

TESIS

FUNGSI DAN TUGAS KEPALA KANTOR PERTANAHAN SEBAGAI PPAT KHUSUS DI KABUPATEN BUTON PROVINSI SULAWESI TENGGARA

FUNCTION AND DUTIES OF THE HEAD OF THE LAND OFFICE AS A SPECIAL PPAT IN BUTON REGENCY SOUTHEAST SULAWESI PROVINCE



Disusun dan diajukan oleh :

RAHMI
B022212009



PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR
2024

HALAMAN JUDUL

**FUNGSI DAN TUGAS KEPALA KANTOR PERTANAHAN
SEBAGAI PPAT KHUSUS DI KABUPATEN BUTON
PROVINSI SULAWESI TENGGARA**

Diajukan Sebagai Salah Satu Syarat Untuk Mencapai Gelar Magister
Pada Program Studi Magister Kenotariatan

Disusun dan diajukan oleh:

**RAHMI
NIM. B022212009**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2024

TESIS

**FUNGSI DAN TUGAS KEPALA KANTOR PERTANAHAN
SEBAGAI PPAT KHUSUS DI KABUPATEN BUTON
PROVINSI SULAWESI TENGGARA**

Disusun dan diajukan oleh:

**RAHMI
B022212009**

Telah dipertahankan di hadapan Panitia Ujian yang dibentuk dalam rangka Penyelesaian Studi Program Magister Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin pada tanggal 29 November 2024 dan dinyatakan telah memenuhi syarat kelulusan

Menyetujui,

Pembimbing Utama,

Pembimbing Pendamping,


Prof. Dr. Aminuddin Ilmar, S.H., M.H.
NIP. 196409101989031004


Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H.
NIP. 197810172005011001

Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan,

Dekan Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin,


Prof. Dr. H. M. Arfin Hamid, S.H., M.H.
NIP. 19670205 199403 1 001


Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003



PERNYATAAN KEASLIAN

Nama : RAHMI
NIM : B022212009
Program Studi : Magister Kenotariatan

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa penulisan Tesis yang berjudul **FUNGSI DAN TUGAS KEPALA KANTOR PERTANAHAN SEBAGAI PPAT KHUSUS DI KABUPATEN BUTON PROVINSI SULAWESI TENGGARA** adalah benar-benar karya saya sendiri. Hal yang bukan merupakan karya saya dalam penulisan Tesis ini diberi tanda *citasi* dan ditunjukkan dalam daftar pustaka.

Apabila dikemudian hari terbukti pernyataan saya tidak benar, maka saya bersedia menerima sanksi sesuai peraturan Menteri Pendidikan Nasional Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2010 dan Peraturan Perundang-Undangan yang berlaku.

Makassar, 01 November 2024

Yang membuat pernyataan,



RAHMI

NIM. B022212009

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kehadirat Allah S.W.T., karena berkat limpahan rahmat dan hidayah-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini dengan judul **“FUNGSI DAN TUGAS KEPALA KANTOR PERTANAHAN SEBAGAI PPAT KHUSUS DI KABUPATEN BUTON SULAWESI TENGGARA”**. Tak lupa pula shalawat dan Taslim penulis haturkan kepada junjungan Nabiullah Baginda Muhammad S.A.W., beserta keluarganya, para sahabat, tabiit dan tabiin, yang insya Allah akan selalu menjadi panutan dalam hidup.

Tesis ini disusun untuk memenuhi syarat guna menyelesaikan Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin Makassar. Penulis menyadari bahwa dalam menyusun dan menyelesaikan penulisan Tesis ini masih terdapat banyak kekurangan. Oleh karena itu, dengan hati terbuka dan lapang dada, Penulis mengharapkan saran atau kritik yang sifatnya positif terhadap tulisan ini, guna peningkatan kemampuan penulis di masa mendatang dan kemajuan ilmu pengetahuan, khususnya dalam bidang Ke-PPATan.

Penulis pula menyadari bahwa dalam menyusun dan menyelesaikan penulisan Tesis ini telah mendapatkan banyak bantuan dari berbagai pihak berupa saran dan masukan dalam mengatasi kesulitan yang dihadapi Penulis. Untuk itu perkenankanlah Penulis memberikan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada:

1. Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc., selaku Rektor Universitas Hasanuddin, Prof. Drg .Muhammad Ruslin., M.Kes.,Ph.D.,Sp.BM(K)., selaku wakil Rektor Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Subehan, S.Si., M.Pharm., Sc., Ph.D., Apt., selaku wakil Rektor Bidang Perencanaan, Pengembangan dan Keuangan, Prof. Dr. Farida Patitingi, S.H., M.Hum., selaku wakil Rektor Bidang Sumber Daya Manusia, Alumni, dan Sistem Informasi dan Prof. Dr. Eng. Adi Maulana, S.T., M.Phil., selaku wakil Rektor Bidang Kemitraan, Inovasi, Kewirausahaan dan Bisnis.
2. Prof. Dr. Hamzah Halim, S.H., M.H., M.A.P., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, Prof.Dr.Maskun,S.H.,LL.M., selaku wakil Dekan Bidang Akademik dan Kemahasiswaan, Prof. Dr. Iin Karita Sakharina, S.H., M.A. selaku wakil Dekan Bidang Perencanaan, Sumber Daya, dan Alumni, Dr. Ratnawati, S.H.,M.H., selaku wakil Dekan Bidang Kemitraan, Riset, dan Inovasi.
3. Prof. Dr. H. M. Arfin Hamid, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin.
4. Suamiku tercinta Nasrin, S.H., M.Kn., atas segala doa dan dukungan materiil yang luar biasa dan anak-anakku tersayang Atsarisujud Anissyukur Nafian Nasrin, Ra'id Ajwad Nasrin, Tri Raihana Fatimah Nasrin, atas segala doa dan kesabarannya sehingga bisa sampai di titik ini.
5. Ibunda tersayang Hasnah dan Ayahanda tercinta Almarhum Tahir Lanta Lamma, dan mertua saya Ibu Hj. Sari dan Bapak Almarhum H. La Naana,

S.Ag, yang tidak pernah berhenti selalu mencurahkan perhatian, motivasi, doa dan dukungan yang luar biasa kepada penulis untuk melanjutkan pendidikan hingga selesai, semoga ananda bisa menjadi anak yang berbakti kepada Ayah Ibunda. Sembah sujud ananda buat Ayah Ibunda.

6. Prof.Dr.Aminuddin Ilmar, S.H., M.H. selaku Pembimbing Utama dan Dr. Romi Librayanto, S.H., M.H. selaku Pembimbing Pendamping yang telah meluangkan waktunya, memberikan ilmu, dorongan, bimbingan, saran dan kritik, serta arahan yang sangat bermanfaat dan membantu penulis selama penulisan tesis ini.
7. Prof. Dr. Anshory Ilyas, S.H., M.H., Dr. Muhammad Ilham Adisaputra, S.H., M.Kn., dan Ida Wahida, S.H., M.Kn., selaku tim Penguji yang telah banyak memberikan saran dan kritik membangun kepada penulis.
8. Bapak dan ibu Dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, yang dengan tulus dan ikhlas memberikan ilmu pengetahuan serta pengalaman yang dimilikinya selama perkuliahan berlangsung, sehingga banyak manfaat yang diperoleh penulis.
9. Seluruh staf dan karyawan Akademik Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu penulis dalam pengurusan berkas.
10. Semua saudara penulis, Kakanda Anas, Kakanda Nasria Tahir, Rusnah, S.ag., Rusli, Nina Fatimah Tahir, dan adikku Rahmayanti, Amd.,Keb., yang turut serta membantu secara moriil kepada penulis dalam menempuh

pendidikan, semoga Allah.S.W.T selalu memberikan karunia kepada keluarga kita untuk selalu saling menyayangi baik dunia maupun akhirat.

11. Kepada saudara ipar penulis, Rahma, Abdul Razak, Usman, Ida, Sampe dan Muhammad Ikbal, S.Ag., dan kakak Ipar Saya, Nasluddin, SE, Amriana, S.Pd., Adnan, A.Ma.Kom, dan Rosiana, A.Ma, Yuliani, A.Ma.Kep., Awaluddin, SE., Mukhsin dan Sasrawati, yang telah memberikan dukungan kepada penulis selama menempuh Pendidikan.

12. Teman-teman seperjuangan Kenotariatan terkhusus Kelas A 2021-2, Yunitria, Marwah, Mutmainnah, Alm Caesar, Jihan, Fidya, Yunita, Suci Madah, Medina, Yunitria, Azwar, Ali, Muhajir, Rifki, Randa, Michael, Iqbal yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, terima kasih atas kebersamaan dan dukungannya selama ini.

13. Sahabatku tersayang Nursiah, S.H, Yusran, S.H., Armin Hasti, S.H., M.H dan ponakanku yang tidak bisa saya sebutkan satu persatu, yang selalu membantu penulis dan memberikan semangat kepada penulis.

14. Semua pihak yang telah membantu dan tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Akhir kata Alhamdulillah Rabbil alamin, semoga Tesis ini dapat mendatangkan manfaat dan kegunaan bagi kita semua.

Makassar, 01 November 2024

Penulis



RAHMI

ABSTRAK

RAHMI (B022212009). *Fungsi dan Tugas Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton Provinsi Sulawesi Tenggara, Dibimbing oleh Aminuddin Ilmar sebagai Pembimbing Utama dan Romi Librayanto sebagai Pembimbing Pendamping.*

Penelitian ini bertujuan 1) menganalisis kewenangan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus 2) menganalisis keabsahan akta-akta yang dibuat PPAT Khusus.

Tipe penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Buton, Provinsi Sulawesi Tenggara. Adapun sumber data yang digunakan, yaitu data primer dengan menggunakan teknik pengumpulan data studi lapangan yang diperoleh langsung dari lapangan dengan cara melakukan wawancara dan data sekunder dengan menggunakan teknik pengumpulan data studi pustaka yang diperoleh dari dokumen berupa jurnal, artikel dan hasil penelitian lainnya. Data yang telah diperoleh kemudian dianalisis secara kualitatif.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa (1) Kewenangan PPAT Khusus adalah membuat akta-akta PPAT untuk melayani program-program pemerintah tertentu; membuat akta-akta tertentu bagi Negara sahabat; pelaksanaan kewenangan tidak sesuai dengan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah, PPAT Khusus membuat akta-akta berupa Akta Jual Beli, Akta Hibah dan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), yang semua akta tersebut adalah akta yang seharusnya dibuat oleh PPAT dari unsur Notaris. Untuk memberikan pelayanan bagi masyarakat maka PPAT Khusus membuat akta-akta tersebut dikarenakan belum cukup terdapat PPAT pada wilayah Kabupaten Buton. (2) Akta-akta yang dibuat PPAT Khusus adalah sah dan dapat dijadikan sebagai alat bukti yang otentik karena akta-akta yang dibuat sesuai dengan syarat formil dan materiil sebuah akta sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya.

Kata Kunci: PPAT Khusus, Kewenangan, Keabsahan Akta PPAT.

ABSTRACT

RAHMI (B022212009). *Function and Dutties of the Head of the Land Office as a Special PPAT in Buton Regency, Southeast Sulawesi Province.* Supervised by Aminuddin Ilmar as the Main Supervisor and Romi Librayanto as the Co-Supervisor.

This research aims to 1) analyze the authority of the Special Land Deed Official, and 2) analyze the legality of the deeds made by the Special Land Deed Official.

The type of research is empirical legal research. This research was conducted in Buton Regency, Southeast Sulawesi Province. The data sources used are primary and secondary data. Primary data was obtained through field studies by conducting interviews, while secondary data was obtained through literature/document studies in journals, articles, and other research results. The data collected were then analyzed qualitatively.

The results of this study indicate that (1) The authority of the Special Land Deed Official is to create deeds of Land Deed Official to serve certain government programs; to create specific deeds for friendly countries. However, the implementation of this authority does not comply with regulations outlined in Government Regulations, where the Special Land Deed Official creates deeds such as Sale and Purchase Deeds, Grant Deeds, and Deeds of Mortgage (APHT), which are all deeds that should be made by Land Deed Official from Notary elements. To provide services to the community, the Special Land Deed Official creates these deeds due to insufficient Land Deed Official in Buton Regency. (2) The deeds the Special Land Deed Official created are valid. They can serve as authentic evidence because they comply with a deed's formal and material requirements as regulated in applicable laws and government regulations.

Keywords: Special Land Deed Official, Authority, Legality, Deeds of Land Deed Official.

