

TESIS

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH
ATAS HILANGNYA LEMBAR PERTAMA AKTA**

***LEGAL RESPONSIBILITY OF LAND DEED OFFICERS FOR THE LOSS
OF THE FIRST SHEETS OF DEED***

Disusun dan diajukan oleh:

SRI WULAN

B022181006



**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

HALAMAN JUDUL

**TANGGUNG JAWAB HUKUM PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH
ATAS HILANGNYA LEMBAR PERTAMA AKTA**

***LEGAL RESPONSIBILITY OF LAND DEED OFFICERS FOR THE LOSS
OF THE FIRST SHEETS OF DEED***

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister

Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

SRI WULAN

B022181006

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
2022**

TESIS

TANGGUNG JAWAB HUKUM PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH ATAS HILANGNYA LEMBAR PERTAMA AKTA

Disusun dan diajukan oleh:

SRI WULAN
B022181006

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal Juli 2022 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui

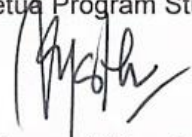
Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H
Nip. 19810418 200212 1 002


Dr. Muh. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.
Nip. 198408182010121005

Ketua Program Studi


Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H.
Nip. 19641231 199002 2 001

Dekan Fakultas Hukum,


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H
Nip. 197312311999031003



PERNYATAAN KEASLIAN

Yang bertanda tangan di bawah ini:

Nama : Sri Wulan
N I M : B022181006
Program Studi : Magister Kenotariatan
Jenjang Pendidikan : S2

Menyatakan dengan ini bahwa penulisan Tesis dengan judul TANGGUNG JAWAB HUKUM PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH ATAS HILANGNYA LEMBAR PERTAMA AKTA, adalah karya saya sendiri dan tidak melanggar hak cipta pihak lain. Apabila di kemudian hari tesis karya saya ini terbukti bahwa sebagian atau keseluruhannya adalah hasil karya orang lain yang saya pergunakan dengan cara melanggar hak cipta pihak lain, maka saya bersedia menerima sanksi.

Makassar, Juni 2022

Yang menandatangani pernyataan,

SRI WULAN

UCAPAN TERIMA KASIH

Bismillahirrahmanirrahim

Alhamdulillah, segala puji bagi Allah Subhana Wa Ta'ala, Tuhan semesta alam atas segala limpahan rahmat, hidayah dan karunia yang tak terhingga sehingga tesis yang berjudul **Tanggung Jawab Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Atas Hilangnya Lembar Pertama Akta** ini dapat penulis selesaikan sebagai salah satu syarat tugas akhir pada jenjang studi Strata Dua (S2) Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Makassar.

Ucapan terima kasih yang tiada terhingga penulis haturkan kepada semua pihak yang telah membantu penulis dalam menyelesaikan pendidikan penulis pada Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin. Kepada suami dan kedua orang tua penulis, yang senantiasa mendoakan dan memberikan dukungan yang tak terhingga kepada penulis.

Terima kasih penulis ucapkan:

1. Kepada Rektor Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc. beserta jajarannya;
Prof. Dr. Ir. Muh. Restu MP. selaku Wakil Rektor Bidang Akademik.
Prof. Ir. Sumbangan Baja, M.Phil, Ph.D. selaku Wakil Rektor Bidang Perencanaan, Keuangan, dan infrastruktur.

Prof. Dr. drg. A. Arsunan Arsi, M.Kes. selaku Wakil Rektor Bidang Kemahasiswaan dan Alumni.

Prof. dr . Muh. Nasrum Massi, Ph.D selaku Wakil Rektor Bidang Riset, Inovasi, dan Kemitraan.

2. Kepada Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Prof. Dr. Farida Patittingi, S.H., M.Hum.

Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P, selaku Wakil Dekan Bidang Akademik, Riset dan Inovasi.

Dr. Syamsuddin Muchtar, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Perencanaan, Keuangan, dan Sumber Daya.

Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H. selaku Wakil Dekan Bidang Kemahasiswaan, Alumni dan Kemitraan.

3. Kepada Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Ibu Dr. Sri Susyanti Nur, S.H., M.H beserta jajarannya;

4. Kepada Pembimbing Utama Bapak Dr. Muh. Hasrul, S.H., M.H dan Pembimbing Pendamping Dr. Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn, yang senantiasa meluangkan waktu di tengah aktivitas dan dengan penuh kesabaran memberikan bimbingan kepada penulis dalam penyelesaian tesis ini;

5. Kepada Dewan Penguji Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., Dr. Audyna Mayasari, S.H., M.H, dan Dr. Abdul Muis, S.H., M.H atas segala saran dan masukannya yang sangat berharga dan bermanfaat dalam penyusunan tesis ini;

6. Kepada Prof. Dr. Muh. Yunus ,S.H.,M.Si., selaku Penasihat Akademik atas waktu dan nasihat yang diberikan kepada penulis;
7. Kepada seluruh staf akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang senantiasa memberikan bantuan dalam pengurusan berkas-berkas selama perkuliahan.
8. Kepada seluruh teman-teman seperjuangan angkatan Kenotariatan Fakultas Hukum 2018, terimakasih atas kebersamaan selama menimba ilmu di Fakultas Hukum Unhas.
9. Seluruh pihak yang tidak dapat disebutkan satu persatu yang telah memberikan bantuan kepada penulis sehingga tesis ini dapat selesai.

Penulis menyadari dalam penulisan tesis masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karenanya, segala bentuk saran dan kritik yang membangun, sangat penulis harapkan agar ke depannya tulisan ini menjadi lebih baik. Akhir kata, semoga tesis ini memberikan manfaat bagi kita semua khususnya dalam perkembangan di bidang ilmu hukum.

Wassalamualaikum.Wr.Wb

Makassar, Juni 2022

Penulis

SRI WULAN

ABSTRAK

SRI WULAN. Tanggung jawab hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah atas Hilangnya Lembar Pertama Akta (dibimbing oleh Muh. Hasrul dan Ilham Arisaputra).

Penelitian ini bertujuan untuk mengevaluasi dan menganalisis: (1) bentuk pertanggungjawaban PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahannya; dan (2) bentuk upaya hukum yang dilakukan oleh klien yang dirugikan akibat hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahan PPAT.

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris, dengan lokasi penelitian di Kota Makassar, Jenis dan sumber data adalah data primer dan data sekunder. Teknik pengumpulan data adalah dengan wawancara dan studi literatur selanjutnya dianalisis secara kualitatif dan dipaparkan secara deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa (1) Bentuk tanggung jawab PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahannya yaitu bertanggung jawab secara administratif dan juga dapat diminta pertanggungjawaban secara perdata berdasarkan Pasal 1365 BW, yaitu karena kesalahan PPAT tersebut mengakibatkan kerugian terhadap orang lain. Tanggung jawab administratif PPAT yaitu dengan memberikan solusi konkrit kepada klien tersebut, yaitu dengan membuat surat keterangan PPAT bahwa benar pernah terjadi transaksi peralihan hak dari penjual kepada klien di hadapan PPAT tersebut. 2) Upaya hukum yang dapat dilakukan oleh klien yang dirugikan akibat hilangnya lembar pertama akta oleh karena kesalahan PPAT adalah dengan melakukan pengaduan terhadap pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, pengaduan dapat disampaikan secara tertulis kepada Kementerian atau melalui website pengaduan, aplikasi Lapor atau sarana pengaduan lainnya yang disediakan oleh Kementerian. Klien tersebut juga dapat mengajukan laporan kepada MPPD dengan menyebutkan identitas pelapor dan terlapor dan melampirkan bukti yang berkaitan dengan pengaduan.

Kata kunci: PPAT, Tanggung Jawab, Akta

ABSTRACT

SRI WULAN. Legal Responsibilities of Land Deed Officials for Loss of the First Sheet of Deed (supervised by Muh. Hasrul and Ilham Arisaputra).

This study aimed to evaluate and analyze: (1) the form of PPAT's responsibility for the loss of the first sheet of the deed due to his mistake; and (2) the forms of legal remedies that can be taken by clients who are harmed due to the loss of the first sheet of deed due to PPAT fault.

The type of research is empirical legal research, with the research location in Makassar City. Types and sources of data are primary data and secondary data. Data collection techniques are interviews and literature studies which are then analyzed qualitatively and presented descriptively.

