersebut membatasi kewenangan dari PPAT yaitu hanya sebatas yang ditentukan tersebut, selain itu bukan kewenangan dari PPAT.

Untuk menjadi PPAT ditentukan juga syarat- syarat yang diatur oleh Pasal 6 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 yang menentukan bahwa:

- a. berkewarganegaraan Indonesia;
- b. berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- c. berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d. belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
- g. lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Abib Hadjie: “Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dikualifikasikan sebagai pejabat umum dan diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu di bidang peralihan dan pembebanan hak atas tanah”.⁹ Lebih lanjut Urip Santoso mengatakan bahwa: “Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang diberi kewenangan untuk membuat akta perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”.¹⁰ Selain itu menurut A.A. Andi Prajitno :

PPAT adalah pejabat yang ditunjuk dengan Surat Keputusan Pemerintah dalam hal ini sekarang dikeluarkan oleh Kepala BPN untuk mewakili sebagian tugas Negara yaitu membuat akta atau dokumen yang diperlukan oleh Negara berkaitan dengan penertiban pelaksanaan peraturan pertanahan dan pendaftaran asset (kekayaan) negara berupa tanah dalam melayani kebutuhan masyarakat (*public service*) di bidang hukum keperdataan dengan obyek tanah sebagaimana tercantum pada UUPA dan dapat disimpulkan PPAT mempunyai peranan penting dalam kewenangannya membuat alat bukti tentang Perbuatan Hukum tertentu mengenai pengalihan, pembebanan Hak Atas Tanah yang dijadikan dasar

⁹Habib Adjie, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris dan PPAT*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 91.

¹⁰Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 70.

Pendaftaran Hak Atas Tanah pada Direktorat Jendral Agraria sekarang pada Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.¹¹

Dapat disimpulkan bahwa PPAT berwenang atau mempunyai atau diberi kewenangan untuk membuat (*to make*) akta PPAT, bukan mengisi (*to fill*) blanko/formulir akta buatan instansi lain.¹² Selain itu juga dari definisi-definisi tersebut menunjukkan bahwa PPAT sebagai pejabat umum. Pejabat Umum adalah orang yang diangkat oleh Instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum dibidang atau kegiatan tertentu.¹³

Dengan demikian maka PPAT sebagai pejabat umum berkedudukan :¹⁴

1. *Independent* (mandiri).
2. Imparsial (tidak memihak).
3. Bukan bawahan atau subordinasi pihak lain yang mengangkatnya.
4. Mempunyai wewenang yang telah ditentukan berdasarkan aturan hukum yang mengatur jabatan tersebut (atributif).
5. Akutanbilitasnya kepada masyarakat, Negara, dan Tuhan.

Pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 menentukan ada 3 macam PPAT yaitu:

- a. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Atas Satuan Rumah Susun;
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

¹¹A.A. Andi Prajitno, *PENGETAHUAN PRAKTIS TENTANG APA DAN SIAPA PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah)*, Selaras, Malang, 2013, h. 33.

¹²Habib Adjie, *Op. Cit.*, h. 92.

¹³Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 483.

¹⁴ Habib Adjie, *Op. Cit.*, h. 102.

- c. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintahan tertentu.

Dalam pasal 1 ini dikenal PPAT baik itu notaris atau yang khusus menempuh ujian PPAT. Demikian pula dikenal PPAT sementara yaitu Camat atau Kepala Desa tertentu untuk melaksanakan tugas PPAT, karena di daerah tersebut belum cukup PPAT.¹⁵

Mengenai PPAT Sementara dan PPAT Khusus ditentukan syarat-syaratnya menurut ketentuan pada Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 menentukan bahwa:

(3) untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat dibawah ini sebagai PPAT sementara atau PPAT Khusus:

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

Dengan ketentuan tersebut maka Camat tidak otomatis menjadi PPAT Sementara karena perlu surat pengangkatan oleh Menteri Agraria dan telah disumpah sebagai PPAT, begitu juga dengan Camat yang merupakan PPAT

¹⁵A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No.24 Tahun1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No.37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, 2009, h. 178.

Sementara telah berganti maka Camat penggantinya juga tidak otomatis menjadi PPAT Sementara.¹⁶

5.2 Etika Profesi PPAT

Profesi pada hakekatnya merupakan suatu pekerjaan yang terhormat karena memberikan pelayanan yang profesional dengan ketulusan hati dan itikad baik untuk kepentingan masyarakat. Dalam memberikan pelayanannya tersebut pengemban profesi mengerahkan seluruh pengetahuan dan keahliannya untuk memberikan pelayanan yang bermutu dan bermatabat demi kepentingan masyarakat. Menurut Seotandyo Wignjosoebroto:

“Profesionalisme adalah suatu kekuatan antithesis yang dianut sejumlah kelompok sosial yang berkeahlian yang mencoba bertahan untuk menegakkan status dan kehormatan dirinya dalam masyarakat dengan menyatakan bahwa keahlian yang mereka kuasai bukanlah komoditas jasa yang hendak diperjualbelikan (demi nafkah) melainkan suatu kebajikan yang hendak diabdikan (demi kesejahteraan sesama dalam masyarakat dan demi kehormatan diri)”. Jasa yang dibaktikan kaum professional kepada sesama bukanlah dimaksudkan untuk mencari imbalan upah-upah yang akan mendegradasi mereka menjadi orang-orang upahan yang hina, melainkan untuk menegakkan kehormatan sehubungan dengan tekad dan itikadnya yang ikhlas untuk mengamalkan kemampuan dan kemaslahatan umum.¹⁷

Profesi berbeda dengan pekerjaan pada umumnya, karena itu ada ciri yang membedakan profesi dengan pekerjaan pada umumnya. Menurut Ignatius Ridwan Widyadharma bahwa ciri profesi pada umumnya yaitu: “adanya pengetahuan yang khusus, adanya standar dan kaidah moral, bekerja dengan orientasi pada pengabdian dan kepentingan masyarakat, adanya izin khusus untuk menjalankan

¹⁶*Ibid*, h. 186.

¹⁷Seotandyo Wignjosoebroto, “Profesi dan Profesionalisma: Sebuah Tinjauan Sosial Budaya, Dikaitkan Secara Khusus Dengan Masalah Perkembangan Profesi Hukum Di Indonesia”, *Yuridika*, No.6 Tahun VI, November-Desember 1991, h. 2-3.

profesi, adanya pula organisasi profesi tersebut”.¹⁸ Berkaitan dengan keberadaan suatu profesi ada etika yang juga mengatur bagaimana seorang yang berprofesi itu harus bersikap maupun bertanggung jawab. Menurut Ignatius Ridwan Widyadharna bahwa etika termasuk Kode Etik itu dimaksudkan untuk membawa suatu Profesi dalam menjalankan profesinya supaya betul-betul mencerminkan pekerjaan Profesional yang bermoral dengan motivasi dan orientasi pada ketrampilan intelektual serta berargumentasi secara rasional dan kritis.¹⁹

PPAT merupakan suatu profesi dimana IPPAT adalah merupakan organisasi bagi profesi PPAT. Sebagai organisasi profesi, IPPAT membentuk kode etik PPAT sebagai suatu standar moral bagi PPAT dalam menjalankan tugasnya. Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 2 Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengubahan ke – II Hasil penyesuaian dengan Perubahan Anggaran Dasar Keputusan Kongres IV IPPAT di Surabaya tanggal 31 Agustus- 1 September 2007 bahwa Kode etik berlaku bagi serta wajib ditaati oleh setiap dan semua anggota Perkumpulan IPPAT dan semua orang yang menjalankan tugas jabatan sebagai PPAT, termasuk para PPAT pengganti. Artinya bahwa kode etik ini berlaku bagi setiap PPAT walaupun ia belum terdaftar sebagai anggota IPPAT. Keharusan untuk menaati kode etik ini dikuatkan lagi dengan ketentuan pada Pasal 69 ayat (5) dan Pasal 28 ayat (2) huruf c Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pada Pasal 69 ayat (5) menyatakan

¹⁸Ignatius Ridwan Widyadharna, *Etika Profesi Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996, h .13.

¹⁹*Ibid*, h. 8-9.

bahwa PPAT dan PPAT Sementara wajib mentaati Kode Etik Profesi PPAT dan pada pasal 28 ayat (2) huruf c menyatakan bahwa PPAT dapat diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan Pertanahan karena melanggar kode etik profesi, dimana kode etik ini adalah kode etik yang diatur oleh IPPAT. Dengan adanya ketentuan ini tentu setiap PPAT walaupun yang belum terdaftar sebagai anggota IPPAT tetap tunduk pada aturan kode etik karena bila ditemukan pelanggaran maka IPPAT dapat melaporkannya sehingga berakibat pemberhentian dengan tidak hormat dari jabatan PPAT.

PPAT memiliki peran yang penting untuk masyarakat sehingga perlu ada kode etik yang ditentukan oleh IPPAT dalam mengatur tingkah laku PPAT sebagai profesi sehingga orientasi tetap pada pengabdian dan kepentingan masyarakat. John Pieris mengatakan bahwa: “tanpa suatu refleksi seseorang merasa terpanggil untuk bekerja di dalam profesinya, mustahil ia dalam profesinya akan taat pada kode etik”.²⁰ Oleh karena itu menjadi seorang PPAT itu tidak mudah. Banyak kewajiban-kewajiban yang harus dipenuhi dalam kegiatannya sehari-hari sehingga bila tidak didasari oleh “rasa terpanggil” untuk menjadi PPAT akan sulit menaati kode etik profesi.

Melihat pentingnya peran PPAT dalam masyarakat maka pemerintah melakukan kontrol pada profesi PPAT dengan memberikan ketentuan perundang-undangan, salah satunya adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan juga Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 yang telah dirubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23

²⁰John Pieris, *Etika Dan Penegakan Kode Etik Profesi Hukum (ADVOKAT)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2008, h. 54.

