

**AKTA PPAT SEBAGAI DASAR PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH**

FK

TH 07 '22

Alh

2



OLEH

ALHADIANSYAH

090013894 M



**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

**AKTA PPAT SEBAGAI DASAR PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH**

TESIS

Untuk Memperoleh Gelar Magister
Dalam Program Studi Ilmu Hukum
Pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga



MILIK
PERPUSTAKAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

oleh

ALHADIANSYAH
NIM. 090013894 M

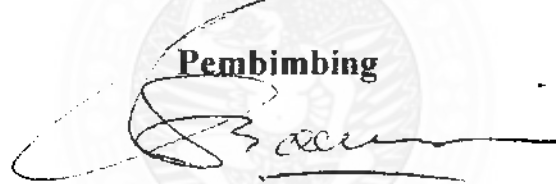
**PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2002**

Lembar Pengesahan

Tesis ini telah di uji
pada tanggal 5 Agustus 2002

oleh

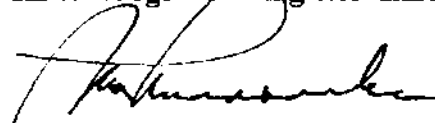
Pembimbing



Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH. MS
NIP. 130604270

Mengetahui :

KPS. Program Magister Ilmu Hukum



Dr. Peter Mahmud, MZ. SH. MS. LLM
NIP. 130517142

Tesis diuji Pada Tanggal: 5 Agustus 2002

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Dr. Abdul Rasyid, SH, LLM

Anggota : 1. Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH. MS

2. Y. Sogar Simamora, SH. MHum

3. Sri Handayani, SH. MHum

4. A. Yudha Hernoko, SH. MH



KATA PENGANTAR

Puji syukur kehadapan Allah SWT atas perkenan dan perlindungan-Nya sehingga penulisan tesis ini dapat diselesaikan. Penulisan tesis ini dimaksudkan sebagai salah satu persyaratan dalam rangka menyelesaikan pendidikan pada Program Pascasarjana Program Studi Ilmu Hukum Universitas Airlangga. Saya menyadari sepenuhnya bahwa tesis ini jauh dari sempurna oleh sebab itu dengan rendah hati saya membuka diri atas segala kritik dan saran guna perbaikan tesis ini, dengan harapan semoga tesis ini dapat memberikan sumbangan bagi perkembangan hukum, khususnya Hukum Perdata dan Hukum Pertanahan/Agraria di Indonesia.

Secara khusus saya menyampaikan terima kasih dan penghargaan setulus-tulusnya kepada Bapak Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH, MS selaku pembimbing saya yang dengan kesabaran, ketekunan dan ketelitiannya senantiasa mencurahkan perhatian, bimbingan serta pengarahan kepada saya, baik semasa studi di program pascasarjana serta dalam penyusunan tesis ini. Semoga amal baik bapak mendapat limpahan rahmat dari Allah SWT.

Pada kesempatan ini penulis juga menyampaikan penghargaan dan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada yang terhormat :

1. Rektor Universitas Airlangga Prof. Dr. Puruhito, dr, SpBj dan Direktur Program Pascasarjana Universitas Airlangga Prof. Dr. Muhammad Amin, dr,

yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk mengikuti Program Magister pada Program Studi Ilmu Hukum.

2. Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Bapak Dr. Peter Mahmud M.Z, SH, MS, LLM dan mantan Ketua Program Studi Magister Ilmu Hukum Bapak Dr. Abdul Rasyid, SH, LLM, yang telah banyak memberikan petunjuk, pengarahan dan bantuan selama mengikuti masa studi.
3. Rektor Universitas Tanjungpura Ibu Ir. Hj. Purnamawati dan Dekan Fakultas Hukum Universitas Tanjungpura Bapak Prof. Slamet Rahardjo, SH. yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk melanjutkan pendidikan pada Program Pascasarjana di Airlangga.
4. Tim penguji, Bapak Prof. Dr. H. Moch. Isnaeni, SH. MS, Dr. Abdul Rasyid, SH, LLM, Y. Sogar Simamora, SH, MHum, Ibu Sri Handayani, SH, MHum. dan Bapak A. Yudha Hernoko, SH. MH yang telah bersedia menguji dan sekaligus memberikan masukan dan saran-saran untuk penulisan tesis ini.
5. Para Dosen Program Magister Ilmu Hukum Pascasarjana Airlangga yang telah banyak memberikan bimbingan dan petunjuk selama pendidikan.
6. Rekan-rekan pada Program Magister Ilmu Hukum Angkatan 2000/2001 yang selalau memberikan dorongan untuk terselesaikannya tesis ini.
7. Kedua orang tua (ayahda, Achmad Petjeh dan ibunda Naitjeh) dan keluarga yang selalu memberikan dorongan dan do'a nya sehingga dapat menempuh pendidikan hingga selesai.

8. Semua pihak yang telah memberikan bantuan baik materiil maupun moril kepada penulis selama mengikuti pendidikan dan penyelesaian tesis ini.

Tidak ada kata-kata yang dapat terucapkan, selain memohon do'a semoga amal kebaikan mereka mendapatkan imbalan dari Allah SWT, Amin.



Surabaya, Agustus 2002

Penulis

RINGKASAN

Sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), khususnya setelah dikeluarkannya Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dimana setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, membebankan hak atas tanah serta perbuatan hukum lainnya atas hak atas tanah sebelum didaftar harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang ditunjuk oleh Menteri.

Selaku pejabat pembuat akta tanah dalam semua peraturan yang ada yang mengatur tentang tugas dan kedudukan PPAT dalam perbuatan hukum tertentu hak atas tanah, tidak ditegaskan tentang status akta PPAT apakah sebagai akta dibawah tangan ataukah sebagai akta otentik Baru setelah dikeluarkannya Undang-Undang Hak Tanggungan, PPAT disebut secara tegas sebagai Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta Pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan pemberian kuasa membebankan hak tanggungan (pasal 1 ayat 4) dan akta yang dibuatnya merupakan akta otentik (penjelasan Undang-Undang No. 4 tahun 1996 angka 7).

PPAT yang selama ini disebut sebagai pejabat saja, sekarang diberi kualitas tambahan yang penting sekali yaitu sebagai pejabat umum atau sama dengan yang pada waktu lalu disebut sebagai "openbaar ambtenaar", yang membawa posisinya sama dengan Notaris. Penetapan akta PPAT sebagai akta otentik haruslah selalu merujuk pada ketentuan pasal 1868 KUHperdata dimana

suatu akta otentik adalah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.

Peraturan organik Jabatan PPAT tidak ditentukan dalam undang-undang, melainkan hanya ditentukan dalam PP. No. 37 Tahun 1998 jo PP No. 24 tahun 1997 dan bentuk aktanya dibakukan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria /Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Karena itulah Akta PPAT tidak memenuhi unsur pasal 1868 KUHperdata seperti halnya akta notaris, sehingga akta yang dibuat oleh atau dihadapan PPAT tidak dapat dikategorikan sebagai akta otentik, karena itu dalam pembuatan akta perjanjian hak atas tanah terhadap perbuatan hukum pemindahan, pembebanan, dan pemberian surat kuasa membebaskan hak tanggungan hanya tepat dibuat dihadapan Notaris, walaupun menginginkan PPAT untuk tetap diberi kewenangan dalam membuat akta tanah hanya terbatas pada perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah saja dan dasar yuridisnya pun harus dirubah berdasarkan undang-undang, tidak seperti yang selama ini berlaku.

ABSTRACT

After legalization the Agrarian Primary laws (UUPA) especially in connection with government regulation Number 10 year 1961 about land registration, where every deal that aiming to move due land rights, and charging of land rights, also another laws act before listed. Its must be proven with deed that made by and in front of Land Deed Maker Official (PPAT) that installed by a ministry.

As Land Deed Maker Official (PPAT) in all-laws act that insist of which arranged about job description of Land Deed Maker Official (PPAT) in certain law act in land rights, is not clearly about status of act Land Deed Maker Official (Akta PPAT) whether its as hand-under deed or authentic deed. And after bail right laws had been launching (UUHT), Land Deed Maker Official (PPAT) was clearly known as public official that has authority to make deed of land rights transfer, charging of land rights, and authority on charge of bail rights (article 1 section 4) and deed that made by him was authentic deed (instructions of laws Number 4 / 1996 in section 7)

Land Deed Maker Official (PPAT) that known as usual official in earlier now has very important extra quality that is as public official or as same as it with term of "openbaar ambtenaar", that lead its position similarly with notary public. Decree of act Land Deed Maker Official as authentic deed must be reconciled with stipulation on Article 1868 Indonesian Civil Code, where an authentic deed is deed that determined by laws, and made by an appropriate authorized public official on where that deed had been made.

Organic rule of Land Deed Maker Official position is not definite in laws, but rather only definite with Government Regulation Number 37 year 1998 jo. Government Regulation Number 24 year 1997 and its deed form was standardized in agrarian state ministry or head of national land bureau rule Number. 3 year 1997 about certain implementation of Government Regulation Number 24 year 1997 about Land Registration. Because of that act Land Deed Maker Official is not comply with substance of Article 1868 Indonesian Civil Code, likely as notary deed, so that act make by or in front of Land Deed Maker Official can not categorized as authentic deed, because of that, in making the deed of land rights deal with laws act of transfer, charge, and giving authority on charge of bail right only appropriate made in front of a notary. If want a Land Deed Maker Official to still have authority to make land's deed was only limited in law act of land rights transfer and its law of basic must be change due to laws, and did not like as long as obtained.

DAFTAR ISI

	Halaman
Sampul Depan	
Sampul Dalam	
Prasyarat Gelar	
Persetujuan	
Penetapan Panitia Penguji	
Kata Pengantar	
Ringkasan	
Abstract	
Daftar Isi	
BAB I: PENDAHULUAN	
1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya	1
2. Tujuan dan Manfaat Penelitian	8
3. Kajian Pustaka	8
4. Metode Penelitian	17
a. Pendekatan Masalah	17
b. Sumber Bahan Hukum	17
c. Prosedur Pengumpulan dan pengolahan Bahan Hukum ..	18
5. Sistematika Penulisan	18
BAB II. STATUS AKTA PPAT DALAM PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH	
1. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia	20
2. Fungsi Akta PPAT Sebagai Dasar Dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah	37
2.1. Pengertian Akta dan Alat Bukti Akta	37

2.2. Kekuatan Pembuktian dari Akta Otentik	45
--	----

BAB III. KEWENANGAN PPAT DALAM PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH

1. Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Perundang-undangan	56
2. Kedudukan dan Tugas PPAT Dalam Membuat Akta Perjanjian Hak Atas Tanah	65
2.1. Pemindahan Hak Atas Tanah	67
2.2. Pembebanan Hak Atas Tanah	74
2.3. Pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan	78
3. Fungsi Pejabat Umum Dalam Pembuatan Akta Perjanjian.....	82

BAB. IV PENUTUP

1. Kesimpulan	91
2. Saran	93

Daftar Bacaan

Lampiran

BAB I PENDAHULUAN



1. Latar Belakang Masalah dan Rumusannya

Masalah dibidang pertanahan sejak sebelum Indonesia merdeka sampai sekarang senantiasa merupakan masalah yang selalu aktual. Hal ini dapat dimengerti sebab tanah dalam kehidupan manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting, baik untuk memenuhi kebutuhan hidup secara ekonomi maupun untuk permukiman. Unifikasi hukum tanah baru dapat dilaksanakan setelah 15 tahun Indonesia merdeka, yaitu setelah di undangkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang kemudian lebih dikenal dengan UUPA. Dalam Pasal 19 UUPA ayat (1) menyatakan bahwa : untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Selanjutnya dalam ayat (2) bahwa pendaftaran tanah itu sendiri merupakan rangkaian yang meliputi :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut,
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai pembuktian yang kuat.

Guna merealisasikan ketentuan pasal 19 UUPA ini Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam pasal 19 P.P No. 10 Tahun 1961 menyatakan bahwa :

Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan ini disebut pejabat). Akta dimaksud bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Peraturan berikutnya yang juga merupakan pelaksanaan pasal 19 P.P No. 10 tahun 1961 yaitu Peraturan Menteri Agraria Nomor 10. Tahun 1961 tentang penunjukkan Pejabat yang dimaksud dalam pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961, dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 tahun 1961 tentang PPAT sebagai Pejabat pembuat akta pembebanan dan pendaftaran hipotik serta credietverband.

Istilah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) baru muncul secara tegas sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 tahun 1961 tentang "Bentuk Akta", yang dalam Pasal 1 dinyatakan :

Akta-akta yang dimaksud dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 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.

Eksistensi Jabatan PPAT baru memperoleh legitimasi dalam bentuk Undang-undang setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Lahirnya Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, eksistensi PPAT kembali dikuatkan dengan memberikan predikat pada PPAT sebagai Pejabat Umum, pasal 1 angka (4) Undang-Undang Hak Tanggungan menyebutkan :

Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selaku pejabat umum PPAT diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka (24) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni Akta Pemindahan dan Pembebanan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan Akta Pemberian Kuasa untuk Membebaskan Hak Tanggungan.¹

Perbuatan hukum terhadap hak atas tanah yang harus dengan akta PPAT dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ditentukan bahwa; setiap 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 melalui lelang harus dibuat dalam Akta oleh atau dihadapan PPAT serta didaftarkan pada kantor pendaftaran tanah setempat. Karena itu dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis. Kemudian Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 di mana dalam pasal 2 ayat (1) dikatakan: Bahwa PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang

¹. Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Jilid 1 Hukum Tanah Nasional, (selanjutnya disebut Boedi. 1), Djambatan, Jakarta, 1997, h. 436

diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Selanjutnya dalam ayat (2) disebutkan perbuatan hukum sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut; jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Pemberian Hak Tanggungan, dan Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan. Akta PPAT merupakan syarat mutlak bagi adanya/dilakukannya perbuatan hukum yang dimaksud, tanpa adanya akta PPAT tidak dapat dilakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan pendaftaran pembebanan hak atas tanah dengan Hak tanggungan .

Kedudukan PPAT sebagai Pejabat Umum mempunyai implikasi pada bentuk akta yang dibuatnya, yakni akta outentik.² *J. Kartini Soedjendro* mengatakan:

Pergeseran kedudukan PPAT dari seorang Penjabat menjadi Pejabat Umum membawa posisinya sama dengan Notaris sebagai *openbaar ambtenaar*. Akta yang dibuat oleh PPAT tidak lagi berkadar relaas Akta sebagaimana halnya suatu berita acara tentang kejadian atau urutan peristiwa yang disaksikannya untuk disampaikan kepada instansi Agraria, tetapi sudah berbobot Partij Akte. Dalam hal ini PPAT dalam aktanya memuat persyaratan-persyaratan atau ketentuan dari perjanjian yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Ia harus memastikan bahwa perjanjian itu berikut persyaratan-persyaratannya benar seperti apa yang dituntut dalam perjanjian itu.³

Lebih lanjut dikatakan olehnya, dalam hal perbedaan antara PPAT dan Notaris :

Secara fungsional, Jabatan PPAT dan Notaris adalah ibarat dua sisi dari satu mata uang, artinya, walaupun jabatannya berbeda, namun mempunyai fungsi dan kedudukan yang sama selaku pejabat umum pembuat akta yang saling terkait. Dikatakan demikian karena perbedaan jenis akta yang dibuat

² . *J. Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik* , Kanisius, Yogyakarta, 2001, h. 92

³ . *Ibid*

masing-masing tidak terletak pada bobot keabsahan dan kekuatan hukumnya, tetapi hanya terletak pada perbedaan bidang hukum yang mereka tangani, PPAT adalah Pejabat Umum yang berwenang membuat akta-akta yang berhubungan dengan tanah, baik dalam bentuk Pemberian Hak, Pemindahan Hak dan Pembebanannya, sedangkan Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang membuat akta-akta non tanah.⁴

Terhadap kewenangan dalam membuat akta selaku pejabat umum maka kita melihat adanya perbedaan derajat pengaturannya dalam perundang-undangan, Notaris diatur dalam peraturan jabatannya dalam Peraturan Jabatan Notaris (Notaris Reglement) dalam Staatsblad 1860 No. 3 yang setingkat dengan Undang-Undang. Sedangkan PPAT selaku pejabat umum belum ada aturan organiknya, sementara Peraturan Jabatannya diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang kedudukannya di bawah undang-undang. Kalaupun ada penyebutan istilah PPAT selaku pejabat umum hanya ditemukan dalam satu pasal undang-undang Hak Tanggungan yaitu pasal 1 angka (4) dan dalam undang-undang ini juga memberikan kewenangan yang sama kepada PPAT dan Notaris untuk membuat akta surat kuasa membebaskan hak tanggungan sebagaimana yang terdapat dalam Pasal 15, yang aktanya harus akta otentik dan bentuknya harus ditentukan oleh Undang-Undang.

Istilah pejabat umum ini dapat ditemukan dalam pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris Staatsblad 1860 No. 3 yang menyatakan bahwa :

Notaris adalah pejabat umum (openbaar ambtenar) khusus (satu-satunya) yang berwenang untuk membuat akta-akta tentang segala tindakan perjanjian dan keputusan yang oleh peraturan perundang-undangan umum diwajibkan atau para yang bersangkutan menghendaki supaya dinyatakan dalam surat otentik, menetapkan tanggalnya, menyimpan akta-akta dan mengeluarkan grosse, salinan

⁴. Ibid, h. 26

dan kutipannya semua sepanjang perbuatan akta-akta itu tidak diwajibkan kepada pejabat lain atau khusus menjadi kewajibannya.⁵

Notaris adalah pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik, sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak diwajibkan kepada pejabat lain atau khusus menjadi kewajibannya. Sedangkan akta otentik menurut pasal 1868 KUHperdata diartikan sebagai suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya, dan memberikan kepada pihak-pihak yang membuatnya suatu pembuktian yang sempurna. (Pasal 1870 KUHperdata).

Akta PPAT dalam fungsinya sebagai dasar pendaftaran hak atas tanah terhadap perbuatan hukum pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan perbuatan hukum lainnya untuk membuktikan bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan oleh para pihak, dalam hubungan ini adanya akta PPAT tersebut merupakan syarat untuk dapat dilakukannya pendaftaran perbuatan hukumnya oleh Kantor Badan Pertanahan. Namun kewenangan pembuatan akta peralihan, pembebanan hak atas tanah dan pemberian surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang dilakukan di hadapan PPAT penunjukannya hanya dititipkan dalam satu pasal dalam UU Hak Tanggungan dan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya dengan aturan yang berderajat Peraturan Pemerintah, demikian pula terhadap isi dan bentuk aktanya hanya berbentuk formulir-formulir yang telah dibakukan dan tata cara pembuatan akta

⁵. G.H.S. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1982, h. 31

PPAT yang ditetapkan dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, di mana pelaksanaannya memiliki implikasi hukum, artinya jika tidak melalui prosedur yang telah ditetapkan dalam peraturan tersebut maka para pihak tidak dapat mendaftarkan perbuatan hukumnya pada Kantor Pertanahan setempat.

Lebih lanjut dalam hal kesalahan dan kelalaian serta Pengawasan PPAT selaku pejabat umum terhadap akta-akta yang dibuatnya juga belum ada ketentuan yang mengatur secara jelas, atau apakah disamakan dengan notaris. Demikian juga penunjukan PPAT selaku pejabat umum yang sering kali disamakan dengan pejabat publik yang atas tindakan hukumnya dapat dikategorikan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara dan/atau pelanggaran jabatan lainnya, karenanya jika terjadi persoalan terhadap PPAT mengenai akta-akta yang dibuatnya yang merupakan wewenangnya akan kesulitan menemukan payung hukum dalam undang-undang, sehingga aspek perlindungan dan kepastian hukum yang menjadi tujuan hukum itu sendiri akan sulit dicapai.

Berdasarkan uraian di atas dapat dirumuskan permasalahan yang merupakan fokus pengkajian dalam penelitian ini yaitu :

- a. Apakah Akta yang dibuat oleh PPAT memenuhi ketentuan untuk dapat dikategorikan sebagai akta otentik ?
- b. Akta perjanjian apa sajakah yang pembuatannya memang benar-benar merupakan wewenang PPAT ?

2. Tujuan dan Manfaat Penelitian

Tujuan dari Penelitian ini dimaksudkan untuk mengembangkan pemikiran yang konseptual tentang kewenangan PPAT selaku Pejabat Umum yang ditunjuk/diangkat untuk membuat akta-akta otentik terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu terhadap hak atas tanah di Indonesia dan juga mengkaji lebih mendalam tentang penunjukkan PPAT dan pejabat lain yang ditunjuk dalam membuat akta peralihan, dan pembebanan hak atas tanah serta dalam pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan dalam hukum tanah di Indonesia.