The results showed that (1) The form of PPAT's responsibility for the loss of the first sheet of the deed due to his mistake is that he is administratively responsible and can also be held civilly responsible based on Article 1365 BW, namely because the PPAT's mistake resulted in losses to other people. PPAT's administrative responsibility is to provide concrete solutions to the client, namely by making a PPAT certificate that it is true that there has been a transfer of rights from the seller to the client in the presence of the PPAT. (2) Legal remedies that can be taken by a client who is harmed due to the loss of the first sheet of the deed due to PPAT's error is to file a complaint against the violation committed by the PPAT, the complaint can be submitted in writing to the Ministry or through the complaint website, report application or other complaint facilities provided by the Ministry. The client can also submit a report to the MPPD by stating the identity of the complainant and the reported party and attaching evidence relating to the complaint.

Keywords: PPAT, Responsibility, Deed

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PERSETUJUAN	ii
PERNYATAAN KEASLIAN	iii
UCAPAN TERIMA KASIH	iv
ABSTRAK	vii
ABSTRACT	viii
DAFTAR ISI	ix
BAB I: PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	7
C. Tujuan Penelitian	7
D. Manfaat Penelitian	8
E. Keaslian Penelitian	9
BAB II: TINJAUAN PUSTAKA	12
A. Tinjauan Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	12
1. Pengertian dan Jenis PPAT.....	12
2. Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT.....	16
3. Tugas dan Kewenangan PPAT.....	19
4. Kewajiban PPAT.....	22
B. Tinjauan Umum Tentang Akta.....	27

a. Akta Otentik.....	28
b. Akta di Bawah Tangan.....	29
C. PPAT sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik	30
D. Pembinaan dan Pengawasan BPN terhadap PPAT	32
E. Landasan Teori	37
1. Teori Tanggung Jawab.....	37
2. Teori Perlindungan Hukum.....	40
F. Kerangka Pikir.....	44
G. Definisi Operasional	45
BAB III: METODE PENELITIAN	48
A. Tipe Penelitian	48
B. Pendekatan Penelitian	48
C. Lokasi Penelitian.....	49
D. Jenis dan Sumber Data.....	49
E. Teknik Pengumpulan Data.....	50
F. Analisis Data	51
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	52
A. Tanggung Jawab PPAT Terhadap Hilangnya Lembar Pertama Akta	52
B. Upaya Hukum yang Dapat Dilakukan Oleh Klien yang Dirugikan Akibat Hilangnya Lembar Pertama Akta Akibat Kesalahan PPAT	83
BAB V PENUTUP	99

A.Kesimpulan	99
B.Saran	100

DAFTAR PUSTAKA

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945, mengandung dasar dan sekaligus arahan bagi politik pembangunan hukum pertanahan dan sumber daya alam lainnya. Amanah tersebut kemudian dijabarkan dengan semangat yang konsisten dan progresif ke dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, yang disebut juga dengan Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA). Penjabaran ke dalam UUPA masih dalam tataran asas-asas hukum yang harus dikembangkan ke dalam berbagai peraturan pelaksanaan yang lebih konkret.¹

Pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Peraturan Pemerintah yang dimaksud dalam ayat (1) Pasal 19 UUPA tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana telah diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, kemudian direvisi dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun dan Pendaftaran Tanah. Pada saat itu, tugas pendaftaran tanah ditugaskan kepada Direktorat Pendaftaran Tanah Direktorat Jenderal Agraria

¹ Nurhasan Ismail, 2018, *Hukum Agraria dalam Tantangan Perubahan*, Malang: Setara Press, hlm. 3

Departemen Dalam Negeri, dengan kantor-kantor Agraria Seksi Pendaftaran tanah di daerah-daerah Tingkat II.²

Sebelum UUPA berlaku, maka hanya hak-hak barat seperti *eigendom, erfpacht, postal*, dan sebagainya saja yang didaftarkan di Kantor Pendaftaran Tanah (*kadaster*). Peralihan haknya seperti jual beli, hibah dan sebagainya pada umumnya dilakukan di hadapan Notaris. Sementara hak-hak adat tidak diurus oleh Kantor Pendaftaran Tanah (*kadaster*). Dengan berlakunya UUPA, dualisme dalam undang-undang pertanahan dihilangkan dan semua hak atas tanah, bekas hak barat, maupun hak adat diperlakukan sama, yaitu harus didaftarkan. Selain itu sebelum berlakunya UUPA peralihan hak seperti jual beli, hibah dan sebagainya dari hak-hak adat dilakukan di hadapan Kepala Desa/ Kepala Suku atau secara di bawah tangan.³

Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) telah ada semenjak Tahun 1961 berdasarkan PP Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan sebutan pejabat saja, bahwa yang dimaksud dengan pejabat adalah PPAT sebagaimana disebutkan dalam peraturan menteri Agraria Nomor 11 tahun 1961 tentang bentuk akta.⁴ Ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran

² diakses dari <http://prodi1.stpn.ac.id/Modul-Pendaftaran-Tanah.pdf>, pada tanggal 7 April 2021

³ B.F Sihombing, 2019, *Sistem Hukum PPAT dalam Hukum Tanah Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 25.

⁴ Habib Adjie, 2009, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Bandung: Citra Aditya Bakti, hlm. 253.

tanah menggunakan istilah “pejabat”, sedangkan penyebutan secara lengkap istilah “Pejabat Pembuat Akta Tanah” ditemukan pada Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria nomor 11 tahun 1961 tentang bentuk Akta. Sedangkan pada PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebut PPAT.

PPAT dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh lembaga yang berwenang untuk itu. PPAT dikonsepsikan sebagai “pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.”⁵ Kedudukan PPAT berdasarkan pengertian di atas adalah sebagai pejabat umum. Pejabat umum adalah seseorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.⁶

Seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta-akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Tidak jarang dalam praktik PPAT menerima titipan dari para penghadap berupa surat/dokumen tertentu, misalnya sertifikat atau dalam praktik ada juga yang menerima titipan uang untuk dibayarkan kepada pihak-pihak tertentu sesuai permintaan dari pihak yang

⁵ Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

⁶ Boedi Harsono, dalam Salim HS, 2019, *Peraturan Jabatan dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Depok: Rajawali Pers, hlm. 4

menitipkan. Penitipan kepada PPAT tersebut biasanya ada kaitan dengan pembuatan akta yang dilakukan di hadapan PPAT yang bersangkutan.

Dalam menjalankan tugas dan kewenangannya seorang PPAT berwenang untuk membuat akta-akta yang bentuknya telah ditentukan oleh Peraturan Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, akta-akta tersebut antara lain adalah akta jual beli, akta hibah, akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, akta pembagian hak bersama, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian hak guna bangunan/ hak pakai di atas tanah hak milik, surat kuasa membebaskan hak tanggungan. Akta PPAT dibuat dalam 4 (empat) rangkap, yaitu untuk PPAT, BPN, penjual dan pembeli.

Setelah akta dibuat, berdasarkan Pasal 21 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditentukan bahwa:

Akta PPAT dibuat dalam bentuk asli 2 (dua) lembar yaitu:

- a) Lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan, dan
- b) Lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta, yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian

kuasa membebaskan Hak Tanggungan, disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan, dan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dapat diberikan salinannya.

Berdasarkan pasal tersebut, maka seorang PPAT wajib menyimpan dengan baik lembar pertama akta yang dibuatnya. Namun hingga saat ini, belum diatur mengenai bagaimana tanggung jawab PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta, bagaimana cara penyimpanan dan berapa lama seorang PPAT wajib untuk menyimpan lembar pertama tersebut sebagai bagian dari protokol PPAT. Dalam penjelasan pasal tersebut, tidak dijelaskan bagaimana cara penyimpanan juga jangka waktu penyimpanan akta tersebut. Selain itu diatur pula dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa "Protokol PPAT adalah kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya." Berdasarkan pasal tersebut maka dapat diketahui bahwa seorang PPAT wajib menyimpan dokumen yang merupakan protokol PPAT, di mana salah satu dokumen yang dimaksud adalah asli akta.

Berdasarkan Peraturan Jabatan PPAT tersebut di atas, PPAT wajib menyimpan lembar pertama akta sesuai dengan peraturan tersebut di atas, namun pada kenyataannya di lapangan terdapat seorang PPAT di Kota Makassar yang karena kesalahannya telah menghilangkan lembar pertama akta jual beli yang seharusnya disimpan olehnya. Oleh karena kesalahan

PPAT tersebut, pihak yang membutuhkan akta tersebut merasa dirugikan karena tidak dapat melanjutkan proses penerbitan sertifikat tanah miliknya.