Tahun 2009. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pada Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT. Mengenai pembinaan dan pengawasan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 sebagai ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu pada Pasal 65 dan Pasal 66 yaitu bahwa pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Pembinaan dan pengawasan sebagai berikut:

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan terhadap PPAT adalah:

1. Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan;
2. Pembinaan dan pengawasan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam pelaksanaannya oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Badan sebagai berikut:

- a. Memberikan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT;
- b. Memberikan arahan pada semua pemangku kepentingan yang berkaitan dengan ke-PPAT-an;
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas organisasi profesi PPAT agar tetap berjalan sesuai dengan arah dan tujuannya;

- d. Menjalankan tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sebagaimana mestinya;
- e. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dan PPAT Sementara dalam rangka menjalankan kode etik profesi PPAT.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagai berikut:

- a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Membantu melakukan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan atau petunjuk teknis;
- c. Secara periodik melakukan pengawasan ke kantor PPAT guna memastikan ketertiban administrasi, pelaksanaan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ke-PPAT-an.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai berikut:

- a. Membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan;
- b. Memeriksa akta yang dibuat PPAT dan memberitahukan secara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya;
- c. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Ketentuan yang sudah diatur dan diawasi Pemerintah tersebut ternyata tidak mencakup kaidah moral PPAT terhadap kliennya sendiri maupun pada sesama profesi. Terkait dengan kaidah moral yang harus ditaati oleh PPAT ini maka IPPAT sebagai organisasi profesi PPAT menentukan kode etik yang harus dipatuhi setiap PPAT. Selain itu juga IPPAT membentuk adanya badan pengawas yang khusus mengawasi kegiatan PPAT. Berdasarkan hasil kongras II IPPAT yang dilaksanakan di Denpasar-Bali tanggal 7-8 September 2000 telah mengesahkan perubahan anggaran dasar IPPAT yang didalam salah satu ketentuannya menyebutkan kode etik diatur secara tersendiri dan disahkan oleh kongres untuk memelihara martabat PPAT, sedangkan di Pasal 20 menyebutkan bahwa untuk menjaga terlaksananya Kode Etik PPAT diadakan Dewan Kehormatan yang disebut Dewan Kehormatan Pusat dan Dewan Kehormatan Daerah.²¹

Dewan Kehormatan memiliki wewenang untuk melakukan pemeriksaan dan menjatuhkan sanksi kepada anggota IPPAT yang melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik PPAT. Dewan kehormatan ini dibagi menjadi Dewan Kehormatan Pusat dan Dewan Kehormatan Daerah yang memiliki wewenang masing-masing. Dari ketentuan pada Pasal 9 dan Pasal 10 Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengubahan ke – II Hasil Penyesuaian dengan Perubahan Anggaran Dasar Keputusan Kongres IV IPPAT di Surabaya tanggal 31 Agustus – 1 September 2007 bahwa wewenang Majelis Kehormatan Daerah dan Majelis

²¹Novia Nur Rahayu, "Tinjauan tentang PPAT Khususnya Mengenai Tanggung Jawab Profesi PPAT dan Perlindungan Hukumnya dalam Pembuatan Akta Jual Beli", *Tesis*, Magister Kenotariatan Universitas Airlangga, Surabaya, 2003, h. 39.

Kehormatan Pusat dalam memeriksa dan menjatuhkan sanksi kepada anggota IPPAT yaitu:

1. Majelis Kehormatan Wilayah Ditingkat Pertama.

Majelis Kehormatan Wilayah terdiri dari 3 orang anggota dengan susunan seorang ketua, seorang wakil ketua, dan seorang sekretaris. Anggota Majelis Kehormatan Wilayah dipilih dan bertanggung jawab kepada Konferensi Wilayah atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Tugas dan kewajiban tersebut untuk memberikan bimbingan dan melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pentaatan Kode Etik Profesi oleh para anggota perkumpulan di daerah masing-masing.

Majelis Kehormatan Wilayah diwajibkan untuk memberikan putusan atas kasus atau perkara pelanggaran Kode Etik yang diperiksanya dalam waktu 30 hari setelah pengaduan diajukan kepada Majelis Kehormatan Wilayah atau ditemukan fakta pelanggaran Kode Etik oleh Majelis Kehormatan Wilayah. Wewenang Majelis Kehormatan Wilayah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya, yaitu:

- a. Memberikan dan menyampaikan usul dan saran yang ada hubungannya dengan Kode Etik dan pembinaan kebersamaan profesi (*corpsgeest*) baik kepada pengurus wilayah, pengurus daerah ataupun kepada para anggota.
- b. Menolak atau menerima pengaduan atas pelanggaran Kode Etik.
- c. Menyelenggarakan sidang pemeriksaan pelanggaran Kode Etik pada tingkat pertama dan menjatuhkan sanksi.

2. Majelis Kehormatan Pusat Ditingkat Banding

Majelis Kehormatan Pusat terdiri dari 5 orang anggota dengan susunan seorang ketua, seorang wakil ketua, seorang sekretaris dan dua orang anggota. Anggota Majelis Kehormatan Pusat dipilih dan bertanggung jawab kepada Kongres atas pelaksanaan tugas dan kewajibannya. Tugas dan kewajiban Majelis Kehormatan Pusat untuk memberikan bimbingan dan melakukan pengawasan dalam pelaksanaan pentaatan Kode Etik oleh para anggota perkumpulan.

Majelis Kehormatan Pusat dalam menjalankan Tugas dan Kewajibannya mempunyai kewenangan untuk:

- a. Memberikan dan menyampaikan usul serta saran yang ada hubungan Kode Etik dan pembinaan rasa kebersamaan profesi (*corpsgeest*) kepada Pengurus Pusat;
- b. Menyelenggarakan sidang pemeriksaan pelanggaran Kode Etik pada tingkat banding dan menjatuhkan sanksi.

Dengan adanya pengawasan dari Pemerintah dan IPPAT ini, PPAT sebagai profesi diharapkan dapat menjaga kepercayaan yang diberikan oleh masyarakat atas pelayanan di bidang pembuatan akta otentik mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Tetapi dengan pengawasan ini juga tidak menutup kemungkinan adanya pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT itu dalam melaksanakan tugasnya. Dalam prakteknya, masih saja seringkali dijumpai banyak pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, yang menunjukkan bahwa pengawasan yang dilakukan ini belum efektif.

6. Metode Penelitian

6.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penulisan ini adalah Penelitian hukum. Tidak perlu menggunakan istilah penelitian normatif karena istilah *legal research* atau bahasa Belanda *rechtsonderzoek* selalu normatif.²² Penelitian hukum merupakan suatu kegiatan *know-how* dalam ilmu hukum, bukan sekedar *know-about*.²³ Sebagai kegiatan *know-how*, penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi.²⁴ Disinilah dibutuhkan kemampuan untuk mengidentifikasi masalah hukum, melakukan penalaran hukum, menganalisis masalah yang dihadapi dan kemudian memberikan pemecahan atas masalah tersebut.²⁵

6.2 Pendekatan Masalah

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*), pendekatan konseptual (*conceptual approach*), dan studi kasus (*case study*). Pendekatan undang-undang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.²⁶ Dimana isu hukum yang dibahas yakni tentang kewenangan PPAT dalam pembuatan akta tanah dan akibat hukum terhadap PPAT yang melakukan pelanggaran ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*)

²²Peter Mahmud. Marzuki, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-9, Kencana, Jakarta, 2014, h. 55.

²³*Ibid*, h. 60.

²⁴*Ibid*.

²⁵*Ibid*.

²⁶*Ibid*, h. 133.

beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.²⁷ Digunakan untuk mengkaji dan menganalisis kerangka pikir atau kerangka konseptual maupun landasan teoritis sesuai dengan tujuan penelitian ini yakni mencari apa saja kewenangan yang dimiliki PPAT dalam pembuatan akta tanah dan tanggung jawab PPAT akibat pelanggaran ketentuan pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 beserta akibat hukum pada akta PPAT. Studi kasus (*case study*) merupakan suatu studi terhadap kasus dari berbagai aspek hukum. Dalam penelitian ini dipakai kasus yang dialami oleh penulis yaitu kasus pada akta hibah nomor 089/2015 yang dibuat oleh PPAT YA.

6.3 Bahan Hukum

Sumber-sumber penelitian hukum dapat dibedakan menjadi dua yaitu:

- a. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan, dan putusan pengadilan.²⁸ Bahan Hukum Primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah peraturan perundang-undangan yang terkait dengan PPAT.
- b. Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi yang meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.²⁹ Bahan hukum sekunder yang digunakan penulis dalam

²⁷*Ibid*, h. 135.

²⁸*Ibid*, h. 181.

²⁹*Ibid*.

penelitian ini meliputi bahan-bahan yang mendukung bahan hukum primer seperti buku-buku teks tentang PPAT, buku teks tentang etika profesi, pendapat yang berasal dari ahli-ahli hukum yang diakui dan terkemuka mengenai materi penelitian

6.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Dalam memperoleh bahan hukum yang lengkap, pengumpulan bahan hukum dengan studi kepustakaan dilakukan dengan menggunakan metode bola salju (*snow ball theory*), akan diinventarisasi dan diidentifikasi untuk selanjutnya digunakan dalam menganalisis permasalahan dalam tesis ini. Dalam menginventarisasi dan indentifikasi bahan hukum menggunakan sistem kartu (*card system*) yang penatalaksanaannya dilakukan dengan secara kritis, logis, dan sistematis.³⁰ Sehingga dapat mempermudah dalam menganalisis permasalahan yang diajukan.