Hasil penelitian ini secara akademis diharapkan bermanfaat untuk lebih memahami dan mengembangkan wawasan pengetahuan di bidang ilmu hukum, khususnya Hukum Agraria/Pertanahan yang berkaitan dengan pendaftaran tanah serta tugas dan kedudukan PPAT selaku pejabat umum yang diberi hak untuk membuat akta-akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan, dan secara praktis hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi aparat terkait dan masyarakat pada umumnya yang menggunakan tanahnya baik untuk kepentingan peralihan hak maupun pembebanan hak atas tanah serta perbuatan hukum lainnya.

3. Kajian Pustaka

Pendaftaran tanah telah menjadi kesepakatan nasional yang termuat dalam UU No. 5 tahun 1960 tentang UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang merupakan pengganti PP No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang harus dan wajib dipenuhi serta dilaksanakan oleh setiap orang dan badan hukum yang mempunyai tanah tanpa kecuali. Pasal 19

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 dijadikan dasar rujukan dari kewajiban tersebut sebagaimana yang berbunyi :

- ayat (1) : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah akan diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah .
- ayat (2) : Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat .

Menurut *K. Wantjik Saleh*, mengenai apa yang wajib didaftarkan yakni :

Pasal 19 UUPA yang ditujukan kepada pemerintah untuk pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia adalah merupakan kewajiban pemerintah sebagai penguasa tertinggi terhadap tanah, sedangkan pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang menyatakan bahwa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan, adalah merupakan kewajiban yang mempunyai hak-hak tersebut, dengan maksud agar mereka mendapat kepastian hukum tentang haknya.⁶

Berdasarkan pendapat ini, dapat dikemukakan bahwa pada dasarnya pelaksanaan pendaftaran tanah adalah perbuatan hukum timbal balik atau kewajiban dua arah antara pemerintah dengan rakyatnya yang mempunyai tanah. Dalam hal ini kewajiban tersebut diberikan langsung oleh peraturan perundang-undangan, sehingga menjadi kewajiban yuridis bagi pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah sesuai dengan permohonan yang berhak atas tanah itu, jadi kewajiban yuridis kedua belah pihak sama-sama aktif, walaupun

⁶ K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990, h. 13

kecenderungannya dalam praktek masyarakat yang dituntut agar lebih aktif untuk mendaftarkan tanahnya.

Mengenai kegiatan dalam pelaksanaan pendaftaran tanah itu sendiri secara tegas dinyatakan dalam Pasal 11 dan 12 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 “Bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”.

Kegiatan tersebut terdiri dari :

- (1). kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
 - 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.
- (2). Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
 - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak
 - b. Pendaftaran perubahan dan pendaftaran tanah lain-lain.

Ketentuan ayat (2) ini oleh *A.P Parlindungan* dikatakan dalam komentarnya:

Termasuk juga pendaftaran atas setiap mutasi, pengikatan hak tanggungan dan pendirian hak baru, baik atas tanah/rumah juga atas hak milik bersama atas sarasun dan hak milik atas sarasun yang dimiliki para pembelinya.⁷

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mewajibkan setiap peralihan dan pembebanan hak atas tanah sebelum didaftarkan pada kantor Pertanahan setempat terlebih dahulu dibuatkan akta PPAT sebagai bukti telah terjadi perbuatan hukum tertentu atas tanah tersebut, pasal 37 secara tegas mengatur hal itu :

Ayat (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

⁷. A. P Parlindungan, Pendaftaran Tanah di Indonesia, (selanjutnya disebut Parlindungan. I), Mandar Maju, Bandung, 1999, h. 8

lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ayat (2): Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan diantara perorangan warganegara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut kepala kantor pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan .

Pengecualian terhadap ketentuan pada ayat (1) perlu diberikan dalam keadaan tertentu yaitu untuk daerah-daerah yang terpencil dan belum ditunjuk PPAT sementara sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 ayat (2), untuk memudahkan rakyat melaksanakan perbuatan hukum mengenai pertanahan. Selanjutnya terhadap ketentuan dalam ayat (2) di atas *A. P. Parlindungan* mengatakan:

Bahwa pada prinsipnya mutasi hak, pengikatan hak tanggungan dan sebagainya harus melalui seorang PPAT, namun ada perkecualian yang dimungkinkan jika menurut penilaian Kepala Kantor Pertanahan dapat juga diterima sebelum diangkat seorang PPAT sementara bentuk-bentuk peralihan yang lain, yang bukan dilakukan dihadapan PPAT.⁸

Kepala Kantor Pertanahan dalam penyelenggaraan dan pelaksanaan pendaftaran tanah dibantu oleh PPAT dan pejabat lain, hal ini disebutkan dalam pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ayat (2) menyatakan:

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

⁸. Ibid, h. 133

Penjelasan ayat (2) menyatakan yang dimaksud dengan kegiatan-kegiatan tertentu adalah misal pembuatan akta PPAT oleh PPAT atau PPAT sementara, pembuatan risalah lelang oleh pejabat Lelang, ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik oleh Panitia ajudikasi dan lain sebagainya .

wewenang PPAT selaku pejabat pembuat akta tanah, pengaturannya dapat kita temukan dalam Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, dalam Pasal 1 angka (4) UUHT dinyatakan bahwa :

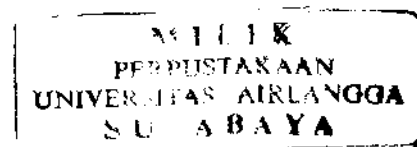
Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Kewenangan ini kembali dipertegas dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana dalam pasal (1) nya disebutkan bahwa :

Pejabat pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun .

Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau atas Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. (pasal 1 ayat 4).⁹

⁹. Ibid, h. 177



Hakekat akta PPAT sebagai Akta Otentik sebagaimana yang ditentukan dalam ketentuan di atas haruslah selalu merujuk pada ketentuan Pasal 1868 KUHperdata yaitu suatu akta dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang di buat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta dibuat, dan memberikan kepada pihak-pihak yang membuatnya suatu pembuktian yang sempurna (1870 KUHperdata). *Philipus M. Hadjon* menyatakan bahwa ada dua syarat sebuah akta itu dinyatakan otentik yaitu:¹⁰

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang (bentuknya baku)
2. Dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum.

Akibat hukum dari akta yang tidak memenuhi syarat 1868 KUHperdata ini dipertegas dengan ketentuan pasal 1869 KUHperdata yang menyatakan; Apabila suatu Akta dibuat bukan oleh atau dihadapan pejabat umum, atau pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang untuk itu, maka akta itu bukan akta otentik.

Menurut *Irawan Soerodjo* ada tiga unsur utama yang merupakan esensial agar terpenuhi syarat formal suatu akta otentik yaitu :

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang
2. Dibuat oleh dan dihadapan Pejabat umum
3. Akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat di mana akta itu dibuat.¹¹

Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan siapa saja yang dapat ditunjuk oleh Menteri Agraria/Pertanahan sebagai PPAT, pasal 5 Peraturan Pemerintah 37 Tahun 1998 menyatakan :

¹⁰. Philipus M. Hadjon, "Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik", (selanjutnya disebut Hadjon . I), *Surabaya post*, 31 Januari 2001

¹¹. Irawan Soerodjo, Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya , 1999, h. 147

- (1). PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri
- (2). PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu
- (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 di bawah 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 Pertanian untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar negeri, sebagai PPAT khusus.

Mengenai tugas dan kewenangan PPAT secara tegas disebutkan dalam pasal 2 ayat (1) dan (2) PP No. 37 tahun 1998 yang berbunyi :

- ayat (1) : PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- ayat (2) : Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) 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.

Jadi dalam sistem pendaftaran tanah menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, ada pemastian lembaga yang berwenang melakukannya. PPAT adalah satu-satunya pejabat yang berwenang untuk membuat akta-akta

peralihan, pemberian hak baru atas tanah dan pengikatan tanah sebagai jaminan hutang (*recording of deed of conveyance*), sedangkan Badan Pertanahan Nasional merupakan Pejabat satu-satunya yang secara khusus melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan surat tanda bukti hak (*recording of Title and Continuous recording*).¹²

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang dibantu oleh PPAT dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, bukanlah memberikan wewenang atribusi kepada PPAT untuk melakukan sebagian wewenang pendaftaran tanah atau bahkan suatu delegasi wewenang pendaftaran tanah, karena pembuatan akta PPAT sejak semula memang bukanlah wewenang Kepala Kantor Pertanahan, demikian dikatakan oleh *Philipus M. Hadjon* dalam suatu tulisannya.¹³

Mengenai kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah *Soetomo* berpendapat Tanah-tanah yang belum mempunyai surat, atau sudah mempunyai surat tetapi belum mempunyai sertifikat, apabila mengalami peralihan karena perbuatan hukum yang disebut tadi, bukti sahnya terhadap tanah adalah Akta Peralihan Hak dimaksud, sedangkan kepastian hukumnya adalah pada pendaftarannya (balik nama).¹⁴ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Sudargo Gautama* yang menyatakan : Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat di jamin tentang hak-hak seseorang di atas tanah itu. Pihak ketiga

¹². A.P Parlindungan, Komentar Atas UUPA, (selanjutnya disebut Parlindungan. II), Mandar Maju, Bandung, 1993, h. 117

¹³. Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", (selanjutnya disebut Hadjon. II) Gema Peratun Mahkamah Agung, 2000, h. 111

¹⁴. Soetomo, Pedoman Jual-beli Tanah, Peralihan Hak-Hak dan Sertifikat, Universitas Brawijaya, Malang, 1984, h. 31

pun secara mudah dapat melihat hak-hak apa atau beban apa yang terletak di atas sebidang tanah.¹⁵ Dengan demikian betapa pentingnya pendaftaran tanah terutama bila terjadi sengketa antara para pihak yang merasa berkepentingan terhadap tanah itu, menurut *Rusmadi Murad* :

Timbulnya sengketa hukum adalah bermula dari pengaduan sesuatu pihak (orang/badan hukum) yang berisi keberatan dan tuntutan hak atas tanah baik terhadap status tanah, prioritas maupun kepemilikannya dengan harapan dapat memperoleh penyelesaian secara administrasi sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁶

Suatu keputusan atau kebijakan secara administrasi yang ditetapkan pemerintah di dalam menyelesaikan masalah pertanahan seringkali dianggap merugikan masyarakat, sehingga para pihak yang bersengketa tidak dapat menerima dengan berbagai alasan, dan kemudian mengajukan masalahnya ke pengadilan dengan gugatan yang ditujukan kepada pemerintah atau kepada orang atau badan hukum tertentu, guna mendapatkan kepastian hukum .

Esensi dari kepastian hukum adalah penegakan hukum yang konsisten, hukum sebagai pelindung kepentingan manusia baru akan berfungsi jika hukum tersebut dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan penegakan hukum secara konkrit . *Sudikno Mertokusumo* mengungkapkan :

“Hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan, dan setiap orang mengharapkan hal tersebut. Dalam penegakan hukum hal yang paling prinsip adalah bagaimana hukumnya dan pada dasarnya tidak boleh menyimpang (*fiat justitia et perezat mundus*), yang artinya biarpun langit runtuh hukum harus ditegakkan, hal inilah yang menjadi inti utama dari ajaran kepastian hukum “.¹⁷

¹⁵. Sudargo Gautama, Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria, Citra Aditya Bhakti, Bandung, 1997, h. 45

¹⁶. Rusmadi Murad, Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung, 1991, h. 22

¹⁷. Sudikno Mertokusumo, Mengenal Hukum (suatu pengantar), (selanjutnya disebut Sudikno. I) Liberty, Yogyakarta, 1991, h. 134

Kepastian hukum merupakan perlindungan yang konkrit bagi *justiabei* dari tindakan sewenang-wenang, berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.¹⁸

Lebih lanjut *Maria S.W Sumarjono*, menyatakan : secara normatif kepastian hukum itu memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya secara imperis, keberadaan peraturan perundang-undangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusia pendukungnya.¹⁹

4. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum Normatif, karena itu dalam penelitian ini dipakai pendekatan yuridis melalui kajian bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan pendaftaran hak atas tanah karena peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan wewenang PPAT selaku Pejabat Umum yang berwenang membuat Akta PPAT tersebut.

b. Sumber Bahan Hukum.

Penelitian ini dilakukan melalui studi kepustakaan terhadap bahan-bahan hukum primer dan skunder. Bahan hukum primer berupa Peraturan Perundang-undangan (*statues approach*) yang berkaitan dengan obyek penelitian. Sedangkan bahan hukum sekunder diambil dari berbagai kepustakaan yang memberikan penjelasan terhadap bahan hukum primer seperti peraturan

¹⁸ Ibid

¹⁹ *Maria S.W Sumarjono*, Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Property, Makalah, Jakarta, 6 Agustus, 1997, h. 1

perundang-undangan dalam hukum Agraria/Pertanahan, hasil-hasil penelitian, karya dari kalangan hukum dan sebagainya.

c. Prosedur pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum.

Bahan hukum primer yang telah diperoleh di inventarisasi dan diidentifikasi, kemudian digunakan untuk bahan analisis pokok permasalahan dalam penelitian ini. Bahan-bahan hukum tersebut akan dianalisis secara sistimatis sehingga diperoleh gambaran yang menyeluruh terhadap pokok permasalahan.

Pengumpulan bahan hukum sekunder dilakukan dengan menggunakan cara membaca dan mencatat literatur-literatur, karya ilmiah, hasil pertemuan ilmiah dan laporan hasil penelitian yang berhubungan dengan permasalahan yang akan dibahas.

Sumber yang didapat berupa bahan-bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini, baik itu peraturan perundang-undangan, teori-teori serta pendapat ahli kemudian dianalisis secara kualitatif dalam kerangka berpikir yang diarahkan untuk mendapatkan jawaban atas permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini, yang berupa simpulan dan saran-saran yang bermanfaat bagi pengaturan pendaftaran hak atas tanah dan kewenangan PPAT selaku Pejabat Umum Pembuat akta-akta tanah.

5. Sistematika Penulisan

Sistimatika penulisan tesis ini akan dibagi dalam Bab-bab sebagai berikut: Bab. I. Pendahuluan, memuat latar belakang dan rumusan masalah yang menjadi pangkal penelitian dan penulisan yang akan dikaji, dilanjutkan dengan tujuan dan

manfaat penelitian, kemudian kajian pustaka yang menguraikan konsep-konsep atau teori-teori yang berguna sebagai bahan bagi analisis masalah, metode penelitian dimaksudkan untuk menjelaskan bagaimana penelitian dilakukan, dengan melalui pendekatan masalah, sumber bahan hukum serta prosedur pengumpulan dan pengolahan bahan hukum sebagai pertanggungjawaban ilmiah penulisan serta diakhiri dengan sistematika penulisan yang digunakan sebagai pedoman dalam penulisan tesis ini.

Bab. II. berisi bahasan isu hukum yang ada dalam rumusan masalah yang pertama yakni tentang kriteria/syarat akta untuk dapat dikategorikan sebuah akta otentik yang dibuat oleh PPAT selaku Pejabat Umum yang dijadikan dasar dalam pendaftaran hak atas tanah yang meliputi : Pendaftaran tanah dalam sistem hukum di Indonesia, kriteria akta sebagai alat bukti tertulis dan kekuatan pembuktian akta PPAT dalam pendaftaran hak atas tanah.

Bab. III. Berisi isu hukum yang ada dalam rumusan masalah kedua yang menyangkut wewenang PPAT dalam membuat Akta-akta perjanjian peralihan dan pembebanan hak atas tanah serta dalam pembuatan akta pemberian surat kuasa membebankan Hak Tanggungan dan pejabat lain yang ditunjuk untuk membuat akta-akta tersebut .

Bab. IV. Sebagai Bab Penutup, dalam penelitian ini akan diuraikan simpulan penelitian sekaligus sebagai rangkuman jawaban atas permasalahan yang dibahas dalam tesis ini dan dilanjutkan dengan saran sebagai solusi atas masalah yang dibahas.

BAB II

STATUS AKTA PPAT DALAM PENYELENGGARAAN PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

1. Pelaksanaan Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia

Negara Indonesia berdasarkan atas hukum (*Rechtsstaat*), tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*)²⁰, maka sebagai negara hukum adanya peraturan perundang-undangan memiliki peranan sangat penting guna memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum terhadap setiap perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum. A. Hamid S. Attamimi berpendapat bahwa "Peraturan perundang-undangan adalah satu metode dan instrumen ampuh yang tersedia untuk mengatur dan mengarahkan kehidupan masyarakat menuju cita-cita yang diharapkan"²¹. Untuk itulah maka Pemerintah mengeluarkan berbagai macam peraturan negara yang biasanya disebut dengan Peraturan perundang-undangan.

Sejak tanggal 24 September 1960 Pemerintah mengeluarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043) tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Sebelum undang-undang ini lahir, keadaan pertanahan di negara kita saat itu demikian tumpang tindih, baik dilihat dari segi

²⁰ Penjelasan umum UUD 1945

²¹ A. Hamid S. Attamimi, *Teori Perundang-undangan Indonesia*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Jabatan Guru Besar Tetap Fak, Hukum UI, 25 April, 1992, h. 8

pengaturannya maupun penguasaan/pemilikan. Hal ini lebih disebabkan akibat sistem yang diciptakan oleh pemerintah kolonial Belanda dulu, dimana pengaturan dalam bidang keagrariaan ditujukan semata-mata hanyalah untuk kepentingan pemerintah saja, sedangkan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi “*Justitiabel*” khususnya bagi golongan pribumi sangat diabaikan.

Unifikasi dalam bidang hukum tanah baru terwujud setelah diundangkannya UU No. 5 tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria dan tertib tanah baru dicapai setelah diberlakukannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang telah disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Karenanya tepat apa yang dikemukakan oleh *Boedi Harsono*, bahwa kepastian hukum di bidang pertanahan dalam hukum tanah nasional memerlukan:

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten
2. penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.²²

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapapun yang berkepentingan akan dengan mudah dapat mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, serta sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, terutama di

²². Boedi Harsono, l, op. cit, h. 68

dalam proses pembuktian dalam rangka mempertahankan sesuatu hak atau membantah suatu hak orang lain serta hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Undang-Undang Pokok Agraria meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah bagi setiap subyek hukum yang mempunyai hak atas tanah. Hal tersebut dinyatakan secara tegas dan jelas dalam Pasal 19 ayat (1) dan (2) UUPA :

- Ayat (1) : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah akan diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah .
- Ayat (2) : Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat .

Terhadap pelaksanaan pendaftaran tanah ini *K. Wantjik Saleh* menyatakan:

Pasal 19 UUPA yang ditujukan kepada pemerintah untuk pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia adalah merupakan kewajiban pemerintah sebagai penguasa tertinggi terhadap tanah, sedangkan pasal 23, 32 dan 38 UUPA yang menyatakan bahwa hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan, adalah merupakan kewajiban yang mempunyai hak-hak tersebut, dengan maksud agar mereka mendapat kepastian hukum tentang haknya.²³

Oleh karena itu pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan perbuatan hukum timbal balik atau kewajiban dua arah antara pemerintah dengan warga masyarakat yang mempunyai tanah, pasal 19 UUPA tersebut lebih ditujukan

²³ K. Wantjik Saleh, *Loc.cit* , h. 13

kepada pemerintah dimana tugas dari pemerintah adalah melaksanakan pendaftaran tanah yang pelaksanaannya dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Pendaftaran tanah menurut pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah diartikan :

Rangkaian yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, 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.

Pengertian ini senada dengan pendapat dari *Maria S.W Sumardjono* yang menyatakan bahwa untuk terwujudnya kepastian hukum tersebut maka peyelenggaraan pendaftaran hak atas tanah harus meliputi tiga hal yaitu :²⁴

1. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah yang menghasilkan peta pendaftaran dan surat ukur. Dari peta pendaftaran dan surat-surat ukur dapat diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tanah yang bersangkutan (asas specialitas)
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak lain serta beban-beban terhadap tanah yang bersangkutan. Pendaftaran ini memberikan keterangan tentang status tanah dan siapa yang berhak atas tanah tersebut. (asas open baarheid)
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak sebagai alat pembuktian yang kuat (sertifikat)

Pendaftaran tanah sebagaimana dianut dalam UUPA adalah bersifat "Rechscadaster" yang bertujuan untuk menjamin adanya kepastian hukum²⁵.

Sementara pendaftaran tanah oleh pemegang hak lebih bertujuan untuk memperoleh kepastian hak agar adanya kepastian perlindungan hukum. Mengenai

²⁴. Maria S.W Sumardjono, *Aneka Masalah Hukum Agraria*, Yogyakarta, 1982, h. 23-34

²⁵. Penjelasan Umum Undang-Undang No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

kepastian hukum terhadap pemegang hak atas tanah, *Soetomo* berpendapat Tanah-tanah yang belum mempunyai surat, atau sudah mempunyai surat tetapi belum mempunyai sertifikat, apabila mengalami peralihan karena perbuatan hukum, bukti sahnya terhadap tanah adalah Akta Peralihan hak dimaksud, sedangkan kepastian hukumnya adalah pada pendaftarannya (balik nama).²⁶ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Sudargo Gautama* yang menyatakan : Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat di jamin tentang hak-hak seseorang di atas tanah itu. Pihak ketiga pun secara mudah dapat melihat hak-hak apa atau beban apa yang terletak di atas sebidang tanah.²⁷

Ketentuan perundang-undangan menetapkan hak-hak yang wajib didaftarkan oleh para pemegang hak yaitu ; Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik Atas Rumah Susun serta Hak Tanggungan. Pendaftaran tersebut tidak hanya menyangkut perihal memperoleh hak semata melainkan termasuk peralihan dan pembebanannya. Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 23, pasal 32 dan pasal 38 yang lengkapnya berbunyi :

Pasal 23 ayat (1) : Hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19

ayat (2) : Pendaftaran termasuk ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanannya hak tersebut.