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN JUDUL	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING.....	iii
PERNYATAAN KEASLIAN	iv
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK	ix
ABSTRACT	x
DAFTAR ISI	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang	1
B. Rumusan Masalah	15
C. Tujuan Penelitian	15
D. Manfaat Penelitian	15
E. Orisinalitas Penelitian	16
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	22
A. Landasan Teori	22
1. Teori Kewenangan	22
2. Teori Keabsahan	33
B. Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah...39	
1. Pengertian PPAT	39
2. Macam-Macam PPAT	42
3. Dasar Hukum PPAT	45
4. Daerah Kerja PPAT	46
5. Tugas dan Kewenangan PPAT.....	48
6. Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT	51

C.	Tinjauan Hukum terhadap Kepala Kantor	53
	Pertanahan ditunjuk sebagai PPAT Khusus.....	53
	1. Pengertian PPAT Khusus.....	53
	2. Dasar Hukum Penunjukan Kepala Kantor sebagai.....	57
	PPAT Khusus	57
	3. Hubungan Hukum PPAT Khusus dalam	59
	Pendaftar Tanah.....	59
D.	Bagan Kerangka Pikir.....	63
E.	Definisi Operasional	64
BAB III	METODE PENELITIAN.....	66
A.	Tipe Penelitian.....	66
B.	Lokasi Penelitian	67
C.	Populasi dan Sampel	67
D.	Sumber Data	68
E.	Teknik Pengumpulan Data	68
F.	Analisis Data	69
BAB IV	KEWENANGAN KEPALA KANTOR SEBAGAI PPAT.....	70
	KHUSUS	70
BAB V	KEABSAHAN AKTA YANG DIBUAT PPAT KHUSUS	94
BAB VI	PENUTUP.....	151
A.	Kesimpulan.....	151
B.	Saran	152
	DAFTAR PUSTAKA	
	LAMPIRAN	

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Tanah adalah kebutuhan fundamental bagi kehidupan manusia, sehingga memiliki manfaat yang signifikan, yang mengakibatkan meningkatnya permintaan akan tanah. Oleh sebab itu, sumber daya lahan harus dimanfaatkan secara bijaksana agar dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan bangsa Indonesia.

Tujuan dari pemanfaatan sumber daya bumi, air, dan ruang angkasa beserta isinya adalah untuk mengoptimalkan keuntungan bagi seluruh rakyat Indonesia. Menurut Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar 1945 (UUD 1945), "bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan digunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, Tujuan terbesar pemanfaatan fungsi bumi, air, ruang angkasa, dan sumber daya alam adalah untuk sebesar-besar kemakmuran masyarakat".¹

Oleh karena itu, pengaturan pemanfaatan sumber daya lahan sangat penting untuk mencapai tujuan nasional Indonesia, khususnya

¹ Effendi Perangin, 1991, *Praktek Permohonan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Rajawali Press, hlm 5.

untuk memastikan kesejahteraan yang maksimal bagi warganya. Untuk mencapai tujuan ini, negara Indonesia yang mewakili bangsa Indonesia, berfungsi sebagai otoritas tertinggi yang diberi kemampuan untuk mengawasi, mengatur, dan mengelola fungsi tanah, air, dan ruang, bersama dengan sumber daya alam di dalamnya, untuk memastikan keadilan. Negara, yang mewakili kekuatan kolektif masyarakat, memberikan wewenang untuk mengatur tanah demi memastikan kesejahteraan warga, yang disebut sebagai hak negara untuk menguasai.

Hak penguasaan negara diatur lebih lanjut dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria (UUPA), negara sebagai entitas penguasa memiliki wewenang sebagaimana diuraikan dalam pasal tersebut yaitu:

“Hak menguasai dari negara termaksud dalam ayat 1 pasal ini memberi wewenang untuk: (a) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (b) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan; bumi, air dan ruang angkasa, dan (c) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”.²

Negara sebagai penguasa memiliki kekuasaan mengatur berbagai hak atas tanah berdasarkan Pasal 16 ayat (1) UUPA. Pengalihan berbagai macam status kepemilikan tanah baik kepada orang perseorangan maupun yang berbadan hukum tidak saja melimpahkan kekuasaan kepada mereka untuk mengelola tanah menurut hak yang diberikan, tetapi juga membebankan kewajiban terhadap tanah tersebut selama tidak

² Boedi Harsono, 2004, *Hukum Agraria Indonesia Himpunan Peraturan Peraturan Hukum Tanah*, Jakarta: Penerbit Djambatan, hlm 6.

bertentangan dengan batasan-batasan peraturan yang berlaku. Untuk menjamin kepastian hukum, pihak pemerintah meminta pemegang hak untuk mendaftarkan hak atas tanahnya.³

Jenis-jenis hak atas tanah mencakup hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, serta hak-hak lain yang tidak tercantum di atas yang akan diatur oleh Undang-undang (UU). Berbagai hak tersebut, diperlukan peran pejabat yang diamanatkan oleh UU untuk mengatur penguasaan hak-hak tersebut, sehingga tujuan negara dalam bidang agraria dapat tercapai, yaitu menjamin kepastian hukum bagi warga negara Indonesia dalam penguasaan tanah, demi pelaksanaan pembangunan nasional Indonesia.

Dalam hal tersebut menunjukkan bahwa tidak dapat dipungkiri hubungan manusia dengan tanah sangat penting, karena tanah merupakan sarana kelangsungan hidup dan kehidupan masyarakat. Apabila hak-hak penguasaan atas tanah beralih kepada pihak lain, bukan hanya akan menyebabkan kehilangan sumber kehidupan, melainkan pula akan mempunyai dampak terhadap nilai-nilai sosial maupun identitas budaya masyarakat yang bersangkutan. Oleh karena itu, persoalan-persoalan yang menyangkut tanah merupakan persoalan yang sensitif.

Salah satu akses yang berpotensi menghilangkan hak-hak

³ Nia Kurniati, 2016, *Hukum Agraria Sengketa Pertanahan Penyelesaiannya Melalui Arbitrase Dalam Teori dan Praktek*, Bandung: PT.Refika Aditama, hlm 2.

masyarakat terhadap tanah yang bersangkutan, antara lain pelaksanaan kegiatan pembangunan di berbagai bidang yang memerlukan ketersediaan tanah. Sementara itu, ketersediaan tanah menjadi semakin sempit yang disebabkan oleh bertumpuknya berbagai kebutuhan yang bertumpukan satu dengan lainnya dalam satu konflik kebutuhan, yang pada gilirannya menjadikan tanah sebagai titik taut antara pembangunan dan kehidupan.

Rangkaian upaya pembangunan tersebut memuat kegiatan yang tanpa henti dengan menaikkan tingkat kesejahteraan masyarakat dari generasi ke generasi. Benturan kepentingan yang menimbulkan konflik pertanahan di masyarakat akan terus terjadi seiring dengan meningkatnya kebutuhan akan tanah, baik antar individu, antar individu dengan pemerintah, maupun antar sektor. Sengketa pertanahan merupakan hal yang lumrah saat ini dan umumnya berkaitan dengan kepastian hukum hak atas tanah.

Dalam menghadapi pertumbuhan penduduk yang pesat, hak atas tanah memegang peranan penting dalam kehidupan, namun pada saat yang sama ketersediaan tanah semakin terbatas dan tuntutan kepemilikan atau penguasaan hak atas tanah semakin meningkat. Registrasi tanah yang adil diperlukan untuk menghadirkan kepastian hukum mengenai status kepemilikan tanah masyarakat.

Pencatatan dalam registrasi tanah menjadi penting untuk memberikan kepastian hukum bagi para pemegang hak atas tanah. "Pasal 19 ayat (1) UUPA menetapkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum di

seluruh wilayah Indonesia, pemerintah dapat mengadakan pendaftaran tanah dengan mengadakan pengaturan yang ditetapkan dalam pengawasan pemerintah”.⁴ Pengaturan ini merupakan komitmen pemerintah untuk mengendalikan dan melaksanakan pendaftaran tanah. Peraturan Pemerintah (PP) yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA adalah PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang kemudian diperbaharui dengan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Mengingat pentingnya hak-hak kedatangan dan perluasan bagian kedatangan, penggunaan UUPA dan kontrol pelaksanaannya memerlukan tindakan yang lebih komprehensif untuk pertukaran hak-hak kedatangan. Peralihan hak sampai saat ini tidak lagi dilakukan oleh kepala desa/kepala suku atau secara informal, tetapi harus melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang ditunjuk oleh Jawatan Agraria/BPN, yang meliputi wilayah satu kabupaten/kelurahan dan terdiri atas seorang pejabat dari satu atau beberapa kabupaten/kelurahan. Setiap wilayah akan memiliki satu atau lebih PPAT, namun untuk kecamatan yang belum memiliki PPAT, camat yang memimpin wilayah tersebut akan ditunjuk sebagai PPAT sementara sesuai dengan jabatannya.

Mengingat pentingnya hak atas tanah dan semakin besarnya peran tanah, implementasi UUPA dan peraturan pelaksanaannya memerlukan pengaturan peralihan hak atas tanah yang lebih komprehensif. Peralihan hak saat ini belum dapat dilaksanakan oleh kepala desa/suku atau secara

⁴ Lihat Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 UUPA Pasal 19 Ayat (1)

informal, namun harus dilakukan oleh PPAT. Pejabat PPAT ditunjuk oleh Menteri Pertanahan dan Agraria, meliputi wilayah satu Kabupaten/Kelurahan dan terdiri atas seorang pejabat dari satu atau lebih kabupaten/kelurahan. Setiap kabupaten akan mempunyai satu atau lebih PPAT, namun pada kecamatan yang tidak memiliki PPAT, camat yang memimpin wilayahnya akan diangkat sebagai PPAT sementara berdasarkan jabatannya.

Oleh karena itu peranan dan fungsi kantor Badan Pertanahan Nasional (BPN) kabupaten/kota dalam kaitannya dengan pelaksanaan registrasi tanah sangat penting dalam melaksanakan beberapa tujuan dan fungsi Badan Pertanahan Nasional RI (BPN RI). Seluruh kantor BPN melakukan modernisasi pelayanan pendaftaran tanah secara elektronik dan melaksanakan reformasi birokrasi dalam mendukung layanan publik yang prima.

Namun, dalam kenyataannya pendaftaran tanah belum bisa dilakukan secara merata dan maksimal dikarenakan formasi untuk PPAT di wilayah Kabupaten/Kecamatan tidak merata, masih banyak wilayah Kabupaten/Kecamatan khususnya di Kabupaten Buton Provinsi Sulawesi Tenggara belum terdapat PPAT. Pelaksanaan pendaftaran tanah atau pembuatan akta tanah memerlukan seorang PPAT yang berwenang untuk menyusun akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di Kabupaten Buton, Provinsi Sulawesi Tenggara, tidak dapat dilaksanakan.

Kabupaten Buton merupakan salah satu kabupaten di Sulawesi Tenggara. Kabupaten Buton terletak di pulau Buton yang merupakan pulau terbesar di luar pulau induk Sulawesi, yang menjadikannya pulau ke -130 terbesar di dunia. Ibu kota kabupaten ini terletak di Kota Bau-Bau, Namun sejak tahun 2003, dilakukan pemindahan ibu kota ke Pasar wajo berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 29 Tahun 2003. Kabupaten Buton memiliki wilayah daratan seluas 1.182,40 km², dimana pada tahun 2014 mengalami pemekaran menjadi 3 (tiga) kabupaten, yakni Kabupaten Buton, Kabupaten Buton Selatan dan Kabupaten Buton Tengah. Sehingga Kabupaten Buton menjadi 7 (tujuh) Kecamatan, 12 (dua belas) Kelurahan dan 83 (delapan puluh tiga) Desa.⁵ Sehubungan dengan pemekaran wilayah ini, Pejabat PPAT di wilayah tersebut memilih wilayah kerja pada pemekaran kabupaten lain sebagaimana diatur pada Pasal 6 Peraturan Badan Pertanahan Republik Indonesia (Perkaban BPN RI) Nomor 1 Tahun 2006 mengenai perubahan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT, yaitu sebagai berikut:

- 1) Pada saat suatu wilayah dimekarkan menjadi 2 (dua) atau lebih, PPAT harus memilih salah satu wilayah tersebut sebagai wilayah kerjanya. Apabila pemilihan tersebut tidak dilakukan tepat waktu, maka wilayah kerja PPAT sesuai dengan pengangkatannya.
- 2) Pemilihan daerah kerja PPAT paling lambat 1 (satu) tahun sejak UU pemekaran wilayah yang baru tersebut diundangkan.