Berdasarkan informasi yang penulis peroleh dari prapenelitian di salah satu kantor PPAT di Kota Makassar, bahwa seorang klien membuat akta jual beli (selanjutnya disebut AJB) terhadap sebidang tanah kavling di hadapan seorang PPAT di Kota Makassar pada Tahun 1998, namun AJB tersebut tidak segera ditindaklanjuti untuk penerbitan sertipikat dikarenakan pada saat itu klien tersebut belum memiliki cukup biaya untuk mengajukan penerbitan sertipikat. Setelah beberapa tahun, yaitu pada tahun 2019, klien tersebut hendak melakukan pengurusan untuk penerbitan sertifikat hak milik terhadap tanah kavlingnya. Oleh karena klien tersebut kehilangan AJB miliknya, maka ia menghadap kepada PPAT yang membuat AJB tersebut untuk meminta salinan (lembar pertama AJB) untuk melengkapi persyaratan penerbitan sertifikat. Namun pada saat menghadap PPAT tersebut, PPAT mengatakan bahwa lembar pertama AJB telah hilang dan tidak ada salinan lain sama sekali. Sebagaimana telah disebutkan di atas bahwa lembar pertama akta PPAT sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan, berdasarkan aturan tersebut diketahui bahwa PPAT seharusnya menyimpan lembar pertama AJB klien tersebut, namun pada kenyataannya lembar pertama AJB yang dibuat PPAT tersebut tidak ditemukan hingga saat ini. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan Pasal 21 ayat (3) huruf a PP No. 37 Tahun 1998 *juncto* Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut di atas. Mengenai penyimpanan akta PPAT dan Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Oleh karena kesalahan PPAT tersebut, pihak klien tidak dapat melanjutkan proses pengajuan penerbitan sertifikat pada Kantor Pertanahan Kota Makassar. Hingga saat ini tidak ada kejelasan yang diberikan oleh PPAT tersebut kepada klien mengenai keberadaan lembar pertama AJB. Hal ini tentunya menyebabkan kerugian bagi pihak klien karena proses pengajuan penerbitan sertifikat miliknya tidak dapat dilanjutkan.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka rumusan masalah yang dikemukakan oleh penulis adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk tanggung jawab PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahannya?
2. Bagaimana bentuk upaya hukum yang dilakukan oleh klien yang dirugikan akibat hilangnya lembar pertama akta karena kesalahan PPAT?

C. Tujuan Penelitian

Sehubungan dengan pokok masalah yang telah terangkum dalam rumusan masalah di atas, maka adapun tujuan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengevaluasi dan menganalisis, bentuk pertanggungjawaban PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahannya.
2. Untuk mengevaluasi dan menganalisis, bentuk upaya hukum yang dilakukan oleh klien yang dirugikan akibat hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahan PPAT.

D. Manfaat Penelitian

Selain mempunyai tujuan, penulisan ini juga mempunyai manfaat. Ada beberapa manfaat dari penelitian ini, yaitu sebagai berikut:

1. Manfaat teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan bermanfaat bagi pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya dan pada pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang hukum agraria dan hukum pertanahan pada khususnya.

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pemerintah dalam menetapkan kebijakan yang berkaitan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

- b. Diharapkan sebagai tambahan pengetahuan dan bahan referensi bagi penelitian mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

E. Keaslian Penelitian

Keaslian penelitian ini memuat uraian sistematis mengenai hasil-hasil karya ilmiah lainnya yang pernah dilakukan oleh peneliti terdahulu atau hampir sama namun objeknya berbeda. Berdasarkan hasil penelusuran melalui internet yang telah dilakukan oleh penulis, diketahui bahwa telah ada yang membahas mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah. Adapun judul-judul tersebut antara lain:

- a. Tesis “Analisis Yuridis Terhadap Kelalaian Notaris Dalam Penyimpanan Minuta Akta”, penelitian ini dilakukan oleh Leli Herlina mahasiswa Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya Malang, pada tahun 2016. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut: *pertama*, Apakah implikasi yuridis bagi notaris yang tidak menyimpan minuta aktanya? *kedua*, Apakah sanksi yang diberikan kepada notaris apabila lalai dalam menyimpan minuta aktanya? Hasil penelitiannya adalah: 1) Notaris yang lalai dalam menyimpan minuta akta yang dibuatnya mempunyai implikasi yuridis dapat dituntut oleh para pihak untuk mengganti kerugian, apabila para pihak dirugikan oleh pihak Notaris yang bersangkutan. 2) sanksi bagi Notaris yang lalai dalam menyimpan minuta akta yang dibuatnya dapat dikenakan sanksi berupa teguran

lisan; teguran tertulis; pemberhentian sementara; pemberhentian dengan hormat; dan pemberhentian tidak hormat.

- b. Tesis “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Memberikan Perlindungan Hukum Bagi Para Pihak Pada Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Jual Beli”, penelitian ini dilakukan oleh Purna Noor Aditama, mahasiswa program Magister Kenotariatan Universitas Islam Indonesia, pada tahun 2017. Adapun rumusan masalahnya adalah sebagai berikut: *pertama*, bagaimanakah bentuk tanggung jawab PPAT dalam memberikan perlindungan hukum bagi para pihak pada peralihan hak atas tanah melalui jual beli? *Kedua*, bagaimanakah bentuk upaya-upaya PPAT dalam memberikan perlindungan hukum bagi para pihak pada peralihan hak atas tanah melalui jual beli ?

Adapun hasil penelitian penulis tersebut di atas yaitu: *pertama*, bentuk tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam memberikan perlindungan hukum terhadap para pihak yaitu dengan terpenuhinya hak dan kewajiban penjual dan pembeli sejak ditandatanganinya akta jual beli dihadapannya (PPAT), didaftarkannya proses peralihan hak atas tanah, hingga paska diterimanya sertifikat hak atas tanah sesuai yang dikehendaki pembeli, dan dikemudian hari tidak ada gugatan, dan tuntutan dalam bentuk apapun dan dari pihak manapun akibat adanya perubahan kepemilikan hak atas tanah tersebut, sehingga pembeli merasa aman dalam membeli tanah tersebut, begitu juga penjual aman dalam menjual hak atas tanahnya. *Kedua*, upaya-upaya yang dilakukan

PPAT dalam memberikan perlindungan hukum bagi para pihak dalam perbuatan hukum jual beli, yaitu terpenuhinya Pasal 1320 KUHPerdara tentang syarat syahnya perjanjian, yaitu dengan dipenuhinya legal standingnya; adanya kata sepakat; kecakapan untuk membuat suatu perikatan; hal tertentu, dan suatu hal yang halal; terpenuhinya persyaratan peralihan hak atas tanah, dan melakukan pengecekan terhadap pajak BPHTB serta PPh, dan oleh karena peralihan hak atas tanah di Indonesia mendasarkan pada hukum adat, maka jual beli juga harus memenuhi syarat tunai, terang, dan nyata.

Berdasarkan kedua judul dan rumusan masalah yang diajukan tersebut di atas, ternyata terdapat perbedaan dengan permasalahan yang akan penulis bahas pada penelitian ini. Perbedaan yang sangat mendasar yaitu mengenai permasalahan yang akan diteliti. Penelitian pertama membahas mengenai kelalaian notaris dalam penyimpanan minuta akta, dan yang kedua membahas mengenai tanggung Jawab PPAT dalam hal memberikan perlindungan bagi para pihak pada suatu transaksi jual beli. Oleh sebab itu, walaupun karya ilmiah tersebut di atas juga membahas mengenai tanggung jawab dan sanksi serta perlindungan hukum bagi para pihak, tetapi terdapat perbedaan yang sangat mendasar dengan masalah yang akan penulis bahas dalam karya ilmiah ini. Penulis akan membahas mengenai tanggung jawab PPAT atas hilangnya minuta akta dimana notaris dan PPAT memiliki aturan yang berbeda dalam pelaksanaan jabatannya, serta mengenai

upaya hukum yang dapat dilakukan oleh para pihak yang dirugikan akibat kesalahan dari PPAT tersebut.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

1. Pengertian dan Jenis Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disingkat PPAT, dalam Bahasa Inggris disebut dengan *land deed officials*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *land titles registrar*, mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam kehidupan berbangsa dan bernegara, karena pejabat ini diberikan kewenangan oleh negara untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta-akta lainnya.⁷ Pengertian PPAT tercantum dalam berbagai peraturan perundang-undangan, yaitu pada Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan 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. Selain itu diatur pula dalam Pasal 1 angka 5 Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai Atas Tanah, menetapkan Pejabat Pembuat Akta

⁷ Salim HS, 2019, *Peraturan Jabatan dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Depok: Rajawali Pers, hlm.89

Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.