6.5 Analisis Bahan Hukum

Setelah dikumpulkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder maka dilakukan analisis dengan menggunakan metode interpretasi. Metode interpretasi yang digunakan dalam penelitian ini adalah interpretasi gramatikal dan interpretasi sistematis. Interpretasi gramatikal yaitu cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susun kata atau bunyinya, yang selanjutnya digunakan untuk mengkaji isu hukum yang dihadapi yaitu akibat hukum terhadap akta PPAT. Interpretasi sistematis adalah menafsirkan peraturan

³⁰Agus Yudha Hernoko, *Hukum PerjanjianAsas Proposionalitas dalam Kontrak Komersial*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2010, h. 42.

perundang-undangan dengan menghubungkannya dengan undang-undang lain, karena terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistim perundang-undangan yang berlaku dan tidak mungkin suatu undang-undang berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan lain. Interpretasi sistematis ini digunakan untuk mengkaji isu hukum mengenai wewenang PPAT dalam pembuatan akta tanah dan tanggung jawab PPAT.

7. Pertanggungjawaban Sistematis

Bab I adalah pendahuluan, yang berisi gambaran umum permasalahan. Bab I ini berfungsi sebagai pengantar yang sifatnya umum untuk menuju ke pembahasan rumusan masalah. Sub babnya terdiri dari latar belakang dan rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, landasan teori, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematis. Berdasarkan komposisi dari Bab I diharapkan pembaca segera dapat mengerti arah substansi pada pembahasan pada bab-bab berikutnya.

Bab II dengan judul “Kewenangan PPAT Dalam Pembuatan Akta Tanah”. Bab ini beranjak dari ketentuan pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Oleh karena itu pada bab ini akan dibahas mengenai peran dan wewenang PPAT, Akta PPAT sebagai akta otentik dan Akta PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara. Dari pembahasan tersebut kemudian dianalisis apa saja kewenangan PPAT dalam pembuatan akta tanah.

Bab III dengan judul “Akibat Hukum Terhadap PPAT Yang Melanggar Ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998”. Bab ini beranjak dari ketentuan pada penjelasan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Tahun

1998 bahwa dilakukan pembacaan untuk memenuhi sifat otentik dari akta PPAT dan Pasal 28 ayat (4) huruf i Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana bahwa tindakan tidak membacakan akta PPAT dihadapan para pihak merupakan suatu pelanggaran berat. Oleh karena itu pada bab ini akan dibahas mengenai tanggung jawab hukum PPAT yang ditinjau baik dari peraturan perundang-undangan dan kode etik IPPAT serta konsekuensi yuridis terhadap akta PPAT yang tidak dibacakan

Bab IV, merupakan penutup dalam tesis ini. Bab ini disajikan pada akhir uraian dan pembahasan, yang berisi kesimpulan sebagai jawaban dari keseluruhan permasalahan dalam penelitian tesis ini dan saran sebagai alternatif pemecahan masalah.

BAB II
KEWENANGAN PPAT DALAM
PEMBUATAN AKTA TANAH



BAB II

KEWENANGAN PPAT DALAM PEMBUATAN AKTA TANAH

2.1 Peran dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Keberadaan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) secara implisit muncul sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Istilah tersebut dapat ditemukan dalam ketentuan pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu:

“setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah menggadaikan atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah disebut Pejabat) Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria”.

Kemudian setelah diundangkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, maka muncul istilah Pejabat Pembuat Akta Tanah secara tegas. Hal tersebut dapat ditemukan dalam Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, yaitu:

“Akta-akta yang dimaksud dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah harus dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan mempergunakan formulir-formulir (daftar isian) yang contoh-contohnya terlampir dalam peraturan yang bersangkutan”.

Untuk mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata dalam pembangunan nasional, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dan untuk menyajikan informasi yang lengkap mengenai data fisik dan data yuridis di bidang pertanahan bagi yang berkepentingan, maka pemerintah telah menerbitkan

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagai penyempurnaan atas Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah harus berpedoman pada asas-asas yang telah ditetapkan menurut Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:³¹

- a. Asas sederhana
Asas ini dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya mudah dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama pemegang hak atas tanah.
- b. Asas aman
Asas ini dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan pendaftaran tanah itu sendiri.
- c. Asas terjangkau
Asas ini dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh pihak yang memerlukan.
- d. Asas mutakhir
Asas ini dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.
- e. Asas terbuka
Asas ini dimaksudkan agar masyarakat dapat mengetahui atau memperoleh keterangan mengenai data fisik dan data yuridis yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Dalam hal kegiatan pendaftaran tanah menurut ketentuan pada Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menetapkan 2 (dua) macam kegiatan dalam pendaftaran tanah, yaitu:

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali

Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor

³¹Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 9.

10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pendaftaran pertama kali dilakukan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis.

Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 10 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua objek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Inisiatif dari kegiatan pendaftaran tanah secara sistematis ini berasal dari pemerintah dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Panitia Ajudikasi.

Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa objek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Inisiatif dari kegiatan pendaftaran tanah secara sporadis ini berasal dari pihak yang berkepentingan, dimana pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Menurut ketentuan pada Pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, macam kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali:

- a) pengumpulan dan pengolahan data fisik;
- b) pembuktian hak dan pembukuannya;
- c) penerbitan sertifikat;
- d) penyajian data fisik dan data yuridis;
- e) penyimpanan daftar umum dan dokumen.

b. Pemeliharaan data pendaftaran tanah

Menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Menurut ketentuan pada Pasal 12 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi:

1) Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, yang kegiatannya yaitu:

- a) pemindahan hak (Pasal 37);
- b) pemindahan hak melalui lelang (Pasal 41);
- c) peralihan hak karena pewarisan (Pasal 42);
- d) peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi (Pasal 43);
- e) pembebanan hak (Pasal 44); dan
- f) penolakan pendaftaran peralihan dan pembebanan hak (Pasal 45).

2) Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, yang kegiatannya yaitu:

- a) perpanjangan jangka waktu hak atas tanah (Pasal 47);
- b) pemecahan, pemisahan, dan penggabungan bidang tanah (Pasal 48, Pasal 49, dan Pasal 50);
- c) pembagian hak bersama (Pasal 51);
- d) hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun (Pasal 52);
- e) peralihan dan hapusnya Hak Tanggungan (Pasal 53 dan Pasal 54);

- f) perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan atau penetapan pengadilan (Pasal 55);
- g) perubahan nama (Pasal 56).

Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali akan menghasilkan dua macam data yaitu data fisik dan data yuridis. Menurut ketentuan pada Pasal 1 Angka 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas, dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Menurut ketentuan pada Pasal 1 Angka 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan hak pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya.

Menurut ketentuan pada Pasal 94 ayat (2) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, data yuridis dapat berubah karena:

- a. peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya;
- b. peralihan hak karena pewarisan;
- c. peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi;
- d. pembebanan Hak Tanggungan;
- e. peralihan Hak Tanggungan;
- f. hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan Hak Tanggungan;
- g. pembagian hak bersama;
- h. perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan atau penetapan Ketua Pengadilan;
- i. perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama;
- j. perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.

Menurut ketentuan pada Pasal 94 ayat (3) Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, data fisik dapat berubah karena:

- a. pemecahan bidang tanah;
- b. pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah;
- c. penggabungan dua atau lebih bidang tanah.

Kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan yang berkesinambungan sehingga pada ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengenai kedudukan PPAT dalam kegiatan pendaftaran tanah dimana PPAT membantu Kepala Kantor Pertanahan menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Dalam ketentuan pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menyatakan bahwa: "Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri".

Atas dasar ketentuan pada Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, maka pemerintah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tanggal 5 Maret 1998, Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah:

"Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Atas Satuan Rumah Susun."

Menurut A.P. Parlindungan bahwa berdasarkan ketentuan pada ayat (1) tersebut maka tugas dari PPAT melakukan perekaman perbuatan hukum (recording of

deeds of conveyance) sebagaimana diatur dalam ayat (2).³² Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa yang dimaksud perbuatan hukum pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

- a) jual beli;
- b) tukar menukar;
- c) hibah;
- d) pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e) pembagian hak bersama;
- f) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g) pemberian Hak Tanggungan;
- h) pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dari wewenang yang diberikan dari ketentuan tersebut tersebut penulis menganalisis bahwa peran dari Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah hanya terbatas dalam hal kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Terhadap hak-hak atas tanah sering terjadi perubahan yang disebabkan oleh perbuatan hukum tertentu. Perbuatan hukum tertentu sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 hanya dapat didaftarkan dengan akta PPAT. Perbuatan hukum yang sudah didaftarkan tersebut akan menimbulkan perubahan data di kantor pertanahan. Disinilah menunjukkan bahwa peran PPAT untuk mendukung asas mutakhir sangat diperlukan. Dimana peran tersebut penting karena asas mutakhir sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimana data yang tersedia di kantor pertanahan harus menunjukkan keadaan yang mutakhir.

³²A.P Parlindungan, *Op. Cit.*, h. 181.

Selain wewenang tersebut diberikan kepada PPAT melalui ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1997, notaris juga ternyata memiliki wewenang dalam hal pertanahan. Kewenangan yang dimiliki notaris tersebut ditentukan berdasarkan ketentuan pada Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 bahwa notaris berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Atas kewenangan yang diberikan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014, artinya notaris berwenang juga untuk membuat akta-akta dibidang pertanahan sebagaimana yang diberikan kepada PPAT melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1997. Akan tetapi berdasarkan ketentuan pada Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa:

“Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan data 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”.

Dari ketentuan tersebut menunjukkan bahwa kantor pertanahan hanya menerima akta PPAT untuk didaftarkan dalam hal pemindahan hak. Akta yang dibuat oleh notaris bukan berarti tidak mempunyai kekuatan hukum. Tetapi akta notaris tidak dapat dilakukan pendaftaran pemindahan hak karena pasti akan ditolak oleh kantor pertanahan dengan dasar ketentuan pada Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

2.2 Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Akta Otentik

Akta PPAT mempunyai kedudukan dan peranan yang penting baik dalam hukum privat maupun hukum publik. Dengan adanya akta PPAT maka dapat

dilakukan peralihan dan pemindahan hak sebagaimana yang tercantum dalam ketentuan pada Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Pengertian akta PPAT tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu:

1. Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyebutkan bahwa pengertian akta PPAT yaitu:

“Alat membuktikan telah dilakukannya suatu perbuatan hukum. Oleh karena itu, apabila perbuatan hukum itu batal atau dibatalkan, akta PPAT yang bersangkutan tidak berfungsi lagi sebagai bukti perbuatan hukum tersebut. Dalam pada itu apabila suatu perbuatan hukum dibatalkan sendiri oleh pihak-pihak yang bersangkutan, sedangkan perbuatan hukum itu sudah didaftar di Kantor Pertanahan, maka pendaftaran tidak dapat dibatalkan. Perubahan data pendaftaran tanah menurut pembatalan perbuatan hukum itu harus didasarkan atas alat bukti lain, misalnya putusan Pengadilan atau akta PPAT mengenai perbuatan hukum yang baru”.