⁵ Butonkab.go.id.<https://butonkab.go.id>

- 3) Kantor BPN wilayah pemekaran masih berfungsi sebagai kantor perwakilan, PPAT dapat membuat akta yang mencakup wilayah Kantor Pertanahan induk paling lama 1 (satu) tahun sejak UU tersebut disahkan.
- 4) Jika Kantor BPN wilayah pemekaran belum terbentuk, PPAT di wilayah kerja wilayah pemekaran hanya dapat membuat akta daerah pengangkatannya.⁶

Oleh karena terjadinya pemekaran wilayah maka tidak ada lagi PPAT pada wilayah ini, sehingga untuk melakukan pencatatan/registrasi tanah ditunjuklah seorang Camat sebagai PPAT Sementara pada satu wilayah kecamatan atau Kepala BPN sebagai PPAT Khusus pada satu wilayah kabupaten/kota. Penunjukan PPAT pada wilayah yang tidak terdapat PPAT dijelaskan lebih lanjut pada Pasal 5 ayat (3) PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT berbunyi:

“a). 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; b).Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara; dan c.) Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas *resiprositas* sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus”.⁷

⁶ Pasal 6 Peraturan Badan Kepala Pertanahan Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang perubahan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT

⁷ Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Berdasarkan pasal tersebut di atas, maka penunjukan Camat sebagai PPAT sementara tidaklah menjawab semua permasalahan yang ada di kecamatan-kecamatan pada wilayah Kabupaten Buton, mengingat jabatan Camat adalah jabatan politis, yang mana jika terjadi perbedaan kepentingan politik Kepala Daerah maka akan mempengaruhi posisi Camat suatu kecamatan yang terkadang langsung dilakukan pergantian Camat, sehingga secara otomatis jika tidak lagi memegang jabatannya maka kedudukan sebagai PPAT Sementara berakhir menurut Pasal 8 Ayat (2) PP No. 37 Tahun 1998 sebagaimana diubah pada Pasal 8 Ayat (3) PP No. 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Selain itu, pengetahuan Camat sangat minim mengenai pengangkatan PPAT Sementara sehingga banyak dari mereka yang tidak memasukkan permohonan untuk diangkat menjadi PPAT Sementara, Camat banyak yang tidak diangkat menjadi PPAT Sementara karena penunjukannya tidak secara langsung melainkan harus memasukkan permohonan pengangkatan pada kementerian Agraria dan Tata Ruang melalui Kantor Wilayah Pertanahan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Daerah kerja PPAT Sementara/Camat sangat terbatas, yaitu hanya pada 1 (satu) wilayah kecamatan. Untuk wilayah Kabupaten Buton yang sangat luas, memiliki 7 kecamatan yang saling berjauhan dengan Kantor Pertanahan Kabupaten Buton sehingga akses untuk melakukan pendaftaran tanah membutuhkan waktu dan biaya yang banyak dikarenakan antara kantor camat dan Kantor Pertanahan yang jaraknya

sangat jauh. Sehingga pelayanan terhadap masyarakat sangat lambat pada proses penandatanganan akta dan pendaftaran tanah butuh waktu yang cukup lama untuk di proses.

Oleh karena itu, pengangkatan Camat di setiap kecamatan tidak cukup efektif. Akibatnya, masyarakat meminta Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Buton untuk diangkat menjadi PPAT Khusus untuk membantu menjalankan proses pendaftaran tanah di Kabupaten Buton. Dengan mempertimbangkan peraturan saat ini, penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT sama dengan penunjukan PPAT lainnya; satu-satunya perbedaan adalah bahwa dia ditunjuk karena jabatannya sebagai Kepala Kantor Pertanahan, dan tidak diperlukan pendidikan khusus untuk menjadi PPAT. Tujuan pengangkatan Kepala Kantor sebagai PPAT Khusus adalah untuk membuat akta tertentu di wilayah yang belum/tidak terdapat PPAT.

PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT membentuk dasar hukum untuk berdirinya PPAT. Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa

"Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas tanah."⁸

⁸ *Ibid*

Selain itu, menurut Pasal 2 ayat (1) dan Pasal 2 ayat (2) mengatur tugas pokok PPAT, yang berbunyi:

“1). PPAT bertugas pokok melaksanakan 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; dan 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 (HGU)/Hak Pakai atas tanah hak milik; g. Pemberian hak tanggungan; dan h. Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan”.⁹

Menurut Pasal 3 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT Nomor 37 Tahun 1998, kewenangan PPAT diatur sebagai berikut::

“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”.¹⁰

PPAT memiliki wewenang menerbitkan akta otentik berupa alat bukti surat diberi tanggal dan ditandatangani oleh pejabat publik yang diberi wewenang yang memuat hak-hak atau peristiwa-peristiwa yang dapat dibuktikan yang menjadi dasar suatu perjanjian. Oleh karena itu, dokumen yang dibuat PPAT harus memiliki kekuatan hukum sehingga dapat digunakan sebagai alat bukti yang sah dan mengikat dalam hal apa pun.

Untuk menunjukkan peran penting PPAT, PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT Pasal 1 ayat (3) menyatakan bahwa

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

“PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus”.¹¹

Keberadaan PPAT Khusus sesuai ketentuan di atas diharapkan menjawab kebutuhan masyarakat khususnya pada wilayah atau daerah yang memang terdapat program pemerintah tertentu yang memerlukan peran PPAT Khusus, sehingga peranannya sesuai ketentuan pasal tersebut di atas yakni membuat akta-akta khusus sesuai dengan penunjukannya.

Sedangkan mengenai Tugas dan Kewenangan PPAT Khusus sangat jelas diatur pada Pasal 2 ayat (3) PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, “yaitu PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya”.¹² Penunjukan Kepala BPN sebagai PPAT Khusus di wilayah Kabupaten Buton oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (ATR/BPN RI) adalah hal yang tepat demi melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan di bidang pertanahan khususnya mengenai peralihan dan pendaftaran tanah. Namun, hal lain yang harus diperhatikan pada penunjukan PPAT Khusus tersebut adalah mengenai kewenangan apa saja yang dapat dilakukan oleh seorang PPAT Khusus dalam

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

melaksanakan fungsinya sebagai Kepala BPN dan sekaligus sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Mengingat pentingnya fungsi dan tugas Kepala BPN sebagai PPAT Khusus, peraturan perundang-undangan dan peraturan pemerintah lainnya harus jelas mengatur wewenang untuk menjalankan tugas dan fungsi tersebut. Namun berdasarkan pra-penelitian yang penulis lakukan di kantor Perbankan di Kabupaten Buton, terdapat Penggunaan Jasa PPAT khususnya dalam Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh PPAT Khusus terhadap pengambilan fasilitas kredit oleh masyarakat di Kabupaten Buton. Hal ini yang menjadi konsen/daya tarik penulis untuk melakukan penelitian karena menurut penulis, apakah Kepala Kantor Pertanahan telah melaksanakan fungsinya sebagai PPAT Khusus sudah sesuai dengan Surat Keputusan Penunjukannya, peraturan perundang-undangan dan/atau peraturan pelaksana lainnya, dan akta-akta yang dibuat oleh PPAT Khusus tersebut apakah telah sesuai dengan kewenangannya sebagai PPAT Khusus, sementara menurut penulis akta-akta tersebut seharusnya dibuat oleh PPAT dari unsur notaris maupun PPAT Sementara dari unsur Camat sebagaimana diatur pada Pasal 1 ayat (3) dan Pasal 2 ayat (3) PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Lebih lanjut penulis juga tertarik untuk meneliti, bagaimana keabsahan akta-akta yang telah dibuat oleh PPAT Khusus tersebut, dan bagaimana konsekuensi atas akta-akta yang dibuatnya tersebut jika terjadi

permasalahan dikemudian hari, yang mana menurut pendapat penulis terdapat perbedaan kewenangan PPAT dan PPAT Khusus dalam melaksanakan fungsi dan tugasnya sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton.

Seiring dengan penyusunan proposal penelitian ini, penulis menemukan perkembangan terbaru bahwa pada beberapa bulan yang lalu di kabupaten Buton kini telah memiliki PPAT dari unsur notaris dan PPAT Sementara dari unsur Camat. yang menjadi pertanyaan penulis jika formasi PPAT telah ada di suatu wilayah kerja, apakah Kepala Kantor Pertanahan harus berhenti menjabat sebagai PPAT Khusus dan melaksanakan fungsi utamanya menjadi Kepala Kantor Pertanahan ataukah masih dapat melanjutkan jabatannya sebagai PPAT Khusus.

Selanjutnya jika Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus sudah tidak menjabat lagi menjadi PPAT Khusus, bagaimana terkait tanggung jawab akta-akta yang sudah dibuatnya sewaktu menjabat menjadi PPAT Khusus. Maka penulis menganggap bahwa kewenangan Kepala BPN sebagai PPAT Khusus seharusnya sudah tidak ada karena berdasarkan dasar penunjukan PPAT Khusus sebagaimana diatur pada Pasal 21 PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, yaitu "Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh Kepala Badan untuk perbuatan hukum tertentu".¹³

Berdasarkan hal tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk

¹³ *Ibid*

melakukan penelitian tentang pelaksanaan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus, sebelum terdapat PPAT dan setelah terdapat PPAT dari unsur Notaris maupun dari unsur Camat. Karena sudah sepatutnya tanggung jawab atas akta yang telah dibuat oleh Kepala BPN pada saat menjabat sebagai PPAT Khusus tidak terlepas begitu saja.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis mengangkat suatu masalah:

1. Bagaimana pelaksanaan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton?
2. Bagaimana keabsahan akta-akta yang dibuat oleh PPAT Khusus?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kewenangan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton Sulawesi Tenggara.
2. Untuk mengetahui keabsahan atas akta-akta yang dibuat oleh PPAT Khusus.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat dari penelitian ini antara lain:

1. Penelitian ini diharapkan untuk pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi dan meningkatkan wawasan keilmuan bidang yang diteliti, khususnya tentang PPAT Khusus.
2. Melalui penelitian ini diharapkan menjadi dasar hukum bagi

pemegang kewenangan tertentu dalam rangka pengambilan keputusan kebijakan publik yang penting, yang berimplikasi luas bagi orang banyak agar pada saat nanti kebijakan tersebut terlaksana sesuai harapan Masyarakat.

E. Orisinalitas Penelitian

Nama Penulis	: Darniaty Asis	
Judul Tulisan	: Konsistensi Pengangkatan dan Penunjukan Camat Sebagai PPAT Sementara (PPATS)	
Kategori	: Tesis	
Tahun	: 2013	
Perguruan Tinggi	: Magister Kenotariatan, Universitas Hasanuddin	
	Uraian	Penelitian Terdahulu
Isu dan Permasalahan	: Melakukan Penelitian terhadap PPATS di Kota Makassar dan Kabupaten Enrekang mengenai konsistensi pelaksanaan pengangkatan jabatan Camat di Kota Makassar dan pengangkatan Camat di Kabupaten Enrekang, yang mana kedua wilayah tersebut dijadikan sebagai	Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton berdasarkan Pasal 3 Ayat 2 dan Pasal 5 Ayat 3 huruf b PP 37 Tahun 1998, yang mana kewenangan mengenai PPAT Khusus tersebut diatur pada pasal di atas, tidak sesuai dengan

<p>bahan perbandingan dalam melaksanakan pengangkatan Camat. Tugas dan kewajibannya apakah telah sesuai dengan Peraturan yang berlaku yaitu Pasal 5 PP Nomor 37 Tahun 1998 ayat (3) huruf a PP No.37 Tahun 1998 yaitu untuk melayani Masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT , maka ditunjuklah Camat menjadi PPATS Pada penelitian ini menunjukkan bahwa Formasi PPATS di Kota Makassar dan Kabupaten Enrekang tidak menjawab permasalahan yang ada pada daerah masing-</p>	<p>pelaksanaan kewenangan yang dilaksanakan oleh PPAT Khusus, yakni membuat akta-akta yang bukan mengenai program-program pemerintah tertentu maupun akta khusus untuk negara sahabat, tetapi membuat akta-akta yang dibuat oleh PPAT pada umumnya yakni membuat akta PPAT dari unsur Notaris dan PPAT dari Unsur Camat. Olehnya itu penulis ingin meneliti apakah Kepala Kantor Pertanahan telah melaksanakan fungsi dan tugasnya sesuai dengan kewenangan yang diatur oleh peraturan perundang-undangan dan bagaimana pula akta-akta yang dibuat</p>
--	--