Pada Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menentukan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu”. Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah juga mengatur pengertian PPAT, 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.

Terdapat dua unsur yang terkandung dalam definisi mengenai PPAT yang telah disebutkan di atas, yang meliputi kedudukan PPAT dan ruang lingkup kewenangan PPAT.⁸ Kedudukan PPAT dalam berbagai peraturan perundang-undangan di atas, yaitu sebagai pejabat umum. Menurut Boedi Harsono pejabat umum adalah “Seseorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.”⁹ Definisi lain tentang pejabat umum menurut Sri Winarsi adalah: ¹⁰ “pejabat umum mempunyai karakter yuridis, yaitu selalu dalam kerangka hukum publik. Sifat publiknya tersebut dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian dan kewenangan PPAT.”

⁸ *Ibid*, hlm. 69

⁹ *Ibid*

¹⁰ Sri Winarsi, 2002, *Pengaturan Notaris dan PPAT sebagai Pejabat Umum*, Yuridika, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Vol. 17 No.2, Surabaya, hlm. 186

Istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat dalam PJN dan dalam Pasal 1868 KUHPerdata terjemahan oleh R. Subekti dan R. Tjitrosudibio.¹¹ Berdasarkan kamus hukum salah satu arti dari *Ambtenaren* adalah Pejabat. Dengan demikian *Openbare Ambtenaren* adalah pejabat yang mempunyai tugas yang bertalian dengan kepentingan publik, sehingga *Openbare Ambtenaren* diartikan sebagai pejabat publik. Khusus berkaitan dengan *Openbare Ambtenaren* yang diterjemahkan sebagai Pejabat Umum diartikan sebagai pejabat yang disertai tugas untuk membuat akta otentik yang melayani kepentingan publik. Dalam PJN maupun Pasal 1868 KUHPerdata tersebut di atas mengatur keberadaan Notaris tetapi tidak memberikan definisi mengenai pejabat umum, demikian pula sekarang ini yang diberi kualifikasi sebagai pejabat umum bukan hanya Notaris saja, PPAT dan Pejabat Lelang juga dikualifikasikan sebagai pejabat umum.¹²

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta tanah, diketahui bahwa terdapat 3 (tiga) jenis PPAT, yaitu :

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- 2) PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan

¹¹ Habib Adjie, 2009, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, Cetakan Kesatu, Bandung: CV. Mandar Maju, hlm. 15

¹² *Ibid* hlm. 16

membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

- 3) 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.

Sebagaimana pejabat pada umumnya, PPAT sebelum menjalankan tugas dan kewengannya sebagaimana yang telah ditetapkan oleh peraturan perundang-undangan, dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan dimana ia akan bertugas. Pada dasarnya tugas pokok PPAT adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, yaitu mewujudkan salah satu tujuan pendaftaran tanah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan.

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, yaitu: ¹³

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

¹³ Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT

Berdasarkan Pasal 5 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu, untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT. Untuk daerah yang belum cukup terdapat PPAT, Menteri dapat menunjuk pejabat lain sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus. Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta tanah mengatur bahwa syarat seseorang untuk dapat diangkat menjadi PPAT adalah sebagai berikut:

- a) Warga Negara Indonesia;
- b) Berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- c) Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d) Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- e) Sehat jasmani dan rohani;
- f) Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- g) Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria /pertanahan;
- h) Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

Keputusan pengangkatan PPAT diberikan kepada calon PPAT setelah selesai pelaksanaan pembekalan teknis pertanahan. Setelah

menerima keputusan pengangkatan, calon PPAT wajib melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat paling lambat 3 (tiga) bulan. Apabila calon PPAT tidak melapor dalam jangka waktu tersebut, maka keputusan pengangkatan PPAT yang bersangkutan batal demi hukum. Sebelum menjalankan jabatannya PPAT wajib mengangkat sumpah jabatan PPAT di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk.

Dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengatur bahwa, PPAT dapat berhenti menjabat apabila: telah meninggal dunia, telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun atau diberhentikan oleh Menteri sesuai ketentuan dalam peraturan perundang-undangan. Ketentuan usia tersebut dapat diperpanjang paling lama 2 (dua) tahun sampai dengan usia 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan, diberhentikan oleh Menteri.

Mengenai pemberhentian, PPAT yang diberhentikan oleh Menteri terdiri atas:

- a. Diberhentikan dengan hormat karena:
 - a) Permintaan sendiri
 - b) Tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya.
 - c) Merangkap jabatan.
 - d) Dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
 - e) Berada di bawah pengampunan secara terus menerus lebih dan 3 (tiga) tahun.
- b. Diberhentikan dengan tidak hormat karena:
 - a) Melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT.

- b) Dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- c. Diberhentikan sementara karena:
 - a) Sedang dalam pemeriksaan pengadilan sebagai terdakwa suatu perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat.
 - b) Tidak melaksanakan jabatan PPAT secara nyata untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilan sumpah.
 - c) Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT.
 - d) Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di kabupaten/kota yang lain daripada tempat kedudukan sebagai PPAT.
 - e) Dalam proses pailit atau penundaan kewajiban pembayaran utang.
 - f) Berada di bawah pengampunan; dan/atau
 - g) Melakukan perbuatan tercela.

PPAT yang diberhentikan dari jabatannya tidak berwenang membuat akta PPAT sejak tanggal berlakunya keputusan pemberhentian yang bersangkutan. PPAT yang berhenti dari jabatannya, wajib menyerahkan protokol PPATnya kepada PPAT lain di wilayah kerjanya, PPAT Sementara atau kepada Kepala Kantor Pertanahan, kecuali karena pemberhentian sementara. Penyerahan protokol PPAT yang berhenti menjabat bukan karena meninggal dunia diberikan kepada PPAT lain yang ditentukan oleh PPAT yang berhenti menjabat tersebut dalam waktu 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal berhenti PPAT yang bersangkutan atau apabila menurut pemberitahuan dari PPAT yang bersangkutan tidak ada yang ditentukan olehnya, ditunjuk oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam waktu 7 (tujuh) hari sejak tanggal penunjukannya tersebut.

3. Tugas dan Kewenangan PPAT

Dalam pelaksanaan tugas pendaftaran hak atas tanah, Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 secara tegas menentukan : “dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”. Dalam pasal ini hanya disebutkan “kegiatan-kegiatan tertentu”, namun tidak menyebutkan secara tegas kegiatan-kegiatan apa yang menjadi tugas PPAT dalam pendaftaran tanah untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

Pengaturan tugas pokok PPAT dalam pendaftaran tanah ditentukan lebih lanjut dalam Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998. Di dalam ketentuan tersebut yang menjadi tugas pokok PPAT, yaitu :

- (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.
- (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; dan
 - h) Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Sebagai pejabat umum, PPAT dikonsepsikan sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta-akta otentik yang objeknya tanah. Terkait dengan tugas pokok dari PPAT dijabarkan dalam ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998, yaitu “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”. Aturan tersebut menentukan bahwa peralihan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.¹⁴

PPAT mempunyai peranan yang sangat penting dalam rangka membantu masyarakat dalam bidang pertanahan. Hal ini disebabkan karena PPAT mempunyai kewenangan yang meliputi kewenangan baik untuk melakukan peralihan hak atas tanah maupun perbuatan-perbuatan hukum lainnya. Kewenangan dalam bahasa Inggris disebut sebagai *authority*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *autoriteit* atau *gezag* merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada PPAT untuk membuat akta. Kewenangan itu berkaitan dengan :¹⁵

- a) pemindahan hak atas tanah;
- b) pemindahan hak milik atas satuan rumah susun;

¹⁴ Made Putri Saraswati, I Made Arya Utama, dkk, 2018, *Kedudukan Hukum Akta Ppat Setelah Terbitnya Sertipikat Karena Peralihan Hak Atas Tanah*, Acta Comitatus, Jurnal Ilmiah Prodi Magister Kenotariatan, Universitas Udayana, hlm. 27

¹⁵ Salim HS, *Op.Cit.* hlm. 81.

- c) pembebanan hak atas tanah (APHT); dan
- d) surat kuasa membebaskan hak tanggungan (SKMHT).

