

**KEDUDUKAN JABATAN DAN AKTA PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
DALAM PERSPEKTIF TATA USAHA NEGARA**

*THE STANDING OVER THE POSITION OF LAND DEED OFFICER AND THE  
DEED IS FROM THE STATE ADMINISTRATIVE PERSPECTIVE*

**Pinahayu Cintantya\*, Titik Soeryati Soekesi**

Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya  
Jalan M.T Haryono 169 Malang 65145, Indonesia

**INFO ARTIKEL**

**Riwayat Artikel:**

Diterima : 08 Desember 2020

Disetujui : 09 Januari 2022

**Keywords:**

the standing of land deed  
official, the position of the  
deed, state administration

**Kata Kunci:**

kedudukan jabatan, kedudukan  
akta, pejabat pembuat akta  
tanah, tata usaha negara

**\*) Korespondensi:**

E-mail: [cintantypinahayu@yahoo.com](mailto:cintantypinahayu@yahoo.com)

**Abstract:** this study aimed to analyze the standing over the position and the deed of the Land Deed Officer from the perspective of state administration. This study used a legal approach and a case approach. This type of research uses normative juridical research methods. The data sources used in this study were primary and secondary. The data analysis technique used a grammatical and systematic interpretation method. The study results showed that the Land Deed Officer did not carry out a unilateral state administrative, legal action in carrying out his authority. The Land Deed Official in issuing the deed was only based on the interests and initiatives of the parties, in contrast to the state administrative official who issued a decision on the authority that was in him. The deed of the Land Deed Officer could not be classified as a state administrative decision because it was not individual, concrete, and final.

**Abstrak:** kajian ini bertujuan untuk menganalisis kedudukan jabatan dan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam perspektif tata usaha negara. Kajian ini menggunakan pendekatan undang-undang dan pendekatan kasus. Jenis penelitian menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Sumber data yang digunakan dalam kajian ini berupa sumber data primer dan sekunder. Teknik analisis data menggunakan metode interpretasi gramatikal dan sistematis. Hasil kajian menunjukkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan kewenangannya tidak melakukan suatu tindakan hukum tata usaha negara yang sifatnya sepihak. Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menerbitkan akta hanya berdasarkan kepentingan dan inisiatif para pihak, berbeda dengan pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan atas wewenang yang ada pada dirinya. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak dapat digolongkan sebagai suatu keputusan tata usaha negara karena tidak bersifat individual, konkret, dan final.

**PENDAHULUAN**

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan membuat akta autentik akibat perbuatan hukum terkait hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Tugas pokok PPAT dijelaskan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai alat bukti telah dilakukannya

perbuatan hukum sebagai dasar pendaftaran dan perubahan data tanah. PPAT secara implisit telah berperan dalam memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat (Rahmi & Sjafi'i, 2019). PPAT bertugas memberikan pelayanan hukum agar masyarakat dapat bertindak sesuai dengan aturan hukum.

PPAT diberi kedudukan dalam membuat dan mengesahkan akta-akta autentik. Pejabat umum merupakan seorang yang diangkat oleh pemerintah untuk memberikan pelayanan umum

kepada masyarakat di bidang tertentu (Harsono, 2007). Seorang pejabat umum mempunyai karakter hukum publik yang sifatnya dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian, dan kewenangannya (Ridwan, 2010). PPAT sebagai pejabat umum dalam menjalankan jabatannya harus menjunjung tinggi hukum dan mengutamakan kepentingan negara dan masyarakat.