Pasal 32 ayat (1) : Hak Guna Usaha, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan yang dimaksud dalam 19

²⁶. Soetomo, loc. cit

²⁷. Sudargo Gautama, loc. cit

- ayat (2) : Pendaftaran termasuk ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai peralihan serta hapusnya hak guna usaha, kecuali dalam hal itu hapus karena jangka waktunya berakhir
- Pasal 38 ayat (1) : Hak Guna Bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam pasal 19
- ayat (2) : Pendaftaran termasuk ayat (1) merupakan alat pembuktian yang kuat mengenai hapusnya hak guna bangunan serta sahnya peralihan hak tersebut, kecuali dalam hal itu dihapus karena jangka waktunya berakhir.

Sedangkan mengenai Hak Pakai ada pembatasan seperti diatur dalam Pasal 43

UUPA :

1. Sepanjang mengenai tanah yang dikuasai langsung oleh negara maka hak pakai hanya dapat dialihkan kepada pihak lain dengan izin pejabat yang berwenang
2. Hak pakai atas tanah hak milik hanya dapat dialihkan kepada pihak lain, jika itu dimungkinkan dalam perjanjian yang bersangkutan

Dalam hal Pembebanan atas tanah Hak Pakai, diawal kelahiran UUPA tidak ditunjuk sebagai obyek hak tanggungan karena pada saat itu hak pakai belum termasuk hak atas tanah yang wajib didaftar, karenanya tidak memenuhi syarat publisitas untuk dijadikan jaminan hutang, kemudian dalam perkembangannya hak pakai di daftar dan memenuhi syarat untuk dijadikan obyek hak tanggungan (pasal 4 ayat 2 UUHT dan ketentuan pasal 27 Undang-undang 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun). Dengan demikian hak pakai dapat dibebani hak tanggungan adalah merupakan penyesuaian ketentuan UUPA, lebih lanjut pengaturan ini tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah dan

Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 tentang pemilikan rumah tempat tinggal hunian oleh orang asing yang berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 9 dinyatakan bahwa obyek pendaftaran tanah tidak hanya bidang-bidang tanah tertentu saja tetapi diperluas hingga obyek-obyek tertentu yang berkaitan dengan tanah yaitu :

- 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

Terhadap tanah negara sebagai obyek pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) huruf f Pasal 9 di atas maka pendaftarannya dilakukan dengan cara membukukan bidang tanah yang merupakan tanah negara dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertifikat (pasal 9 ayat (2) beserta penjelasannya).

Pelaksanaan pendaftaran tanah secara tegas dinyatakan dalam Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyebutkan : “bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah”. Selanjutnya dalam Pasal 12 dinyatakan bahwa :

- (1). Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :
 - 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.
- (2). Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi :
 - a. Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak

b. Pendaftaran perubahan dan pendaftaran tanah lain-lain.

Jadi Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration), dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (maintenance). Untuk Pendaftaran tanah pertama kali dilaksanakan dengan dua cara ; pertama adalah pendaftaran tanah secara sistematik, dalam sistem ini prakarsa pendaftaran tanah dilaksanakan oleh pemerintah, yang kedua adalah pendaftaran tanah dilakukan secara sproradik, dimana prakarsa pendaftaran tanah dilakukan oleh individual/orang perorangan. Sedangkan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah 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. Perubahan itu misalnya, terjadi karena akibat beralihnya, dibebaninya atau berubahnya nama pemegang hak yang telah terdaftar, hapusnya atau perpanjangan jangka waktu yang sudah berakhir, pemecahan, pemisahan dan pengabungan bidang tanah yang haknya sudah didaftar.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mewajibkan bahwa setiap terjadi perubahan data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar didaftar pada kantor pertanahan, pasal 36 ayat (1) dan (2) menyebutkan:

1. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah terdaftar
2. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada kantor pertanahan.

Pembuktian hak atas tanah yang akan didaftar atau dikenal dengan istilah kegiatan pengumpulan data secara yuridis dibedakan atas hak baru dan hak lama, yang dimaksud dengan hak baru adalah hak atas tanah yang diperoleh oleh subyek hak atau pemegang hak setelah berlakunya UUPA, sedangkan yang dimaksud hak atas tanah lama adalah hak atas tanah yang telah dipunyai oleh subyek hak atau pemegang hak sebelum berlakunya UUPA, baik yang tunduk pada Hukum Barat atau hak atas tanah yang tunduk pada Hukum Adat. Namun setelah berlakunya UUPA hak lama tersebut dikonversi atau diubah menjadi hak atas tanah menurut UUPA.

Pengumpulan data yuridis hak-hak baru diatur dalam Pasal 23 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan :

Untuk keperluan pendaftaran hak :

- a. Hak atas tanah baru dibuktikan dengan :
 1. Penetapan pemberian hak dari pejabat yang berwenang memberikan hak yang bersangkutan menurut ketentuan yang berlaku apabila pemberian hak tersebut berasal dari tanah negara atau tanah hak pengelolaan
 2. Asli akta PPAT yang memuat pemberian hak tersebut oleh pemegang hak milik kepada penerima hak yang bersangkutan apabila mengenai hak guna bangunan dan hak pakai atas tanah hak milik
- b. Hak pengelolaan dibuktikan dengan penetapan pemberian hak pengelolaan oleh pejabat yang berwenang
- c. Tanah wakaf dibuktikan akta ikrar wakaf
- d. Hak milik atas satuan rumah susun dibuktikan dengan akta pemisahan
- e. Pemberian hak tanggungan dibuktikan dengan akta pemberian hak Tanggungan

Sedangkan pembuktian hak atas tanah yang berdasarkan hak lama diatur dalam Pasal 24, 25, 26, 27 dan 28 Peraturan Pemerintah ini. Dengan demikian

dalam penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan suatu *Legal Cadaster*.²⁸ dimaksudkan :

1. Mereka yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai dan dipunyainya, kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda bukti hak oleh pemerintah
2. Mereka yang memerlukan keterangan yang dimaksud di atas yaitu calon pembeli dan calon kreditor yang akan menerima tanah sebagai jaminan akan dengan mudah memperolehnya, karena keterangan-keterangan tersebut disimpan di kantor penyelenggaraan pendaftaran tanah, terbuka bagi umum, dalam arti umum boleh mengetahui, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukannya dari kantor tersebut.

Peraturan perundang-undangan menetapkan bahwa dalam pendaftaran hak atas tanah terhadap perbuatan hukum tertentu atas tanah harus dibuktikan dengan Akta PPAT yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk dapat didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat. Perbuatan hukum dimaksud antara lain pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan pemberian surat kuasa membebankan hak tanggungan sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan. Selanjutnya dalam Pasal 37 Peraturan-Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menentukan bahwa :

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 melalui lelang harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT serta didaftarkan pada kantor pendaftaran tanah setempat. (garis tebal dari penulis).

²⁸. Boedi Harsono, I, op. cit, h. 70

Demikian juga ketentuan yang sama diatur dalam Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menentukan bahwa :

Pembebanan hak tanggungan pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, pembebanan hak guna bangunan, hak pakai dan hak sewa untuk bangunan atas hak milik, dan pembebanan lain pada hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang ditentukan dengan peraturan perundang-undang, **dapat didaftar jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT (garis tebal dari penulis) yang berwenang** menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku.

Perbuatan-perbuatan hukum yang berupa pemindahan hak atas tanah, hak milik atas rumah susun dan pembebanannya dan perbuatan hukum lainnya sebagaimana yang dimaksud diatas, pembuatan akta PPAT merupakan syarat bagi adanya/dilakukannya pendaftaran terhadap perbuatan-perbuatan hukum yang dimaksud, tanpa adanya Akta PPAT tidak dapat dilakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan pembebanan hak atas tanah dengan hak tanggungan, atau dengan kata lain Kantor Badan Pertanahan setempat tidak akan mendaftarkan tanah itu pada buku tanah dan mendapatkan sertifikat atas namanya sebagai bukti hak terhadap perbuatan-perbuatan hukum yang dilakukan, karena adanya Akta PPAT merupakan kewajiban hukum yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kaitannya dengan fungsi akta PPAT ini *A.P Parlindungan* menyatakan bahwa akta tersebut adalah sebagai perantara (interface) untuk dapat terlaksana pencatatan atas *deed of conveyence* oleh

Kantor Pertanahan.²⁹ Atau dengan kata lain akta itu dibuat 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 yuridis pendaftaran tanah tersebut.

Sistem penyelenggaraan pendaftaran tanah yang digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tetap menggunakan sistem Pendaftaran Hak (*registration of titles*) sebagaimana yang pernah digunakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal tersebut tampak terlihat dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun dan disajikan serta diterbitkan sertifikat sebagai surat tanda bukti hak yang terdaftar. Bahwa kita ketahui ada dua sistem pendaftaran tanah yaitu sistem pendaftaran akta (*registration of deed*) dan sistem Pendaftaran Hak (*registration of titles*), dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftar oleh Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dalam sistem ini PPT bersikap pasif ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftar. Sedangkan dalam sistem pendaftaran hak, setiap hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian juga harus dibuktikan dengan suatu akta, tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya bukan aktanya yang didaftar, melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya kemudian. Akta merupakan sumber datanya. Untuk pendaftaran hak dan perubahan-perubahannya

²⁹. A.P Parlindungan, Pengantar Tanah di Indonesia, (selanjutnya disebut Parlindungan. III) Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 37

yang terjadi kemudian disediakan suatu daftar isian, yang dalam bahasa Inggris disebut *register*, yang di Indonesia disebut “buku tanah” (Pasal 28 PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Pembukuan dalam buku tanah serta pencatatannya pada pada surat ukur tersebut merupakan bukti, bahwa yang bersangkutan beserta pemegang haknya dan bidang tanahnya yang diuraikan dalam surat ukur secara hukum telah didaftar, dan untuk kepentingan pemegang hak yang bersangkutan diterbitkan sertifikat sesuai dengan data fisik yang ada dalam surat ukur dan data yuridis yang telah terdaftar dalam buku tanah. (Pasal 31 PP No. 24 tahun 1997). Baik dalam sistem pendaftaran akta maupun sistem pendaftaran hak, tiap pemberian atau menciptakan hak baru serta pemindahan hak dan pembebanannya dengan hak lain kemudian, harus dibuktikan dengan suatu akta, dalam akta tersebut dengan sendirinya dimuat data yuridis tanah yang bersangkutan, perbuatan hukumnya, haknya, penerima haknya, dan hak apa yang dibebankan.³⁰

Sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah ialah *sistem negatif yang mengandung unsur positif*.³¹ Sistem ini dipakai untuk mengatasi kelemahan sistem negatif dikurangi dengan cara-cara sedemikian rupa sehingga kepastian hukum dapat dicapai.³² Dalam sistem negatif jaminan perlindungan yang diberikan kepada pihak ketiga tidak bersifat mutlak seperti pada sistem positif, pihak ketiga masih harus berhati hati dan tidak boleh mutlak percaya pada apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah atau surat

³⁰. Beodi Harsono., I, *op.cit*, h. 75

³¹. *Ibid*, h. 430

³². Effendi Parangin, Hukum Agraria di Indonesia (suatu telaah dari sudut pandang praktis hukum), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 98

tanda bukti hak yang dikeluarkannya. Dalam pada itu kelemahan ini diimbangi oleh asas bahwa pihak ketiga yang beritikad baik dan mendasarkan perbuatannya pada keterangan yang diberikan oleh pendaftaran tanah umumnya mendapat perlindungan hukum. Berbeda dengan sistem positif dimana apa yang tercantum dalam buku pendaftaran tanah dan surat tanda bukti hak yang dikeluarkan merupakan alat pembuktian yang mutlak, pihak ketiga yang beritikad baik yang bertindak atas bukti tersebut mendapat perlindungan mutlak, biarpun kemudian ternyata bahwa keterangan-keterangan yang tercantum didalamnya tidak benar, pihak yang dirugikan mendapat kompensasi dalam bentuk yang lain.

Undang-Undang Pokok Agraria pada dasarnya menganut publikasi negatif, tetapi bukan sistem negatif yang murni, dan tidak memilih sistem positif karena sistem ini penyelenggaraannya memerlukan banyak waktu, tenaga dan biaya. Penjelasan umum PP No. 24 Tahun 1997 menyatakan :

Bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka untuk menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, dan bahwa sistem publikasinya menggunakan sistem negatif, akan tetapi yang mengandung unsur positif, karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat-alat pembuktian yang kuat.

Dalam sistem ini akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat bukti yang kuat, bukan pembuktian yang mutlak seperti dinyatakan dalam pasal 19 ayat (2) huruf c, pasal 23 ayat (2), pasal 32 ayat (2) dan pasal 38 ayat (2) UUPA. Prinsip atas asas yang dianut dalam pendaftaran hak atas tanah ini juga dianut dalam PP No. 24 Tahun 1997 bahwa sertifikat hak atas tanah yang dikeluarkan oleh kantor pertanahan bukan hanya sekedar sebagai alat bukti yang sempurna melainkan memberikan pemegangnya suatu bukti hak

yang kuat. Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan :

Sertifikat merupakan surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat didalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Dalam penjelasannya disebutkan bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya data fisik dan data yuridis yang tercantum didalamnya harus diterima sebagai data yang benar, baik dalam melakukan perbuatan hukum sehari-hari maupun dalam berpekerja di Pengadilan.³³

Sebagai kelanjutan dari perlindungan hukum kepada para pemegang sertifikat hak atas tanah tersebut dalam pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menyatakan :

Dalam hal atas suatu bidang tanah sudah diterbitkan sertifikat secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang merasa mempunyai hak tersebut apabila dalam waktu 5 (lima) tahun sejak diterbitkannya sertifikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertifikat dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan kepengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertifikat tersebut.

Ketentuan ini bertujuan, pada satu pihak untuk tetap berpegang pada sistem publikasi negatif dan dilain pihak untuk secara seimbang memberikan kepastian hukum kepada pihak yang dengan itikad baik menguasai sebidang tanah dan didaftar sebagai pemegang hak dalam buku tanah, dengan sertifikat sebagai tanda buktinya. Ketentuan yang dianut dalam Pasal 33 ayat (2) ini merupakan bentuk konkrit dari hukum adat yang dikenal dengan lembaga

³³. Boedi Harsono, I, op . cit h. 431

“*rechtsverwerking*” yaitu jika seorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah itu dikerjakan orang lain yang memperoleh dengan itikad baik maka hilanglah haknya untuk menuntut tanah tersebut. Terhadap lembaga *rechtsverwerking* ini *Boedi Harsono* memberikan pendapatnya bahwa :³⁴

Ketentuan lembaga *rectshverwerking* tersebut bukanlah menciptakan ketentuan hukum baru, melainkan merupakan penerapan hukum yang sudah ada dalam hukum adat dalam pemberian makna praktis yaitu dalam tata hukum sekarang ini merupakan bagian dari hukum tanah Nasional Indonesia dan sekaligus memberikan wujud konkrit dalam penerapan ketentuan dalam UUPA mengenai penelantaran tanah.

Jadi jelas jika dilihat dari segi pemerintah pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak, sedangkan bagi pemegang hak itu sendiri lebih bertujuan adanya kepastian hak, disamping itu pendaftaran tanah juga dimaksudkan untuk memberikan informasi yang lengkap baik data fisik maupun data yuridis bagi pemegang hak yang bersangkutan, hal ini sebagai implementasi asas “*specialitas*” secara konsisten sesuai dengan asas yang dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia, dan hal ini sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyatakan bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang sah
- b. Penyediaan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah. Agar dengan mudah dapat diperoleh data yang diperlukan dalam kaitannya dengan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah

³⁴. Ibid, h. 466

dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar. Untuk dapat mewujudkan fungsi informasi, maka data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis atas bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar dalam batas-batas tertentu terbuka untuk umum.

c. Terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan inilah maka setiap bidang tanah, hak atas sarasan, termasuk peralihan haknya, pembebanan hak dan hapusnya hak yang bersangkutan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan setempat sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 19 UUPA Jo. Pasal 4 ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997.

Berkaitan dengan pendaftaran tanah ini *Isnaeni* mengatakan: Pendaftaran itu tidak sekedar tindakan administrasi belaka, tetapi telah pula menjangkau hakekat kepentingan keperdataan yang amat sentral. Bukankah dengan pendaftaran itu di dalam register yang disediakan tercatat tentang siapa pemilik, hak apa yang melekat, dan juga segala perubahan keadaan tanah itupun akan direkam, maka dengan sendirinya keperluan dari aspek perdata menjadi berperan pula.³⁵ Lebih lanjut juga diungkapkan olehnya dengan mensitir pendapat *Bachtiar Effendi* :³⁶

Perbuatan hukum pendaftaran tanah/pendaftaran hak atas tanah adalah suatu peristiwa penting karena menyangkut segi hak keperdataan seseorang dan bukannya hanya sekedar tindakan dalam administratif belaka, hak keperdataan adalah merupakan hak asasi seseorang manusia yang dijunjung tinggi dan dihormati oleh sesama manusia lainnya dalam rangka terwujudnya kedamaian dalam ikatan hubungan kemasyarakatan.

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Sudargo Gautama* yang menyatakan: Dengan adanya pendaftaran tanah ini barulah dapat dijamin tentang

³⁵. *Isnaeni*, *Hipotik Pesawat Udara Di Indonesia*, Dharma Muda, Surabaya, 1996, h. 128

³⁶. *Ibid*

hak-hak seseorang di atas tanah itu. Pihak ketiga pun secara mudah dapat melihat hak-hak apa atau beban apa yang terletak diatas sebidang tanah tersebut.³⁷

2. FUNGSI AKTA PPAT SEBAGAI DASAR DALAM PENDAFTARAN HAK ATAS TANAH

2.1 Pengertian Akta dan Alat Bukti Akta

Akta diartikan dengan surat yang bertanggung dan diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan yang digunakan untuk pembuktian.³⁸ Istilah akta yang dalam bahasa Belanda disebut "*acte*" dan dalam bahasa Inggris disebut "*act*" atau "*deed*". Menurut *S.J. Fockema Andreue*, dalam bukunya "*Rechts geleerd Hanwoorddenboek*", kata akta itu berasal dari bahasa Latin "*acta*" yang berarti "*geschrift atau surat*". Sedangkan menurut Subekti dan Tjitrosudibio dalam bukunya "*Kamus Hukum*", bahwa kata "*acta*" merupakan bentuk jamak dari kata "*actum*" yang berasal dari bahasa latin dan berarti perbuatan-perbuatan.³⁹

Kemudian *Philipus M. Hadjon* menyatakan,⁴⁰ dengan mengutip pendapat *N.E. Algo*, et.al 1997 h. 25 memberikan pengertian akta resmi itu mempunyai dua pengertian:

1. Dalam arti luas perbuatan-perbuatan (*rechtshandelling*),
2. Satu tulisan yang dibuat untuk dipakai sebagai bukti suatu perbuatan hukum; tulisan ditujukan kepada pembuktian sesuatu dapat dibedakan antara surat

³⁷. Sudargo Gautama, op. cit, h. 45

³⁸. Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996, h. 133

³⁹. Victor M. Situmorang, dan Cormentyna Sitanggang, *Grosse Akta Dalam Pembuktian dan Eksekusi*, Rineka Cipta, Jakarta, 1993, h. 24

⁴⁰. Philipus M. Hadjon, *Akta PPAT Bukan KTUN*, (selanjutnya disebut Hadjon. III), Makalah, Unair, Surabaya, 1996, h. 3

otentik (*authentische*) dan di bawah tangan (*onder handse*), surat lain yang biasa dan sebagainya.