<p>masing karena Camat tidak melaksanakan tugas dan kewajibannya seperti yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.</p>	<p>oleh PPAT Khusus tersebut apakah dapat menjadi alat bukti yang otentik dan memberi kepastian hukum kepada para pihak yang membuat akta.</p>
<p>Teori pendukung : 1. Teori Kewenangan 2. Teori Kedudukan Hukum</p>	<p>1. Teori Kewenangan 2. Teori Keabsahan</p>
<p>Metode penelitian : Penelitian Sosioyuridis</p>	<p>Penelitian Empiris</p>
<p>Metode Pendekatan : 1. Pendekatan Perundang-undangan 2. Pendekatan Konsep 3. Pendekatan Sosiologis</p>	
<p>Hasil dan Pembahasan</p>	
<p>Penelitian Terdahulu</p>	<p>Penelitian Ini</p>
<p>Hasil Penelitian menunjukkan bahwa konsistensi pelaksanaan pengangkatan Camat sebagai PPATS dan eksistensi Camat sebagai PPATS tidak dibutuhkan sebagai PPATS</p>	<p>1. Pelaksanaan kewenangan Kepala Kantor pertanahan sebagai PPAT Khusus di Kabupaten Buton dapat dilihat pada 2 pendekatan yakni pendekatan normatif, dasar kewenangan Kepala Kantor</p>

<p>melainkan sebagai kepala wilayah. Prosedur pelaksanaan permohonan Camat menggunakan 2 (dua) cara yakni kolektif dan perorangan. Kinerja Camat banyak mengalami kendala akibat keterbatasan pengetahuan mengenai pertanahan. Di Kabupaten Enrekang, eksistensi Camat masih sangat dibutuhkan karena PPAT masih kurang. Pelaksanaan permohonan pengangkatan sesuai dengan peraturan yaitu bermohon secara perorangan. Kinerja Camat sebagai PPATS banyak mengalami kendala dan tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku.¹⁴</p>	<p>Pertanahan ditunjuk sebagai PPAT Khusus diatur pada Pasal 1 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, yang menegaskan bahwa Kepala Kantor Pertanahan dapat ditunjuk sebagai pejabat PPAT guna untuk melaksanakan tugas PPAT yakni melayani masyarakat dalam membuat akta-akta untuk program-program pemerintah tertentu atau akta untuk negara sahabat. Dan pada pendekatan empiris, Kepala Kantor Pertanahan melaksanakan jabatannya sebagai PPAT Khusus tidaklah sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) dan Pasal 5 Ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 mengenai pelaksanaan tugas dan fungsinya</p>
--	--

¹⁴ Darniaty Asis, 2013, *Konsistensi Pengangkatan dan Penunjukan Camat Sebagai PPAT Sementara (PPATS)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm 116.

sebagai PPAT Khusus, yakni membuat akta-akta Jual Beli, Akta Hibah dan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang ketiga jenis akta-akta tersebut bukanlah program-program pemerintah sebagaimana diatur pada ketentuan normatifnya, namun demi memberikan pelayanan kepada masyarakat pada wilayah yang belum cukup terdapat PPAT maka berdasarkan pertimbangan asas-asas umum pemerintahan yang baik maka akta-akta tersebut dibuat.

2. Akta-akta yang dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dapat dikatakan sah karena akta-akta yang dibuat memenuhi syarat sah pembuatan suatu akta PPAT yakni syarat formil berkaitan dengan wewenang dan prosedur,

	<p>sedangkan syarat materiil berkaitan dengan substansi yang ke semua unsur tersebut telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik.</p>
<p>Desain Kebaruan Tulisan/Kajian</p>	<p>: Pada penulisan ini, penulis mengkaji mengenai Fungsi dan tugas Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus, apakah telah sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 khususnya pada Pasal 3 Ayat 2 dan Pasal 5 Ayat 3 huruf b mengenai penunjukan dan kewenangan PPAT Khusus. Dan menurut penulis pada penelitian ini belum ada yang pernah membahas mengenai penelitian ini karena penunjukan PPAT Khusus sangat terbatas, hanya pada keadaan-keadaan dan wilayah tertentu saja.</p>

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Landasan Teori

1. Teori Kewenangan

Secara bahasa, kata “kewenangan” berasal dari kata “wewenang” yang berarti hak dan kekuasaan untuk bertindak, atau kewenangan untuk mengambil keputusan, memberikan perintah, dan mendelegasikan tanggung jawab kepada orang lain.

“Wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak; kewenangan; kekuasaan membuat keputusan, memerintah, dan melimpahkan tanggung jawab kepada orang lain; Hak fungsi yang boleh tidak dilaksanakan”.¹⁵

Pengertian Kewenangan dan wewenang adalah dua hal yang berbeda tapi masih satu kesatuan yang saling berhubungan, Wewenang adalah kekuasaan formal, suatu kekuasaan yang timbul dari kekuasaan yang diberikan UU, namun wewenang hanya menyangkut bagian-bagian tertentu dari wewenang tersebut. Di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbe voegdheden*). “Kewenangan adalah ruang lingkup perbuatan hukum publik dan ruang lingkup kekuasaan negara, yang meliputi tidak hanya kekuasaan untuk mengambil keputusan pemerintahan (*bestuur*), tetapi juga penerbitan dan pembagian kekuasaan dan wewenang yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas terutama ditentukan oleh

¹⁵ <https://kbbi.web.id/wenangan>

peraturan Perundang-undangan”.¹⁶

Kewenangan dalam hukum Administrasi Pemerintahan pada Pasal 1 angka 6 UU No. 30 Tahun 2014, Kewenangan pemerintah yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan badan dan/atau pejabat pemerintah atau penyelenggara negara lainnya untuk bertindak dalam domain hukum publik. Sedangkan wewenang menurut Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 yaitu sebagai berikut:

“Wewenang adalah hak yang dimiliki oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan atau penyelenggara negara lainnya mengambil keputusan dan/atau tindakan dalam penyelenggaraan pemerintahan”.¹⁷

Dalam penyelenggaraan negara, badan atau pejabat memerintah dalam mengambil keputusan harus sesuai dengan syarat-syarat sah keputusan yang meliputi:

1. “Ditetapkan oleh pejabat yang berwenang;
2. Dibuat sesuai prosedur;
3. Substansi yang sesuai dengan objek keputusan”.¹⁸

Keabsahan suatu keputusan didasarkan pada ketentuan peraturan perundang-undangan serta asas-asas umum pemerintahan yang baik, Keputusan hanya dapat dilakukan pencabutan apabila terdapat cacat: (1) wewenang (2) prosedur; dan atau (3) substansi. “Pasal 66 Ayat (1) UU

¹⁶ W.Riawan Tjandra, 2018, *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm 96

¹⁷ Pasal 1 angka 5 dan angka 6 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014

¹⁸ MM. Thanisa Dita Murbarani, 2021, Pembaharuan Hukum Administrasi Negara dalam Reformasi Hukum Agraria di Era Digital, Prosiding Webinar Nasional HAN FH UII 2021, Yogyakarta, hlm, 75.

Administrasi Pemerintahan mengatur keputusan hanya dapat dibatalkan apabila cacat: (1) wewenang (2) prosedur; dan atau (3) substansi”.¹⁹

“Keputusan dan/atau tindakan tidak sah apabila: a. dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang tidak berwenang; b. dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintahan yang melampaui kewenangannya; c. dibuat oleh badan dan/atau pejabat pemerintah yang tidak sewenang-wenang”.²⁰

Pada Pasal 56 UU Administrasi Pemerintahan keputusan menjadi tidak sah jika terdapat cacat wewenang, sedangkan keputusan menjadi batal/dapat dibatalkan jika terdapat cacat prosedur dan/atau substansi sebagai berikut:

1. Pada aspek kewenangan/wewenang

Apabila kewenangan cacat wewenang (tindakan yang melampaui wewenang, mencampur adukkan wewenang, bertindak sewenang-wenang) maka akibat hukum dari keputusan dapat dibatalkan apabila telah diuji dan adanya ketetapan pengadilan yang inkra.

2. Pasal 52 Ayat (1) huruf b Undang-undang Administrasi Pemerintahan salah satu bentuk prosedur dapat dibuat dalam standar operasional prosedur. Jika tidak ada, pengujian prosedurnya diserahkan kepada kebijakan pejabat/badan pemerintah atau Hakim.

3. Penjelasan Pasal 64 ayat (1) huruf c Undang-undang Administrasi

¹⁹ Undang-undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan Pasal 66 Ayat (1).

²⁰ DesriTiaraSalsabila, 2020, sumber kewenangan pemerintahan, hlm, 4. <https://doi.org/10.31219/osf.io/zvsj2>

Pemerintahan, yang dimaksud dengan “cacat substansi” antara lain: (a) keputusan tidak dilaksanakan oleh penerima keputusan sampai batas waktu yang ditentukan; (b) fakta-fakta dan syarat-syarat hukum yang menjadi dasar keputusan telah berubah; (c) keputusan dapat membahayakan dan merugikan kepentingan umum; (d) keputusan tidak digunakan sesuai dengan tujuan yang tercantum dalam isi keputusan”.²¹

Berdasarkan uraian di atas, penulis menyimpulkan bahwa pelaksanaan kekuasaan harus sesuai dengan apa yang ditentukan dalam UU dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (UAPB), jika tidak sesuai dengan apa yang ditentukan maka keputusan tersebut salah secara hukum.

Lebih lanjut mengenai teori kewenangan yang diuraikan oleh H.D.Stoud, seperti dikutip Ridwan HB, menyatakan bahwa: “Kewenangan adalah keseluruhan aturan-aturan yang berkenan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik di dalam hubungan hukum publik”.²²

Ada 2 unsur dalam pengertian dari konsep kewenangan tersebut di atas yaitu:

- a. Adanya aturan-aturan hukum; dan

²¹ Zaka Firma Aditya et al.2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia)*, Depok: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 155

²² *Ibid*

b. Sifat hubungan hukum.

Suatu wewenang dapat dialihkan kepada suatu instansi untuk melaksanakannya, kewenangan tersebut harus terlebih dahulu diatur dalam peraturan perundang-undangan, baik dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah atau peraturan yang lebih rendah. "Sifat hubungan hukum adalah sifat hubungan dan adanya hubungan, ikatan, kekerabatan atau acuan hukum, hubungan hukum privat dan publik".²³

Lebih lanjut DR. H.Salim HS, S.H.,M.S. menyatakan pengertian teori kewenangan (*authority theory*) merupakan sebuah teori yang mempelajari dan menganalisis kekuatan lembaga pemerintah untuk menjalankan kekuasaan baik dalam hukum publik maupun hukum privat. Unsur-unsur yang tercantum dalam teori kewenangan, meliputi:

1. Adanya kekuasaan;
2. Adanya organ Pemerintah; dan
3. Sifat hubungan hukumnya.

Dari ketiga unsur di atas, maka dijelaskan bahwa kewenangan muncul karena adanya kekuasaan dari organ pemerintah yang mempunyai tugas untuk menjalankan roda pemerintahan yang memiliki sifat hubungan hukum yakni hubungan yang menimbulkan akibat hukum. Akibat hukum adalah timbulnya hak dan kewajiban.²⁴

²³ Zaka Firma Aditya et al.2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia)*, Depok: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 193

²⁴ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani.2013, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 185

Apabila dilihat dari sifatnya, menurut Zaka Firma Aditya, dkk, wewenang dapat dikategorikan ke dalam tiga macam, yakni (1) wewenang yang bersifat terikat, (2) wewenang yang bersifat fakultatif (pilihan), (3) wewenang yang bersifat bebas. “Hal tersebut berkaitan dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan-keputusan (*besluiten*) dan ketetapan-ketetapan (*beschikingen*) oleh organ pemerintah sehingga dikenal adanya keputusan yang bersifat terikat dan bebas”.²⁵

Wewenang mengikat terbentuk ketika peraturan dasar menentukan keadaan dan waktu di mana wewenang tersebut dapat dilaksanakan, atau ketika peraturan dasar menentukan isi dan keputusan yang harus dibuat. Wewenang fakultatif muncul ketika badan administrasi atau pejabat publik Negara yang bersangkutan tidak diwajibkan untuk menggunakan wewenangnya atau ketika ia memiliki hak untuk memilih, meskipun pilihan ini terbatas pada pertanyaan atau kasus tertentu yang ditentukan oleh peraturan dasar. Di sisi lain, kebebasan muncul ketika peraturan dasar memberikan otonomi/kebebasan kepada badan atau pejabat administrasi dan pejabat publik untuk menentukan isi keputusan yang akan diambil.