Dalam Pasal 3 PP No. 37 Tahun 1998 diatur mengenai kewenangan PPAT, yaitu :

- 1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
- 2) PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

4. Kewajiban PPAT

Kewajiban PPAT diatur dalam Pasal 45 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, meliputi:

- 1) menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- 2) mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT;
- 3) menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada a. Kepala Kantor Pertanahan; b. Kepala Kantor Wilayah; dan c. Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya;
- 4) menyerahkan protokol PPAT;
- 5) membebaskan uang jasa kepada orang yang tidak mampu, yang dibuktikan secara sah;
- 6) membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja Kantor Pertanahan setempat;

- 7) berkantor hanya di 1 (satu) kantor dalam daerah kerja sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pengangkatan PPAT;
- 8) menyampaikan: a. alamat kantornya; b. contoh tanda tangan; c. contoh paraf; dan d. teraan cap/stempel jabatannya kepada: 1). Kepala Kantor Wilayah; 2). Bupati/Walikota; 3). Ketua Pengadilan Negeri; dan 4). Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT. Penyampaian keempat hal di atas, dilakukan bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan;
- 9) melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan;
- 10) memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan;
- 11) dan lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT diatur dalam Pasal 19 PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT bahwa :

- 1) Dalam waktu 60 (enam puluh) hari setelah pengambilan sumpah jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15, PPAT wajib:
 - a. menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan; dan
 - b. melaksanakan jabatannya secara nyata.
- 2) Ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dikecualikan bagi PPAT Khusus.

Lebih lanjut dalam Pasal 26 PP Nomor 37 Tahun 1998 ditegaskan bahwa:

- 1) PPAT harus membuat satu buku daftar untuk semua akta yang dibuatnya.
- 2) Buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diisi setiap hari kerja PPAT dan ditutup setiap akhir kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

- 3) PPAT wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-Undang dan Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

Dalam Kode Etik PPAT pada Pasal 3 ditentukan kewajiban-kewajiban PPAT, antara lain:

Baik dalam rangka melaksanakan tugas jabatan (bagi para PPAT serta PPAT Pengganti) ataupun dalam kehidupan sehari-hari, setiap PPAT diwajibkan untuk :

- a) Berkepribadian baik dan menjunjung tinggi martabat dan kehormatan PPAT.
- b) Senantiasa menjunjung tinggi dasar negara dan hukum yang berlaku serta bertindak sesuai dengan makna sumpah jabatan, kode etik dan berbahasa Indonesia secara baik dan benar
- c) Mengutamakan pengabdian kepada kepentingan masyarakat dan negara.
- d) Memiliki perilaku profesional dan ikut berpartisipasi dalam pembangunan nasional, khususnya dibidang hukum.
- e) Bekerja dengan penuh rasa tanggung jawab, mandiri, jujur dan tidak berpihak.
- f) Memberi pelayanan dengan sebaik-baiknya kepada masyarakat yang memerlukan jasanya.
- g) Memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat yang memerlukan jasanya dengan maksud agar masyarakat menyadari dan menghayati hak dan kewajiban sebagai warga negara dan anggota masyarakat.
- h) Memberikan jasanya kepada anggota masyarakat yang tidak atau kurang mampu secara cuma-cuma.
- i) Bersikap saling menghormati, menghargai serta mempercayai dalam suasana kekeluargaan dengan sesama rekan sejawat.
- j) Menjaga dan membela kehormatan serta nama baik korps PPAT atas dasar rasa solidaritas dan sikap tolong menolong secara konstruktif.
- k) Bersikap ramah terhadap setiap pejabat dan mereka yang ada hubungannya dengan pelaksanaan tugas jabatannya.
- l) Menetapkan suatu kantor dan kantor tersebut merupakan satu-satunya kantor bagi PPAT yang bersangkutan dalam menjalankan tugas jabatan sehari-hari.
- m) Melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai kewajiban untuk ditaati dan dilaksanakan antara lain

namun tidak terbatas pada ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam:

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

Adapun aturan yang bersifat lebih teknis berkaitan dengan pendaftaran hak atas tanah, yaitu berdasarkan Pasal 40 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 “Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar”.

PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnyanya perbuatan hukum yang bersangkutan, seperti mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan. Apabila syarat-syarat tidak dipenuhi, maka PPAT berwenang bahkan wajib menolak pembuatan akta tersebut, jika terdapat alasan yang sah untuk itu sebagaimana ditentukan dalam Pasal 39 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997, yaitu:

- 1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika:
 - a. mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
 - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:

1. surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
 2. surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
- c. salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
 - d. salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
 - e. untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
 - f. obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridis; atau
 - g. tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- 2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Apabila PPAT dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan kewajiban yang diberikan, maka terdapat sanksi-sanksi yang diberikan kepada yang bersangkutan. Sanksi tersebut diatur dalam Pasal 62 PP No. 24 Tahun 1997 yaitu:

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

B. Tinjauan Umum Tentang Akta

Akta menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah surat tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan, dan sebagainya) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut peraturan yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.¹⁶ Menurut Sudikno Mertokusumo, Akta adalah surat sebagai alat bukti yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian.¹⁷ Pasal 1867 KUH Perdata mengatur bahwa Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan. Berdasarkan ketentuan Pasal tersebut di atas, maka terdapat dua macam akta yaitu akta otentik dan akta di bawah tangan, yang dapat dijelaskan sebagai berikut : berdasarkan Pasal 1868 KUH Perdata ditentukan bahwa:

suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Berdasarkan ketentuan tersebut dapat diketahui bahwa untuk dapat dikatakan sebagai suatu akta otentik, suatu akta harus dibuat dalam bentuk yang telah ditetapkan oleh undang-undang, harus dibuat oleh pejabat yang

¹⁶ Diakses dari KBBI daring Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/akta>.

¹⁷ Sudikno Mertokusumo, 2009, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, Cet. I, hlm.51

berwenang untuk membuat akta itu di tempat kedudukan/ wilayah jabatan pejabat tersebut berwenang. Irwan Soerodjo mengemukakan bahwa ada 3 (tiga) unsur esensial agar terpenuhinya syarat formal suatu akta otentik, yaitu:¹⁸

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Dibuat oleh dan di hadapan Pejabat Umum.
3. Akta yang dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu dan di tempat dimana akta itu dibuat.

Demikian pula menurut C.A. Kraan bahwa akta otentik mempunyai ciri-ciri sebagai berikut:¹⁹

1. Suatu tulisan, dengan sengaja dibuat semata-mata untuk dijadikan bukti atau suatu bukti dari keadaan sebagaimana disebutkan di dalam tulisan dibuat dan dinyatakan oleh pejabat yang berwenang. Tulisan tersebut turut ditandatangani oleh atau hanya ditandatangani oleh pejabat yang bersangkutan saja.
2. Suatu tulisan sampai ada bukti sebaliknya, dianggap berasal dari pejabat yang berwenang.
3. Ketentuan perundang-undangan yang harus dipenuhi; ketentuan tersebut mengatur tata cara pembuatannya (sekurang-kurangnya memuat ketentuan-ketentuan mengenai tanggal, tempat dibuatnya akta suatu tulisan, nama dan kedudukan atau jabatan pejabat yang membuatnya).
4. Seorang pejabat yang diangkat oleh negara dan mempunyai sifat dan pekerjaan yang mandiri (*onafhankelijk – independence*) serta tidak memihak (*onpartijdigheid – impartiality*) dalam menjalankan jabatannya.
5. Pernyataan dari fakta atau tindakan yang disebutkan oleh pejabat adalah hubungan hukum didalam bidang hukum privat.

Dalam hukum acara perdata di Indonesia, surat, di antaranya termasuk perjanjian merupakan salah satu alat bukti yang diakui dalam persidangan,

¹⁸ Irwan Soerodjo, 2003, Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia, Surabaya: Arkola, hlm. 148

¹⁹ *Ibid*

sebagaimana diatur dalam Pasal 164 *Herzien Indlansch Reglement* (HIR). Dalam Pasal 165 HIR ditegaskan bahwa akta yang dibuat oleh pegawai umum yang memiliki kuasa untuk membuatnya, merupakan bukti yang cukup. Sehingga, Akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang kuat di hadapan hukum sehingga tidak dapat disangkal kebenarannya di pengadilan. Kecuali terdapat bukti lain yang diajukan pihak lawan yang menyatakan sebaliknya. Misalnya dalam kasus sengketa tanah, di mana pihak lawan mengatakan bahwa akta jual beli tanah palsu, maka pihak lawan yang mengatakan hal tersebut harus membuktikan bahwa akta jual beli tanah adalah palsu.