2. Pasal 1 angka 4 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyebutkan bahwa pengertian akta PPAT, yaitu:

“Akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”.

3. Pasal 1 angka 4 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, menyebutkan bahwa akta PPAT, yaitu:

“Akta tanah yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”.

Selain pengertian dari ketentuan peraturan perundang-undangan, H. Salim H.S. mengatakan bahwa akta PPAT, yaitu:

“Surat tanda bukti, yang dibuat di muka dan dihadapan PPAT, yang memuat tentang klausula-klausula atau aturan-aturan yang berkaitan dengan hak dan kewajiban para pihak, di mana pihak pertama berkewajiban untuk menyerahkan hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun, dan Pihak Kedua berkewajiban untuk menyerahkan uang dan menerima hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun”.³³

Subyek hukum yang dapat menghadap PPAT untuk dicatatkan perbuatan hukumnya yaitu:

1. Perorangan; atau
2. Badan hukum.

Perorangan adalah orang atau diri sendiri yang melakukan perbuatan hukum. Orang yang dapat membuat akta PPAT, yaitu orang yang telah dewasa. Ukuran kedewasaan yaitu:³⁴

- a. Telah berumur 21 tahun; dan atau
- b. Sudah kawin.

Pada prinsipnya, tidak semua perbuatan hukum yang dilakukan oleh perorangan maupun badan hukum dapat dituangkan dalam akta PPAT. Peraturan perundang-undangan telah menentukan perbuatan hukum apa saja yang dapat

³³H. Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, h. 69-70.

³⁴*Ibid*, h. 72.

ditungkan dalam akta PPAT. Ada dua ketentuan yang mengatur mengenai jenis-jenis perbuatan hukum yang dapat dituangkan dalam akta PPAT, yaitu :

1. Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, yaitu:
 - (1) Peralihan hak atas tanah dan 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.
 - (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan diantara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk melakukan pemindahan hak yang bersangkutan.
2. Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:
 - a. jual beli;
 - b. tukar menukar;
 - c. hibah;
 - d. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
 - e. pembagian hak bersama;
 - f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
 - g. pemberian Hak Tanggungan;
 - h. pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Menurut H. Salim HS, fungsi akta PPAT ada dua yaitu:³⁵

1. Alat bukti telah dilakukannya perbuatan hukum.
2. Dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.

³⁵*Ibid*, h. 75.

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan hasil penuangan dari perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang menghadap PPAT. Seringkali masih ada pertentangan mengenai apakah akta PPAT itu merupakan akta otentik atau bukan. Pertentangan dapat dilihat dari ketentuan pada Pasal 1868 BW, dimana menyatakan bahwa unsur dari akta otentik yaitu:

- a. bentuk akta ditentukan oleh Undang-Undang;
- b. Akta dibuat oleh dan dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa;
- c. Akta itu dibuat di tempat dimana akta dibuatnya.

Unsur dari Pasal 1868 BW dimana menyatakan bahwa bentuk akta yang ditentukan oleh Undang-Undang merupakan hal yang menjadi alasan pertentangan apakah akta PPAT itu otentik atau bukan karena ketentuan mengenai akta PPAT ditentukan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Mengenai pengertian akta, Urip Santoso mengatakan bahwa: "Akta adalah surat yang bertanda tangan yang dibuat oleh seseorang atau pejabat yang berwenang yang berfungsi sebagai bukti adanya suatu perbuatan hukum."³⁶

Alat bukti berupa tulisan dalam persidangan dibagi menjadi 2 (dua) macam yaitu akta dan surat (tulisan biasa), yaitu surat atau tulisan yang dibuat oleh seseorang atau dua orang pada waktu dibuat tidak dimaksudkan untuk

³⁶Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 145.

dijadikan bukti tentang suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum, tetapi sewaktu-waktu dapat dipergunakan sebagai pembuktian.³⁷

Alat bukti berupa tulisan yang merupakan akta itu menurut sifatnya dibagi lagi menjadi 2 (dua) yaitu akta otentik dan akta dibawah tangan. Menurut ketentuan Pasal 1868 BW akta otentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya. Sedangkan menurut Pasal 101 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, akta otentik adalah surat yang dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, yang menurut peraturan perundang-undangan berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum didalamnya. Akta dibawah tangan sebagaimana menurut ketentuan Pasal 101 huruf b Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 adalah surat yang dibuat dan ditandatangani oleh pihak-pihak yang bersangkutan dengan maksud untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang peristiwa atau peristiwa hukum yang tercantum didalamnya.

Terhadap akta otentik itu juga dibagi lagi menjadi menjadi 2 (dua) menurut bentuknya, yaitu akta pihak (*partij*), dimana akta ini dibuat dihadapan pejabat yang berwenang yang berisi mengenai perbuatan hukum yang dilakukan para pihak dan akta pejabat (*relaas*), yang merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang itu sendiri mengenai semua kejadian yang dilihat, dialami dan disaksikannya.

³⁷*Ibid*, h. 147.

Pada ketentuan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menegaskan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik. A.P. Parlindungan mengatakan bahwa: “Satu hal yang tegas menyebutkan bahwa PPAT adalah Pejabat Umum dan demikian pula akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik. Dari pernyataan demikian maka dengan dinyatakannya PPAT adalah Pejabat Umum, dan konsekuensinya akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik”.³⁸

Menurut Urip Santoso bahwa:

Bila kata Undang-Undang dalam Pasal 1868 BW ditafsirkan Undang-Undang, maka akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah bukan akta autentik sebab akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak ditetapkan oleh Undang-Undang melainkan ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Bila kata Undang-Undang dalam Pasal 1868 BW ditafsirkan peraturan perundang-undangan, maka akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah akta autentik sebab akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak ditetapkan oleh Peraturan Pemerintah dan Peraturan Menteri. Bila berdasarkan ketentuan Pasal 101 huruf a Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 sebagaimana diubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana diubah lagi oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009, maka akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah akta autentik sebab akta tersebut dibuat oleh pejabat umum, bentuk akta ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, akta dibuat oleh atau dihadapan seorang pejabat umum, dan akta dibuat untuk dipergunakan sebagai alat bukti tentang pemindahan hak, pembebanan hak, dan pemberian hak.³⁹

Mengenai akta PPAT, A.A. Andi Prajitno mengatakan bahwa:

Akta PPAT merupakan Akta Otentik yang berisikan tentang peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai alat bukti tertulis yang langsung berhubungan dengan hukum pembuktian dan merupakan bagian dari hukum keperdataan. Hak atas tanah dalam hukum Perdata digolongkan atau dimasukkan pada Buku II KUH Perdata tentang Benda. Akta PPAT sebagaimana diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 ayat 1, yaitu sebagai alat bukti tertulis tentang telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu tersebut diatas yang akan dijadikan dasar untuk ditindaklanjuti ke pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum

³⁸A.P Parlindungan, *Op. Cit.*, h. 175.

³⁹Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 166.

tertentu dan akta PPAT tersebut sebagai akta otentik dari perbuatan hukum tertentu terhadap Hak Atas Tanah yang dibuat dihadapan PPAT.⁴⁰

Menurut Sri Winarsih ada beberapa unsur dari akta otentik yaitu:⁴¹

1. Bahwa akta otentik itu dibuat dan diresmikan dalam bentuk menurut hukum;
2. Bahwa akta otentik dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum;
3. Bahwa akta itu dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang untuk membuatnya dimana akta itu dibuat.

Bila berdasarkan unsur akta otentik yang dikemukakan oleh Sri Winarsi, akta PPAT dimana pengaturannya ditentukan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dan Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 memenuhi unsur pertama yang dikemukakan. Unsur kedua bahwa akta otentik itu harus dibuat dihadapan pejabat umum sudah terpenuhi karena menurut ketentuan pada Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum. Terhadap unsur yang ketiga juga terpenuhi apabila saat pembuatan akta PPAT itu dilakukan di kantor dimana adalah daerah kerja PPAT itu berdasarkan Pasal 46 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Karena telah memenuhi semua unsur yang dikemukakan maka akta PPAT termasuk sebagai akta otentik.

Akta PPAT merupakan akta otentik karena itu merupakan alat pembuktian yang sempurna. Tetapi menurut A.A. Andi Prayitno bahwa akta PPAT sebagai suatu akta otentik seharusnya mempunyai:⁴²

- a. Kekuatan pembuktian lahiriah (*uitwendige bewijskracht*), mempunyai kemampuan untuk membuktikan sendiri keabsahan-nya, lazim disebut "*acta publica probant sese ipsa*"

⁴⁰A.A. Andi Prayitno, *Op. Cit.* h. 72.

⁴¹Sri Winarsi, "Notaris dan PPAT sebagai Pejabat Umum", *Yuridika*, Vol. 17, No.2, Maret-April 2002, h. 173.

⁴²A.A. Andi Prayitno, *Op. Cit.*, h. 86.