Kewenangan Kepala BPN sebagai PPAT Khusus pada hal ini adalah kewenangan yang bersifat terikat, terikat pada ketentuan Peraturan Pemerintah pada Pasal 3 Ayat (2) dan Pasal 5 Ayat 3 Huruf b sehingga dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kepala BPN harus mematuhi

²⁵ Zaka Firma Aditya et al.2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia)*, Depok: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 193

apa yang ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang mengaturnya..

Selanjutnya apabila dilihat dari sumber perolehannya, wewenang dapat diperoleh dari atribusi, delegasi dan mandat sebagaimana dikemukakan oleh H.D.Van Wijk/Willeam Konijnenbelt, sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.

Kewenangan atribusi adalah suatu bentuk kewenangan yang diberikan UU kepada badan atau pejabat pemerintah, dalam hal ini BPN, yang merupakan lembaga negara non-kementerian, yang bertugas melaksanakan fungsi pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. "Lembaga ini dibentuk untuk melaksanakan tugas pemerintahan dari Presiden, yang berada di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden atau Menteri".²⁶

Berdasarkan hal ini, kewenangan yang diperoleh melalui alokasi tersebut diberikan kepada PPAT, sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat dokumen-dokumen otentik yang berkaitan dengan pertanahan, untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan pendaftaran tanah.

- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu

²⁶ Pasal 1 Ayat 1 Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional,

organ pemerintahan kepada organ pemerintahan yang lainnya.

Kewenangan PPAT ini diperoleh secara delegasi sebagaimana diatur pada Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, pemerintah melimpahkan kewenangannya kepada PPAT. Kewenangan tersebut dapat dilihat sebagai berikut:

- 1) Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala BPN, kecuali untuk kegiatan-kegiatan tertentu yang ditugaskan kepada pejabat lain berdasarkan peraturan yang berlaku.
- 2) Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala BPN dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu menurut peraturan yang berlaku.

Dari uraian di atas, kita dapat melihat bahwa pemerintah, dalam hal ini BPN, memiliki kewenangan untuk mengalokasikan dan berdasarkan kewenangan tersebut dilimpahkan kepada PPAT. Pelimpahan wewenang dari BPN kepada PPAT sebagai penerima delegasi tersebut memerlukan pengalihan tanggung jawab dan kewajiban kepada PPAT. BPN sebagai pemberi kuasa kemudian tidak dapat lagi melaksanakan kuasa tersebut, kecuali jika pemberi kuasa menganggap terdapat pertentangan atau kontradiksi dalam pelaksanaan kuasa tersebut, sepanjang pemberi kuasa mencabut kembali kuasa tersebut dengan memenuhi asas "*contrarius actus*".

Artinya, pendelegasian dapat dicabut kembali oleh penerima delegasi apabila ia menganggap terdapat pertentangan dengan konsep dasar pendelegasian.

- c. Mandat “terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya”.²⁷

Dalam pemerintahan, mandat adalah penyerahan wewenang dari pejabat atau badan pemerintah yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan pemerintah yang lebih rendah. Dalam hukum administrasi, mandat adalah pelimpahan wewenang dari pejabat atau badan pemerintah yang lebih tinggi tingkatannya kepada pejabat atau badan pemerintah yang lebih rendah tingkatannya, dengan tanggung jawab dan pertanggungjawaban berada pada pemberi mandat. Oleh karena itu, dikatakan juga bahwa mandat adalah tugas, bukan kekuasaan, mandat adalah meminjamkan wewenang kepada pihak lain untuk melakukan atas nama pemberi tugas.

Salah satu ciri dari pelimpahan dalam bentuk mandat adalah kewenangan dari si pemberi mandat dapat diturunkan tidak hanya satu layer ke bawah, namun dapat diturunkan beberapa layer ke bawah. Sebagai contoh Menteri keuangan dapat memberikan mandat langsung kepada Kepala seksi.

²⁷ Zaka Firma Aditya et al., 2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia)*, Depok: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 194

Adapun ciri-ciri dari pelimpahan dalam bentuk mandat dapat kita lihat sebagai berikut:

- 1) Hakikat dari mandat adalah penugasan
- 2) Tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab gugat tetap ada pada pemberi mandat
- 3) Tanggung jawab pribadi karena mal administrasi (antara lain melawan hukum, penyalahgunaan wewenang, gratifikasi, dll), menjadi tanggung jawab pelaku (*tidak ada vicarious liability, tidak ada superior respondeat*).
- 4) Setiap saat pemberi mandat dapat menggunakan sendiri wewenang yang sudah dimandatkan tersebut;
- 5) Bentuk dari tata naskah dinasnya biasanya berupa a.n (atas nama), u.b (untuk beliau), dan a.p (atas perintah).s

Dari pendapat para ahli hukum yang dikutip di atas, jelaslah bahwa kewenangan yang diberikan oleh hukum harus dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip dasar kewenangan. Secara khusus, pejabat administrasi harus bertindak dan mengambil keputusan berdasarkan kewenangan yang dimilikinya dan kewenangan yang dijalankannya harus dapat dipertanggungjawabkan dan diuji dengan standar atau prinsip-prinsip hukum.

Selain diperoleh melalui atribusi, delegasi dan mandat, wewenang juga dapat diperoleh secara bebas, tetapi terbatas melalui mekanisme diskresi. Menurut Ridwan H.R diskresi mutlak dibutuhkan oleh pemerintah

dan kepadanya melekat wewenang itu, sejalan dengan meningkatnya tuntutan pelayanan publik yang harus diberikan pemerintah terhadap kehidupan sosial ekonomi masyarakat yang semakin kompleks. “Adanya diskresi akan memberikan ruang bergerak bagi pejabat atau badan-badan administrasi negara untuk melakukan tindakan tanpa harus terikat sepenuhnya pada undang-undang, atau tindakan yang dilakukan dengan mengutamakan pencapaian tujuan daripada sesuatu dengan hukum yang berlaku”.²⁸

Namun kebebasan dalam diskresi tidak boleh digunakan sebebas-bebasnya sebagaimana diatur pada Pasal 175 Undang- Undang Cipta Kerja, telah memberikan batasan bagi pejabat yang menggunakan diskresi, yakni harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

- 1) Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana diatur dalam Pasal 22 Ayat (2);
- 2) berdasarkan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik (AUPB) ;
- 3) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif;
- 4) Tidak menimbulkan konflik kepentingan;
- 5) Dilakukan dengan etikad baik.²⁹

Berangkat dari uraian di atas, penulis berpendapat bahwa diskresi berarti hak atau wewenang yang diberikan oleh hukum kepada seseorang untuk bertindak secara resmi dalam keadaan tertentu. Dalam penggunaan

²⁸ Zaka Firma Aditya et al., 2023, *Hukum Administrasi Negara Kontemporer (Konsep, Teori, dan Penerapannya di Indonesia)*, Depok: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 197

²⁹ Pasal 175 Undang-undang Cipta Kerja

diskresi, ciri khas AUPB khususnya asas larangan penyalahgunaan wewenang berarti tindakan seorang pejabat/pemerintah akan dianggap tidak bijaksana apabila terdapat unsur penyalahgunaan wewenang, baik itu berupa kelebihan wewenang, percampuran wewenang maupun tindakan sewenang-wenang.

2. Teori Keabsahan Hukum

Keabsahan adalah salah satu konsep penting dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan dan penelitian. Konsep ini merujuk pada kebenaran, valid, atau kekuatan suatu pernyataan, data, atau informasi yang digunakan dalam suatu konteks tertentu. Keabsahan menjadi kunci dalam menentukan kepercayaan dan keandalan suatu informasi.

Sedangkan “keabsahan hukum adalah aturan hukum yang telah berlaku, nyata dan pasti. Keabsahan hukum di Indonesia bermakna telah dituangkan dalam suatu aturan tertulis seperti aturan perundang-undangan, Peraturan pemerintah, Surat edaran dan beberapa aturan hukum tertulis lainnya”.³⁰

Keabsahan tindakan pemerintah yang berkaitan dengan segala tindakan instansi pemerintah dalam mengelola aparatur pemerintahan harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, dalam pengambilan keputusan perlu mendasarkan pada ketentuan Pasal 8 ayat (2) UU Administrasi Pemerintahan No. 30 Tahun

³⁰ Van Pramodya Puspa, 1977, *Kamus Hukum*, Semarang: Aneka Ilmu, hlm 252. 14

2014. Parameter Keabsahan suatu tindakan yang dilakukan oleh pejabat/pemerintah harus memenuhi beberapa hal sebagai berikut:

a. Wewenang

Harus adanya wewenang yang cukup, baik materi, waktu maupun tempat

b. Prosedur

Harus melalui prosedur yang sudah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.

c. Substansi

Pejabat/pemerintah dalam bertindak tidak boleh melakukan penyalahgunaan kewenangan, tidak boleh bertindak sewenang-wenang dan harus sesuai dengan Asas-asas Pemerintah Yang Baik.

Penelitian ini menggunakan teori keabsahan untuk menguji apakah akta yang dibuat oleh PPAT dapat dianggap sebagai akta yang sah. Akta PPAT adalah akta yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum sehubungan dengan hak atas tanah atau kepemilikan atas satuan rumah susun. Kedudukan akta PPAT adalah sebagai akta otentik yang berkekuatan hukum, otentik di sini berarti pasti isinya. Akta ini bersifat mengikat dan merupakan alat bukti yang sempurna sehingga hakim percaya dan harus dianggap benar dan tidak memerlukan alat bukti tambahan.

Untuk menguji keabsahan suatu akta, kita dapat melihat Pasal 1868 KUH Perdata tentang akta otentik, yaitu suatu akta yang sah adalah suatu

akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh UU atau di hadapan pejabat yang berwenang di tempat akta itu dibuat. Menurut definisi ini, unsur-unsur dari suatu perbuatan dapat dianggap sah apabila terpenuhi secara lengkap:

- 1) Akta otentik dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
- 2) Akta otentik dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang.

Jika faktor-faktor di atas tidak terpenuhi, dokumen tersebut dapat dianggap tidak otentik atau biasa disebut sebagai akta di bawah tangan. Akta di bawah tangan adalah instrumen yang dibuat oleh para pihak dan tidak dibuat di hadapan pejabat publik. Dokumen privat hanya memiliki nilai pembuktian formal, yaitu apabila tanda tangan pada dokumen tersebut diakui (dalam hal ini adalah sertifikat pengakuan), yang berarti pernyataan dalam akta tersebut diakui dan terbukti. Oleh karena itu, dokumen pribadi memiliki tingkat validitas yang lebih rendah.

Selain unsur-unsur tersebut di atas, dalam meneliti keabsahan suatu akta maka diperlukan suatu surat Keputusan/ketetapan. Suatu keputusan/ketetapan harus memenuhi syarat formil dan materiil. Syarat materiil sahnyanya suatu Keputusan/ketetapan adalah sebagai berikut:

- a Instrumen pengambilan keputusan pemerintah harus memiliki wewenang.
- b Di dalam kemauan instrumen pemerintah yang mengambil

keputusan haruslah tidak ada kekurangan juridis (*geen juridische gebreken in de welsvorming*).

- c Keputusan harus diberi bentuk (*vorm*) yang ditetapkan dalam peraturan yang menjadi dasarnya dan pembentukannya harus juga memperhatikan prosedur membuat keputusan bilamana prosedur itu ditetapkan dengan tegas dalam peraturan itu (*rechtmatig*).
- d Isi dan tujuan keputusan itu harus sesuai dengan isi dan tujuan yang hendak dicapai (*Doolmatig*).³¹

Sedangkan syarat formilnya sahnya Keputusan/ketetapan meliputi:

- a Syarat-syarat ditentukan berhubungan dengan persiapan dibuatnya keputusan dan berhubungan dengan cara dibuatnya keputusan harus dipenuhinya.
- b Harus diberi bentuk yang telah ditentukan.
- c Syarat-syarat berhubungan dengan pelaksanaan keputusan terpenuhi.
- d Jangka waktu harus ditentukan antara timbulnya hak-hak yang menyebabkan dibuatnya dan diumumkankannya keputusan itu dan tidak boleh dilupakan.³²

Berdasarkan syarat materil dan formil tersebut keabsahan suatu Keputusan atau ketetapan dapat ditentukan. Jadi apabila semua unsur-unsur tersebut telah terpenuhi maka Keputusan atau ketetapan dianggap

³¹ Philipus M. Hadjon, 1987, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Surabaya: Bina Ilmu, hlm. 23.