Akta di bawah tangan adalah akta yang dibuat serta ditandatangani oleh para pihak yang bersepakat dalam perikatan atau antara para pihak yang berkepentingan saja. Menurut Sudikno Mertokusumo, akta di bawah tangan adalah akta yang sengaja dibuat untuk pembuktian oleh para pihak tanpa bantuan dari seorang pejabat. Jadi semata-mata dibuat antara pihak yang berkepentingan.²⁰

Pasal 1874 KUH Perdata mengatur bahwa:

yang dianggap sebagai tulisan di bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan yang lain yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum.

Akta di bawah tangan merupakan perjanjian yang dibuat para pihak tanpa adanya campur tangan pejabat umum dan peraturan perundang-undangan

²⁰ Sudikno Mertokusumo, 1998, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Yogyakarta: Liberty, hlm. 125.

tidak mengatur secara spesifik mengenai formatnya, sehingga tidak ada format yang baku. Berdasarkan hal tersebut maka para pihak bebas untuk menentukan format perjanjian yang dibuat. Berdasarkan Pasal 164 HIR, hukum acara perdata di Indonesia mengakui keberadaan surat sebagai salah satu alat bukti yang sah di pengadilan. Oleh karena itu, akta di bawah tangan tetap diakui sebagai alat bukti yang dapat digunakan di pengadilan ketika terjadi sengketa. Namun, kekuatan pembuktiannya tidak sesempurna akta otentik, melainkan kekuatan pembuktiannya tetap ada selama akta tersebut tidak disangkal oleh para pihak yang membuatnya.

C. PPAT Sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik

Dalam Penjelasan Pasal 45 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa:

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

Esensi akta PPAT dalam definisi ini, yaitu fungsi akta PPAT. Fungsi akta PPAT sebagai alat pembuktian. Di samping itu, di dalam definisi ini juga memuat tentang akibat hukum akta PPAT. Sebuah akta PPAT dikatakan sah, apabila akta yang dibuat oleh para pihak harus memenuhi

syarat-syarat yang telah ditentukan dalam peraturan perundang-undangan, seperti adanya kesepakatan para pihak, kecakapan objek tertentu dan adanya kausa yang halal. Namun, apabila syarat kesepakatan dan kecakapan tidak dipenuhi oleh para pihak, maka akta PPAT yang telah dibuatnya dapat dimintakan pembatalan kepada Pengadilan. Apabila syarat objek tertentu dan kausa yang halal tidak terpenuhi, maka akta PPAT yang dibuat oleh para pihak, yaitu batal demi hukum. Ini berarti, bahwa akta itu, dari semula dianggap tidak ada.²¹

Pasal 1 Angka 4 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, bahwa Akta PPAT adalah akta tanah yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Akta PPAT mempunyai arti yang sangat penting dalam transaksi hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun, karena mempunyai kegunaan atau manfaat sebagai alat bukti. Fungsi akta PPAT, yang dalam bahasa Inggris, disebut dengan the *function of deed*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *functie akte*, tersebar dalam berbagai peraturan perundang-undangan berikut ini. Ada dua fungsi akta PPAT yaitu:²²

²¹ H. Salim, *Op.Cit.*, hlm. 68.

²² *Ibid*, hlm. 22

- a. Alat bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum.
- b. Dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan.

D. Pembinaan dan Pengawasan Badan Pertanahan Nasional terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pembinaan berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI), adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang dilakukan secara efisien dan efektif untuk memperoleh hasil yang lebih baik.²³ Menurut Miftah Thoha”

Bahwa pembinaan adalah suatu usaha yang berencana yang meliputi organisasi secara keseluruhan dan dikelola dari pucuk pimpinan untuk meningkatkan efektifitas dan kesehatan organisasi melalui intervensi yang berencana di dalam proses organisasi, dengan mempergunakan pengetahuan ilmu perilaku. Rumusan ini menunjukkan bahwa pembinaan organisasi tidaklah hanya sesuatu yang dikerjakan untuk pencapaian keadaan organisasi yang lebih baik, melainkan suatu jenis proses perubahan yang khusus dirancang untuk menghasilkan suatu hal yang khusus pula.²⁴

Pengawasan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah penilikan dan penjagaan.²⁵ Menurut Asmarani Ramli:

Pengawasan dilakukan untuk mencapai sasaran atau tujuan sebagaimana yang telah ditetapkan dalam rencana organisasi. Penekanan dari suatu pengawasan adalah efektifitas kegiatan atau pekerjaan sesuai rencana yang telah ditetapkan berdasarkan standar yang berlaku sebagai dasar tingkah laku atau perbuatan.²⁶

²³ Diakses dari KBBI daring Resmi Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pembinaan>, diakses pada tanggal 8 April 2021.

²⁴ Miftah Thoha, 2002, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu Administrasi Negara*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, hlm. 185.

²⁵ Diakses dari KBBI daring Resmi Badan Pengembangan dan Pembinaan Bahasa <https://kbbi.kemdikbud.go.id/entri/pengawasan>, diakses pada tanggal 8 April 2021.

²⁶ Asmarani Ramli, 2012, *Penerapan Fungsi Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah Oleh Pejabat Pada Badan Pertanahan*, Jurnal Legal Pluralism: Volume 2 Nomor 1, Universitas Yapis Papua hlm. 32

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 1 angka 2 menegaskan bahwa pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik. Sedangkan Pasal 1 angka 5 menegaskan bahwa pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengatur bahwa pembinaan PPAT oleh Menteri, Kepala Kantor BPN dan Kepala Kantor Pertanahan dapat berupa:

- 1) Pembinaan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (1), dapat berupa:
 - a. penentuan kebijakan mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT;
 - b. pemberian arahan pada semua pihak yang berkepentingan terkait dengan kebijakan di bidang ke-PPAT-an;
 - c. menjalankan tindakan yang dianggap perlu untuk memastikan pelayanan PPAT tetap berjalan sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan; dan/atau
 - d. memastikan PPAT menjalankan tugas dan fungsi sesuai dengan Kode Etik.
- 2) Pembinaan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4 ayat (2), dapat berupa:

- a. penyampaian dan penjelasan kebijakan yang telah ditetapkan oleh Menteri terkait pelaksanaan tugas PPAT sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- b. sosialisasi, diseminasi kebijakan dan peraturan perundang-undangan pertanahan;
- c. pemeriksaan ke kantor PPAT dalam rangka pengawasan secara periodik; dan/atau
- d. pembinaan terhadap pelaksanaan tugas dan fungsi PPAT sesuai Kode Etik.

Selain pembinaan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 5 di atas, Pasal 6 mengatur bahwa :

Selain pembinaan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5, Kepala Kantor Pertanahan atau petugas yang ditunjuk melakukan pemeriksaan atas akta yang dibuat oleh PPAT pada saat pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak. Berdasarkan Pasal 8 Peraturan Menteri Agraria dan Tata

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah menentukan bahwa :

Pengawasan terhadap PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 4, dapat berupa:

- a. pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT; dan
- b. penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT.

Pengawasan terhadap pelaksanaan jabatan PPAT dilakukan untuk memastikan PPAT melaksanakan kewajiban dan jabatan PPAT-nya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelaksanaan jabatan yang dimaksud diatur pada Pasal 10 Peraturan Menteri Agraria dan Tata

Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat berupa:

- 1) Pengawasan atas pelaksanaan jabatan PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) dilakukan dengan pemeriksaan ke kantor PPAT atau cara pengawasan lainnya.
- 2) Pemeriksaan ke kantor PPAT atau cara lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) oleh:
 - a. Kepala Kantor Wilayah BPN, dilaksanakan secara berkala; dan
 - b. Kepala Kantor Pertanahan, dilaksanakan paling sedikit 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun.
- 3) Kepala Kantor Wilayah BPN dan/atau Kepala Kantor Pertanahan dapat menugaskan pejabat yang ditunjuk untuk melaksanakan pemeriksaan ke kantor PPAT.
- 4) Dalam melakukan pemeriksaan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), dapat dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sesuai dengan tugas dan kewenangannya.
- 5) Dalam hal pemeriksaan ke kantor PPAT dibantu oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (4), dilaksanakan dengan ketentuan: a. mendapat penugasan dari Ketua Majelis Pembina dan Pengawas PPAT; dan b. dilakukan paling sedikit 2 (dua) orang.
- 6) Hasil pemeriksaan dibuat dalam bentuk risalah sesuai dengan format tercantum dalam Lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.
- 7) Dalam hal terdapat temuan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT, ditindaklanjuti dengan pemeriksaan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT.