- b. Kekuatan pembuktian formal (*formale bewijskracht*), merupakan pernyataan pejabat dalam tulisan yang tercantum dalam akta adalah sama dengan yang dilakukan dan disaksikan oleh pejabat yang bersangkutan dalam menjalankan jabatannya, termasuk kepastian dari tanggal pembuatannya, tanda tangannya dan tempat pembuatan aktanya.
- c. Kekuatan pembuktian (*materiele bewijskracht*), dalam arti isi akta itu benar adanya terhadap setiap orang yang menyuruh membuat akta itu untuk alat bukti terhadap dirinya.

Lebih lanjut A.A. Andi Prajitno mengatakan bahwa:

Akta PPAT adalah akta Otentik yang tidak memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna (*volledig bewjis*), karena memerlukan tambahan alat pembuktian lain, dan hakim tidak terikat karenanya. Karena akta PPAT tidak sama dengan grosse akta notaries dan kedudukannya tidak sama dengan vonis keputusan hakim yang tetap dan pasti (*inkracht van gewjsde*) dan tidak mempunyai kekuatan Eksekutorial. Karena Akta PPAT sesuai dengan UPA hanya menganut untuk Penataan Perumahan Hak Atas Tanah sehingga data-data yang menunjang kebenarannya tidak dapat terjamin karena kemungkinannya terdapat gugatan kepemilikan atas tanah tersebut oleh pihak ketiga.⁴³

Sedangkan menurut A.P Parlindungan:

Dimaksud dengan akta otentik, bahwa jika terjadi suatu masalah atas akta PPAT tersebut pengadilan tidak perlu memeriksa kebenaran isi dari akta tanah tersebut, ataupun tanggal ditandatanganinya dan demikian pula keabsahan dari tanda tangan dari pihak-pihak, asal saja tidak dapat dibuktikan adanya pemalsuan, penipuan, maupun lain-lain kemungkinan akta tanah tersebut dapat dinyatakan batal ataupun harus dinyatakan batal.⁴⁴

Akta PPAT sebagai akta otentik juga mempunyai dua fungsi yaitu:⁴⁵

- a. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai bukti telah diadakan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun;
- b. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Akta PPAT dijadikan sebagai dasar untuk melakukan peralihan hak.

Ketika peralihan hak tersebut selesai dilakukan yang menjadi pegangan oleh pemilik adalah sertipikat hak atas tanah. Akta PPAT tetap diperlukan karena akta

⁴³*Ibid.*

⁴⁴A.P Parlindungan, *Loc. Cit.*

⁴⁵Urip Santoso, *Op. Cit.*, h. 144.

PPAT sebagai bukti perdata telah terjadi perbuatan hukum sedangkan sertipikat bukan merupakan bukti kepemilikan tetapi sebagai bukti tanah yang bersangkutan telah terdaftar (secara administratif) pada kantor pertanahan yang bersangkutan.⁴⁶

2.3 Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Bukan Merupakan Keputusan Tata Usaha Negara

Dalam ketentuan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara sebagaimana dirubah oleh Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 sebagaimana dirubah lagi oleh Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 dikenal istilah badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berfungsi untuk melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Mengenai kualifikasi sebagai Pejabat Tata Usaha Negara tidak disebutkan dalam ketentuan tersebut. Tetapi dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa Pejabat Tata Usaha Negara memiliki tugas yaitu melaksanakan urusan pemerintahan. Mengenai maksud dari urusan pemerintahan dapat dilihat dalam penjelasan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang menjelaskan bahwa “Yang dimaksud dengan “urusan pemerintahan” ialah kegiatan yang bersifat eksekutif”. Artinya Pejabat Tata Usaha Negara ini hanya melaksanakan kegiatan-kegiatan yang bersifat eksekutif saja tidak termasuk dalam hal pembuatan peraturan (legislatif) dan mengadili (yudisial). Menurut Habib Adjie : “Sebutan Pejabat Tata Usaha Negara tidak hanya ditujukan kepada mereka yang secara structural memangku suatu Jabatan Tata Usaha Negara, tetapi juga

⁴⁶Habib Adjie, *Op. Cit.*, h. 93.

dapat ditujukan kepada siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintah (fungsional)”.⁴⁷

Pada ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA, menegaskan bahwa pendaftaran tanah diadakan oleh pemerintah yang ketentuan-ketentuannya diatur dengan Peraturan Pemerintah. Peraturan Pemerintah mengatur yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kegiatan pendaftaran tanah itu dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Oleh karena itu PPAT adalah sebagai pejabat yang diangkat oleh Kepala BPN untuk membantu dalam menjalankan kegiatan pendaftaran tanah. Peran PPAT ini dalam membantu Kepala Kantor Pertanahan ini yaitu dalam hal kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Karena kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan Tata Usaha Negara, maka sebagai Pejabat yang bertugas khusus dibidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara.⁴⁸

PPAT adalah pejabat yang diberi wewenang oleh pemerintah untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum yaitu:

- a) jual beli;
- b) tukar menukar;
- c) hibah;
- d) pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
- e) pembagian hak bersama;

⁴⁷Habib Adjie, *Op. Cit.*, h. 99.

⁴⁸Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 484.

- f) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g) pemberian Hak Tanggungan;
- h) pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dari wewenang yang diberikan kepada PPAT menunjukkan bahwa produk-produk yang dihasilkan hanya akta otentik mengenai perbuatan-perbuatan hukum yang dimaksud tersebut. Walaupun PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara tidak berarti bahwa akta PPAT itu adalah sebagai surat keputusan Tata Usaha Negara. Akta PPAT itu hanya berisi pernyataan tertulis mengenai perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak yang dilakukan dihadapannya dan pada waktu tertentu. Sehingga tidak mungkin pernyataan dari para pihak ini adalah keputusan Tata Usaha Negara. Menurut Boedi Harsono: “Yang merupakan Keputusan PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara adalah keputusan menolak atau mengabulkan permohonan pihak-pihak yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta mengenai perbuatan hukum yang mereka akan lakukan di hadapannya”.⁴⁹ Kewenangan PPAT untuk menerima atau menolak permohonan pihak-pihak yang meminta untuk dibuatkan akta mengenai perbuatan hukum ini ditentukan dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yaitu:

- (1) PPAT 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:
 - 1) Surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan

⁴⁹Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 485.

- 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
 - c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
 - d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
 - e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
 - f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
 - g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, penulis menganalisis bahwa terhadap penolakan untuk membuat akta itulah yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara dimana diberikan secara tertulis kepada pihak yang bersangkutan. Keputusan ini merupakan keputusan yang bersifat perorangan. Keputusan yang bersifat perorangan adalah suatu keputusan yang isinya tergantung dari sifat-sifat pribadinya si pemohon.⁵⁰ Dimana sifat-sifat pribadi yang dimaksudkan dalam hal ini adalah sebagaimana ditentukan pada Pasal 39 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut.

Kedudukan PPAT sebagaimana tersebut diatas ditegaskan pula dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia:⁵¹

⁵⁰Philipus M. Hadjon, et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press Yogyakarta, 1997, h. 130.

⁵¹A.A. Andi Prajitno, *Op. Cit.* h. 48, dikutip dari Habib Adjie, *SEKILAS DUNIA NOTARIS & PPAT INDONESIA (Kumpulan Tulisan)*, CV. Mandar Maju, Surabaya, 2009, h. 11-13.

1. Nomor 62 K/TUN/1998, tanggal 27 Juli 2001, ditegaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, namun dalam hal ini pejabat tersebut bertindak sebagai Pejabat Umum dalam bidang Perdata, dan akta PPAT bukan keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 sub 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, sehingga tidak dapat dijadikan obyek sengketa Tata Usaha Negara.

2. Nomor 302 K/TUN/1999, tanggal 8 Februari 2000, ditegaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Tata Usaha Negara, karena melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (2) 1961), akan tetapi akta jual beli yang dibuat oleh PPAT bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat Keputusan Tata Usaha Negara.

Akta PPAT telah ditegaskan bukan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara sehingga bila terjadi sengketa terhadap akta PPAT itu, maka bukan ranah Pengadilan Tata Usaha Negara untuk mengadili.

BAB III

**AKIBAT HUKUM TERHADAP PPAT YANG
MELANGGAR KETENTUAN PASAL 22
PERATURAN PEMERINTAH NOMER 37
TAHUN 1998**



BAB III

AKIBAT HUKUM TERHADAP PPAT YANG MELANGGAR KETENTUAN PASAL 22 PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 37 TAHUN 1998

3.1 Konsekuensi Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Yang Tidak Dibacakan

Akta PPAT merupakan akta yang berisikan perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak. Fungsi dari akta PPAT itu adalah untuk memastikan suatu peristiwa hukum dengan tujuan menghindarkan sengketa.⁵² Untuk menghindari sengketa itu maka dalam prosesnya, PPAT harus dengan cermat dan hati-hati dalam melakukan kegiatan pembuatan akta PPAT itu dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Salah satu pedoman dalam pembuatan akta PPAT itu juga harus melihat pada ketentuan pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Penulis dalam hal ini menjadi pihak kedua (penerima hibah) dalam pembuatan akta hibah Nomor 089 pada Tahun 2015 yang dibuat oleh PPAT YA yang memiliki daerah kerja di kota Tarakan. Pihak kedua dalam akta hibah ini bukan hanya penulis sendiri tapi juga dengan saudara kandung penulis. Dalam proses pembuatan akta hibah tersebut dilakukan pada awal bulan Februari 2015, dimana PPAT YA sebelumnya telah membacakan akta tersebut kepada pihak pertama dan saudara penulis sebagai salah satu dari pihak kedua, penulis sebagai saat itu berhalangan hadir karena masih kuliah di Surabaya. Pada pertengahan bulan Februari 2015 penulis bisa hadir menghadap PPAT. Tetapi saat itu penulis

⁵²Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014, h. 85.

hanya diminta datang ke kantor PPAT YA untuk menandatangani akta hibah tersebut dan memberi paraf pada setiap halamannya. Dalam ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, akta PPAT wajib dibacakan/dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT. Penjelasan mengenai akta PPAT tersebut mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran pemindahan haknya.⁵³ Terhadap peristiwa yang dialami, penulis hanya membahas dari segi kewajiban untuk membacakan isi akta PPAT kepada para pihak.