Lebih lanjut para ahli juga memberikan pengertian akta yang diartikan antara lain : *R. Subekti* mengemukakan bahwa suatu akta ialah suatu tulisan yang memang dengan sengaja dibuat untuk dijadikan bukti suatu peristiwa dimana dan ditanda tangani.⁴¹ *A. Pitlo* akta adalah surat-surat yang ditandatangani, dibuat untuk dipakai sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat.⁴² Selanjutnya *Sudikno Mertokusumo*, akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu, hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.⁴³

Dari pengertian akta yang diungkapkan para ahli tersebut maka jelas bahwa tidak semua surat dapat disebut akta, melainkan hanya surat-surat tertentu yang memenuhi syarat-syarat baru dapat disebut akta. Surat atau tulisan tersebut untuk dapat dikategorikan sebagai akta harus memenuhi syarat :

1. Surat itu harus ditandatangani
Keharusan ditandatangani surat untuk dapat disebut akta ditentukan dalam pasal 1869 KUHperdata yang berbunyi, "suatu akta yang karena tidak berkuasa atau tidak cakupannya pegawai termaksud di atas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diberlakukan sebagai akta otentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan dibawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak". Dari bunyi pasal diatas jelas bahwa suatu surat untuk dapat disebut akta harus ditandatangani, dan jika tidak ditandatangani oleh yang membuatnya, maka surat itu adalah surat bukan akta.
2. Surat itu harus memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak dan perikatan. Sesuai dengan peruntukan suatu akta sebagai alat pembuktian demi keperluan siapa di buat, maka jelas bahwa surat itu harus berisikan sesuatu keterangan

⁴¹. R. Subekti dan R. Tjitrosoedibio, Kamus Hukum, (selanjutnya disebut Subekti. I) Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, h. 89

⁴². A. Pitlo, Pembuktian dan Daluarsa, terjemahan, M. Isa, Intermasa, Jakarta, 1978, h. 52

⁴³. Sudikno Mertokusumo, II, loc. cit

yang dapat menjadi bukti yang dibutuhkan. Peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dan yang dibutuhkan sebagai alat pembuktian haruslah merupakan peristiwa hukum yang menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan. Jika peristiwa hukum yang disebut dalam surat itu dapat menjadi dasar suatu hak atau perikatan, atau jika surat itu sama sekali tidak memuat peristiwa hukum yang dapat menjadi dasar dari suatu hak atau perikatan maka surat itu bukanlah akta, sebab tidaklah mungkin surat itu dapat dipakai sebagai alat bukti.

3. Surat itu diperuntukkan sebagai alat bukti

Syarat ketiga agar suatu surat dapat disebut akta adalah surat itu harus diperuntukkan sebagai alat bukti. Apakah suatu bukti surat dibuat untuk menjadi bukti, tidak selalu dapat dipastikan, demikian halnya mengenai sehelai surat dapat menimbulkan keraguan. Surat yang ditulis oleh seseorang pedagang untuk menegaskan suatu persetujuan yang telah dibuat secara lisan adalah suatu akta karena ia dibuat untuk pembuktian.⁴⁴

Dengan demikian unsur-unsur yang penting suatu akta ialah kesengajaan untuk menciptakan suatu bukti tertulis dan penandatanganan tulisan itu.⁴⁵ Biasanya bukti tulisan/surat sering dikeluarkan oleh pejabat atau instansi yang berwenang seperti Notaris, Pengadilan, Polisi, Catatan Sipil dan Pejabat lainnya.

Menurut ilmu hukum yang dimaksud dengan bukti adalah keseluruhan alat yang telah ditetapkan oleh undang-undang yang dapat dipergunakan untuk meyakinkan hakim tentang kebenaran dalil-dalil atau peristiwa yang dikemukakan oleh pihak-pihak berpekar di dalam suatu persengketaan di depan pengadilan. Dalam pengertian ini jelas bahwa alat bukti itu terbatas jumlahnya/jenisnya di mana setiap orang hanya dapat mempergunakan alat-alat bukti yang diakui atau ditentukan di dalam undang-undang untuk meyakinkan terhadap kebenaran dalil-dalil yang dikemukakannya jika ia ingin mempertahankan hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain. Pasal 1865 KUH perdata menyatakan bahwa :

⁴⁴ Victor M. Situmorang dan Cormentya Sitanggang, *op.cit* h. 26 - 28.

⁴⁵ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, I, *Loc. cit*, h. 89

Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.⁴⁶

Adapun jenis alat bukti yang terdapat KUHperdata pasal 1866 menyatakan bahwa alat-alat bukti tersebut yaitu: Bukti tulisan, bukti saksi-saksi, persangkaan-persangkaan, pengakuan, dan sumpah. Dari jenis-jenis alat bukti ini maka alat bukti tulisan merupakan alat bukti yang paling utama dalam masalah perdata.

Alat bukti tertulis atau surat ialah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan dipergunakan sebagai pembuktian.⁴⁷ Menurut bentuknya alat bukti tertulis itu dibagi menjadi dua, yaitu surat akta dan surat bukan akta. Surat akta ini ada dua macam yaitu surat akta otentik dan surat akta dibawah tangan, atau lebih dikenal dengan akta otentik dan akta di bawah tangan. Pasal 1867 KUH perdata menyatakan bahwa pembuktian dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan.

Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau atas Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Terhadap status akta yang dibuat oleh PPAT dalam kedudukannya sebagai

⁴⁶ R. Subekti, R. Tjitrosudibio, Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (selanjutnya disebut Subekti. II) Pradnya Paramita, Jakarta, 1990, h. 397

⁴⁷ Sudikno Mertokusumo, Hukum Acara Perdata Indonesia, (selanjutnya disebut Sudikno.II) Leberty, Yogyakarta, 1993 h. 120

pejabat sebelum berlakunya UU No. 4 tahun 1996 yang mencirikan kedudukannya sebagai pejabat sebagaimana yang terdapat dalam berbagai peraturan yang mengatur tugas PPAT dalam kerangka tata laksana pemindahan hak dan pembebanan hak atas tanah tidak ditemukan penegasan tentang status akta PPAT apakah sebagai akta dibawah tangan atautkah Akta Otentik. Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah hanya menyebutkan akta *an sich*, baru setelah keluarnya Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) disebut secara tegas sebagai Pejabat Umum yang diberi kewenangan cukup luas dan akta yang dikeluarkannya merupakan *Akta Otentik* sebagai dimaksud dalam penjelasan pasal 1 angka (7) UU. No. 4 Tahun 1996. Karenanya Kedudukan PPAT sebagai Pejabat Umum mempunyai implikasi pada bentuk akta yang dibuatnya, *J. Kartini Soedjendro* mengatakan :

Pergeseran kedudukan PPAT dari seorang Pejabat menjadi Pejabat Umum membawa posisinya sama dengan Notaris sebagai *openbaar ambtenaar*. Akta yang dibuat oleh PPAT tidak lagi berkadar relaas akta sebagaimana halnya suatu berita acara tentang kejadian atau urutan peristiwa yang disaksikannya untuk disampaikan kepada instansi Agraria, tetapi sudah berbobot Partij Akte. Dalam hal ini PPAT dalam aktanya memuat persyaratan-persyaratan atau ketentuan dari perjanjian yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Ia harus memastikan bahwa perjanjian itu berikut persyaratan-persyaratannya benar seperti apa yang dituntut dalam perjanjian itu.⁴⁸

PPAT yang selama ini disebut sebagai pejabat saja, sekarang diberi kualitas tambahan yang penting sekali, yaitu pejabat umum, atau sama dengan yang pada waktu yang lalu disebut sebagai "*openbaar ambtenaar*".

⁴⁸. *J. Kartini Soedjendro, loc. cit*

Kedudukan PPAT selaku pejabat umum dan akta yang dikeluarkannya adalah merupakan akta otentik sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan, tentunya harus merujuk kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHperdata yang berbunyi :

Suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya⁴⁹

Mengingat bahwa pasal ini merupakan definisi yang sekaligus tafsiran resmi tentang akta otentik maka menurut *Wawan Setiawan* akta otentik itu harus mengandung tiga unsur utama :⁵⁰

1. Bentuk akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang, artinya tidak boleh ditentukan oleh perangkat peraturan perundang-undangan di bawah Undang-Undang, misalnya Peraturan Pemerintah, apalagi Peraturan Menteri, atau Keputusan Menteri.
2. dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum
3. akta tersebut dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum dalam wilayah jabatan kewenangannya

Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Philipus M. Hadjon*, menyatakan bahwa ada dua syarat sebuah akta itu dinyatakan otentik yaitu:⁵¹

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang (bentuknya baku)
2. Dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum.

Kemudian menurut *Irawan Soerodjo* ada tiga unsur utama yang merupakan esensial agar terpenuhi syarat formal suatu akta otentik yaitu :

⁴⁹ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, II. loc.cit,

⁵⁰ Wawan Setiawan, Kedudukan Dan Keberadaan Pejabat Umum Serta PPAT Dibandingkan Dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional., (selanjutnya disebut Wawan . I) Makalah , Surabaya, 1 Juni 1996, h. 11

⁵¹ Philipus M. Hadjon, I, loc. cit

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-undang
2. Dibuat oleh dan dihadapan Pejabat umum
3. Akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat di mana akta itu dibuat.⁵²

Lebih lanjut *G.H.S. Lumban Tobing* menegaskan bahwa apabila akta hendak memperoleh stempel otentitas hal mana terdapat pada "akta notaris" maka menurut ketentuan dalam pasal 1868 KUH perdata akta yang bersangkutan harus memenuhi persyaratan-persyaratan sebagai berikut :⁵³

- 1) Akta itu harus dibuat oleh (*door*) atau dihadapan (*tenoverstaan*) seorang pejabat umum. Pejabat umum pembuat akta adalah pejabat yang diberi wewenang berdasarkan undang-undang dalam batas yang telah ditetapkan secara tegas seperti notaris, panitera, jurusita, hakim, pegawai catatan sipil, kepala daerah dan lain-lain. Suatu akta otentik, bukan karena penetapan undang-undang, akan tetapi karena dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum.
- 2) Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang telah ditentukan oleh undang-undang. Mengenai bentuk dari akte otentik itu sebenarnya tidak ditentukan secara tegas dalam undang-undang, tetapi yang ditentukan secara tegas adalah "isi" dari akta otentik itu. Akta-akta otentik yang dibuat oleh para pejabat pembuat akta menurut hukum publik seperti, vonis pengadilan, berita acara pemeriksaan polisi dan lain-lain, memang mempunyai bentuk yang beragam tetapi mengenai bentuk isi sebenarnya tidak diatur secara tegas dalam undang-undang, tetapi isi atau apa-apa yang harus dimuat dalam akta itu telah ditentukan dalam peraturan perundangan, berdasarkan mana maka seluruh akta sejenis mempunyai bentuk (*vorm*) yang serupa.
- 3) Pejabat umum oleh atau dihadapan siapa akta itu dibuat, harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Sudikno Mertokusumo mengemukakan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa, menurut ketentuan-ketentuan yang ditetapkan, baik dengan maupun tanpa bantuan dari yang berkepentingan, yang mencatat apa yang dimintakan untuk dimuat didalamnya oleh yang berkepentingan. Akta otentik terutama memuat keterangan seorang pejabat, yang menerangkan apa yang dilakukannya dan dilihat

⁵² Irawan Soerodjo, *loc.cit*

⁵³ G.H.S. Lumban Tobing, *op. cit*, h. 42

didepannya.⁵⁴ Lebih lanjut dinyatakan otentik tidaknya suatu akta tidak cukup apabila akta itu dibuat oleh atau dihadapan pejabat saja, disamping itu caranya membuat akta otentik itu haruslah menurut ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.⁵⁵

Suatu akta yang dibuat oleh seorang pejabat tanpa ada wewenang dan tanpa ada kemampuan untuk membuatnya atau tidak memenuhi syarat, tidaklah dapat dianggap sebagai akta otentik. Oleh karena itu dalam hal akta otentik itu pejabat terikat pada syarat-syarat dan ketentuan dalam undang-undang, sehingga hal itu cukup merupakan jaminan dapat dipercayanya pejabat tersebut, karena isi dari pada akta otentik itu cukup dibuktikan oleh akta itu sendiri. Jadi dianggaplah bahwa akta otentik itu dibuat sesuai dengan kenyataan seperti yang dilihat oleh pejabat itu sampai dibuktikan sebaliknya. Karena itu akta otentik merupakan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak, ahliwarisnya dan orang-orang yang mendapatkan hak daripadanya, tentang apa yang dimuat didalamnya (pasal 1870 KUHperdata). Dalam akta otentik itu pejabat menerangkan apa yang dilakukan, dilihat, dialaminya, sehingga apa yang tersebut dalam akta otentik itu dianggap betul terjadi dihadapannya menurut kenyataan yang sebenarnya. Karena akta otentik itu memuat keterangan pejabat yang sah menurut undang-undang, maka setiap orang mengakui dan mempercayai isi akta otentik itu sebagai benar adanya, kebenaran isinya itu cukup dibuktikan oleh bentuk akta itu sendiri, sampai dapat dibuktikan sebaliknya. Karena itu akta otentik merupakan suatu bukti yang mengikat dalam arti bahwa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya dan

⁵⁴. Sudikno Martokusumo, II, op. cit, h. 123

⁵⁵. Ibid, h. 123 - 124

harus dianggap benar, selama ketidakbenarannya tidak dapat dibuktikan, dan memberikan suatu bukti yang sempurna dalam arti bahwa ia sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian, ia merupakan suatu alat bukti yang mengikat dan sempurna. Karenanya jika terjadi masalah atas akta otentik tersebut maka pengadilan tidak perlu memeriksa kebenaran isi dari akta tersebut, ataupun tanggalnya, ditandatanganinya, dan demikian pula keabsahannya dari tandatangan dari pihak-pihak, asal saja tidak dapat dibuktikan adanya pemalsuan, penipuan, maupun lain-lain kemungkinan akta tersebut dapat dinyatakan batal atau harus dinyatakan batal.

2.2. Kekuatan Pembuktian Dari Akta Otentik

Suatu akta otentik dapat mengikat dan harus dianggap sebagai benar, dalam hal ini ada dua pendapat yang menerangkan, bahwa dalam suatu akta otentik itu yang harus dianggap sebagai benar hanyalah bahwa para pihak itu betul sudah menghadap kepada Pejabat umum yang dimaksud, pada hari dan tanggal yang disebutkan dalam akta itu dan bahwa mereka sudah menerangkan apa yang dituliskan dalam akta tersebut. Jadi akta itu hanya merupakan bukti tentang apakah benar bahwa mereka telah menerangkan apa yang dituliskan disitu, tetapi tidak memberikan bukti tentang apakah benar yang mereka terangkan itu. Pendapat ini sudah lama ditinggalkan dan pendapat yang tepat diajarkan sekarang adalah pendapat yang mengatakan bahwa akta otentik itu tidak hanya membuktikan bahwa para pihak sudah menerangkan apa yang dituliskan disitu, tetapi juga bahwa apa yang diterangkan tadi adalah benar

Oleh karena itu Akta otentik tidak hanya mempunyai kekuatan pembuktian formal yaitu benar para pihak sudah menerangkan apa yang ditulis dalam akta tersebut, tetapi juga mempunyai kekuatan pembuktian materiil yaitu apa yang diterangkan tadi adalah benar dan inilah yang dinamakan kekuatan pembuktian mengikat. Menurut *Sudikno Mertokusumo* kekuatan pembuktian akta otentik ada tiga macam.⁵⁶

1. Kekuatan pembuktian lahir

Sebagai asas berlaku *acta publica probant seseipsa* yang berarti bahwa suatu akta yang lahirnya tampak sebagai akta otentik serta memenuhi syarat yang telah ditentukan maka akta itu berlaku atau dapat dianggap sebagai akta otentik, sampai terbukti sebaliknya. hal ini berarti bahwa tandatangan pejabat dianggap sebagai aslinya sampai ada pembuktian sebaliknya. Beban pembuktiannya terletak pada siapa yang mempersoalkan keotentikannya (*authenticity*). Kekuatan pembuktian lahir ini berlaku bagi kepentingan atau terhadap setiap orang dan tidak terbatas pada satu pihak saja. Sebagai alat bukti maka akta otentik, baik akta pejabat (*akta ambtelijk*) maupun akta para pihak (*akta partij*), ini keistimewaannya terletak pada kekuatan pembuktian lahir.

2. Kekuatan pembuktian formil

Dalam arti formil akta otentik membuktikan kebenaran dari apa yang dilihat, didengar dan apa yang dilakukan pejabat. Ini adalah pembuktian tentang kebenaran dari pada keterangan pajabat sepanjang mengenai apa yang dilakukan dan dilihatnya. dalam hal ini yang telah pasti ialah tentang tanggal dan tempat akta dibuat serta akta keaslian tandatangan. Pada akta pejabat akta (*akta ambtelijk*) tidak terdapat pernyataan atau keterangan dari para pihak; pejabatlah yang menerangkan maka bahwa pejabat menerangkan demikian itu sudah pasti bagi siapa pun. Dalam hal akta para pihak akta (*akta partij*) bagi siapapun telah pasti bahwa pihak-pihak dan pihak menyatakan seperti yang tercantum diatas tandatangan mereka.

3. Kekuatan pembuktian materiil

Akta pejabat (*akta ambtelijk*) tidak lain hanya untuk membuktikan kebenaran apa yang dilihat dan dilakukan oleh pejabat. Apabila pejabat mendengar keterangan pihak yang bersangkutan, maka itu hanyalah berarti bahwa telah pasti bahwa pihak yang bersangkutan menerangkan demikian, lepas dari pada kebenaran isi keterangan tersebut. Di sini pernyataan dari para pihak tidak ada. kebenaran dari pernyataan pejabat serta bahwa akta itu dibuat pejabat adalah pasti bagi siapapun maka pada umumnya akta pejabat tidak mempunyai kekuatan pembuktian materiil. Akta pejabat yang mempunyai

⁵⁶ Ibid h. 129 - 130

kekuatan pembuktian materil tidak lain merupakan petikan atau salinan dari daftar aslinya sepanjang isinya sesuai dengan daftar aslinya harus dianggap benar sampai dapat dibuktikan sebaliknya. kekuatan pembuktiannya diserahkan kepada pertimbangan hakim. Lain halnya dengan akta yang dibuat oleh para pihak atau (akte partij) bagi para pihak dan mereka yang memperoleh hak darinya merupakan bukti sempurna semua akta partij mempunyai kekuatan pembuktian materil. Bagi kepentingan dan terhadap pihak ketiga kekuatan pembuktian materil ini diserahkan kepada hakim.

Lebih lanjut dalam hal pembuktian, kekuatan pembuktian sempurna yang melekat pada akta otentik terlepas dari keyakinan hakim, artinya sekalipun hakim kurang yakin akan kebenaran peristiwa atau hubungan hukum yang diterangkan dalam akta itu namun ia tidak boleh memberi pertimbangan lain yang menyimpang dari isi akta itu kecuali pihak lawan dapat membuktikan sebaliknya. Khusus akta otentik yang bersifat partij akta, kekuatan pembuktian sempurna seperti yang diungkapkan diatas, hanya berlaku terhadap para pihak yang namanya disebutkan dalam akta itu dan ahli warisnya atau orang yang mendapat hak dari padanya. Sedang terhadap pihak ketiga akta otentik tersebut hanya mempunyai pembuktian bebas. oleh *R. Soepomo* dikatakan :

Kekuatan bukti sempurna dari akta otentik yang bersifat akta partij hanya berlaku bagi kedua belah pihak atau ahli warisnya dan orang-orang yang mendapat hak dari padanya, sedang terhadap pihak ketiga akta otentik tidak mempunyai kekuatan bukti sempurna, melainkan hanya bersifat alat pembuktian bebas.⁵⁷

Dengan demikian akta otentik yang bersifat partij akta, jika timbul masalah dikemudian hari maka terhadap para pihak mempunyai bukti yang mutlak, sedangkan jika digunakan sebagai alat bukti terhadap pihak ketiga, maka hakim bebas menilai dan mempertimbangkan kekuatan pembuktian akta tersebut, artinya

⁵⁷. *R. Soepomo, Hukum Acara Pengadilan Negeri*. Pradnya Paramita, Jakarta, 1980, h. 77

kekuatan pembuktian akta itu sepenuhnya tergantung kepada hasil penilaian dan pertimbangan hakim yang bersangkutan.