Pengaduan terhadap dugaan pelanggaran oleh PPAT dapat disampaikan secara tertulis kepada Kementerian atau melalui website pengaduan, aplikasi lapor atau sarana pengaduan lainnya yang disediakan oleh Kementerian. Hal ini sebagaimana diatur pada Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah bahwa:

- 1) Pengawasan berupa penegakan aturan hukum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan di bidang PPAT

- sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 huruf b dilaksanakan atas temuan dari Kementerian terhadap pelanggaran pelaksanaan jabatan PPAT atau terdapat pengaduan atas dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT.
- 2) Pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan:
 - a. pelanggaran atas pelaksanaan jabatan PPAT;
 - b. tidak melaksanakan kewajiban yang diatur dalam peraturan perundang-undangan;
 - c. melanggar ketentuan larangan yang diatur dalam peraturan perundang-undangan; dan/atau
 - d. melanggar Kode Etik.
 - 3) Pengaduan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dapat berasal dari:
 - a. masyarakat, baik perorangan/badan hukum; dan/atau
 - b. IPPAT.
 - 4) Pengaduan terhadap dugaan pelanggaran oleh PPAT dapat disampaikan secara tertulis kepada Kementerian atau melalui *website* pengaduan, aplikasi Lapor atau sarana pengaduan lainnya yang disediakan oleh Kementerian.
 - 5) Dalam hal pengaduan dari masyarakat diterima oleh Kementerian, Kantor Wilayah BPN, Kantor Pertanahan, Majelis Pembina dan Pengawas PPAT atau IPPAT maka pengaduan diteruskan kepada MPPD.
 - 6) Pengaduan yang disampaikan secara tertulis oleh pelapor harus memenuhi syarat sebagai berikut:
 - a. harus jelas menyebutkan identitas pelapor dan terlapor; dan
 - b. melampirkan bukti yang berkaitan dengan pengaduan.
 - 7) MPPD menindaklanjuti laporan dugaan pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dengan melakukan pemeriksaan terhadap PPAT terlapor.

E. Landasan Teori

Teori yang digunakan sebagai landasan dalam penelitian ini mengenai sanksi hukum terhadap pejabat pembuat akta tanah atas hilangnya minuta akta adalah Teori Tanggung Jawab dan Teori Perlindungan Hukum, yang diuraikan sebagai berikut:

1. Teori Tanggung Jawab

Tanggung jawab erat kaitannya dengan hak dan kewajiban. Secara hukum, seseorang bertanggung jawab atas perbuatan tertentu, yang berarti bahwa seseorang tersebut bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan dengan peraturan yang berlaku. Dalam kamus hukum, tanggung jawab adalah suatu keharusan bagi seseorang untuk melaksanakan apa yang telah diwajibkan kepadanya.²⁷ Sebagaimana tanggung jawab menurut hukum adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.²⁸

Menurut Hans Kelsen²⁹ dalam teori tanggung jawabnya yang menyatakan bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa seseorang tersebut memikul tanggung jawab hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Hans Kelsen membagi pertanggungjawaban menjadi 4 (empat), yaitu:

- 1) Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- 2) Pertanggung jawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- 3) Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian; dan

²⁷ Andi Hamzah, 2005, *Kamus Hukum*, Jakarta: Ghalia Indonesia, hlm. 49

²⁸ Soekidjo Notoatmodjo, 2010, *Etika dan Hukum Kesehatan*, Jakarta: Rineka Cipta, hlm. 44

²⁹ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, hlm. 140

- 4) Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Menurut Hans Kelsen pertanggungjawaban hukum terdiri dari: ³⁰

a. *Culpability* dan *Absolute Liability*

Suatu konsep terkait dengan konsep kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang dikatakan secara hukum bertanggung jawab untuk suatu perbuatan tertentu adalah bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatan yang berlawanan. Normalnya, dalam kasus sanksi dikenakan terhadap *deliquent* adalah karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut harus bertanggung jawab. Dalam kasus ini subjek *responsibility* dan subjek kewajiban hukum adalah sama. Menurut teori tradisional, terdapat dua macam pertanggungjawaban yang dibedakan, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolut responsibility*).³¹

Hukum primitif melihat bahwa hubungan antara perbuatan dan efeknya tidak memiliki kualifikasi psikologis. Apakah tindakan individu telah diantisipasi atau dilakukan dengan maksud menimbulkan akibat atau tidak adalah tidak relevan. Teknik hukum terkini menghendaki suatu pembedaan antara kasus ketika tindakan individu telah direncanakan dan dimaksudkan untuk efek tertentu dari perbuatan tersebut dan kasus ketika tindakan

³⁰ Hans Kelsen dalam Jimmly Asshidiqie dan Ali Safaat, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Jakarta: Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, hlm. 61

³¹ *Ibid*

seorang individu membawa akibat *harmful* tanpa direncanakan atau dimaksudkan demikian oleh pelaku. Ide keadilan individualis mensyaratkan bahwa suatu sanksi harus diberikan kepada tindakan individu hanya jika *harmful effect* dari perbuatan tersebut telah direncanakan dan dimaksudkan demikian oleh individu pelaku, dan maksud tersebut merupakan perbuatan terlarang. Akibat yang oleh legislator dianggap sebagai *harmful* mungkin secara sengaja dilakukan oleh individu tanpa maksud menyakiti individu lain.³²

Prinsip pemberian sanksi terhadap tindakan individu hanya karena akibat perbuatan tersebut telah direncanakan dan dengan maksud yang salah tidak sepenuhnya diterima dalam hukum modern. Individu secara hukum bertanggung jawab tidak hanya jika secara obyektif *harmful effect* dilakukan secara terlarang, tetapi juga jika akibat perbuatan tersebut telah dimaksudkan walaupun tanpa niat yang salah, atau jika akibat tersebut terjadi tanpa adanya maksud atau direncanakan oleh individu pelaku. Namun sanksinya mungkin berbeda dalam kasus yang berbeda-beda.³³

Suatu sikap mental *deliquent* tersebut, atau disebut *mens rea*, adalah suatu elemen delik. Elemen ini disebut dengan terma *kesalahan (fault)* (dalam arti lebih luas disebut *dolus* atau *culpa*). Ketika sanksi diberikan hanya terhadap delik dengan kualifikasi psikologis inilah disebut dengan pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*responsibility based on fault*

³² *Ibid*, hlm. 62

³³ *Ibid*

atau *culpability*). Dalam hukum modern juga dikenal bentuk lain dari kesalahan yang dilakukan tanpa maksud atau perencanaan, yaitu kealpaan (*negligance*). Kealpaan adalah suatu delik omisi, dan pertanggungjawaban terhadap kealpaan lebih merupakan pertanggungjawaban *absolut* dari pada *culpability*.³⁴

b. Tanggung Jawab Individual dan Kolektif

Perbedaan terminologis antara kewajiban hukum dan pertanggungjawaban hukum diperlukan ketika sanksi tidak atau tidak hanya dikenakan terhadap *deliquent* tetapi juga terhadap individu yang secara hukum terkait dengannya. Hubungan tersebut ditentukan oleh aturan hukum. Pertanggungjawaban korporasi terhadap suatu delik yang dilakukan oleh organnya dapat menjadi contoh. Suatu sanksi dapat dikenakan terhadap individu yang tidak melakukan sendiri suatu delik tetapi berposisi dalam suatu hubungan hukum tertentu dengan pelaku delik. Dalam bahasa hukum, korporasi atau negara dipersonifikasikan; mereka adalah *juristic person* sebagai lawan dari *natural person*.³⁵

Ketika suatu sanksi dikenakan terhadap individu-individu yang memiliki komunitas hukum yang sama dengan individu yang melakukan delik sebagai organ komunitas tersebut, maka disebut sebagai pertanggungjawaban kolektif yang merupakan elemen karakteristik hukum primitif. Pertanggungjawaban individual terjadi pada saat sanksi dikenakan

³⁴ *Ibid*, hlm. 63

³⁵ *Ibid*

hanya pada *deliquent*. Baik pertanggungjawaban individual maupun kolektif dapat diberlakukan dengan mengingat fakta bahwa tidak ada individu dalam masyarakat yang sepenuhnya independen. Bahkan dikatakan bahwa mempertentangkan antara individu dan komunitas adalah dalil ideologis dari sistem liberal, yang harus ditempatkan sama dengan dalil-dalil ideologi komunis. Ketika sanksi tidak diterapkan kepada *deliquent*, tetapi kepada individu yang memiliki hubungan hukum dengan *deliquent*, maka pertanggungjawaban individu tersebut memiliki karakter pertanggungjawaban absolut. Pertanggungjawaban kolektif selalu merupakan pertanggungjawaban absolut.³⁶