Kewajiban untuk membacakan akta PPAT tersebut tidak dilakukan oleh PPAT YA. Pada penjelasan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyebutkan bahwa: "Untuk pemenuhan sifat otentik dari akta, pembacaan akta dilakukan sendiri oleh PPAT. Penandatanganan para pihak, saksi dan oleh PPAT, dilakukan segera setelah pembacaan akta dimaksud". Dari ketentuan dalam penjelasan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, maka bisa dikatakan bahwa sifat otentik dari akta PPAT itu juga dipengaruhi dari adanya atau tidaknya pembacaan akta yang dilakukan sendiri oleh PPAT, maupun saat penandatangannya oleh para pihak, saksi dan oleh PPAT. Menurut A.P. Parlindungan: "Penulis tidak sependapat dengan penjelasan pasal-pasal tersebut, karena akta itu bersifat otentik karena sudah ditentukan peraturan yang ada dan diberinya predikat Pejabat Umum pada para PPAT".⁵⁴ Pada ketentuan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 memang mengatakan bahwa

⁵³J.Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis : Kepemilikan Tanah*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015, h. 159-160.

⁵⁴A.P.Parlindungan, *Op. Cit.*, h. 201.

PPAT itu adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik terkait dalam perbuatan hukum yang sudah ditentukan dalam perundang-undangan. Bila dikaitkan dengan unsur dari akta otentik sebagaimana yang dikatakan oleh Sri Winarsi tentu tidak ada unsur dari akta otentik yang tidak dipenuhi apabila akta itu tidak dibacakan oleh pejabat umum yang berwenang. Tetapi peraturan yang memberi kewenangan tersebut tentu juga memberikan batasan dari kewenangan yang diberikan itu. Penjelasan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, menurut hemat penulis merupakan salah satu batasan dari akta otentik yang merupakan kewenangan PPAT yang ditunjuk sebagai pejabat umum dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Kata-kata “untuk pemenuhan sifat otentik dari akta” dalam penjelasan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ini menunjukkan bahwa sifat otentik dari akta PPAT ini bisa berubah apabila pembacaan tidak dilakukan sendiri oleh PPAT. Tetapi permasalahannya adalah bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tidak memberi ketentuan yang tegas mengenai akibat yang terjadi terhadap pelanggaran pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Dilihat dari ketentuan yang mengatur pejabat umum yang lain, salah satunya yaitu notaris. Pada ketentuan pada Pasal 1 huruf 1 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris menentukan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Terkait dalam kewajibannya dalam membacakan akta, diatur dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m Undang-Undang

Nomor 2 Tahun 2014 yaitu: “membacakan Akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi, atau 4 (empat) orang saksi khusus untuk pembuatan Akta wasiat di bawah tangan, dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi, dan Notaris”. Substansi dalam kewajiban pada notaris dalam hal pembacaan akta memiliki persamaan dengan substansi dalam hal pembacaan akta oleh PPAT. Persamaan itu adalah bahwa akta harus dibacakan dihadapan para pihak, dengan saksi dan seketika itu juga ditandatangani. Tetapi pada kewajiban pembacaan oleh notaris diberikan pengecualian yaitu pada Pasal 16 ayat (7) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 yaitu “Pembacaan Akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m tidak wajib dilakukan, jika penghadap menghendaki agar Akta tidak dibacakan karena penghadap telah membaca sendiri, mengetahui, dan memahami isinya, dengan ketentuan bahwa hal tersebut dinyatakan dalam penutup Akta serta pada setiap halaman Minuta Akta diparaf oleh penghadap, saksi, dan Notaris”. Terhadap kewajiban membacakan akta oleh PPAT tidak diberi pengecualiannya, sehingga PPAT tetap diwajibkan untuk membacakan akta di hadapan para pihak. Pada ketentuan yang mengatur pembacaan akta oleh notaris ditentukan juga akibat hukum apabila terjadi pelanggaran, yang diatur dalam Pasal 16 ayat (9) Undang-Undang 2 Tahun 2014 yaitu: “Jika salah satu syarat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf m dan ayat (7) tidak dipenuhi, Akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan”. Dari pelanggaran yang dilakukan PPAT YA tersebut, penulis menganalisis bahwa substansi dari ketentuan dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m Undang-Undang 2 Tahun 2014 memiliki persamaan

dengan substansi pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Sehingga dapat dianalogikan bahwa apabila Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dilanggar maka akibat hukumnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (9) Undang-Undang 2 Tahun 2014 yaitu akta PPAT YA akan turun derajatnya dari akta otentik menjadi akta dibawah tangan. Akta PPAT YA tidak serta merta turun derajatnya menjadi akta dibawah tangan. Agar akta PPAT YA turun derajatnya menjadi akta bawah tangan, harus ada putusan dari Pengadilan Negeri yang menyatakan bahwa akibat pelanggaran tersebut akta PPAT YA turun derajatnya menjadi akta bawah tangan.

3.2 Perlindungan Hukum Terhadap Masyarakat Atas Pelanggaran Yang Dilakukan PPAT

Profesi dalam menjalankan kegiataanya pasti akan berhubungan dengan masyarakat sebagai pengguna jasa/klien. Hubungan antara pengemban profesi dengan masyarakat yang menjadi kliennya ini adalah hubungan kepercayaan karena pengemban profesi memiliki dan menjalankan otoritas profesional terhadap kliennya yang bertumpu pada kompetensi teknikalnya yang lebih superior sedangkan klien tidak memiliki kompetensi secara teknikal atau tidak berada dalam posisi untuk dapat menilai secara obyektif pelaksanaan kompetensi teknikal dari pengemban profesi yang diminta pelayanan profesionalnya sehingga klien berada dalam posisi tidak mempunyai pilihan lain kecuali untuk mempercayai pengemban profesi terkait.⁵⁵ Hubungan kepercayaan ini seringkali terjadi penyalahgunaan oleh pengemban profesi karena masyarakat sebagai klien

⁵⁵John Pieris, *Op. Cit.*, h. 55.

tidak dapat menilai secara obyektif terhadap pelayanan jasa yang diberikan. Begitu juga dengan PPAT yang kegiatannya yaitu membuat akta-akta otentik suatu perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sebagai klien dari PPAT tentu tidak dapat menilai secara obyektif apakah pelayanan yang diberikan PPAT itu sudah sesuai dengan ketentuan yang berlaku baik dari perundang-undangan maupun dari kode etik. Klien tidak punya pilihan lain selain percaya kepada PPAT untuk membuat akta otentik baginya. Sehingga PPAT ini bisa dengan mudah menyalahgunakan wewenang yang dimiliki. Melihat hal tersebut maka perlu adanya suatu perlindungan hukum bagi klien PPAT. Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum bagi masyarakat itu sendiri terdapat 2 (dua) macam, yakni perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Perlindungan hukum preventif tersebut bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, sedangkan perlindungan hukum represif bertujuan untuk menyelesaikan sengketa.⁵⁶

Perlindungan hukum preventif terhadap pelanggaran-pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT dilakukan oleh pemerintah dan IPPAT. Tindakan preventif oleh pemerintah yaitu berupa pengawasan dan pembinaan yang dapat dilihat dalam ketentuan pada Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT. Mengenai pembinaan dan pengawasan tersebut diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 sebagai ketentuan pelaksanaan Peraturan

⁵⁶Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia : sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987, h. 2.

Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu pada Pasal 65 dan Pasal 66 yaitu bahwa pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Pembinaan dan pengawasan sebagai berikut:

Pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan terhadap PPAT adalah:

1. Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan;
2. Pembinaan dan pengawasan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dalam pelaksanaannya oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Badan sebagai berikut:

- a. Memberikan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT;
- b. Memberikan arahan pada semua pemangku kepentingan yang berkaitan dengan ke-PPAT-an;
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan atas organisasi profesi PPAT agar tetap berjalan sesuai dengan arah dan tujuannya;
- d. Menjalankan tindakan-tindakan lain yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sebagaimana mestinya;
- e. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dan PPAT Sementara dalam rangka menjalankan kode etik profesi PPAT.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah sebagai berikut:

- a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Membantu melakukan sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan atau petunjuk teknis;
- c. Secara periodik melakukan pengawasan ke kantor PPAT guna memastikan ketertiban administrasi, pelaksanaan tugas dan kewajiban sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan ke-PPAT-an.

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai berikut:

- a. Membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan;
- b. Memeriksa akta yang dibuat PPAT dan memberitahukan secara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya;
- c. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Tindakan preventif yang dilakukan oleh IPPAT adalah dengan membentuk Majelis Kehormatan, suatu badan atau lembaga mandiri dan bebas dari keberpihakan dalam Perkumpulan IPPAT yang mempunyai tugas dan/atau kewajiban untuk melakukan pembinaan, pengawasan dan penertiban maupun

pembenahan, serta mempunyai kewenangan untuk memanggil, memeriksa dan menjatuhkan putusan, sanksi atau hukuman kepada seseorang anggota Perkumpulan yang melakukan pelanggaran Kode Etik.