Lain halnya dengan Akta di bawah tangan sebagai akibat dari tidak dipenuhinya syarat suatu akta otentik yang dimaksud dalam pasal 1868 KUHPerdata, di dalam Pasal 1869 KUHperdata disebutkan bahwa :

Suatu akta yang karena tidak berkuasanya atau tidak cakupannya pegawai termaksud diatas, atau karena suatu cacat dalam bentuknya, tidak dapat diperlakukan sebagai akta otentik, namun demikian mempunyai kekuatan sebagai tulisan dibawah tangan jika ia ditandatangani oleh para pihak.⁵⁸

Akta dibawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat oleh para pihak untuk pembuktian tanpa bantuan dari seseorang pejabat pembuat akta dengan kata lain adalah akta yang dimaksudkan oleh para pihak sebagai alat bukti, tetapi tidak dibuat oleh dan dihadapan pejabat umum pembuat akta. Menurut *R. Soepomo* akta di bawah tangan adalah suatu yang ditandatangani dan dibuat dengan maksud untuk dijadikan bukti dari suatu perbuatan hukum. Selanjutnya Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh *Sudikno Mertokusumo*; akta dibawah tangan ialah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan dari seorang pejabat. jadi semata-mata dibuat antara para pihak yang berkepentingan⁵⁹

Jika akta dibawah tangan akan dijadikan alat bukti tulisan untuk mempertahankan hak atau menguatkan hak, atau membantah suatu hak orang lain maka kekuatan pembuktiannya terletak pada pengakuan para pihak dan

⁵⁸. R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, II, loc.cit

⁵⁹. Sudikno Mertokusumo, II, op.cit, h. 127

terhadap pihak ketiga akta di bawah tangan ini memiliki bukti bebas. Ketentuan khusus akta dibawah tangan sebagai alat bukti dalam pembuktian terkandung dalam ketentuan pasal 1876 KUHperdata yang pada pokoknya menetapkan :

Barang siapa yang terhadapnya dimajukan suatu tulisan dibawah tangan diwajibkan secara tegas mengakui atau menyangkal tulisan atau tanda tangannya. Tetapi bagi para ahli warisnya atau orang yang mendapat hak dari padanya adalah cukup jika mereka menerangkan bahwa ia tidak mengakui tulisan atau tanda tangan itu sebagai tulisan atau tanda tangan orang yang mereka wakili.⁶⁰

Dari ketentuan ini dapat diperoleh gambaran tentang adanya dua kemungkinan yang dapat terjadi dalam penggunaan akta di bawah tangan sebagai alat bukti, Mungkin itu diakui keabsahannya orang pihak kepada siapa akta tersebut hendak digunakan sebagai pembuktian, tetapi bisa juga pihak yang bersangkutan membantah atau mengingkari keabsahan akta itu.

Selanjutnya *Sudikno Mertokusumo* berpendapat bahwa kekuatan pembuktian akta dibawah tangan adalah :

1. Kekuatan pembuktian lahir
Orang terhadap siapa akta dibawah tangan itu digunakan diwajibkan membenarkan (mengakui) atau mengingkari tanda tangannya sedang bagi ahli warisnya cukup hanya menerangkan bahwa tidak kenal tanda tangan tersebut (pasal 1876 BW). Dalam hal tandatangan itu diingkari maka hakim harus memerintahkan agar kebenaran akta tersebut diperiksa (1877 BW). Akta dibawah tangan itu tidak mempunyai kekuatan pembuktian lahir kalau tandatangan pada akta dibawah tangan itu diakui oleh yang bersangkutan maka akta itu merupakan bukti yang sempurna berlaku terhadap pihak yang bersangkutan terhadap pihak ketiga suatu akta dibawah tangan mempunyai kekuatan pembuktian bebas .
2. Kekuatan pembuktian formil
Kalau tandatangan akta dibawah tangan telah diakui maka itu berarti bahwa keterangan atau pernyataan diatas tandatangan itu adalah keterangan atau pernyataan dari pada si penandatangan. Kekuatan pembuktian formil dari akta dibawah tangan ini sama dengan kekuatan pembuktian formil dari akta

⁶⁰ R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, II, op. cit, h. 398 - 399

otentik. Jadi disini pasti bagi siapapun bahwa sipenandatanganan menyatakan seperti yang terdapat diatas tandatangannya .

3. Kekuatan pembuktian materil,

Akta dibawah tangan yang diakui oleh orang terhadap siapa akta itu digunakan atau yang dapat dianggap diakui menurut undang-undang bagi yang menandatangani ahli warisnya serta orang-orang yang mendapat hak dari mereka merupakan bukti sempurna dari akta otentik. Jadi isi keterangan didalam akta dibawah tangan itu berlaku sebagai benar terhadap siapa yang membuatnya dan demi keuntungan orang untuk siapa pernyataan itu dibuat, suatu akta dibawah tangan hanyalah memberikan pembuktian sempurna demi keuntungan orang kepada siapa sipenandatanganan hendak memberi bukti. Terhadap siapa orang lainnya kekuatan pembuktiannya adalah bebas.⁶¹

Menurut *G.H.S. Lumban Tobing*, perbedaan terbesar antara akta otentik dengan akta dibawah tangan adalah :⁶²

- a. Akta otentik mempunyai tanggal yang pasti, peraturan pasal 1 Pjn yang mengatakan menjamin kepastian tanggalnya dan seterusnya, sedang mengenai tanggal dari akta yang dibuat di bawah tangan tidak selalu demikian .
- b. Grosse dari akta otentik dalam beberapa hal mempunyai kekuatan eksekutorial seperti putusan hakim sedang akta yang dibuat dibawah tangan tidak pernah mempunyai kekuatan eksekutorial .
- c. Kemungkinan akan hilangnya akta yang dibuat dibawah tangan lebih besar dibanding dengan akta otentik .

Perbedaan lainnya akta otentik harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat dan harus mengikuti bentuk dan formalitas yang ditentukan dalam Undang-Undang, sedang akta dibawah tangan tidak demikian. Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian lahir sesuai dengan asas "*acta publica probant seseipsa*" , sedang akta dibawah tangan tidak mempunyai kekuatan pembuktian lahir.

Dari ketentuan definisi akta otentik yang diberikan oleh pasal 1868 KUHperdata dan pendapat ahli serta kalangan hukum di atas, dapat dikemukakan agar akta PPAT dapat dikategorikan sebagai akta otentik

⁶¹. Sudikno Mertokusumo, II, op.cit, h. 131 - 132

⁶². G.H.S. Lumban Tobing, op.cit, h. 46 - 47

Pertama : Yang berwenang membuat akta otentik adalah pejabat umum (notaris) kecuali wewenang tersebut diserahkan kepada pejabat lain atau orang lain, yang secara tegas diatur dalam undang-undang, seperti halnya Pejabat lain yang dapat membuat akta otentik, misalnya seorang panitera dalam sidang pengadilan, seorang Jurusita dalam membuat eksploit, seorang jaksa atau polisi dalam membuat pemeriksaan pendahuluan, seorang Pegawai Catatan Sipil yang membuat akta kelahiran atau pernikahan, atau pemerintah dalam membuat peraturan, seorang lain adalah yang dikenal sebagai "*on bezoldigde hulpmagistraten*" ex pasal 39 (6) HIR yang dapat pula membuat proses verbal suatu akte otentik .

Kedua, isi dari pada akta otentik adalah, satu; semua perbuatan yang oleh undang-undang dibuat oleh akta otentik dan dua; semua perjanjian dan penguasaan yang dikehendaki oleh mereka yang berkepentingan suatu akta otentik dapat berisikan suatu perbuatan hukum yang diwajibkan oleh undang-undang, jadi bukan perbuatan oleh seorang Pejabat umum atas kehendaknya sendiri, misalnya membuat testament, perjanjian kawin ataupun membuat akta tentang pembentukan suatu PT, dapat pula berisikan perjanjian yang dikehendaki suatu pihak misalnya jual beli, sewa menyewa, atau penguasaan (*beschinking*) misalnya pemberian.

Ketiga, akta otentik memberikan kepastian mengenai tentang penanggalan dari pada aktanya yang berarti bahwa ia berkewajiban menyebut dalam akta yang bersangkutan tahun, bulan, dan tanggal pada waktu mana akta tersebut dibuat. Pelanggaran dari pada kewajiban tersebut berakibat akta tersebut kehilangan sifat

otentiknya dan dengan demikian hanya berkekuatan akta dibawah tangan (pasal 25 Stb. 1860 No. 3) Reglement tentang Jabatan Notaris di Indonesia.

Lebih lanjut bila kita pahami dari pengertian Pasal 1868 KUH perdata bahwa akta otentik dapat dibagi lebih lanjut menjadi :

1. Akta yang dibuat oleh pejabat (*acte amtelijk, procesverbaal acte, akta relaas*)
2. Akta yang dibuat oleh para pihak atau dibuat dihadapan pejabat (partij akte, *aktenoverstaan*).

Pertama; yang dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu dengan mana pejabat tersebut menerangkan apa yang dilihat serta apa yang dilakukannya. Jadi inisiatifnya tidak berasal dari orang yang namanya diterangkan di dalam akta itu. Sebagai contoh daripada akta pejabat ini misalnya ialah berita acara yang dibuat Polisi atau Panitera Pengganti dipersidangan, Akta Catatan Sipil, Berita Acara RUPS, dan Berita Acara Penarikan Undian.

Kedua; yaitu yang dibuat dihadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, adalah akta dengan mana pejabat menerangkan juga apa yang dilihat serta dilakukannya. Partij akte ini dibuat oleh pejabat atas permintaan pihak-pihak yang berkepentingan. sebagai contoh dapat disebutkan akta notaris tentang jual beli, sewa menyewa, tukar-menukar, akta kuasa hibah dan sebagainya.

Penunjukkan PPAT untuk membuat akta dalam ketentuannya kita temukan kata-kata “ yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.....”, Dari kata kata tersebut orang bisa menyimpulkan bahwa akta pemindahan dan pembebanan Hak Tanggungan dan

Akta kuasa memberikan Hak Tanggungan di buat oleh PPAT. Tetapi dalam praktek akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan pemberian surat kuasa membebaskan Hak Tanggungan tidak “dibuat” oleh PPAT, tetapi dibeli dalam bentuk blanko yang disediakan oleh Pihak Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang isi dan bentuknya ditentukan dalam Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana yang diatur dalam pasal 96 tentang “Bentuk Akta PPAT “. Yang terdiri atas akta jual beli, akta tukar menukar, akta hibah, akta pemasukan ke dalam perusahaan, akta pembagian hak bersama, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik dan akta surat kuasa membebaskan hak tanggungan. Maka kata “membuat Akta” dalam pasal 1 ayat (4) tertuju pada kepada hal lain atau Apakah dengan itu hendak dikatakan, Bahwa “perjanjian” (bukan aktanya) pemberian Hak Tanggungan dibuat oleh PPAT.⁶³

Kemudian jika kita membaca formulir akta PPAT yang telah ditentukan tersebut maka pernyataan tersebut tertulis berbentuk kesepakatan antara Penjual dan Pembeli yang menghadap “penghadap” untuk pemindahan hak atas tanah, dan perjanjian antara pemberi dan penerima Hak Tanggungan serta pemberian kuasa Hak Tanggungan, dengan demikian akta-akta tersebut merupakan akta para pihak (partij acte). Oleh karena itu ketentuan yang mengatur dalam peraturan perundang-undang tentang pemindahan, pembebanan dan pemberian

⁶³ . J. Satrio, Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, hal. 113

surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang bertuliskan oleh seharusnya diperbaiki atau dibetulkan dengan memakai kata-kata dihadapan PPAT

Unsur pertama untuk dapat dikatakan bahwa suatu akta itu otentik maka harus dikukuhkan secara eksplisit dalam undang-undang, hal ini juga berlaku bagi Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) kalau mau dikatakan sebagai akta otentik. Akta PPAT tidak ditentukan dalam undang-undang tetapi akta PPAT ditentukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam pasal 38 (2) disebutkan bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT lebih lanjut diatur oleh Menteri. Peraturan yang dimaksud yaitu Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diatur di dalam Pasal 95, 96 dan 97 mengenai jenis-jenis akta, bentuk akta yang ditetapkan dalam bentuk formulir yang dibakukan dan tata cara pembuatan akta-akta PPAT. Kemudian kewenangan PPAT selaku pejabat umum sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-Undang Hak Tanggungan hanya diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berderajat Peraturan Pemerintah yakni Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Hal ini berarti menyimpang dari unsur pertama ketentuan pasal 1868 KUHperdata yang menyatakan bahwa akta harus dalam bentuk Undang-Undang, kenyataan ini membawa konsekwensi bahwa akta PPAT bukan sebagai akta otentik. Akta PPAT tidak memenuhi salah satu unsur dalam Pasal 1868 KUHperdata yaitu akta harus dalam bentuk undang-undang. Ini berarti bahwa akta PPAT tidak tunduk pada

hukum perdata seperti notaris karena akta yang dibuat notaris memenuhi unsur Pasal 1868 KUHperdata.

Mengingat Akta yang dibuat oleh PPAT adalah akta yang dapat digunakan sebagai alat bukti atas suatu perbuatan hukum terhadap hak atas tanah maka dalam pembuatan akta PPAT terhadap isi, bentuk dan tata caranya harus ditetapkan dalam undang-undang sehingga mempunyai kedudukan dan kesejajaran dengan notaris selaku pejabat umum yang tunduk pada hukum perdata. Bukan dengan peraturan di bawah undang-undang apalagi dengan Peraturan Menteri. Sebagai pejabat umum, PPAT seharusnya diangkat dan diberi wewenang oleh negara untuk melayani masyarakat dalam hal-hal tertentu, bukan dari pemerintah atau eksekutif atau pejabat tata usaha negara, karena pejabat umum menurut sistem hukum kita tidak mungkin di bawah pengaruh atau kekuasaan eksekutif demikian pula tidak di bawah pengaruh kekuasaan yudikatif bahkan tidak di bawah legislatif.

BAB III
KEWENANGAN PPAT DALAM PENDAFTARAN
HAK ATAS TANAH

1. Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Perundang-undangan

Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) dan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, di mana Badan Pertanahan Nasional (BPN) ditunjuk sebagai Pejabat Pendaftaran dan penerbitan tanda bukti hak. Sedangkan untuk membuat bukti terhadap perbuatan hukum atas tanah yang sebelumnya merupakan kewenangan notaris selaku pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik, kemudian wewenang tersebut dialihkan kepada Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri, yang dikenal dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dapat dijabat oleh Notaris, Camat, Kepala Desa, dan Badan Pertanahan Nasional.

Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah diberi wewenang untuk membuat akta sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah. Adanya kewajiban untuk membuktikan setiap perbuatan hukum terhadap hak atas tanah, baik itu karena peralihan hak, pembebanan hak maupun perbuatan hukum lainnya terhadap tanah, merupakan realisasi dari ketentuan Pasal 19 UUPA yang di dalam peraturan pelaksanaannya di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dalam pasal 19 menetapkan bahwa :

Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan pemerintah ini disebut : Pejabat). Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria .

Sebagai tindak lanjut dari peraturan ini maka dikeluarkanlah Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1961 tentang “Bentuk Akta”, yang dalam peraturan ini pejabat yang dimaksud baru diketahui yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pasal 1 dinyatakan :

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.

Ketentuan ini sekaligus menetapkan adanya lembaga baru selain notaris untuk membuat akta-akta tanah.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, memberikan predikat pada PPAT sebagai Pejabat Umum, Pasal 1 angka (4) Undang-Undang Hak Tanggungan menyebutkan :

Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Selaku pejabat umum PPAT diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu, dalam Pasal 1 angka (24) PP No. 24 Tahun 1997, yakni Akta Pemindahan dan Pembebanan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan Akta Pemberian Kuasa untuk Membebaskan Hak Tanggungan

Berdasarkan peraturan ini maka setiap perbuatan hukum terhadap hak atas tanah harus dibuktikan dengan surat Akta yang dibuat dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria dan bentuk aktanya juga ditetapkan oleh Menteri Agraria. Terakhir ketentuan ini diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam pasal 96 menentukan bentuk-bentuk akta PPAT.

Lebih lanjut untuk dapat menjadi PPAT dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 menentukan siapa-siapa yang dapat ditunjuk/diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah :

1. Notaris
2. Pegawai-pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan Departemen Agraria yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup tentang peraturan-peraturan pendaftaran tanah dan peraturan-peraturan lainnya yang bersangkutan dengan persoalan peralihan hak atas tanah
3. Para pegawai pamogpraja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat
4. Orang-orang lain yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Ketentuan ini kemudian diubah dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 19/DDA/1971 tentang pembentukan panitia ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam pasal 5 keputusan tersebut ditentukan bahwa yang dapat menempuh ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah ialah :

1. Notaris;
2. Wakil Notaris
3. Bekas pegawai teknis Direktorat Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional) yang oleh panitia dianggap cukup mempunyai pengetahuan yang berhubungan dengan peraturan pendaftaran tanah dan persoalan peralihan hak atas tanah
4. Sarjana Hukum bekas pegawai negeri
5. Bekas pegawai negeri pamogpraja yang pernah menjabat sebagai pejabat pembuat akta tanah waktu bertugas sebagai camat

Mereka yang oleh panitia dinyatakan lulus dalam ujian tersebut dapat diangkat sebagai PPAT oleh Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional).

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, untuk dapat diangkat menjadi PPAT terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi, yaitu sebagaimana yang diatur dalam pasal 6 :

- 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,
- r. Lulusan program pendidikan khusus Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi : Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Agraria /Badan Pertanahan Nasional.

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu untuk melayani masyarakat dalam pembuatan Akta PPAT. Apabila formasi PPAT untuk suatu daerah kerja PPAT sudah terpenuhi, maka Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan menetapkan wilayah tersebut tertutup untuk pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Selanjutnya dalam melaksanakan tugas peralihan dan pembebanan hak atas tanah, selama dalam suatu wilayah kecamatan belum diangkat seorang PPAT, maka Kepala Kecamatan atau yang setingkat karena jabatannya (exofficio) dapat menjadi PPAT sementara di wilayah kecamatan itu. Ketentuan ini berlaku pula dalam hal PPAT yang diangkat mempunyai daerah kerja yang meliputi lebih dari satu kecamatan. Jika untuk kecamatan tersebut telah diangkat PPAT, maka

Camat tersebut tetap menjadi PPAT sampai ia berhenti menjadi Kepala Kecamatan, sedangkan kepala kecamatan yang berikutnya dengan sendirinya bukan lagi sebagai PPAT. Dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 menyatakan sebagaimana yang terdapat dalam pasal 5 :

- (1). Selama untuk suatu kecamatan belum diangkat seorang Pejabat, maka Asisten wedana/kepala Kecamatan atau yang setingkat dengan itu (selanjutnya dalam peraturan ini disebut Asisten wedana/kepala kecamatan) karena jabatannya menjadi pejabat sementara dari kecamatan itu.
- (2). Ketentuan pada ayat (1) pasal ini berlaku pula dalam hal jabatan yang diangkat mempunyai daerah kerja yang meliputi lebih dari satu kecamatan
- (3). Jika untuk kecamatan yang dimaksud pada ayat (1) dan Ayat (2) pasal ini telah diangkat seorang pejabat, maka asisiten wedana/kepala Kecamatan yang bersangkutan tetap menjadi pejabat, sampai ia berhenti menjadi kepala dari kecamatan itu

Dari ketentuan tersebut maka Pejabat Pembuat Akta Tanah juga dapat dijabat oleh Camat karena jabatannya menjadi pejabat Sementara. Selanjutnya berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimungkinkan juga kepala desa untuk ditunjuk menjadi PPAT sementara, dalam Pasal 7 ayat (2) dinyatakan :

Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPAT sementara .

Dalam penjelasannya dinyatakan ketentuan ini dimaksudkan untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT untuk melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah.

Lebih lanjut dalam Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dalam pasal 5 nya ditegaskan sebagai berikut

- (1). PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri
- (2). PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu
- (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 di bawah 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 Pertanian untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar negeri, sebagai PPAT khusus.

Dalam menjalankan tugasnya menurut *A.P Parlindungan* bahwa PPAT sementara ini menjalankan tugas-tugas dari PPAT sama dengan PPAT yang ada,⁶⁴ kemudian selain Camat dan Kepala Desa yang ditunjuk sebagai PPAT sementara, karena alasan tertentu dapat pula ditunjuk PPAT khusus untuk melakukan perbuatan hukum tertentu. PPAT khusus ini bertugas untuk melaksanakan perbuatan hukum atas Hak Guna Usaha terutama dalam hal mutasi, dan juga dapat dilakukan PPAT khusus ini perbuatan hukum atas bidang tanah hak atas hak milik atas Rumah Susun, yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan. Disamping itu kita kenal juga PPAT khusus yang disebut Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW) untuk membuat akta ikrar wakaf.

Berkaitan dengan Camat sebagai PPAT sementara, *Sonny Harsono* pernah menyatakan bahwa fungsi camat sebagai PPAT akan ditinjau kembali,

⁶⁴ A. P Parlindungan, I, op. cit, h. 82

karena fungsi tersebut bersifat sementara. Alasan yang dikemukakannya berkaitan dengan profesionalisasi dalam pembuatan akta dan besarnya pungutan yang dilakukan Camat. Tapi dalam kenyataannya di dalam PP No. 24 Tahun 1997 dan PP No.37 Tahun 1998 PPAT Camat Sementara tetap ada, bahkan sekarang Kepala Desa diberi kewenangan untuk membuat akta PPAT pada tempat dan daerah tertentu. Selain itu juga disebutkan masih ada lagi PPAT yang secara khusus diangkat untuk tugas pembuatan akta pemindahan hak atas tanah hak guna usaha perkebunan besar dengan wilayah kerja yang meliputi seluruh wilayah Indonesia. Oleh karena itu di Indonesia sekarang terdapat empat golongan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu PPAT Tetap yaitu PPAT yang diangkat oleh Pemerintah (Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional) baik yang berpendidikan sarjana hukum, Notaris maupun pensiunan Pejabat Pemerintah yang berpengalaman dibidang Pertanahan/Agraria, PPAT Camat atau Kepala Desa dan PPAT khusus, ada juga pejabat yang khusus mempunyai wewenang dalam membuat akta wakaf tanah yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 1977 yang aktanya dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf (PPAIW).