³² *Ibid*

sah menurut ketentuan perundang-undangan.

Selanjutnya keabsahan akta PPAT ditentukan oleh beberapa faktor penting yaitu sebagai berikut:

- a. Aspek Formal dan materiil: Akta PPAT harus memenuhi aspek formal dan materiil.
- b. Kepatuhan hukum: akta PPAT harus mematuhi ketentuan hukum yang berlaku.
- c. Otentikitas: Akta PPAT yang dikatakan otentik jika dibuat di hadapan PPAT, ditandatangani oleh PPAT, dan PPAT membacakan isi dan maksud akta tersebut.

Selain untuk mengukur keabsahan suatu akta diperlukan pula indikator-indikator yang dapat menjadi tolak ukur dalam menentukan produk hukum yang dibuat dari hasil Keputusan tersebut. Dengan demikian, kesahihan akta-akta yang dikeluarkan oleh PPAT Khusus berdasarkan surat Keputusan yang telah dikeluarkan Menteri ATR/BPN RI dapat dikatakan sah atau tidak. Maka untuk hal ini dapat kita gunakan indikator-indikator berupa syarat materiil dan formiil dalam pembuatan suatu akta.

Adapun syarat formiil dan material dalam membuat suatu akta antara lain:

- a. Syarat Formiil:
 - 1) dibuat di hadapan Pejabat yang berwenang dalam hal ini PPAT/Notaris
 - 2) dihadiri oleh para Pihak (kedua belah pihak)
 - 3) dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi

- 4) memperlihatkan identitas asli para pihak termasuk objek yang menjadi objek atas perbuatan hukum yang diinginkan
 - 5) akta dibuat sesuai anatomi akta yang diatur dalam PERKABAN
 - 6) Pejabat membacakan akta kepada para pihak agar para pihak mengetahui isi akta
 - 7) ditandatangani oleh para pihak, saksi dan pejabat
- b. Syarat Materiil
- 1) Berisi keterangan kesepakatan para pihak
 - 2) Isi keterangan perbuatan hukum
 - 3) Pembuatan akta sengaja dimaksudkan sebagai alat bukti.³³

Berkaitan dengan syarat materiil, sebuah akta harus memenuhi syarat sah suatu perjanjian sebagai mana diatur pada Pasal 1320 KUH Perdata yang meliputi:

- a. Kesepakatan mereka yang mengikatkan dirinya;
- b. Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- c. Suatu pokok permasalahan;
- d. Suatu sebab yang tidak dilarang.

Berdasarkan uraian di atas, akan dapat dianggap “cacat hukum” apabila tidak memenuhi syarat materiil dan/atau formiil sebagaimana yang diuraikan di atas, dan sebagai konsekuensi akta tersebut menjadi dapat dibatalkan atau batal demi hukum.

³³ Dina Astagina, 2021, *Kekuatan Hukum Akta Perjanjian pengikatan dan Pelepasan Hak atas Tanah yang dibuat oleh Notaris/PPAT*. Tesis, Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin, hlm 19.

Pembahasan soal cacat hukum sebuah akta akan berhubungan dengan keabsahan akta, baik akta notaris maupun akta PPAT. Mengutip dari “**Asas Praduga Sah Pada Akta**” menurut Habib Adjie adalah ada dua hal yang membuat akta dikatakan sah: Pertama, Notaris/PPAT yang membuat akta sesuai dengan keinginan para pihak. Kedua, secara lahiriah, formal dan materil telah sesuai dengan aturan hukum tentang pembuatan akta notaris/PPAT. Namun untuk menilai akta tersebut tidak sah harus dengan gugatan ke pengadilan umum. “Selama proses persidangan dan sampai dengan adanya putusan dari pengadilan, akta notaris/PPAT tersebut tetap berlaku dan mengikat para pihak atau siapa pun yang berkepentingan. Namun, hal ini tidak berlaku untuk akta yang batal dan tidak sah, karena akta yang batal dan tidak sah dianggap tidak pernah ada.”³⁴

B. Tinjauan Umum Tentang PPAT (PPAT)

1. Pengertian PPAT (PPAT)

PPAT, disingkat PPAT, adalah warga negara dan pejabat yang berwenang membuat akta otentik untuk semua transaksi hukum yang berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah. PPAT telah diakui sejak diundangkannya PP No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari UU No. No. 5 tahun 1960 tentang

³⁴ Habib Adjie, 2017. *Sanksi Perdata & Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Rafika Aditama. Hlm.80

Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). PPAT didefinisikan sebagai pejabat yang berwenang untuk memberikan bukti atas perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah dan kepemilikan unit rumah tinggal, yang akan menjadi dasar pendaftaran.

Menurut Pasal 7 UU No. 24 Tahun 1997, diperlukan Peraturan Pemerintah untuk mengatur kedudukan PPAT. Peraturan mengenai PPAT diatur secara terpisah. Oleh karena itu, Pemerintah mengeluarkan PP No. 37 Tahun 1998 yang mengatur jabatan PPAT. Peraturan ini kemudian diubah menjadi PP No. 24 Tahun 2016 yang mengatur tentang perubahan atas PP No. 37 Tahun 1998. Peraturan pelaksana dari peraturan ini adalah Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perka BPN) No. 1 Tahun 2006, yang menjelaskan tentang ketentuan-ketentuan pelaksanaannya. PPAT diatur dalam PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yang menjadi dasar hukum keberadaan PPAT, seperti yang dapat dilihat pada Pasal 1 ayat (1) yang berbunyi:

“PPAT, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.³⁵

Selain itu, PPAT lebih lanjut diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, yang menjadi dasar hukum keberadaan PPAT, seperti yang tertuang dalam Pasal 1 ayat (1) yang

³⁵ *Ibid*

berbunyi:

“PPAT, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”.³⁶

Lebih lanjut Profesor Doktor Salim menguraikan mengenai PPAT adalah sebagai berikut:

“PPAT adalah Pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, seseorang yang diangkat dan diberi kekuasaan oleh Undang-undang untuk membuat akta, dimana di dalam akta yang dibuatnya itu, memuat klausul atau aturan yang mengatur hubungan hukum antara para pihak, yang berkaitan dengan hak atas tanah dan atau hak milik atas satuan rumah susun”.³⁷

Dari banyaknya definisi yang ada di atas, Peraturan Pemerintah dan Perka BPN memuat 2 (dua) unsur yang berkaitan dengan definisi PPAT.

Unsur-unsur tersebut antara lain:

a. Kedudukan PPAT

Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum dalam peraturan perundang-undangan tersebut di atas. Konsep pejabat publik diperkenalkan oleh Boedi Harsono. “Pejabat Umum adalah seseorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu”³⁸.

³⁶ Ibid

³⁷ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani. *Penerapan*, 2013, *Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 70

³⁸ Boedi Harsono. 1995, *Tugas dan Kedudukan PPAT*, Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia, Jakarta, Edisi Desember 1995 No.6 Tahun XXV, hlm 478

- b. Ruang lingkup kewenangannya.

Unsur yang kedua ini, yang tercantum dalam definisi di atas, yaitu tentang kewenangan PPAT. Kewenangan di konsepkan sebagai kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada PPAT.

2. Macam – Macam PPAT (PPAT)

Berikut ini adalah kategori Pejabat PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Perundang-undangan antara lain:

- a. PPAT, adalah pejabat yang diberikan wewenang untuk mengeluarkan akta-akta asli yang berkaitan dengan tindakan-tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.
- b. PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang diangkat berdasarkan jabatannya untuk menjalankan fungsi PPAT dengan mengeluarkan akta PPAT di wilayah yang kekurangan PPAT.
- c. PPAT khusus adalah Pejabat BPN yang diangkat berdasarkan jabatannya untuk menjalankan fungsi PPAT dengan menerbitkan akta PPAT khusus tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan atau tugas-tugas khusus pemerintah.

Berdasarkan pengaturan tersebut di atas, maka ada 3 macam PPAT yaitu :

- 1) PPAT Umum/ diangkat

2) PPAT Sementara/ ditunjuk

3) PPAT Khusus/ ditunjuk

Sedangkan menurut Profesor Dokter Salim, secara yuridis Penggolongan PPAT menjadi 4 (empat) golongan antara lain:

a. PPAT

PPAT adalah pejabat yang diberikan wewenang untuk mengeluarkan akta-akta asli yang berkaitan dengan tindakan-tindakan hukum tertentu yang berkaitan dengan kepemilikan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.

b. PPAT Pengganti

PPAT tidak selalu dapat menggunakan kewenangannya secara penuh karena alasan beristirahat atau cuti. Dalam hal PPAT berhenti sementara atau mengambil cuti, PPAT Pengganti mengambil alih tanggung jawab dan wewenang PPAT. Undang-undang tidak secara eksplisit mengatur mengenai PPAT Pengganti, namun diatur dalam Pasal 31 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016. Selama PPAT diberhentikan sementara, fungsi dan kewenangan PPAT dapat dijalankan oleh PPAT pengganti atas permintaan PPAT yang bersangkutan.

c. PPAT Sementara

PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang diangkat berdasarkan jabatannya untuk menjalankan fungsi PPAT dengan mengeluarkan akta PPAT di wilayah yang kekurangan PPAT. Hal ini tertuang dalam Pasal 1 ayat (2) PP No. 24 Tahun 2016 tentang

Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Pihak yang diangkat sebagai PPAT Sementara merupakan Pejabat Pemerintah. Pejabat Pemerintah adalah pegawai atau orang yang diberi kewenangan atau kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara. Pejabat Pemerintah dalam arti sangat luas sehingga banyak ditafsirkan. Namun, apabila dianalisis dalam berbagai ketentuan di atas, pejabat pemerintah yang dimaksud adalah Camat. Tugas PPAT sementara adalah membuat akta PPAT. Wilayah kerjanya adalah daerah kekurangan PPAT.

d. PPAT Khusus;

PPAT Khusus adalah Pejabat BPN yang diangkat berdasarkan jabatannya untuk menjalankan fungsi PPAT dengan menerbitkan akta PPAT khusus tertentu yang berkaitan dengan penyelenggaraan kegiatan atau tugas-tugas khusus pemerintah. PPAT khusus secara eksklusif berwenang untuk menerbitkan akta-akta berkaitan dengan transaksi-transaksi hukum yang secara khusus ditentukan dalam pengangkatannya³⁹. Definisi PPAT Khusus diuraikan dalam Pasal 1 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Peraturan tersebut

³⁹ Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 73

menjelaskan bahwa:

“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”.⁴⁰

Kedudukan PPAT khusus diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (3) PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

3. Dasar Hukum PPAT (PPAT)

- a. Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960
- b. UU No. 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan
- c. PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- d. PP No. 37 Tahun 1998 Tentang PPAT.
- e. PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT.
- f. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.
- g. PP No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah.

⁴⁰ *Ibid*

4. Daerah/Wilayah Kerja PPAT

Daerah kerja, yang dalam bahasa Inggris disebut “*working region*” dan dalam bahasa Belanda disebut “*werkgebied*” adalah “suatu wilayah yang menjadi tempat kewenangan PPAT untuk membuat akta-akta mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang berada di dalamnya”.⁴¹

Lokasi kerja PPAT merupakan bagian dari Kantor Pertanahan. Namun demikian, ketentuan ini telah disempurnakan lebih lanjut dalam Pasal 12 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT. Syarat-syarat pengangkatan PPAT diatur dalam pasal ini. Wilayah kerja PPAT menurut ketentuan ini adalah satu provinsi. Hal ini berarti bahwa seorang PPAT dapat membuat akta PPAT di seluruh kabupaten dan kota dalam wilayah kerjanya.

Bilamana terjadi pemecahan wilayah kabupaten/kota yang mengakibatkan perubahan domisili PPAT, maka “domisili PPAT tetap sesuai dengan domisili yang tercantum dalam surat keputusan pengangkatan PPAT atau PPAT yang bersangkutan mengajukan permohonan pindah wilayah kerja”.⁴²

Daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus diatur dalam

⁴¹ Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 79

⁴² Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 79

Pasal 5 ayat (2) Perka BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PPAT. Pasal tersebut menyatakan bahwa “Daerah Kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya”.