³⁶ *Ibid*, hlm. 63-64

2. Teori Perlindungan Hukum

Menurut Locke hak-hak dasar tersebut tidak ikut diserahkan kepada penguasa ketika kontrak sosial dilakukan. Oleh karena itu kekuasaan penguasa yang diberikan lewat kontrak sosial, dengan sendirinya tidak mungkin bersifat mutlak. Adanya kekuasaan tersebut justru untuk melindungi hak-hak kodrat dimaksud dari bahaya-bahaya yang mengancam, baik datang dari dalam maupun dari luar. Begitulah, hukum yang dibuat dalam negara pun bertugas melindungi hak-hak dasar yang biasa disebut dengan hak asasi, tanpa perbedaan antara satu dengan yang lainnya. Dengan hak asasi tersebut manusia dapat mengembangkan diri pribadi, peranan, dan sumbangannya bagi kesejahteraan hidup manusia.³⁷

Landasan perumusan prinsip-prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah Pancasila sebagai ideologi dan falsafah negara. Prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada Pancasila. Lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan dan peletakan kewajiban masyarakat dan pemerintah.³⁸

Soetjipto Rahardjo mengemukakan bahwa perlindungan hukum adalah adanya upaya melindungi kepentingan seseorang dengan cara

³⁷ Bernard L.Tanya, Yoan N. Simanjuntak, Markus Y. Hage, 2010, *Teori Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, hlm. 72

³⁸ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 38.

mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam kepentingannya tersebut. Selanjutnya dikemukakan pula bahwa salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat. Oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum.³⁹ Perlindungan hukum merupakan suatu hal yang melindungi subjek-subjek hukum melalui peraturan perundang-undangan yang berlaku dan dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi. Perlindungan hukum dapat dibedakan atas 2 (dua) macam, yaitu:⁴⁰

1. Perlindungan hukum preventif, yaitu perlindungan yang diberikan oleh pemerintah dengan tujuan untuk mencegah sebelum terjadinya pelanggaran. Hal ini terdapat di dalam peraturan perundang-undangan dengan maksud untuk mencegah suatu pelanggaran serta memberikan rambu-rambu atau batasan-batasan dalam melakukan suatu kewajiban. Dalam perlindungan hukum preventif, diberikan kesempatan kepada rakyat untuk mengajukan keberatan atau pendapatnya sebelum suatu keputusan pemerintah mendapat bentuk yang definitif.
2. Perlindungan Hukum Represif adalah perlindungan akhir berupa sanksi dalam bentuk denda, penjara, dan hukuman tambahan yang diberikan apabila sudah terjadi sengketa atau telah dilakukan suatu pelanggaran. Berbeda dengan perlindungan hukum preventif, perlindungan hukum represif ini lebih ditujukan dalam menyelesaikan sengketa.

Teori-teori perlindungan hukum menurut para ahli di atas yang menjadi pedoman dalam penulisan tesis ini. Hukum diharapkan dapat memberikan perlindungan bagi masyarakat sebelum terjadinya suatu

³⁹ Soetjipto Rahardjo, 1983, *Permasalahan Hukum di Indonesia*, Bandung: Alumni, hlm. 121.

⁴⁰ Muchsin, 2003, *Perlindungan Hukum bagi Investor di Indonesi*, Tesis Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, hlm. 14.

masalah. Dengan adanya perlindungan hukum dari negara kepada masyarakat diharapkan akan memberikan kepastian hukum terhadap masyarakat.

F. Kerangka Pikir

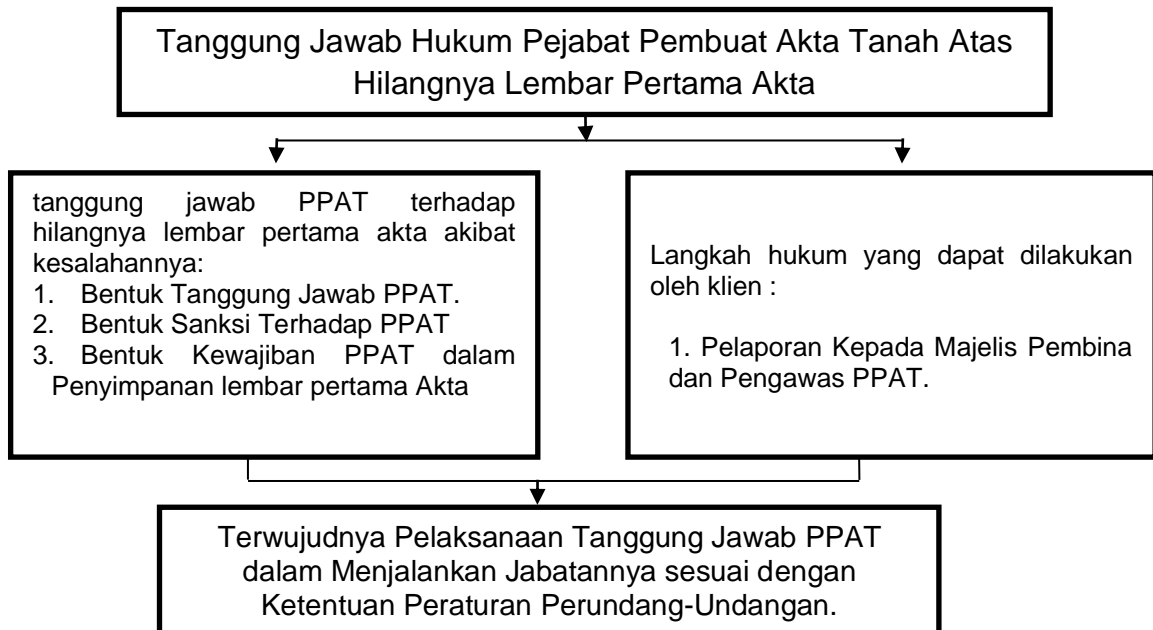
a. Alur Pikir

Pada penelitian ini terdapat dua variabel bebas yakni: tanggung jawab PPAT terhadap hilangnya minuta akta akibat kelalaiannya (X1); dan langkah hukum yang dapat dilakukan oleh klien yang dirugikan oleh hilangnya lembar pertama akta akibat kelalaian PPAT (X2).

Adapun variabel dasar tanggung jawab PPAT terhadap hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahannya (X1) adalah jenis tanggung jawab PPAT, dan jenis sanksi yang dapat dijatuhkan kepada PPAT. Langkah hukum yang dapat dilakukan oleh klien yang dirugikan oleh hilangnya lembar pertama akta akibat kesalahan PPAT (X2) adalah tuntutan ganti rugi terhadap PPAT, melakukan pelaporan kepada Pengawas dan Pembina PPAT, serta pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT.

Adapun *output* dari penelitian tentang tanggung jawab hukum PPAT atas hilangnya minuta akta adalah Terwujudnya Pelaksanaan Tanggung Jawab PPAT dalam Menjalankan Jabatannya sesuai dengan Ketentuan Peraturan Perundang-Undangan.

b. Bagan Kerangka Pikir



G. Definisi Operasional

- a. Tanggung Jawab adalah adalah suatu akibat atas konsekuensi kebebasan seseorang tentang perbuatannya yang berkaitan dengan etika atau moral dalam melakukan suatu perbuatan.
- b. Pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan penting (unsur pimpinan) dalam melaksanakan tugasnya.
- c. Akta adalah surat tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan, dan sebagainya) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut peraturan yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.

- d. Lembar pertama akta adalah asli akta yang disimpan oleh PPAT sebagai salah satu bagian protokol PPAT.
- e. PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- f. Pembinaan adalah usaha, tindakan dan kegiatan yang dilakukan oleh Menteri terhadap PPAT secara efektif dan efisien untuk mencapai kualitas PPAT yang lebih baik.
- g. Pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan.
- h. Majelis Pembina dan Pengawas PPAT adalah majelis yang diberi kewenangan oleh Menteri untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT. Dalam hal ini adalah Menteri, dan di daerah dilakukan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan.
- i. Sanksi terhadap PPAT hukuman yang dijatuhkan kepada PPAT apabila terbukti melakukan suatu pelanggaran, sanksi tersebut dapat berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara,

pemberhentian dengan hormat, pemberhentian dengan tidak hormat.

- j. Tuntutan Ganti Rugi terhadap PPAT adalah upaya hukum yang dapat dilakukan oleh klien yang merasa dirugikan karena kesalahan PPAT.