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dapat kita ketahui bahwa PPAT dibagi atas 3 (tiga) golongan, yaitu :

1. PPAT (profesional), sebagaimana dimaksud dalam pasal 1 angka 1 yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun
2. PPAT Sementara, sebagaimana dalam pasal 1 angka 2 yakni PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk

melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

3. PPAT khusus sebagaimana dalam pasal 1 angka 3 yakni “PPAT 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 pemerintah tertentu”.

Keberadaan PPAT sebagaimana yang diungkapkan diatas sangat berkaitan erat dengan keberadaan tanah yang tersebar diseluruh wilayah baik diperkotaan maupun di daerah pedesaan, namun perlu disadari bahwa permasalahan yang dihadapi akan berbeda sesuai dengan kondisi masing-masing. Di kota, misalnya PPAT akan menghadapi berbagai permasalahan dalam masyarakat yang sifatnya sangat majemuk, artinya dalam masyarakat itu PPAT akan menghadapi masyarakat yang tunduk kepada hukum Perdata Barat, dan Hukum Adat, permasalahan mengenai surat-surat bukti yang tidak lengkap atau tanah yang masih dalam konflik, nilai tanah yang tinggi serta hal lainnya yang berasal dari berbagai kepentingan, sedangkan di daerah pedesaan PPAT akan berhadapan dengan masyarakat hukum adat di mana penguasaan tanah masih ada yang dilakukan melalui ladang berpindah, pemilikan hak ulayat seperti pedalaman Kalimantan dan beberapa daerah lainnya, yang alat pembuktian pada umumnya hanya atas dasar pengakuan, atau surat jual-beli yang diketahui oleh ketua adat dan permasalahan lainnya.

Ditinjau dari segi namanya telah menunjukkan bahwa akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta tanah yang membuktikan perbuatan-perbuatan hukum yang pengaturannya termasuk lingkup hukum tanah. PPAT hanya berwenang membuat akta tanah yang secara tegas diberikan kepadanya yaitu sebagaimana di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun. Sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan yang menitikpkan kewenangan PPAT untuk membuat akta pemindahan, pembebanan hak atas tanah dan pemberian surat kuasa membebankan hak tanggungan selaku pejabat umum, maka berbagai Peraturan yang mengatur tentang kedudukan dan tugas PPAT hanya menyebut “pejabat” saja dalam kedudukannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Kemudian wewenang tersebut dipertegas setelah keluarnya Undang-Undang Hak Tanggungan dengan, yang menyebut secara tegas sebagai **Pejabat umum** serta akta-akta yang dikeluarkannya merupakan akta otentik. (Penjelasan pasal 1 angka (7) UUHT).

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 menyebutkan akta-akta tanah yang dapat dibuat oleh PPAT yaitu akta jual beli, akta tukar menukar, akta hibah, akta pemasukan ke dalam perusahaan, akta pembagian hak bersama, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas hak milik dan akta surat kuasa membebankan hak tanggungan. Dalam pendaftaran bagi perbuatan-perbuatan hukum yang berupa pemindahan hak atas tanah, hak milik atas rumah susun, pembebanannya dan pemberian surat kuasa membebankan hak tanggungan akta PPAT merupakan syarat bagi adanya/dilakukannya pendaftaran terhadap perbuatan-perbuatan hukum yang dimaksud, tanpa adanya Akta PPAT tidak dapat dilakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah dan pembebanan hak atas tanah dengan hak tanggungan. Dalam hal ini menurut *A.P Parlindungan*

fungsi akta PPAT tersebut adalah sebagai perantara (*interface*) untuk dapat terlaksananya pencatatan atas *deed of conveyence* oleh Kantor Pertanahan.⁶⁵

PPAT ditugasi membuat akta yang merupakan salah satu sumber data yuridis yang diperlukan dalam rangka memutakhirkan tata usaha pendaftaran tanah, ini semua menunjukkan betapa penting dan strategisnya penilaian negara terhadap tugas yang dibebankan kepada para PPAT, maka tidak setiap orang atau pejabat bebas dalam membuat akta-akta otentik dan juga tidak setiap orang atau pejabat dapat diangkat menjadi pejabat umum karena seperti ditegaskan dalam pasal 19 UUPA tujuan utama penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

2. Kedudukan dan Tugas PPAT Dalam Membuat Akta Perjanjian Hak Atas Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dalam Pasal 37 dan Pasal 44 menyatakan bahwa; setiap peralihan dan pembebanan hak atas tanah terhadap perbuatan-perbuatan hukum tertentu sebelum didaftarkan harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang lengkapnya berbunyi:

- Ayat 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-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- Ayat 2 : Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, yang dilakukan

⁶⁵ A.P. Parlindungan, *Pengantar Tanah di Indonesia*, (selanjutnya disebut Parlindungan III), Mandar Maju, Bandung, 1990, h. 37

diantara perorangan warganegara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut kepala kantor pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan .

Terhadap pembebanan hak atas tanah di dalam pasal 44 ayat (1) PP No. 24

Tahun 1997 menyatakan :

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

Kemudian secara khusus terhadap peralihan hak karena penggabungan atau peleburan sebuah perseroan atau koperasi dimana jika peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang didahului dengan likuidasi perseroan atau koperasi yang bergabung atau melebur didaftar berdasarkan pemindahan hak dalam rangka likuidasi yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang (pasal 43 PP No. 24 tahun 1997).

Lebih lanjut keluarnya Peraturan-Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengatur tentang tugas dan kewenangan PPAT secara tegas menyebutkan dalam pasal 2 ayat (1) dan (2) yang berbunyi :

Ayat 1 : PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu .

Selanjutnya dalam ayat (2) dirinci jenis-jenis perbuatan hukum tertentu yang memerlukan Akta PPAT yakni :

1. Jual beli
2. Tukar-menukar
3. Hibah
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng)
5. pembagian hak bersama
6. pemberian Hak Guna Bangunan /hak pakai atas tanah Hak Milik
7. pemberian Hak Tanggungan
8. pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan

Untuk mengetahui sejauh mana kewenangan yang dapat dilakukan oleh PPAT dalam membuat akta perjanjian atas tanah kiranya perlu diuraikan akta apa saja yang merupakan kewenangan PPAT sebagaimana yang diatur dalam perundang-undangan :

2.1. Pemindahan Hak Atas Tanah

Pemindahan hak atas tanah menyebabkan hak atas tanah beralih dari seseorang kepada orang lain, jadi pemindahan adalah perbuatan hukum yang sengaja dilakukan dengan tujuan agar hak atas tanah berpindah dari yang mengalihkan kepada yang menerima pengalihan.⁶⁶ Perbuatan hukum atas tanah yang merupakan pemindahan hak atas tanah itu terdiri dari ; jual beli, tukar menukar, hibah dan wasiat. Jual beli, tukar menukar dan hibah adalah perbuatan hukum peralihan hak atas tanah berupa penyerahan hak kepada pihak lain untuk selama-lamanya atau dengan kata lain hak atas tanah itu berpindah kepada yang menerima penyerahan. Dasar hukum pemindahan atau peralihan hak atas tanah dapat kita temukan dalam UUPA yaitu pasal 20 ayat (2) atas tanah hak milik,

⁶⁶ Effendi Parangin, Hukum Agraria di Indonesia (suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, h. 1

Pasal 28 ayat (3) atas tanah hak guna bangunan, Pasal 35 ayat (3) atas tanah hak guna usaha, dan pasal 43 atas tanah hak pakai .

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, mewajibkan setiap peralihan hak atas tanah sebelum didaftarkan pada kantor Pertanahan setempat terlebih dahulu dibuatkan akta PPAT sebagai bukti telah terjadi perbuatan hukum tertentu atas tanah tersebut, pasal 37 ayat (1) secara tegas mengatur hal itu :

Ayat 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-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Sedangkan Peralihan menurut hukum adat yang merupakan suatu perbuatan hukum yang berupa penyerahan tanah yang bersangkutan dari penjual kepada pembeli untuk selama-lamanya pada saat mana pihak pembeli menyerahkan harganya kepada pihak penjual. Peralihan hak atas tanah harus bersifat kontan dan terang. Kontan (tanpa syarat) berarti penjual menyerahkan miliknya dan langsung menerima uang dengan jumlah yang disepakati (lunas), sedang pembeli langsung menerima barangnya. Terang berarti berpindahnya hak tersebut harus dilakukan dihadapan pejabat yang berwenang dan disaksikan oleh beberapa orang saksi.⁶⁷ yang biasanya dilakukan dihadapan kepala desa atau kepala adat setempat. Dengan dilakukannya jual beli tanah, hak milik atas tanah itu beralih kepada pembeli sejak itu menurut hukum, pembeli telah menjadi pemilik yang

⁶⁷. J. Kartini Soedjendro, *op.cit*, h. 49

baru. Pada saat itu jual beli itu menurut hukum telah selesai kalau ada sisa harga yang menurut kenyataannya belum dibayar dianggap sebagai utang pembeli pada bekas pemilik atas dasar perjanjian hutang-piutang yang dianggap terjadi antara pembeli dan bekas pemilik segera setelah jual beli tanah tersebut dilakukan, sedangkan penyelesaian pembayaran sisa harga tersebut harus dilakukan menurut hukum perjanjian hutang-piutang.

Menurut KUHperdata jual beli adalah suatu perjanjian dengan mana pihak yang satu (penjual) mengikatkan dirinya untuk menyerahkan hak milik atas suatu benda dan pihak lain (pembeli) untuk membayar harga yang telah dijanjikan. Terjadinya jual beli antara kedua belah pihak pada saat mereka mencapai kata sepakat mengenai bendanya diperjual belikan serta harganya biarpun benda tersebut belum diserahkan dan harganya pun belum dibayar hak milik atas tanah tersebut baru beralih kepada pembelinya jika telah dilakukan apa yang disebut penyerahan yuridis (*juridic levering*) yang wajib diselenggarakan dengan pembuatan akta dimuka dan oleh Kantor pendaftaran tanah selaku *overschrijvings ambtenaar* menurut *overschrijving ordonansi (S. 1834 no.27)* (pasal 1459 KUHperdata). Karena itu menurut *Burgerlijk Wetboek (BW- KUHperdata)* bahwasanya di dalam suatu transaksi atau perjanjian peralihan hak demikian pula sebagai jaminan termasuk dan terutama hak atas tanah yang menjadi obyek perjanjian itu ada dua macam perbuatan hukum yang terpisah yaitu :⁶⁸

I. Perjanjian yang bersifat obligatoir dan untuk itu harus dibuat dengan atau dibuktikan dengan akta yang dibuat dihadapan pejabat umum, hal ini erat

⁶⁸ Wawan Setiawan, Riwayat Singkat Sejarah Perjalanan Keberadaan PPAT di Indonesia, (selanjutnya disebut Wawan . II) Makalah, 2001, h. 4 - 5

kaitannya dengan suatu lembaga yang disebut dengan penyerahan secara fisik, secara nyata, secara mewujud (*feitelijke levering*).

2. Perbuatan hukum sebagai tindak lanjut dari yang pertama dalam rangka memenuhi ketentuan untuk balik nama dan atau penyerahan secara hukum (*juridis levering*) dan perbuatan hukum itu harus dibuktikan oleh atau dihadapan pejabat balik nama (*overschrijving ambtenaar*).

Jadi dalam perjanjian jual beli hak atas tanah belum terjadi pemindahan hak, Pemindahan hak baru terjadi pada ketika terjadinya penyerahan yuridis yang dilakukan dihadapan pejabat balik nama.

Setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dalam pasal 19 sebagaimana yang telah disempurnakan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT barulah dapat didaftarkan. Kemudian timbul pertanyaan bagaimana jika jual beli tanah itu dilakukan tanpa dihadapan PPAT, apakah dalam keadaan ini jual beli tetap sah, Kemudian bagaimana pula jika hak atas tanah tersebut tidak didaftar pada kantor agraria setempat atau dengan perkataan lain terhadap hak atas tanah tersebut belum ada sertifikat tanahnya, apakah jual belinya sah menurut hukum.

UUPA tidak memberikan penjelasan apa yang dimaksud dengan jual beli tanah tetapi biarpun demikian mengingat bahwa hukum agraria kita memakai sistem dan asas-asas hukum adat maka pengertian jual beli tanah sekarang harus pula diartikan sebagai perbuatan hukum yang berupa penyerahan hak milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli yang pada saat itu juga menyerahkan harganya kepada penjual yaitu menurut

pengertian hukum adat⁶⁹ Bila kita melihat ketentuan dalam pasal 5 UUPA sistem yang dipakai dalam pengertiannya didasarkan pada hukum adat. Maka terhadap balik nama tanah, hukum adatlah yang berlaku untuk hukum agraria yang baru, dengan catatan bahwa hukum adat yang diberlakukan tersebut tidak boleh bertentangan dengan kepentingan nasional dan negara⁷⁰. Dengan demikian perbuatan hukum jual beli hak atas tanah adalah perbuatan pemindahan hak sejak hak atas tanah beralih terhadap pembeli dan selanjutnya pembeli berwenang untuk mendaftarkan peralihan hak itu di kantor pendaftaran tanah.

Berdasarkan hal-hal diatas pengertian balik nama yang dianut UUPA (pasal 5 yang menjadi dasar) adalah pengertian yang didasarkan pada hukum adat, dimana karenanya jual beli tanah adalah telah sah menurut hukum dan selesai dengan dibuatnya akta oleh PPAT dan akta tanah tersebut merupakan pembuktian bahwa telah terjadi jual beli hak atas tanah, yakni pembeli telah menjadi pemiliknya dan pendaftaran peralihan hak di kantor Agraria bukanlah merupakan syarat sahnya transaksi jual beli tetapi adalah guna memperkuat pembuktian terhadap pihak ke tiga/umum.⁷¹ Pendapat yang sama juga dikemukakan oleh Budi harsono bahwa pendaftaran bukanlah merupakan syarat bagi terjadinya pemindahan hak oleh karena pemindahan hak telah terjadi pada saat akta jual beli dibuat oleh PPAT.

Lebih lanjut dapat pula dikemukakan disini beberapa pendapat yang berbeda tentang perlu tidaknya peralihan hak atas tanah dihadapan PPAT :

⁶⁹ Effendi Parangin, *op.cit*, h. 13

⁷⁰ Pasal 5 Undang-Undang Pokok Agraria

⁷¹ Bachtiar Efendi, *op.cit*, h. 86

- a. Ada yang berpendapat bahwa pasal 19 yang mengharuskan jual beli tanah dibuktikan dengan akta PPAT itu pada hakekatnya juga memuat keharusan bahwa jual beli itu dilakukan dihadapan pejabat tersebut. Atas dasar pertimbangan itu, maka perbuatan yang tidak dilakukan dihadapan PPAT bukanlah jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam hubungan ini pasal 43 yang berfungsi sebagai sanksi dari ketentuan pasal 19 harus dianggap sebagai petunjuk bahwa ketentuan merupakan peraturan yang diadakan demi ketertiban umum (*openbare orde*) yang kalau dilanggar membawa akibat hukum bahwa perbuatan yang dilakukan akan menimbulkan akibat hukum yang tidak dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, tegasnya tidak akan melahirkan jual beli. Paling jauh baru menimbulkan perjanjian jual beli yang perlu diikuti jual beli yang sebenarnya di mana harus dilakukan di hadapan PPAT.
- b. Pihak lain berpendapat bahwa pasal 19 itu diadakan dalam rangka peralihan hak atas tanah yang bertujuan memberikan alat pembuktian yang kuat kepada pembeli untuk dapat mendaftar atau mencatat peralihan sesuatu hak atas tanah, di mana untuk syarat pendaftarannya harus ada bukti jual belinya menurut pasal 19 bukti itu harus berupa akta yang dibuat oleh PPAT. Dengan sendirinya PPAT hanya akan membuat akta jual beli yang dilakukan dihadapannya. Tetapi biarpun demikian, hal itu tidak berarti bahwa jika tidak dilakukan dihadapan PPAT suatu jual beli tanah yang memenuhi syarat materil (baik mengenai penjual, pembeli, maupun tanahnya) menjadi tidak sah, artinya bukan sesuatu perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pihak yang telah membayar harganya. Pasal 19 tidak menentukan demikian dan andai kata ada ketentuan demikian masih pula diragukan apakah akan mempunyai kekuatan hukum karena hal itu harus diatur dengan undang-undang. Pasal 43 dan 44 tidak memuat ketentuan-ketentuan bahwa jika telah terjadi pelanggaran yang dimaksudkan jual beli menjadi tidak sah pasal tersebut diadakan dengan tujuan agar para pihak menolak perbuatan itu, dengan harapan semua jual beli (peralihan hak atas tanah) dilakukan dihadapan PPAT.⁷²

Kemudian dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 123/K//1970 tentang kasus hibah tanah di Bali :

Penghibaan tidak sah karena surat perjanjian penyerahan tanahnya tidak dibuat dimuka PPAT seperti yang ditentukan Pasal 19 Nomor 10 tahun 1961 jo. Pasal 19 UUPA⁷³

⁷² J. Kartini Soedjendro, op cit, h. 72 -73

⁷³ Boedi Harsono, I, op.cit, h. 263

Terhadap putusan ini *J. Kartini Soedjendro*, mengatakan putusan ini tidak dapat dibenarkan, karena pasal 19 UUPA 1960 berlaku khusus pada pendaftaran hak pada kadaster, sedangkan hakim dalam menilai sah atau tidaknya suatu perbuatan materiil yang merupakan jual beli (*materiele handeling van verkoop*) tidak hanya terikat pasal 19 tersebut.⁷⁴

Lebih lanjut Mahkamah Agung juga Pernah mengeluarkan putusan tanggal 12 Mei 1972 Nomor 1363/K/SIP/1971 yang menyangkut jual beli persil berikut bangunannya di Bandung, menentukan bahwa: Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tidak bermaksud untuk mengesampingkan pasal-pasal KUHperdata atau ketentuan hukum tidak tertulis mengenai jual beli.⁷⁵

Terhadap kedua keputusan ini *Boedi Harsono* menyatakan sebagaimana yang dikutip oleh *J. Kartini Soedjendro* dalam bukunya :

Hemat kami apa yang dikemukakan dalam kedua putusan tersebut merupakan tafsiran yang tepat mengenai arti ketentuan pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961. Suatu Peraturan Pemerintah tidak dapat menetapkan suatu syarat bagi syahnya perbuatan hukum yang dilakukan oleh rakyat. Hal ini harus diatur dengan undang-undang, sebagai halnya dari ketentuan *Overschryving Ordonantie 1834* yang menyatakan dan menentukan bahwa perbuatan pemindahan/penyerahan hak atas benda tidak bergerak hanya dapat di buktikan dengan akta *Overschryving Ambtenaar*. Pasal 19 memang tidak menentukan demikian, akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai tanda sudah dilakukannya peralihan hak (jual beli). Jual beli tersebut dapat dibuktikan dengan alat bukti lain. Tetapi, sebagai syarat untuk dilakukannya pendaftaran jual beli tersebut harus dengan akta PPAT jika tidak maka yang bersangkutan tidak dapat memperoleh sertifikat meskipun jual belinya sah menurut hukum.⁷⁶

⁷⁴ *J. Kartini Soedjendro, op. cit h. 73*

⁷⁵ *Ibid*

⁷⁶ *Ibid*

Adanya dualisme pendapat dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung dan perbedaan dikalangan ahli tentang perlu tidaknya akta PPAT terhadap sah tidaknya perbuatan hukum hak atas tanah atau beralihnya hak atas tanah kepada pihak lain, lebih disebabkan karena aturan hukumnya yang lemah dan tidak mengikat karena kewenangan PPAT dan pengaturan pemindahan hak itu hanya diatur dalam Peraturan perundang-undang di bawah undang-undang, namun kiranya menurut penulis perbuatan hukum peralihan hak atas tanah yang dilakukan dihadapan PPAT memang amat diperlukan guna memperoleh bukti hak berupa akta PPAT sebagai bukti telah terjadinya perbuatan hukum atas tanah tersebut dan kemudian guna memberikan kepastian dan kemudahan bagi para pihak dalam memperoleh alat bukti lebih lanjut berupa sertifikat, terutama bagi penerima hak. Oleh karenanya akta PPAT atas tanah berfungsi untuk pendaftaran hak atas tanah guna untuk memperkuat pembuktian bahwa benar benar telah terjadi perpindahan hak atas tanah dan perbuatan hukum lainnya atas tanah yang bersangkutan.