Terhadap upaya preventif tersebut, ternyata masih ada terjadi pelanggaran seperti yang dilakukan oleh PPAT YA tersebut, maka penulis menganalisis bahwa tindakan represif yang dapat dilakukan untuk memberikan perlindungan hukum bagi klien selaku pihak kedua, yaitu:

1. Sanksi Kode Etik

Kode etik profesi merupakan pencerminan jiwa profesi. Berarti kode etik ini sangat penting bagi para pengemban profesi sehingga wajib ditaati. *Tuchtrecht* yaitu standar pelayanan profesi yang dirumuskan dalam disiplin dimana dalam penegakkannya memiliki ciri *Pre-Requisite* (mendahului proses peradilan), kode etik termasuk sebagai *tuchtrecht* pada hakikatnya memiliki bidang kerja *Self Regularization* aturan sendiri yang berlandaskan cita-cita ideal, guna mencapai kemandirian profesional.⁵⁷ Bila ada kode etik profesi maka tentu ada peradilan disiplin guna menegakkan kode etik tersebut. Sesuai dengan ketentuan pada kode etik PPAT maka PPAT tunduk pada peradilan disiplin dimana dilakukan oleh Majelis Kehormatan yang terdiri dari Majelis Kehormatan Wilayah dan Majelis Kehormatan Pusat. Majelis Kehormatan Wilayah berwenang melakukan pemeriksaan berdasarkan pengetahuan sendiri maupun karena laporan dari Pengurus Daerah ataupun pihak lain dan melakukan penjatuhan sanksi pada Tingkat Pertama. Majelis Kehormatan Pusat berwenang melakukan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada Tingkat Banding yang merupakan tingkat akhir.

⁵⁷Ignatius Ridwa Widyadharma, *Op. Cit.*, h. 45-46.

Tuchtrecht ini merupakan aturan yang berlaku secara khusus dan terbatas pada profesi tertentu dan tidak dapat menghapus atau meniadakan sanksi-sanksi dari aturan hukum yang berlaku di dalam masyarakat, sehingga adagium *Lex Specialis derogat legi generalis* untuk *tuchtrecht* tidaklah berlaku.⁵⁸

Pada pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT YA ini juga merupakan pelanggaran kode etik. Hal ini dapat dilihat dari ketentuan pada Pasal 3 huruf m Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu:

PPAT diwajibkan untuk melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai kewajiban untuk ditaati dan dilaksanakan antara lain namun tidak terbatas pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam:

1. Peraturan perundang-undangan yang mengatur Jabatan PPAT.
2. Isi Sumpah Jabatan.
3. Anggaran Dasar, Anggaran Rumah Tangga ataupun keputusan-keputusan lain yang telah ditetapkan oleh perkumpulan IPPAT, misalnya:
 - membayar iuran, membayar uang duka manakala ada seorang PPAT atau mantan PPAT meninggal dunia.
 - menaati ketentuan tentang tarif serta kesepakatan yang dibuat oleh dan mengikat setiap anggota Perkumpulan.

Pelanggaran Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 merupakan pelanggaran atas kewajiban PPAT dimana merupakan perundang-undangan yang mengatur jabatan PPAT, sehingga PPAT YA sebagaimana menurut ketentuan Pasal 3 huruf m Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah telah melanggar kode etik. Setelah ada laporan dari pihak lain yaitu klien atau dari Pengurus Daerah kepada Majelis Kehormatan Daerah maka dilakukan sidang untuk menentukan apakah pelanggaran tersebut terbukti atau tidak. Setelah pelanggaran Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 oleh PPAT YA dinyatakan terbukti dalam putusan sidang Majelis Kehormatan Daerah maka sidang tersebut sekaligus menentukan sanksi kode etik kepada PPAT YA.

⁵⁸*Ibid*, h. 46-47.

Sanksi-sanksi yang dapat diberikan kepada PPAT yang melanggar kode etik diatur dalam ketentuan pada Pasal 6 Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu:

1. Sanksi yang dikenakan terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik yaitu:
 - a. Teguran.
 - b. Peringatan.
 - c. *Schorsing* (pemecatan sementara) dari keanggotaan IPPAT.
 - d. *Onzetting* (pemecatan) dari keanggotaan IPPAT.
 - e. Pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan IPPAT.
2. Penjatuhan sanksi-sanksi sebagaimana terurai diatas terhadap anggota yang melakukan pelanggaran Kode Etik disesuaikan dengan kuantitas dan kualitas pelanggaran yang dilakukan anggota tersebut.

Bila putusan sidang Majelis Kehormatan Daerah berisi penjatuhan sanksi yang berupa pemecatan sementara (*schorsing*) atau pemecatan dari keanggotaan IPPAT maka dapat diajukan/dimohonkan banding kepada Majelis Kehormatan Pusat sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 10 Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Sanksi Administratif

Menurut Philipus M. Hadjon, sanksi merupakan alat kekuasaan yang bersifat hukum publik yang digunakan oleh penguasa sebagaimana reaksi terhadap ketidakpatutan pada norma hukum administrasi.⁵⁹ Sanksi administratif dapat diterapkan oleh pejabat tata usaha negara tanpa melalui proses peradilan.

Sanksi administratif dapat berupa:⁶⁰

- a. *Bestuursdwang* (paksaan pemerintah);

⁵⁹Philipus M. Hadjon, "Penegakkan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UU No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Yuridika*, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, No 1 Tahun XI, Januari-Februari 1996, h. 89.

⁶⁰Philipus M. Hadjon, et.al, *Op. Cit.*, h. 245.

- b. Penarikan kembali keputusan (ketetapan) yang menguntungkan (izin, pembayaran, subsidi);
- c. Pengenaan denda administratif;
- d. Pengenaan uang paksa oleh pemerintah (*dwangsom*).

Dalam ketentuan Pasal Pasal 28 ayat (3) dan ayat (4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menyatakan tentang pelanggaran ringan dan pelanggaran berat yang menjadi dasar pemberhentian PPAT yaitu:

- (3) Pelanggaran ringan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c antara lain:
 - a. Memungut uang jasa melebihi ketentuan peraturan perundang-undangan;
 - b. Dalam waktu 2 (dua) bulan setelah berakhirnya cuti tidak melaksanakan tugasnya kembali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 42 ayat (5);
 - c. Tidak menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 62;
 - d. Merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 30 ayat (1); dan
 - e. Lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala Badan.
- (4) Pelanggaran berat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf a, antara lain :
 - a. Membantu melakukan permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan;
 - b. Melakukan pembuatan akta sebagai permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan;
 - c. Melakukan pembuatan akta di luar daerah kerjanya kecuali yang dimaksud dalam Pasal 4 dan Pasa 6 ayat (3);
 - d. Memberikan keterangan yang tidak benar dalam akta yang mengakibatkan sengketa konflik pertanahan;
 - e. Membuka kantor cabang atau perwakilan atau bentuk lainnya yang terletak di luar dan atau di dalam daerah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46;
 - f. Melanggar sumpah jabatan sebagai PPAT;
 - g. Pembuatan akta PPAT yang dilakukan, sedangkan diketahui oleh PPAT yang bersangkutan bahwa para pihak yang berwenang melakukan perbuatan hukum atau kuasanya sesuai peraturan perundang-undangan tidak hadir dihadapannya;
 - h. Pembuatan akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang oleh PPAT yang bersangkutan diketahui masih dalam

- sengketa yang mengakibatkan penghadap yang bersangkutan tidak berhak melakukan untuk perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta;
- i. PPAT tidak membacakan aktanya dihadapan para pihak maupun pihak yang belum atau tidak berwenang melakukan perbuatan sesuai akta yang dibuatnya;
 - j. PPAT membuat akta dihadapan para pihak yang tidak berwenang melakukan perbuatan hukum sesuai akta yang dibuatnya;
 - k. PPAT membuat akta dalam masa dikenakan sanksi pemberhentian sementara atau dalam keadaan cuti;

Terkait dengan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT YA ini merupakan pelanggaran pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu tidak melakukan pembacaan akta pada salah satu pihak dalam pembuatan akta hibah. Menurut ketentuan tersebut diatas maka dapat digolongkan sebagai pelanggaran berat sebagaimana ditentukan dalam Pasal 28 ayat (4) huruf i Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006.

Menurut ketentuan pada Pasal 28 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 ditentukan macam pemberhentian jabatan yang dapat diberikan kepada PPAT yaitu:

- (1) PPAT diberhentikan dengan hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan karena:
 - a. Permintaan sendiri;
 - b. Tidak lagi mampu menjalankan tugas karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan berwenang atas permintaan Kepala Badan atau pejabat yang ditunjuk;
 - c. Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - d. Diangkat sebagai PNS atau anggota TNI/POLRI.
- (2) PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan, karena:
 - a. Melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
 - b. Dijatuhi hukuman kurungan/penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam hukuman kurungan atau penjara paling

- lama 5 (lima) tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap;
- c. Melanggar kode etik profesi;

Sanksi administratif yang dikenakan pada PPAT dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 merupakan sanksi yang berupa penarikan kembali keputusan yang menguntungkan karena pemberhentian tidak hormat dari jabatan PPAT merupakan penarikan kembali izin yang diberikan oleh Menteri Agraria/Kepala BPN yaitu surat keputusan berupa izin untuk praktek sebagai PPAT. Terdapat dua hal yang terhadapnya suatu keputusan (ketetapan) yang menguntungkan dapat ditarik kembali sebagai sanksi :⁶¹

- a. Yang berkepentingan tidak mematuhi pembatasan-pembatasan, syarat- syarat atau ketentuan peraturan perundang-undangan yang dikaitkan pada izin, subsidi, atau pembayaran.
- b. Yang berkepentingan pada waktu mengajukan permohonan untuk mendapat izin, subsidi, atau pembayaran telah memberikan data yang sedemikian tidak benar atau tidak lengkap, hingga apabila data itu diberikan secara benar atau lengkap maka keputusan akan berlainan.

Maka yang merupakan alasan pengenaan sanksi administratif kepada PPAT YA, adalah bahwa PPAT YA telah melanggar ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dimana merupakan pengaturan jabatan PPAT. Menurut ketentuan pada Pasal 28 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 maka PPAT YA ini diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya oleh Kepala Badan karena melakukan pelanggaran berat sebagaimana ditentukan Pasal 28 ayat (4) huruf i Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006. Proses dalam pemberhentian ini dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan dengan cara menerbitkan suatu

⁶¹*Ibid*, h. 258-259.

keputusan yang baru yang menarik kembali dan menyatakan tidak berlaku lagi keputusan yang lama sebagaimana yang ditentukan pada Pasal 26 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006. Pada penerapan sanksi ini mencerminkan asas *contrarius actus* karena Kepala Badan Pertanahan inilah yang menerbitkan Keputusan Tata Usaha dalam hal pengangkatan PPAT, maka dengan sendirinya Kepala Badan Pertanahan inilah juga yang berwenang untuk mencabutnya. Konsekuensi dari menerbitkan keputusan yang baru itu bahwa PPAT YA masih bisa melakukan upaya hukum terhadap keputusan itu dengan cara melakukan banding administrasi atau dengan cara membawakan permasalahan tersebut ke pengadilan tata usaha negara.