Bilamana suatu wilayah dimekarkan menjadi dua atau lebih, maka PPAT yang wilayah kerjanya meliputi wilayah asal wajib mengusulkan salah satu wilayah tersebut sebagai wilayah kerjanya dalam jangka waktu 90 hari setelah berlakunya UU yang membentuk Kabupaten yang baru. Jika pemilihan ini tidak dilakukan dalam jangka waktu yang ditentukan, maka wilayah kerja PPAT tersebut hanya terbatas pada wilayah Kabupaten/Kota tempat kedudukan Kantor PPAT tersebut, terhitung sejak 90 hari setelah berlakunya Undang-undang tersebut. Dalam masa peralihan, PPAT yang bersangkutan berwenang menerbitkan akta hanya pada tempat kedudukan yang baru maupun yang lama. Hal ini secara eksplisit diuraikan dalam Pasal 13 PP No. 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Menurut Pasal 5 Perka BPN No.1 Tahun 2006 tentang peraturan jabatan pejabat pertanahan, wilayah kerja PPAT adalah wilayah kerja kantor pertanahan. Sebaliknya, wilayah kerja PPAT sementara dan PPAT khusus meliputi wilayah kerja mereka sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar pengangkatannya. Penunjukan Kepala BPN sebagai PPAT khusus ditetapkan oleh Kepala ATR/BPN RI untuk kegiatan-kegiatan

hukum khusus yang berkaitan dengan bidang tugasnya sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar pengangkatannya.

5. Tugas dan Kewenangan PPAT

a. Tugas PPAT

Tugas-tugas pokok, yang dalam bahasa Inggris disebut “*main tasks*” dan dalam bahasa Belanda disebut “*belangrijkste performed*”, merupakan tanggung jawab atau kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PPAT. Tugas pokok PPAT diatur dalam Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT. Peraturan tersebut menyatakan bahwa tanggung jawab utama PPAT adalah menjalankan separuh dari proses registrasi tanah.

Dalam rangka melaksanakan registrasi tanah, PPAT harus menerbitkan sertifikat/akta yang membuktikan bahwa perbuatan hukum tertentu telah dilakukan sehubungan dengan hak atas tanah dan kepemilikan satuan rumah susun. “Akta yang dibuat oleh PPAT itu akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu”.⁴³

Selanjutnya tugas utama PPAT diatur lebih lanjut pada Pasal 2 Perka BPN RI Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT menyatakan bahwa:

⁴³ *Ibid*

(1) PPAT bertanggung jawab untuk menjalankan separuh kegiatan registrasi tanah tertentu dengan membuat dokumen-dokumen yang membuktikan bahwa tindakan hukum tertentu telah dilakukan, yang berkaitan dengan hak atas tanah dan satuan rumah susun, yang akan menjadi dasar pencatatan perubahan data registrasi tanah.

(2) Perbuatan hukum yang dimaksud meliputi:

- a Jual Beli;
- b barter;
- 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.

b. Kewenangan PPAT

Kewenangan menurut Mirriam Budiardjo adalah kekuasaan yang berbadan hukum, kecakapan dalam melaksanakan tindakan hukum, yang mana tindakan hukum ini dilaksanakan dengan maksud menimbulkan akibat hukum tertentu. "Hak mengacu pada kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan suatu tindakan tertentu atau untuk meminta pihak lain

melakukan suatu tindakan tertentu”.⁴⁴

Lebih lanjut dijelaskan tentang kewenangan PPAT pada Pasal 3 Ayat 1 PP No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan pelaksana PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yang menyatakan bahwa PPAT memiliki wewenang untuk menerbitkan sertifikat tanah yang merupakan alat bukti yang sah bagi seluruh tindakan hukum yang berkaitan dengan hak milik atas tanah dan pemilikan satuan rumah susun yang berada di wilayah kerjanya. Dalam menyelenggarakan aktivitas registrasi tanah dengan membuat dokumen-dokumen sebagai dasar pencatatan perubahan data registrasi tanah dan sejalan dengan kedudukan PPAT sebagai pejabat umum, maka dokumen yang dibuatnya berstatus sebagai dokumen asli.

Akta PPAT diterbitkan untuk menjadi alat bukti yang kuat untuk mengesahkan terjadinya perbuatan hukum dan menghindari terjadinya perselisihan. Sehubungan dengan itu, akta tersebut harus dibuat dengan jelas dan tidak menimbulkan kerancuan untuk mencegah terjadinya perselisihan di waktu yang akan datang.

Pada Pasal 3 Perka BPN No. 1 Tahun 2006, menyatakan kewenangan PPAT adalah:

- (1) PPAT berwenang untuk menjalankan separuh kegiatan registrasi tanah tertentu dengan membuat dokumen-dokumen yang membuktikan bahwa tindakan hukum tertentu telah

⁴⁴ Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 91

dilakukan, yang berkaitan dengan hak atas tanah dan satuan rumah susun, yang akan menjadi dasar pencatatan perubahan data registrasi tanah.

(2) PPAT Sementara berwenang untuk menjalankan separuh kegiatan registrasi tanah tertentu dengan membuat dokumen-dokumen yang membuktikan bahwa tindakan hukum tertentu telah dilakukan, yang berkaitan dengan hak atas tanah dan satuan rumah susun, yang akan menjadi dasar pencatatan perubahan data registrasi tanah.

(3) PPAT Khusus memiliki kewenangan untuk melakukan tindakan-tindakan yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang secara spesifik disebutkan dalam pengangkatannya.

6. Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT

a. Pengangkatan PPAT.

Kepala kantor wilayah BPN Provinsi diberi kewenangan mengangkat dan memberhentikan PPAT. Syarat pengangkatan PPAT diuraikan pada Pasal 6 PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Persyaratan ditunjuk sebagai PPAT sebagai berikut:

- 1) kewarganegaraan Indonesia (WNI);
- 2) Usia minimal 22 tahun;
- 3) Surat keterangan kelakuan baik yang dikeluarkan oleh

kepolisian setempat;

- 4) Tidak pernah dihukum penjara karena terlibat tindak pidana yang diancam kurungan lima tahun atau lebih, berdasarkan putusan pengadilan yang inkra;
- 5) Sehat jasmani dan Rohani;
- 6) lulus serata satu kenotariatan atau program pendidikan khusus PPAT dan memiliki gelar sarjana hukum.
- 7) Lulus seleksi yang dilaksanakan oleh Kementerian/Badan yang bertanggung jawab dalam di bidang agraria/pertanahan; dan
- 8) Sudah menyelesaikan program pemagangan atau sudah bekerja sebagai pegawai di kantor PPAT sekurang-kurangnya satu tahun setelah menyelesaikan program pendidikan PPAT dan PPAT Sementara wajib dilantik dan mengucapkan sumpah jabatan di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di wilayah kerja PPAT yang bersangkutan sebelum dapat menjalankan tugasnya. Kewajiban sumpah ini diatur dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Sumpah jabatan PPAT dan PPAT Sementara dituangkan dalam suatu berita acara yang ditandatangani oleh PPAT atau PPAT Sementara yang bersangkutan, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota, dan

para saksi.

b. Pemberhentian PPAT.

PPAT diberhentikan oleh Kepala BPN sesuai dengan Pasal 25 ayat (1) Perka BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, atau telah mencapai usia 65 tahun, diangkat dan mengucapkan janji jabatan, atau menjadi Notaris yang bertempat tinggal di luar daerah kerja PPAT.

PPAT Sementara dan PPAT Khusus tidak lagi dapat menjalankan tugas jabatannya sebagai PPAT apabila yang bersangkutan tidak lagi diangkat sebagai Camat atau diberhentikan oleh pejabat yang berwenang di bidang Pertanahan sesuai dengan wilayah kerjanya. Apabila pembentukan PPAT untuk wilayah kerjanya belum lengkap, PPAT yang melepaskan jabatannya karena diangkat dan disumpah menjadi Notaris di Kabupaten/Kota lain dapat diangkat kembali menjadi PPAT untuk wilayah kerja yang bersangkutan apabila wilayah kerjanya belum terisi.

C. Tinjauan Hukum Kepala Kantor Pertanahan ditunjuk sebagai PPAT

Khusus.

1. Pengertian PPAT Khusus.

Menurut Pasal 1 ayat (3) PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, menyatakan bahwa:

“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”.⁴⁵

Selain itu, definisi PPAT Khusus dijelaskan dalam Pasal 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. PPAT Khusus adalah Pejabat BPN yang karena jabatannya ditunjuk untuk melaksanakan tugas jabatan PPAT dengan membuat akta-akta PPAT tertentu dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah yang telah ditetapkan.

Menurut PP No. 24 Tahun 2016, PPAT Khusus adalah Pejabat BPN yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas jabatan PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu.

Pengertian PPAT Khusus yang tercantum dalam ketiga ketentuan di atas memiliki bunyi yang sama. Terdapat tiga unsur yang tertera dalam definisi PPAT Khusus tersebut, yang meliputi::

- a. Subjek yang ditunjuk;
- b. Tugasnya; dan
- c. Tujuannya.

Subjek yang ditunjuk sebagai PPAT Khusus, yaitu Pejabat BPN. Pejabat BPN adalah Pegawai Pemerintah yang mempunyai posisi penting

⁴⁵ Pasal 1 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT

pada Badan Pertanahan Nasional. Tugas PPAT Khusus, yaitu membuat akta PPAT tertentu khusus. “Tujuan ditunjuk PPAT Khusus adalah dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu”.⁴⁶

Konsep teoritis mengenai penyelenggaraan program dan tugas pemerintah yang bersifat spesifik tidak diatur dalam ketiga Peraturan yang disebutkan di atas. Peraturan ATR/Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2016 tentang Pelayanan Pengalihan Hak Guna Bangunan di Kawasan Tertentu. Peraturan Menteri tersebut mengatur empat hal, antara lain:

- a. Objek hak atas tanah yang dialihkan;

Objek Hak atas tanah yang akan dialihkan adalah HGB tertentu. HGB tertentu adalah Hak guna bangunan yang dialihkan kepada badan hukum yang berbentuk Perseroan Terbatas (PT) yang 100% (seratus persen) sahamnya berasal dari modal dalam negeri, dan luas tanahnya sampai dengan 5.000 m² (lima ribu meter persegi).

- b. Wilayah tertentu;

Wilayahnya tertentu artinya adalah suatu wilayah yang sudah ditentukan secara pasti atau khusus untuk memberikan pelayanan terhadap peralihan Hak Guna Bangunan. Pemilihan wilayah itu sebagai tempat Peralihan Hak Guna Bangunan tertentu adalah karena:

⁴⁶ Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 160

- 1) Pembangunan yang sangat maju;
- 2) Kebutuhan masyarakat terhadap hak atas tanah meningkat;
- 3) Luas tanah menjadi objek jual beli pada wilayah itu sangat terbatas;
- 4) Hak atas tanah diberikan untuk jangka waktu sementara selama 30 tahun, yang dapat diperpanjang.

c. Jenis pelayanannya;

Menurut Profesor doktor Salim HS, S.H.,M.S menyatakan ada lima jenis pelayanan yang diberikan dalam Peralihan Hak Guna Bangunan tertentu meliputi:

- 1) mengecek Sertifikat;
- 2) Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB)
- 3) Pembuatan akta jual-beli (AJB);
- 4) Pendaftaran Peralihan Hak;
- 5) Pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).
- 6) Pejabat yang berwenang untuk membuat akta jual belinya.

Pejabat yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan dokumen transaksi jual beli untuk pengalihan Hak Guna Bangunan tertentu adalah PPAT Khusus, yang ditunjuk secara eksplisit untuk tujuan tersebut untuk:

- a) Melakukan pemindahan hak atas tanah yang sudah ada ketetapannya secara khusus atau spesifik oleh Menteri

ATR/Kepala BPN.

- b) Subjek hukum yang membeli objek hak atas tanah telah ditentukan secara khusus, seperti investor dalam negeri atau PT yang sahamnya 100% dalam negeri.
- c) Luas objek yang diperjualbelikan ditentukan secara khusus, seperti maksimum luasnya 5.000 m².
- d) Wilayahnya telah ditentukan secara khusus oleh Kementerian ATR/BPN".⁴⁷

2. Dasar Hukum Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus.

Pemerintah Indonesia, khususnya Kementerian ATR/Kepala BPN mempunyai peran yang sangat krusial dalam pelaksanaan pembangunan nasional, khususnya pembangunan yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini dikarenakan kementerian ini memiliki wewenang untuk melaksanakan program-program yang berhubungan dengan sertifikasi hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat, pengalihan hak atas tanah, dan tanggung jawab pemerintah tertentu.