2.2. Pembebanan Hak Atas Tanah

Pembebanan hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah merupakan perbuatan hukum yang mengandung akibat hukum, karena Perbuatan tersebut melibatkan kedua belah pihak atau lebih yakni kreditur dan debitur (pemberi dan pemegang Hak Tanggungan) dalam suatu perjanjian hutang piutang yang merupakan perjanjian pokoknya, dengan jaminan tanah sebagai jaminan hutang sebagai perjanjian ikutan (*accessoir*), yang

dimaksudkan sebagai jaminan pelunasan hutang, perjanjian tersebut dituangkan dalam suatu akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Keberadaan hak tanggungan ditentukan melalui pemenuhan tata cara pembebanannya yang meliputi dua tahap kegiatan yakni tahap pemberian hak tanggungan dengan dibuatnya akta pemberian hak tanggungan oleh PPAT yang didahului oleh perjanjian pokoknya yakni perjanjian hutang piutang dan tahap pendaftaran hak tanggungan oleh kantor pertanahan yang menandakan saat lahirnya hak tanggungan. Pemberian hak tanggungan dilakukan dihadapan seorang pejabat umum yang disebut PPAT yang bertugas membuat aktanya dalam hal ini dipenuhi syarat pemberiannya suatu akta otentik. Kedudukan dan tugas kewenangan PPAT mendapat penegasan dan pengaturan dalam pasal 1 ayat 4, pasal 10 ayat (2), pasal 11 ayat (1) huruf b, pasal 13 ayat (2), pasal 15 ayat (1), pasal 23 ayat (1), serta penjelasan umum angka 7 Undang-Undang Hak Tanggungan. Pemberian hak tanggungan selalu harus dibuat dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) yang dibuat oleh PPAT dan selanjutnya akta tersebut harus didaftarkan di Kantor Pertanahan dimana tanah yang dijaminakan ini terdaftar.

Secara formal bentuk dan isinya telah dibuat sedemikian rupa sehingga kecil kemungkinan untuk menuangkan janji-janji selain yang tertulis secara tektual dalam akta yang sudah ada, sekalipun itu merupakan keinginan para pihak. Dalam tehnik pelaksanaan hak tanggungan selain diatur dalam undang-undang hak tanggungan juga dijabarkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala

Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 1996 jo. Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 yang mengatur tentang pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah yang didalamnya berisi prosedur dan proses pendaftaran hak tanggungan beserta persyaratannya sesuai dengan ketentuan Pasal 10, 13, 14 Undang-Undang Hak Tanggungan.

Pembuatan akta pemberian hak tanggungan tersebut wajib diikuti dengan pengiriman oleh PPAT ke kantor pertanahan aktanya beserta warkah lain yang diperlukan dalam waktu tujuh hari kerja setelah penandatanganan akta pemberian hak tanggungan tersebut. Dalam waktu tujuh hari kerja setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan untuk pendaftaran, kantor pertanahan melakukan pendaftaran hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang berarti bahwa tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh tersebut dan jika hari ketujuh tersebut jatuh pada hari libur, buku tanah yang bersangkutan diberi bertanggal hari kerja berikutnya. Saat pemberian tanggal pada buku tanah adalah sangat penting, karena pada saat itulah hak tanggungan lahir yang berarti mulainya kedudukan preferent bagi kreditur, penentuan peringkat hak tanggungan, dan berlakunya hak tanggungan terhadap pihak ketiga (memenuhi asas publisitas), sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan kantor pertanahan menerbitkan sertifikat hak tanggungan.

Proses pendaftaran hak tanggungan diatur di dalam Pasal 13 UUHT pendaftaran dilakukan dengan dibuatnya buku-buku tanah hak tanggungan yang didaftar dan mencatat adanya hak tanggungan tersebut pada buku tanah serta sertifikat yang dibebani. Akhirnya diterbitkan sertifikat hak tanggungan yang

bersangkutan sebagai surat tanda buktinya. Dalam pembuatan APHT perlu diperhatikan bahwa kewenangan PPAT untuk membuat akta terbatas pada bidang-bidang tanah yang terletak didaerah kerjanya. Menurut ketentuan pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Hak Tanggungan, satu hak tanggungan dapat dibebankan atas lebih dari satu bidang tanah kalau semuanya terletak di daerah kerja PPAT yang bersangkutan, ditinjau dari luas kewenangan PPAT dalam membuat aktanya, tidak ada masalah. Tetapi ditinjau dari sudut pendaftaran Hak Tanggungan dan pengadministrasian hak-hak atas tanahnya akan timbul masalah, apabila bidang-bidang tanah tersebut letaknya lebih dari satu kantor pertanahan.

Pemberian hak tanggungan dilakukan dihadapan PPAT yang daerah kerjanya letak tanah yang dijadikan jaminan dan yang bertugas membuat akta nya (Pasal 10 ayat 2) jika yang dijadikan jaminan lebih dari satu bidang tanah dan diantaranya ada yang letaknya diluar daerah kerjanya, untuk pembuatan APHT yang bersangkutan PPAT memerlukan ijin kepala kantor wilayah BPN Propinsi (pasal 3 ayat 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 tahun 1961). Adanya akta yang dibuat oleh PPAT merupakan salah satu syarat bagi perbuatan hukum yang bersangkutan dalam buku tanah dan sertifikat haknya, hal ini berarti bahwa tidak adanya akta PPAT tersebut maka kepala kantor pertanahan wajib menolak permintaan untuk membukukan atau mencatat perbuatan hukum yang dilakukan dalam buku tanah dan sertifikat yang bersangkutan. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan pasal 45 ayat (1) huruf b yaitu bahwa Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak jika salah satu syarat dibawah ini tidak dipenuhi yaitu perbuatan hukum

sebagaimana dimaksud dalam pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang, penolakan-penolakan untuk melakukan perbuatan-perbuatan hukum tertentu baik yang dilakukan oleh PPAT maupun oleh Kepala Badan Pertanahan setempat, ini menunjukkan bahwa pendaftaran hak atas tanah harus dilakukan dengan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan kepastian hukum .

2.3. Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

Pemberian Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) yang wajib dibuat dengan notaris atau akta PPAT dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, dimana dalam pemberian hak tanggungan karena sesuatu hal tidak dapat hadir sendiri ia wajib menunjuk pihak lain sebagai kuasanya dengan surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang bersifat khusus dan otentik yang dibuat dihadapan notaris atau PPAT. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan ini merupakan kuasa yang tidak dapat ditarik kembali karena sebab apapun kecuali telah dilaksanakan pembuatan akta pemberian hak tanggungan pada tanggal yang ditentukan dalam surat kuasa membeban hak tanggungan yang bersangkutan. Di dalam pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menyebutkan bahwa: 'bahwa surat kuasa membebaskan hak tanggungan wajib dibuat dengan akta Notaris atau akta PPAT.

Surat kuasa membebaskan hak tanggungan wajib (dan dapat) dibuat bukan saja dengan akta PPAT tetapi juga dengan akta Notaris, hal ini juga secara jelas diatur kembali dengan Surat Menteri Negara Agraria/Kepala Badan

Pertanahan Nasional No. 110-1039 tanggal 18 april 1996 yang ditujukan kepada para kepala kantor wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi diseluruh Indonesia, Pengurus Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pengurus Ikatan Notaris Indonesia yang merupakan surat pengantar dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, buku Hak Tanggungan, sertifikat hak tanggungan.

Melihat bentuk dan bunyi formulir surat kuasa membebankan hak tanggungan dapat diketahui bahwa hanya ada satu saja bentuk surat kuasa membebankan Hak Tanggungan, baik yang dibuat oleh PPAT maupun Notaris. Dalam kaitan ini tentunya timbul pertanyaan apakah akta yang ditentukan diatas jika dibuat oleh Notaris merupakan akta notaris yang tunduk pada Peraturan Jabatan Notaris, dimana dalam praktek sering terjadi bahwa yang membuat akta SKMHT itu adalah Notaris yang sekaligus menjabat PPAT atau yang biasa dikenal dengan Notaris/PPAT dan ada pendapat bahwa PPAT yang bukan notaris tidak bisa membuat akta surat kuasa membebankan hak tanggungan, namun bila kita membaca Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan secara jelas menyatakan bahwa PPAT juga berwenang membuat akta tersebut, karena apabila hanya Notaris yang merangkap PPAT saja yang dimaksud tentunya tidak akan disebutkan bahwa akta itu dapat pula dibuat dengan akta Notaris, karena tidak semua Notaris adalah PPAT dan tidak semua PPAT adalah Notaris. Dalam hal ini *Boedi Harsono* pernah menyatakan;

Biarpun pembuatannya ditugaskan kepada notaris dan menurut pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan harus dilakukan

dengan akta notaris tetapi akta SKMHT bukanlah akta notaris yang dimaksudkan dalam pasal 25 *Reglement Jabatan Notaris* (Stb. 1860 – 3). Akta notaris sebagaimana halnya akta PPAT dalam Pasal 15 tersebut harus diartikan sebagai akta yang dibuat oleh notaris dan akta yang dibuat oleh PPAT.⁷⁷

Sebagai konsekwensi bahwa SKMHT bukan akta notaris menurut pengertian *Reglement Jabatan Notaris*, maka tidak dibuat *minuut dan grosse* sebagai salinannya. SKMHT dibuat in originali sebanyak dua lembar yang semuanya ditanda tangani berturut turut oleh pemberi kuasa, penerima kuasa, para saksi dan Notaris/PPAT yang membuatnya. Satu lembar untuk disimpan dikantornya sedang lembar yang lain disampaikan kepada penerima kuasa untuk dipergunakan sebagai dasar penandatanganan Akta Pembebanan Hak Tanggungan (APHT) yang bersangkutan.

Jika memperhatikan ketentuan yang lama tentang hipotik atas tanah dalam pasal 1171 ayat (2) KUHPerdata maka untuk memasang hipotik harus dibuat dengan akta otentik. Di dalam ketentuannya yang berwenang untuk membuat akta otentik itu adalah notaris kecuali undang-undang menentukan lain. Oleh karenanya penunjukkan PPAT untuk membuat akta surat kuasa membebankan hak tanggungan selain notaris haruslah memperhatikan ketentuan pasal 1868 KUHperdata, karena akta yang dibuatnya adalah merupakan akta otentik. Keotentikan suatu akta telah penulis bahas pada bab II dalam tulisan ini.

⁷⁷. Boedi Harsono, Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1996 Tentang Bentuk SKMHT, APHT, Buku Tanah, Hak Tanggungan dan Sertifikat Hak Tanggungan, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, hal. 4

Pembuatan surat kuasa membebaskan hak tanggungan untuk sahnya selain harus dibuat dengan akta Notaris atau akta PPAT, harus pula dipenuhi persyaratan-persyaratan :

- a. Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan hukum lain daripada membebaskan Hak Tanggungan
- b. tidak memuat kuasa substitusi
- c. mencantumkan secara jelas obyek hak tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas kreditur, namanya dan identitas debitur apabila debitur bukan pemberi hak tanggungan.

Ketentuan itu secara tegas disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Hak Tanggungan. Apabila syarat-syarat sahnya tersebut tidak dipenuhi mengakibatkan surat kuasa tersebut batal demi hukum, yang berarti surat kuasa tersebut tidak dapat dipergunakan sebagai dasar pembuatan akta pemberian Hak Tanggungan. Selanjutnya PPAT wajib menolak permohonan untuk membuat akta Pemberian Hak Tanggungan, apabila surat kuasa membebaskan hak tanggungan tidak dibuat sendiri oleh pemberi hak tanggungan atau tidak memenuhi persyaratan yang dimaksud dalam pasal 15 tersebut. Sebagaimana dengan APHT, SKMHT adalah akta yang merupakan sumber informasi data yuridis yang diperlukan dalam proses pembebanan hak tanggungan. Tanpa adanya informasi data yuridis yang dibuat dalam SKMHT tidak mungkin dibuat APHT dan tanpa adanya informasi data yang dimuat dalam APHT tidak mungkin dilakukan pendaftaran hak tanggungan yang bersangkutan.

Guna mencegah berlari-larutnya pemberian kuasa dan demi tercapainya kepastian hukum SKMHT dibatasi jangka waktu berlakunya, terhadap tanah-tanah yang sudah terdaftar SKMHT wajib segera diikuti dengan pembuatan akta pemberian hak tanggungan dalam jangka waktu satu bulan dan terhadap tanah-

tanah yang belum terdaftar kewajiban tersebut harus terpenuhi dalam waktu tiga bulan.

3. Fungsi Pejabat Umum Dalam Pembuatan Akta Perjanjian

Salah satu tugas utama dan kewenangan seorang pejabat adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat yang diberikan atau ditunjuk oleh negara dalam rangka menjalankan sebagian kekuasaan negara. Menurut *Wawan Setiawan* pelayanan negara kepada masyarakat umum itu menjadi dua bagian besar secara mendasar, prinsipil dan sangat azasi, yaitu :⁷⁸

1. Pelayanan negara kepada masyarakat umum, dalam bidang hukum publik, dan
2. Pelayanan negara kepada masyarakat umum, dalam bidang hukum perdata

Pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum publik dilakukan oleh organ negara, yang disebut dengan pemerintah atau eksekutif yang dikenal dengan istilah Pejabat Tata Usaha Negara atau Pejabat Administrasi Negara, yang pada umumnya berstatus pegawai negeri yang kewenangannya dalam melayani masyarakat terbatas hanya dalam bidang hukum publik saja. Sedangkan pelayanan kepada masyarakat umum, dalam bidang hukum perdata atas nama negara dilakukan juga oleh organ negara yang bukan eksekutif/pemerintah disebut dengan Pejabat Umum.

Pejabat umum didefinisikan oleh *Wawan setiawan* adalah sebagai berikut :

⁷⁸. *Wawan Setiawan, Kedudukan dan Keberadaan Serta Fungsi dan Peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah Menurut Sistem Hukum di Indonesia, (selanjutnya disebut Wawan. III) Makalah, Jakarta, 2001, h. 2*

Pejabat umum adalah organ negara, yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum, berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.⁷⁹

Dikatakan berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara oleh karena tidak seluruh kekuasaan negara dilimpahkan kepada pejabat umum, dalam hal itu kewenangan yang dilimpahkan oleh negara kepada pejabat umum hanya dalam bidang hukum perdata saja, tidak misalnya dalam hukum publik.

Undang-undang memang belum ada atau tidak secara rinci mendefenisikan tentang pejabat umum, namun untuk mengetahui siapa yang dimaksud oleh undang-undang dengan pejabat umum dan apa saja kewenangannya di dalam pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (Stb. 1860 No. 3) menyatakan bahwa :

Notaris adalah pejabat umum (*openbaar ambtenar*) khusus (satu-satunya) yang berwenang untuk membuat akta-akta tentang segala tindakan perjanjian dan keputusan yang oleh peraturan perundang-undangan umum diwajibkan atau para yang bersangkutan menghendaki supaya dinyatakan dalam surat otentik, menetapkan tanggalnya, menyimpan akta-akta dan mengeluarkan grosse, salinan dan kutipannya semua sepanjang perbuatan akta-akta itu tidak diwajibkan kepada pejabat lain atau khusus menjadi kewajibannya.⁸⁰

Kehadiran pejabat umum karena dikehendaki masyarakat sebagaimana undang-undang mengisyaratkannya, keberadaannya diangkat oleh penguasa yang berwenang untuk itu berdasarkan undang-undang, salah satu tugas utamanya ialah membuat alat bukti tertulis dan otentik yang diminta oleh masyarakat sebagai perwujudan adanya perbuatan hukum dari yang berkepentingan. Apabila

⁷⁹. Wawan Setiawan, Kedudukan dan Keberadaan Serta Fungsi dan Peranan Notaris Sebagai Pejabat Umum Menurut Sistem Hukum di Indonesia, (selanjutnya disebut Wawan. IV), Makalah, Surabaya, 1997, h. 7

⁸⁰. G.H.S. Lumban Tobing, loc.cit

menurut peraturan umum disebut secara umum tentang akta otentik, itu berarti harus diartikan adalah akta notaris kecuali memang secara tegas dikecualikan kepada dan menjadi wewenang pejabat lain dan atau oleh peraturan umum ditegaskan bahwa juga diberi kewenangan untuk itu kepada pejabat yang lain. Sebagai contoh dapat dikemukakan disini akta-akta yang pembuatannya juga ditugaskan kepada pejabat lain atau oleh undang-undang dikecualikan pembuatannya kepadanya, antara lain :⁸¹

1. Akta pengakuan anak diluar kawin (pasal 281 KUHperdata)
2. Akta berita acara tentang kelalaian pejabat penyimpanan hipotik (pasal 1227 KUHperdata)
3. Akta berita acara tentang penawaran pembayaran tunai dan konsinyasi (pasal 1406 KUHperdata)
4. Akta protes wesel dan cek (pasal 143 dan 218 KUHdagang)
5. Akta catatan sipil (pasal 4 KUHperdata)

Untuk pembuatan akta-akta yang dimaksud dalam angka 1 sampai 4 disamping orang/pejabat itu, notaris masih tetap berwenang membuatnya, artinya bersama-sama mempunyai kewenangan untuk membuat akta otentik, akan tetapi mereka yang bukan notaris hanya untuk perbuatan itu saja, yaitu yang secara tegas undang-undang mengaturnya. Sementara yang disebut pada angka 5 di atas notaris tidak berwenang membuatnya, akan tetapi hanya oleh pegawai Kantor Catatan Sipil sajalah yang berwenang membuat akta-akta tadi.

Oleh karena itu apabila di dalam suatu peraturan perundang-undangan disebutkan pejabat umum itu adalah yang dimaksud Notaris, walaupun ada keinginan agar suatu perbuatan hukum tertentu yang dirasa perlu untuk diangkat pejabat umum lain yang berwenang untuk membuat akta otentik, misalnya

⁸¹. Wawan Setiawan, IV, op. cit, h. 13

mengenai pembuatan akta tanah yang pada awalnya memang kewenangan notaris selaku pejabat umum untuk membuat akta tanah, maka penunjukannya pejabat lain tersebut mutlak harus dengan undang-undang yang mengatur secara khusus.

Pergeseran kedudukan PPAT dari seorang Pejabat menjadi Pejabat Umum sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 1 angka 4 Undang-Undang Hak Tanggungan membawa posisinya sama dengan Notaris sebagai *openbaar ambtenaar*. Dalam hal ini PPAT dalam aktanya memuat persyaratan-persyaratan atau ketentuan dari perjanjian yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Ia harus memastikan bahwa perjanjian itu berikutan persyaratan-persyaratannya benar seperti apa yang dituntut dalam perjanjian itu. Dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, selain menetapkan tentang tata cara penyelenggaraan pelaksanaan pendaftaran tanah yang ditugaskan kepada PPAT, maka terlihat bahwa PPAT menjalankan tugas administrasi yang menjadi lingkup tugas instansi Badan Pertanahan Nasional. Kedudukan membantu instansi Agraria/Badan Pertanahan Nasional nyata dapat kita lihat juga dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997, Pasal-pasal khusus yang mengatur “jenis dan bentuk akta tanah”, menetapkan antara lain :

Pasal 97 ayat (1) : Sebelum melakukan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada kantor pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli.

- ayat (5) : Apabila sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada dikantor pertanahan maka diambil tindakan berikut :
- a. Apabila sertifikat tersebut bukan dokumen yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, maka pada sampul dan semua halaman sertifikat tersebut dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat; "sertifikat ini tidak diterbitkan oleh Kantor Pertanahan...", kemudian difarap.
 - b. Apabila sertifikat tersebut adalah dokumen yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan akan tetapi data fisik dan atau data yuridis yang termuat didalamnya tidak sesuai lagi dengan data yang tercatat dalam buku tanah dan atau surat ukur yang bersangkutan, kepada PPAT yang bersangkutan diterbitkan surat keterangan pendaftaran tanah sesuai data yang tercatat di Kantor Pertanahan dan pada sertifikat yang bersangkutan tidak dicantumkan sesuatu tanda.

Pasal 103 : PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditanda tangani akta yang bersangkutan.

Kekeliruan dalam mendudukan dan menempatkan PPAT sebagai pembantu atau bagian dalam rangkaian pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah, yaitu kewajiban untuk membantu dalam proses pendaftaran hak atas tanah membuat PPAT seakan-akan berada dalam bagian Badan Pertanahan dan menjalankan tugas-tugas administrasi. Padahal PPAT adalah pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu atas tanah, kewenangan PPAT tidak ada kaitannya dengan PPAT dalam melaksanakan fungsi pendaftaran hak atas tanah. Fungsi melaksanakan pendaftaran atas tanah dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan ketentuan Pasal 3 Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 yang dalam tugas pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Kantor Kabupaten atau Kota. Oleh karena itu ketentuan Pasal 6 ayat (2) yang menyatakan dalam melaksanakan

pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan adalah tidak tepat. Karena PPAT tidaklah melaksanakan fungsi pendaftaran hak atas tanah.