Ketentuan pada Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1997 menentukan bahwa:

“PPAT yang mengabaikan ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai pemberhentian jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut”.

Dari ketentuan ini secara tersurat menunjukkan bahwa dimungkinkan untuk melakukan gugatan secara perdata kepada PPAT walaupun PPAT tersebut sudah dikenakan sanksi administratif.

Tanggung Gugat menurut ketentuan Pasal 1243 BW dapat berupa penggantian biaya, ganti rugi, dan bunga. Perbuatan-perbuatan yang dapat dikenakan tanggung gugat yaitu wanprestasi dalam hal bila ada hubungan

kontraktual antara satu pihak dengan pihak lain dan perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*) sebagaimana ditentukan dalam Pasal 1365 BW.

Dalam praktik, seorang PPAT melakukan suatu pekerjaan berdasarkan kewenangannya atau dalam ruang lingkup jabatan sebagai PPAT, dimana para penghadap datang kepada PPAT atas kesadaran sendiri dan mengutarakan keinginannya di hadapan PPAT, yang kemudian dituangkan ke dalam bentuk akta sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Maka PPAT tidak mungkin membuat akta tanpa adanya permintaan dari siapapun. Hal ini menunjukkan adanya hubungan kontraktual antara klien dengan PPAT, yaitu berupa jasa dalam hal pembuatan akta otentik untuk perbuatan hukum tertentu. Berarti dalam hubungan kontraktual ini PPAT, bila PPAT mau membuat akta otentik untuk klien, hal yang dijanjikan oleh PPAT dalam hubungan ini adalah hanya pembuatan akta otentik mengenai perbuatan hukum penghadap. Artinya PPAT dapat digugat wanprestasi bila ia tidak memenuhi janjinya yaitu untuk membuat akta otentik bagi para pihak.

Menurut ketentuan pada Pasal 1365 BW, *onrechtmatige daad* merupakan suatu perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada orang lain dan atas perbuatan tersebut diwajibkan untuk mengganti kerugian itu. Terhadap pelaksanaan tugas jabatan PPAT, sepanjang PPAT melaksanakan tugas jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, telah memenuhi semua prosedur tata cara dan persyaratan dalam pembuatan akta, serta akta yang bersangkutan telah sesuai dengan kehendak para pihak yang menghadap PPAT, maka tuntutan dalam perbuatan melawan hukum (*onrechtmatige daad*)

berdasarkan Pasal 1365 BW tidak mungkin terjadi. Menurut Ignatius Ridwan Widyadharma:

“Mengenai *onrechtmatige daad* dalam tanggung gugat pekerjaan seorang Profesional merupakan product ketentuan yang umum dalam hal ini wajib dipenuhi kenyataan-kenyataan dan keadaan-keadaan yang membuktikan si Profesional dalam menjalankan profesinya telah melakukan perbuatan *onrechtmatig*, sedangkan tentang tuntutan terhadap *wanprestatie* ditekankan kepada tidak dipenuhinya suatu *resultaatsverbintenis* atau yang dijanjikan tidak dipenuhinya”.⁶²

Bila dikaitkan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT YA, perbuatan yang dilakukan bukan merupakan wanprestasi karena dalam hubungan pemberian jasa ini, PPAT YA telah memenuhi janjinya yaitu membuat akta hibah untuk klien. PPAT YA juga tidak dapat dikenakan *onrechtmatige daad* karena belum ada kerugian yang ditimbulkan kepada klien sehingga unsur-unsur dari ketentuan Pasal 1365 BW tidak terpenuhi.

⁶²Ignatius Ridwa Widyadharma, *Op. Cit.*, h. 51.

BAB IV
PENUTUP



BAB IV

PENUTUP

4.1 Kesimpulan

Dari analisis kasus PPAT YA, penulis mengambil kesimpulan yaitu :

- a. Kewenangan yang dimiliki oleh PPAT bersumber dari Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dimana PPAT ditunjuk untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam kegiatan Pendaftaran Tanah dan Asas Mutakhir yang ditentukan pada Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Ada dua kewenangan yang diberikan kepada PPAT dalam pembuatan akta tanah. Pertama yaitu kewenangan sebagai Pejabat Umum untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum yang ditentukan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998. Kedua yaitu kewenangan untuk mengeluarkan Keputusan Tata Usaha Negara yang isinya mengenai alasan penolakan untuk membuat akta tanah.
- b. Terhadap pelanggaran pada Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 maka dapat dianalogikan bahwa apabila Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dilanggar maka akibat hukumnya sebagaimana ditentukan dalam Pasal 16 ayat (9) Undang-Undang 2 Tahun 2014 yaitu akta PPAT akan turun derajatnya dari akta otentik menjadi akta dibawah tangan. Berdasarkan perlindungan represif yang diberikan oleh pemerintah dan IPPAT maka PPAT YA dapat dikenakan sanksi kode etik dan sanksi administratif.

4.2 Saran

Berdasarkan penjelasan yang telah diuraikan diatas maka adapun saran-saran yang dapat diberikan sebagai berikut :

- a. Pelanggaran terhadap kewajiban pembacaan akta ini berkaitan dengan jumlah akta yang dihasilkan setiap hari oleh PPAT. Semakin banyak akta yang dibuat maka semakin tinggi kemungkinan pembacaan itu tidak dilakukan. Oleh karena itu Keputusan Menteri Nomor 1/kep-7.1/1/2015 tentang Pengangkatan dan Penempatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Batas Maksimum Pembuatan Akta yang sebelumnya dicabut perlu segera diterbitkan lagi keputusan baru yang mengatur mengenai batas maksimum pembuatan akta PPAT dalam sehari.
- b. Untuk menghindari adanya pihak-pihak yang memiliki niat buruk kepada setiap PPAT, maka setindaknya di kantor atau diruangan tempat dilakukannya pembacaan maupun penandatanganan akta PPAT sebaiknya dipasang *Closed Circuit Television* atau biasa dikenal dengan sebutan CCTV. Pemasangan CCTV ini berguna untuk membuktikan kejadian saat akta dibuat, artinya merekam kegiatan PPAT yaitu membacakan akta dan penandatanganan oleh para saksi, para pihak, dan PPAT. Berdasarkan ketentuan pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 Tentang Informasi dan Transaksi Elektronik, bahwa rekaman CCTV juga termasuk sebagai dokumen elektronik dan pada Pasal 5 ayat (1) Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 menyebutkan bahwa informasi elektronik

dan/atau dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.

DAFTAR BACAAN



DAFTAR BACAAN

Buku

- Adjie, Habib, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris dan PPAT*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.
- Hadjon, Philipus M., *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia : sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, penanganannya oleh pengadilan dalam lingkungan peradilan umum dan pembentukan peradilan administrasi*, Bina Ilmu, Surabaya, 1987.
- Hadjon, Philipus M., et.al, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gajah Mada University Press Yogyakarta, 1997, h. 130.
- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksaaannya*, Cet. 12, Djambatan, Jakarta, 2008.
- Hartanto, J.Andy, *Panduan Lengkap Hukum Praktis : Kepemilikan Tanah*, Laksbang Justitia, Surabaya, 2015.
- Hernoko, Agus Yudha, *Hukum PerjanjianAsas Proposionalitas dalam Kontrak Komersial*, Edisi Pertama, Kencana, Jakarta, 2010.
- HS, H. Salim, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016.
- Marzuki, Peter Mahmud, *Penelitian Hukum*, Edisi Revisi, Cetakan ke-9, Kencana, Jakarta, 2014.
- Parlindungan, A.P., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No.24 Tahun1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No.37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Pieris, John, *Etika Dan Penegakan Kode Etik Profesi Hukum (ADVOKAT)*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Hukum Dan Hak Asasi Manusia RI, Jakarta, 2008.
- Prajitno, A.A. Andi, *PENGETAHUAN PRAKTIS TENTANG APA DAN SIAPA PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah)*, Selaras, Malang, 2013.

Santoso, Urip, *PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta)*, PT Revka Petra Media, Surabaya.

Sutedi, Adrian, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2014.

Widyadharma, Ignatius Ridwan, *Etika Profesi Hukum*, Badan Penerbit Universitas Diponegoro, Semarang, 1996.

Majalah

Harsono, Boedi, "PPAT, AKTA PPAT DAN PERMASALAHANNYA", *Yuridika*, No 2, 1990.

Wignjosebroto, Seotandyo, "Profesi dan Profesionalisma: Sebuah Tinjauan Sosial Budaya, Dikaitkan Secara Khusus Dengan Masalah Perkembangan Profesi Hukum Di Indonesia", *Yuridika*, No.6, 1991.

Winarsi, Sri, "Notaris dan PPAT sebagai Pejabat Umum", *Yuridika*, Vol. 17, No.2, 2002.

Hadjon, Philipus M., "Penegakkan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 Ayat (3) dan (4) UU No. 4 Tahun 1982 Tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup", *Yuridika*, No 1, 1996.

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Burgerlijk Wetboek (BW) terjemahan Subekti dan Tjitrosudibio. Stb. 1847-23.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043)

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344)

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5491)

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696)

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746)

Permen Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Kepala Badan Pertahanan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Tesis

Novia Nur Rahayu, *Tinjauan tentang PPAT Khususnya Mengenai Tanggung Jawab Profesi PPAT dan Perlindungan Hukumnya dalam Pembuatan Akta Jual Beli*, Fakultas Hukum, Universitas Airlangga, Surabaya, 2003.