Menteri ATR/Kepala BPN menunjuk Kepala BPN sebagai PPAT Khusus untuk melaksanakan program atau tugas-tugas pemerintah yang

⁴⁷Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, hlm 161

bersifat khusus. Dasar pemikiran filosofis dari penunjukan PPAT Khusus adalah untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan demografi tertentu dalam pembuatan akta-akta PPAT tertentu.

Pihak yang memenuhi syarat untuk diangkat menjadi PPAT Khusus diatur dalam Pasal 5 ayat (3) huruf b PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Pasal tersebut menjelaskan bahwa yang dapat diangkat menjadi PPAT Khusus adalah Kepala BPN. Tanggung jawab PPAT Khusus adalah memberikan pelayanan:

- a. Pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program pengabdian kepada masyarakat; atau
- b. Pembuatan akta PPAT khusus untuk negara serumpun berdasarkan asas timbal balik, sesuai dengan pertimbangan Kementerian Luar Negeri. “Asas *resiproritas* adalah asas timbal antara dua negara, yaitu antara Indonesia dan Negara Sahabat seperti dengan Malaysia, Timor Leste dan lain-lain”.⁴⁸

Sementara itu, dalam Pasal 15 ayat (3) Perka ATR/Kepala BPN No. 8 Tahun 2016 tentang Pelayanan Peralihan Hak Guna Bangunan tertentu pada wilayah tertentu telah ditentukan kewenangan PPAT Khusus, yaitu membuat akta jual beli yang berkaitan peralihan HGB tertentu di wilayah tertentu.

Selain itu pengaturan mengenai penunjukan Kepala BPN menjadi

⁴⁸ Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 164

PPAT Khusus diatur juga dalam Pasal 21 Perka BPN RI Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, yang menyatakan bahwa "Penunjukan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT Khusus dilakukan oleh Kepala Badan Pertanahan untuk perbuatan Hukum Tertentu".⁴⁹

3. Hubungan hukum PPAT Khusus dalam Pendaftaran Tanah.

Menurut Pasal 19 ayat (1) junto Pasal 23,32,38 UU Dasar Pokok-Pokok Agraria, menyatakan bahwa: "Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah".⁵⁰

Salah satu sasaran dari registrasi tanah yaitu untuk memastikan bahwa seluruh rakyat Indonesia memiliki kepastian hukum atas hak-hak tanah mereka. Dengan demikian, hubungan antara registrasi tanah dan PPAT merupakan akibat dari perintah Pasal 5 ayat (3) huruf b PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Peraturan ini mengatur bahwa Kepala Kantor BPN bertanggung jawab atas pembuatan akta-akta PPAT yang dibutuhkan guna keperluan program pelayanan umum atau pembuatan akta-akta PPAT khusus untuk negara sahabat atas dasar asas *resiprositas* berdasarkan ketentuan Menteri Luar Negeri (Menlu) sebagai

⁴⁹ Pasal 21 Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT

⁵⁰ Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-dasar Pokok Agraria

PPAT Khusus.

Berdasarkan Pasal 6 ayat (2) PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan bahwa:

“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”.⁵¹

Hubungan tugas dan tanggung jawab Kepala Kantor dalam melaksanakan pencatatan tanah tidak dapat dipisahkan dengan kewenangannya selaku PPAT Khusus. Namun, untuk melaksanakan jabatannya sebagai PPAT Khusus sangat terbatas, karena tidak semua perbuatan hukum yang dikehendaki semua pihak, seperti 8 (delapan) macam akta dapat dibuatkan akta PPAT oleh PPAT Khusus.⁵²

Yurisdiksi PPAT Khusus ditentukan oleh peraturan, khususnya Suntuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang secara eksplisit diuraikan dalam surat pengangkatan. PPAT Khusus ditunjuk dalam surat pengangkatannya semata-mata hanya untuk membuat akta pengikatan jual beli hak atas tanah. Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT mengatur bahwa kewenangan PPAT Khusus atau Kepala Kantor Pertanahan adalah memberikan pelayanan:

- a. Penerbitan dokumen/ akta PPAT yang diperlukan dalam rangka

⁵¹ *Ibid*

⁵² Salim HS., 2018, *Peraturan Jabatan & Kode etik PPAT*, Jakarta: PT.RajaGrafindo Persada, hlm 164

kegiatan pelayanan publik/masyarakat; atau

- b. Melayani pembuatan akta PPAT Tertentu bagi negara Sahabat berdasarkan asas *resiproritas* sesuai perdari Departemen Luar Negeri (Deplu).⁵³

Berdasarkan pasal tersebut di atas, mengenai kewenangan PPAT Khusus atau Kepala Kantor Pertanahan, dijelaskan pada pasal penjelasan peraturan ini bahwa Program-program pelayanan masyarakat ini adalah sebagai contoh, proses sertifikasi tanah memerlukan akta PPAT sebelum diproses, karena status tanah yang dimohonkan belum lah diatasnamakan para pihak yang menguasainya. Tugas PPAT Khusus diklasifikasikan sebagai pelayanan, dan sebagai akibatnya, pembuatan akta tersebut tidak dikenakan biaya.

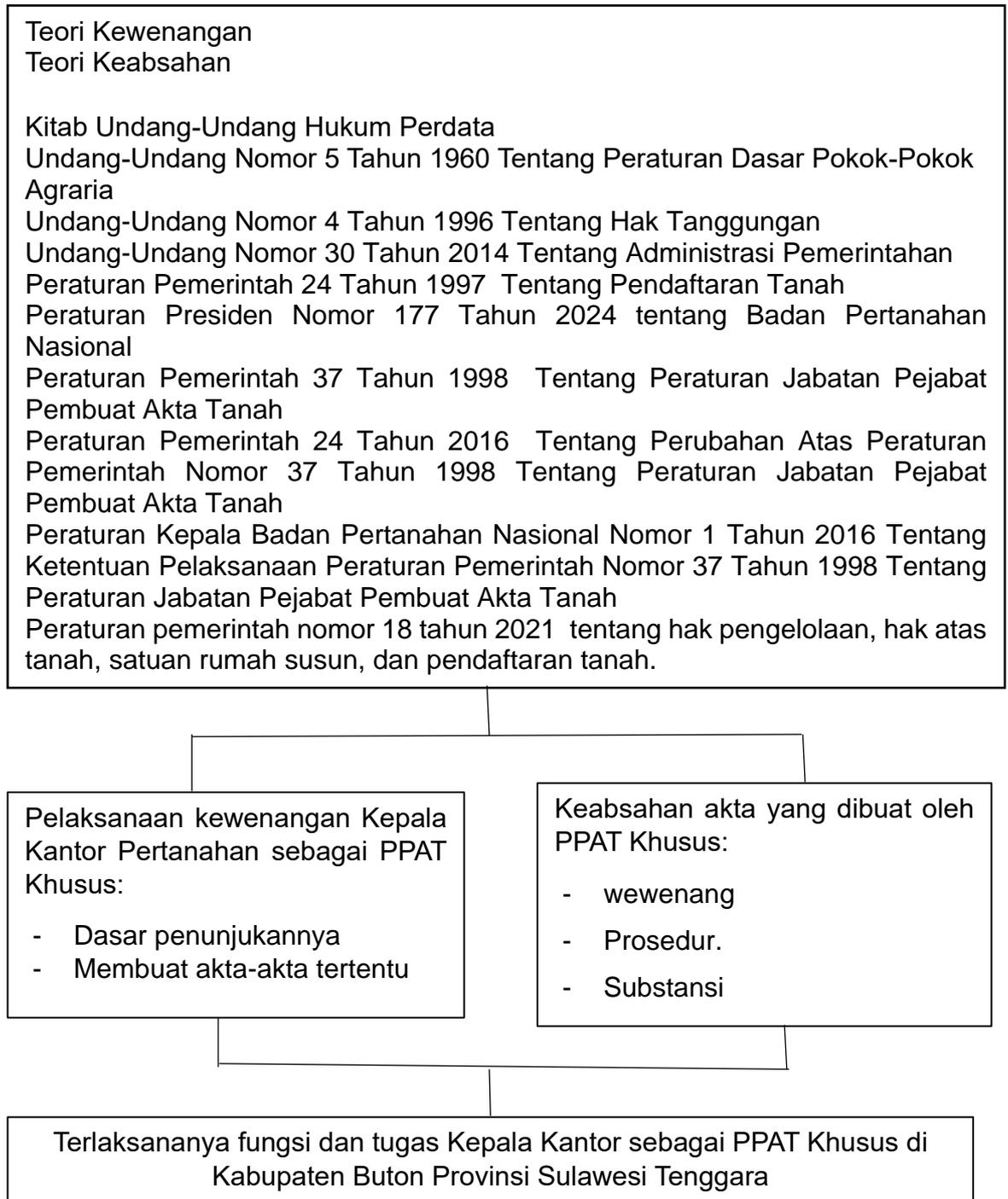
Dalam hubungan internasional, suatu negara sering menawarkan bantuan kepada negara tetangganya dalam berbagai bidang, termasuk bidang pertanahan. Atas dasar pemikiran tersebut, maka dipandang perlu untuk memasukkan ketentuan yang memungkinkan Indonesia memberikan kemudahan yang sama dalam rangka perubahan data registrasi kepemilikan tanah negara asing.

Sesuai dengan peraturan-peraturan tersebut, peran PPAT sangat esensial dalam proses registrasi tanah, karena PPAT menjamin kepastian hukum mengenai registrasi tanah yang mencakup kejelasan kepemilikan tanah yang didaftarkan, subjek dan objek hukumnya. Oleh karena itu,

⁵³ “*ibid*”

tujuan dari registrasi tanah adalah mewujudkan kepastian hukum dan melindungi pemilik hak tanah melalui protokol pendaftaran tanah yang sistematis. Dokumen yang diterima pada akhir tahapan registrasi tanah berupa buku tanah dan sertifikat tanah, yang meliputi salinan buku tanah dan surat ukur. Pendaftaran ulang dilakukan jika terdapat pergantian data fisik atau data hukum atas objek tanah yang didaftarkan. Pendaftaran tanah merupakan proses yang berkelanjutan, oleh karena itu, setiap perubahan data fisik maupun data hukum harus dicatat dalam semua berkas atau daftar yang dikelola oleh Kantor Pertanahan.

D. Bagan Kerangka Pikir



E. Defenisi Operasional

1. **Kantor Pertanahan adalah** instansi vertikal Kementerian ATR/BPN di Kabupaten/Kota yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada Menteri ATR/Kepala BPN melalui Kantor Wilayah BPN.
2. **Kepala Kantor Pertanahan** adalah Pemimpin paling tinggi pada Kantor BPN di Kabupaten/Kota.
3. **Fungsi Kantor Pertanahan** adalah menjalankan sebagian tugas dan fungsi BPN di Kabupaten/Kota.
4. **PPAT Khusus** adalah Pejabat BPN yang diangkat berdasarkan kedudukannya untuk menjalankan kewajiban PPAT berupa pembuatan akta PPAT khusus untuk melaksanakan kebijakan atau program khusus pemerintah.
5. **Kewenangan PPAT Khusus** adalah kewenangan yang diberikan kepada pejabat untuk melaksanakan jabatannya sebagai PPAT Khusus, yakni menerbitkan dokumen/akta berkaitan dengan perbuatan hukum yang telah disebutkan secara khusus dalam pengangkatannya.
6. **Tugas PPAT Khusus** adalah menerbitkan dokumen/akta PPAT tertentu untuk melaksanakan kegiatan atau tugas khusus pemerintah. PPAT Khusus ditunjuk untuk menjalankan tugas PPAT.
7. **Akta PPAT Khusus adalah** pemberian akta yang dibuat oleh PPAT Khusus, yaitu Pejabat BPN yang diangkat dalam rangka menjalankan tugas PPAT untuk program pemerintah tertentu.

8. **Keabsahan adalah** salah satu konsep penting dalam berbagai bidang ilmu pengetahuan dan penelitian. Konsep ini merujuk pada kebenaran, valid, atau kekuatan suatu pernyataan, data, atau informasi yang digunakan dalam suatu konteks tertentu.
9. **Wewenang adalah** hak dan kekuasaan untuk melakukan sesuatu.
10. **Prosedur adalah** serangkaian kegiatan untuk menetapkan suatu keputusan harus memenuhi persyaratan, tata cara, baik yang diatur dalam bentuk regulasi maupun dalam bentuk standar operasional prosedur (SOP).
11. **Substansi adalah** Keputusan harus sesuai dengan materi atau objek Keputusan itu.