Mengenai kewenangan Badan Pertanahan Nasional dan PPAT dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, *Philipus M. Hadjon* pernah menyatakan ;

Bahwa Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah yang dibantu oleh PPAT dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, bukanlah memberikan wewenang atribusi kepada PPAT untuk melakukan sebagian wewenang pendaftaran tanah atau bahkan suatu delegasi wewenang pendaftaran tanah, karena pembuatan akta PPAT sejak semula memang bukanlah wewenang Kepala Kantor Pertanahan.⁸²

Selanjutnya *Wawan setiawan* menyatakan :

Hal yang sangat prinsip atau mendasar tetapi tidak disadari antara lain campur aduknya pemahaman atau pengertian antara perbuatan hukum perdata, khususnya hukum perikatan (misalnya jual beli), yang harus dibuktikan dengan akta yang menjadi kewenangan pejabat umum, disatu pihak dengan tindakan atau perbuatan hukum administrasi yaitu tentang pendaftaran tanah (berupa sertifikat sebagai produk, dari pejabat administrasi). Dan Kekeliruan dalam mendudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut sistem hukum, yang tidak boleh berpihak, juga bukan sebagai pihak serta harus mandiri, sedangkan di dalam peraturan pelaksanaan dari UUPA itu, PPAT ditempatkan sebagai "Pembantu" pejabat administrasi/petugas pendaftaran.⁸³

Kekeliruan itu kembali diungkapkan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dimana dalam pasal 2 ayat (2) menyatakan bahwa tugas pokok

⁸². Philipus M. Hadjon, I, loc.cit

⁸³. Wawan Setiawan, II, op. cit, h. 10

PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, pada hal di pasal 1 ayat (1) peraturan yang sama menetapkan bahwa PPAT berfungsi sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan membuat akta otentik dimana selaku pejabat umum artinya PPAT melaksanakan sebagian fungsi negara yang sifatnya pelayanan kepada masyarakat dalam bidang perdata dalam hal ini membuat alat bukti tertulis dan otentik.

Pejabat Pembuat Akta Tanah sama sekali bukanlah atau tidak menyelenggarakan urusan pemerintahan, Karenanya adalah sangat keliru dan tidak tepat kalau peraturan perundang-undangan menetapkan bahwa PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri sebagaimana yang diatur dalam Pasal 7 PP No. 24 tahun 1997 yang menyebutkan; PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Pejabat umum itu adalah organ negara demikian pula eksekutif adalah organ negara hanya berbeda bidangnya, pejabat umum khusus di bidang perdata sedang yang lainnya dalam hal ini eksekutif dalam bidang hukum publik. Pengangkatan seorang pejabat umum haruslah diangkat oleh penguasa yang memiliki atau mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan dari seorang pejabat umum, artinya kewenangan utama yang dimiliki/dipunyai oleh pejabat umum itu membuat akta otentik maka pejabat atau penguasa tadi yang mengangkat pejabat umum harus yang memiliki juga kewenangan atau kekuasaan membuat akta otentik apabila ternyata seorang menteri tidak berwenang untuk membuat akta otentik maka baginya tidak berwenang untuk mengangkat seorang pejabat pembuat akta otentik. Dengan kata lain eksekutif yang hanya berwenang memberikan

pelayanan dalam bidang hukum publik tidak berwenang dalam bidang hukum perdata, tidak mungkin baginya mengangkat organ negara (pejabat umum) yang menurut sistem hukum sejak semula telah memperoleh kekuasaan langsung dari negara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang perdata saja.⁸⁴

Hal lain yang juga dirasa kurang tepat dimana PP. No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah mengisyaratkan lahirnya peraturan jabatan PPAT diatur dengan Peraturan Pemerintah (Pasal 7 ayat (3) P.P. No. 27 tahun 1997), yakni telah dikeluarkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, sementara undang-undang organik tentang PPAT selaku pejabat umum belum ada, Oleh karenanya penulis sependapat dengan pendapat *Wawan Setiawan* yang menyatakan :

Bahwa selama belum ada undang-undang secara khusus yang mengatur tentang akta-akta “tanah“, demikian pula undang-undang tentang jabatan PPAT, maka undang-undang tentang hal itu yang saat ini sudah ada tetap berlaku sebagai hukum positif kita, artinya Notarislah yang menurut undang-undang sebagai pejabat umum yang satu-satunya berwenang membuat akta otentik hingga saat ini.⁸⁵

Keberadaan PPAT sebagai pejabat umum belum diatur dalam undang-undang seperti notaris yang diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris Stb. 1860 No. 3, sehingga akta yang dibuatnya tidak memenuhi syarat sebagai akta otentik, apalagi saat ini PPAT tidak lagi diangkat oleh Menteri, tetapi oleh Kepala Badan Pertanahan yang berada di bawah Menteri Dalam Negeri,

⁸⁴. Wawan Setiawan, IV, op. cit h. 8

⁸⁵. Wawan Setiawan, III, op.cit h. 12

demikian juga terhadap pengawasan PPAT dalam menjalankan tugasnya hanya diawasi Badan Pertanahan Nasional bukan oleh lembaga Pengadilan seperti halnya notaris. Apalagi dalam menjalankan tugasnya PPAT seringkali mengabaikan untuk membuat reportorium (daftar dari akta-akta yang dibuatnya, yang berisikan nama penghadap, sifat aktanya, tanggal akta dibuat dan nomornya, identitas dari tanahnya, dan keterangan lainnya), dan kalau pun ada hanya dilakukan oleh notaris yang juga menjabat PPAT, dan dilaporkan ke Kepala Kantor Pertanahan setempat bukan ke Pengadilan, seperti halnya notaris yang memang merupakan kewajibannya selaku pejabat umum, jika tidak dilakukan akan dikenakan sanksi denda sampai pada pemecatan dari jabatan. Oleh Karena itu sebenarnya yang paling tepat untuk membuat akta-akta perjanjian peralihan/pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak tanggungan dan akta pemberian surat kuasa membebaskan hak tanggungan dikembalikan kepada notaris selaku pejabat umum satu-satunya yang diberi wewenang oleh undang-undang untuk membuat akta perjanjian, kalau pun keberadaan PPAT ingin tetap dipertahankan, kewenangannya hanya dibatasi pada pembuatan akta peralihan hak atas tanah saja, dan itupun harus diatur lebih lanjut dalam undang-undang, bukan seperti yang selama ini terjadi.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Akta PPAT yang dijadikan bukti dalam perbuatan hukum tertentu atas tanah sebagai dasar dalam pendaftaran hak atas tanah tidaklah dapat dikategorikan sebagai akta otentik, karena akta PPAT tidak memenuhi unsur suatu akta otentik sebagaimana halnya akta notaris yang memenuhi unsur pasal 1868 KUHperdata, suatu akta otentik harus dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang dan bentuk aktanya harus ditentukan dalam undang-undang, sementara selama ini kewenangan PPAT dan bentuk aktanya hanya didasari oleh peraturan perundang-undang di bawah undang-undang, yakni Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagaimana yang telah dirubah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan bentuk akta PPAT diatur dalam berbagai Peraturan Menteri Agraria terakhir dengan Keputusan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. serta Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai peraturan pelaksanaannya, sementara undang-undang organik yang secara khusus mengatur wewenang PPAT selaku pejabat umum tidak ada.
- b. Dari wewenang yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan terhadap PPAT di dalam membuat akta perjanjian terhadap perbuatan hukum tertentu

atas tanah, yakni berupa pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan pemberian kuasa membebankan hak tanggungan dan akta lainnya, maka sebenarnya yang lebih tepat untuk membuat akta-akta tersebut adalah notaris, terlebih untuk akta pembebanan hak tanggungan dan pemberian kuasa membebankan hak tanggungan, karena kedua akta tersebut harus dibuat dalam bentuk akta otentik sebagaimana yang ditentukan dalam undang-undang, dan memang sejak semula terhadap pembuatan akta otentik harus dibuat oleh dan dihadapan notaris selaku pejabat umum satu-satunya yang telah secara tegas diatur dalam undang-undang (Stb. 1860 No. 3), dan memenuhi kriteria sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta-akta otentik, walaupun ada keinginan untuk menunjuk pejabat umum lain selain notaris untuk membuat akta otentik seperti halnya keinginan memposisikan PPAT selaku pejabat umum maka harus diatur didalam peraturan umum. Sedangkan akta pemindahan hak atas tanah yang terjadi karena perbuatan hukum jual beli, tukar-menukar dan hibah, dan wasiat, dan perbuatan hukum tertentu lainnya, jika ingin tetap mempertahankan PPAT selaku pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta perjanjian terhadap perbuatan hukum atas tanah yang bentuknya tertulis dan otentik, maka pejabat umum lainnya dan bentuk aktanya haruslah ditentukan dalam undang-undang, sehingga keotentikan akta yang dibuatnya dapat memberikan kekuatan bukti yang sempurna serta dapat memberikan kepastian hukum dan kepastian hak bagi para-pihak dan pihak ketiga yang berkepentingan.

2. Saran.

- a. Adanya keinginan untuk menetapkan PPAT selaku pejabat umum yang berimplikasi pada akta-akta yang dibuatnya sebagai akta otentik tentulah perlu dibarengi dengan ketentuan hukum yang kuat dan mengikat yakni perlu diatur dalam peraturan perundang-undangan dalam bentuk undang-undang yang secara khusus mengatur wewenang PPAT selaku pejabat umum, tidak begitu saja dititipkan pada undang-undang lain yang bukan merupakan bagiannya, karena kewenangan PPAT tersebut mengecualikan Notaris sebagai satu-satunya pejabat umum. Disamping itu caranya membuat akta otentik haruslah menurut ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang bukan seperti selama ini yang terjadi hanya diatur dalam Peraturan Menteri. Oleh karena itu diharapkan bagi pengambil kebijakan hendaknya memperhatikan dan menempatkan peraturan itu sesuai dengan prinsip dan asas-asas hukum serta sistem yang berlaku.
- b. Selama ketentuan hukum yang mengatur keberadaan PPAT selaku pejabat umum belum diatur dalam suatu undang-undang organik, maka untuk pembuatan akta perjanjian terhadap perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan sebaiknya dibuat oleh Notaris selaku pejabat umum satu-satunya yang berwenang untuk membuat akta otentik.

DAFTAR BACAAN

Buku:

- Attamimi, S. A. Hamid., Teori Perundang-undangan Indonesia, Pidato Pengukuhan Guru Besar Jabatan Guru Besar Tetap Fak, Hukum UI, 25 April, 1992
- Badan Pertanahan Nasional., Himpunan Peraturan Perundang-undangan Pendaftaran Tanah, 1995
- Situmorang, Victor. M., Cormentya Sitanggang., Grosse Akta Dalam Pembuktian dan Eksekusi, Rineka Cipta, Jakarta, 1993
- Effendi, Bachtiar., Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya, Alumni, Bandung, 1983
- Gautama, Sudargo. Ellyda T. Soetijarto., Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria (1960) dan Peraturan-Peraturan Pelaksanaannya, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997
- Hadjon, Philipus, M, et.al ., Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2001
- Hadjon, Philipus, M., Tentang Wewenang, Gema Peratun, Mahkamah Agung RI, Tahun 2000
- Harsono, Boedi., Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Djambatan, Jakarta, 1997
- Isnaeni, Moch., Hipotik Pesawat Udara Indonesia, Dharma Muda, Surabaya, 1996
- Muhammad, Abdul Kadir., Hukum Acara Perdata Indonesia, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1996
- Murad, Rusmadi., Penyelesaian Sengketa Hukum Atas Tanah, Alumni, Bandung, 1991
- Mertokusumo, Sudikno., Hukum Acara Perdata Indonesia, Leberty, Yogyakarta, 1993
- ., Mengenal Hukum (suatu pengantar), Liberty, Yogyakarta, 1991

- Mamudji, Sri, Soerjono Soekanto., Penelitian Hukum Normatif. (suatu tinjauan singkat), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994
- Notodisoerjo. R Soegondo., Hukum Notariat di Indonesia, Suatu penjelasan, Rajawali, Jakarta, 1982
- Parlindungan, A.P., Pendaftaran Tanah di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1999
- , Komentar Atas UUPA, Mandar Maju, Bandung, 1993
- , Pedoman Pelaksanaan Undang-undang Pokok Agraria dan Tata Cara Pejabat Pembuat Akta Tanah, Mandar Maju, Bandung, 1991
- , Pengantar Tanah di Indonesia, Mandar Maju, Bandung, 1990
- Parangin, Effendi., Hukum Agraria di Indonesia (suatu telaah dari sudut pandang praktisi hukum), Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994
- Pitlo, A., Pembuktian dan Daluarsa, (terjemahan, M. Isa), Intermasa, Jakarta, 1978
- R. Tjitrosudibio, R. Subekti., Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, (Burgerlijk Wetboek), Pradnya Paramita, Jakarta, 1990
- , Kamus Hukum, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980
- Soedjendro J. Kartini., Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik, Kanisius, Yogyakarta, 2001
- Soerodjo, Irawan., Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah di Indonesia, Disertasi Program Pascasarjana Universitas Airlangga, Surabaya, 1999
- Saleh, K. Wantjik., Hak Anda Atas Tanah, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1990
- Soetomo., Pedoman Jual-beli Tanah, Peralihan hak-hak dan Sertifikat, Universitas Brawijaya, Malang, 1984
- Soetiknjo, Imam., Politik Agraria Nasional, Gama University press, Yogyakarta, 1990
- Sumardjono, Maria S.W., Aneka Masalah Hukum Agraria, Yogyakarta, 1982
- Satrio J., Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan, Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997

Sunggono, Bambang., Metode Penelitian Hukum, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001

Soepomo, R., Hukum Acara Pengadilan Negeri, Pradnya Paramita, Jakarta, 1980

Tobing, Loemban G.H.S., Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1982

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 No. 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia 2043) Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang No. 4 Tahun 1996, (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632) Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

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

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746) Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

Makalah dan Majalah

Hadjon, Philipus, M., Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta otentik, Surabaya Post, 31 Januari 2001

-----, Akta PPAT Bukan KTUN, Makalah, Universitas Airlangga, Surabaya, 1996

Harsono, Boedi., Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1996 Tentang Bentuk SKMHT, APHT Buku Tanah Hak Tanggungan dan Sertifikat Hak Tanggungan, Makalah, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Jakarta, 10 April 1996

- , Pemikiran Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, Majalah Hukum Trisakti, Fakultas Hukum Universitas Trisakti, Edisi Khusus, 1995
- , PPAT, AKTA PPAT dan Permasalahannya, Media Notariat, Juli-Oktober No. 20-21 Tahun VI, 1991
- Harsono, Soni., Kebijakan Badan Pertanahan Nasional Dalam Kaitannya dengan Pendaftaran dan Eksekusi Hak Tanggungan serta PPAT, Ceramah Kepala Badan Pertanahan Nasional Pada Up Grading & Refreshing Course, Ikatan Notaris Indonesia 1991. Media Notariat, Juli-Oktober No. 20-21 Tahun VI, 1991
- Sumardjono, Maria S.W., Kepastian Hukum Dalam Pendaftaran Tanah dan Manfaatnya Bagi Bisnis Perbankan dan Property, Makalah, Jakarta, 6 Agustus 1997
- Setiawan, Wawan., Kedudukan dan Keberadaan Serta Fungsi dan Peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah Menurut Sistem Hukum di Indonesia, Makalah, Jakarta, 2001
- , Riwayat Singkat Sejarah Perjalanan Keberadaan PPAT di Indonesia, Makalah, 2001
- , Kedudukan dan Keberadaan Serta Fungsi dan Peranan Notaris Sebagai Pejabat Umum Menurut Sistem Hukum di Indonesia, Makalah, Surabaya, 1997
- , Kedudukan Dan Keberadaan Pejabat Umum Serta PPAT Dibandingkan Dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional, Makalah, Surabaya, 1 Juni 1996
- Tobing, Loemban G.H.S., Pengawasan Terhadap Notaris, Media Notariat, Ikatan Notariat Indonesia, Juli - Oktober No. 20-21 Tahun VI, 1991

Para penghadap dikenal oleh saya/Penghadap

. saya kenal dan yang lain diperkenalkan olehnya kepada saya/Para penghadap diperkenalkan kepada saya oleh saksi pengenal yang akan disebutkan pada akhir akta ini. -----

Pihak Pertama menerangkan dengan ini menjual kepada Pihak Kedua dan Pihak Kedua menerangkan dengan ini membeli dari Pihak Pertama : -----

- Hak Milik/Hak Guna Usaha/Hak Guna Bangunan/Hak Pakai : -----
Nomor atas sebidang tanah sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur/Gambar Situasi tanggal

Nomor seluas m² (meter persegi) dengan Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB)

- Hak Milik/Hak Guna Usaha/Hak Guna Bangunan/Hak Pakai : -----
atas sebagian tanah Hak Milik/Hak Guna Usaha/Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Nomor dengan

Nomor Identifikasi Bidang Tanah (NIB) yaitu seluas kurang lebih m² (meter persegi), dengan batas-batas : -----

.
. .
. .
. .
. .
. .
. .
. .
. .

sebagaimana diuraikan dalam Surat Ukur/peta tanggal Nomor yang dilampirkan pada akta ini. -----

- Hak Milik atas sebidang tanah : -----

Persil Nomor Blok Kohir Nomor seluas kurang lebih m² (meter persegi), dengan batas-batas : -----

.
. .
. .
. .

sebagaimana diuraikan dalam peta tanggal

Nomor _____ yang dilampirkan pada akta ini. -----

berdasarkan alat-alat bukti berupa : -----

.
. .
. .
. .
. .

- Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun : -----

Nomor

terletak di : -----

- Propinsi :
- Kabupaten/Kotamadya :
- Kecamatan :
- Desa/Kelurahan :
- Jalan :

Jual beli ini meliputi pula : -----

.
. .
. .
. .
. .
. .

selanjutnya semua yang diuraikan di atas dalam akta ini disebut "Obyek Jual Beli". -----

Pihak Pertama dan Pihak Kedua menerangkan bahwa : -----

- a. Jual beli ini dilakukan dengan harga

.
. .
. .

- b. Pihak Pertama mengaku telah menerima sepenuhnya uang tersebut diatas dari Pihak Kedua dan untuk penerimaan uang tersebut akta ini berlaku pula sebagai tanda penerimaan yang sah (kwitansi). -----

c. **Jual beli ini dilakukan dengan syarat-syarat sebagai berikut :** -----

----- Pasal 1 -----

Mulai hari ini obyek jual beli yang diuraikan dalam akta ini telah menjadi milik Pihak Kedua dan karenanya segala keuntungan yang didapat dari, dan segala kerugian/beban atas obyek jual beli tersebut diatas menjadi hak/beban Pihak kedua. -----

----- Pasal 2 -----

Pihak Pertama menjamin, bahwa obyek jual beli tersebut di atas tidak tersangkut dalam suatu sengketa, bebas dari sitaan, tidak terikat sebagai jaminan untuk sesuatu utang yang tidak tercatat dalam sertifikat, dan bebas dari beban-beban lainnya yang berupa apapun. -----

----- Pasal 3 -----

Mengenai jual beli ini telah diperoleh izin pemindahan hak dari
 . tanggal

Nomor

----- Pasal 4 -----

Pihak Kedua dengan ini menyatakan bahwa dengan jual beli ini kepemilikan tanahnya tidak melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku sebagaimana tercantum dalam pernyataannya tanggal

----- Pasal 5 -----

Dalam hal terdapat perbedaan luas tanah yang menjadi obyek jual beli dalam akta ini dengan hasil pengukuran oleh instansi Badan Pertanahan Nasional, maka para pihak akan menerima hasil pengukuran instansi Badan Pertanahan Nasional tersebut dengan tidak memperhitungkan kembali harga jual beli dan tidak akan saling mengadakan gugatan.

----- Pasal -----

.
 .
 .
 .
 .

- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .

----- Pasal -----

Kedua belah pihak dalam hal ini dengan segala akibatnya memilih tempat kediaman hukum yang umum dan tidak berubah pada Kantor Panitera Pengadilan Negeri

----- Pasal -----

Biaya pembuatan akta ini, uang saksi dan segala biaya peralihan hak ini dibayar oleh

Akhirnya hadir juga di hadapan saya, dengan dihadiri oleh saksi-saksi yang sama dan akan disebutkan pada akhir akta ini : -----

- .
- .
- .
- .
- .
- .

yang menerangkan telah mengetahui apa yang diuraikan di atas dan menyetujui jual beli dalam akta ini. -----

Demikianlah akta ini dibuat dihadapan para pihak dan : -----

- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .
- .

sebagai saksi-saksi, dan setelah dibacakan serta dijelaskan, maka sebagai bukti kebenaran pernyataan yang dikemukakan oleh Pihak Pertama dan Pihak Kedua tersebut di atas, akta ini ditandatangani/cap ibu jari oleh Pihak Pertama, Pihak Kedua, para saksi dan saya, PPAT, sebanyak 2 (dua) rangkap asli, yaitu 1 (satu) rangkap lembar pertama disimpan di kantor saya, dan 1 (satu) rangkap lembar kedua disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya untuk keperluan pendaftaran peralihan hak akibat jual beli dalam akta ini. -----

Pihak Pertama

Pihak Kedua



[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Persetujuan

Saksi

Saksi

Pejabat Pembuat Akta Tanah