Akta autentik yang dibuat oleh PPAT memiliki peran penting dalam proses pendaftaran tanah. Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas rumah susun hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta autentik (Yulianti & Anshari, 2021). Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menjelaskan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dapat dilakukan melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang. Peralihan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Kepala Kantor Pertanahan mutlak membutuhkan data berupa akta yang dibuat oleh PPAT dalam melaksanakan tugasnya untuk memelihara data yuridis yang terkumpul dan tersajikan atas peralihan hak atas. Perbuatan atau tindakan hukum berupa pendaftaran tanah yang berasal dari pemindahan hak atau peralihan hak atas tanah harus didahului dengan pembuatan akta oleh seorang PPAT (Dwivi & Zulfa, 2021). Kewenangan PPAT sebagai pejabat yang membuat akta akan dijadikan sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah (Winarsi, 2002). Kewenangan PPAT menjadi syarat mutlak dalam tindakan atau perbuatan hukum pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah memenuhi kriteria sebagai kegiatan tata usaha negara berdasarkan ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara (UU PTUN). Pasal 1 UU PTUN menjelaskan bahwa kegiatan tata usaha negara didefinisikan sebagai administrasi negara dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang bersifat eksekutif. Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) menjelaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah (Harsono, 1995). Hal ini dapat diartikan bahwa kewenangan PPAT

tidak hanya dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, tetapi juga melaksanakan kegiatan tata usaha negara.

Pasal 1 ayat (2) UU PTUN menjelaskan bahwa pejabat tata usaha negara adalah pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan. PPAT melaksanakan tugas dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagai kegiatan tata usaha negara berdasarkan suatu rangkaian peraturan perundang-undangan yang berlaku (Triwulan & Widodo, 2014). PPAT disebut sebagai pejabat tata usaha negara karena telah menjalankan tugas dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah (Adjie, 2011). Kapasitas PPAT dapat dikategorikan sebagai pejabat tata usaha negara dalam menjalankan kegiatan urusan pemerintahan terkait pendaftaran tanah.

PPAT memiliki dua kedudukan sebagai pejabat umum dan pejabat tata usaha negara. Hal ini tidak berarti bahwa jabatan dan akta PPAT secara langsung dapat digugat atau digunakan sebagai obyek sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara (Hadjon, 1994). PPAT sebagai seorang pejabat umum sesuai dengan ketentuan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan peraturan perundang-undangan lainnya. PPAT selain sebagai pejabat umum juga dikategorikan sebagai pejabat tata usaha negara berdasarkan doktrin dari para ahli yang banyak berkembang di kalangan masyarakat.

Pejabat tata usaha negara tidak hanya ditujukan kepada yang secara struktural memangku suatu jabatan tata usaha negara. Pejabat tata usaha negara juga ditujukan kepada pihak yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melaksanakan urusan pemerintah (Indoharto, 1996). Doktrin para ahli yang menyebut PPAT sebagai pejabat tata usaha negara mengakibatkan dikeluarkannya amar putusan oleh Peradilan Tata Usaha Negara untuk membatalkan akta yang dibuat PPAT (Utrecht, 1957). Oleh karena itu, akta PPAT kemudian disamakan sebagai keputusan yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara (Yunarko, 2013). Peradilan Tata Usaha Negara memiliki kewenangan untuk mengadili sengketa yang berkaitan dengan akta PPAT.

Perbedaan pandangan terkait kedudukan PPAT mengakibatkan adanya kekaburan norma yang berujung pada ketidakpastian hukum.

Kekaburan hukum terkait kedudukan jabatan PPAT diakibatkan karena adanya perbedaan penafsiran hakim dalam pembatalan akta PPAT di Peradilan Tata Usaha Negara (Marbun, 2003). PPAT disisi lain dapat dikategorikan sebagai pejabat tata usaha negara karena produk hukumnya berupa keputusan tata usaha negara (Muchsini dkk, 2020). Hakim berpendapat bahwa akta PPAT merupakan kegiatan keperdataan antara para pihak yang bukan termasuk dalam keputusan tata usaha negara (Arifuddin, Widhiyanti & Susilo, 2017). Hakim berdasarkan kewenangannya dapat membatalkan akta PPAT karena bukan termasuk keputusan tata usaha negara yang tidak dapat dijadikan obyek Peradilan Tata Usaha Negara.

Kekaburan hukum mengenai kedudukan PPAT secara tidak langsung berakibat pada perbedaan pemikiran mengenai akta yang dibuat oleh PPAT. Hal ini menyebabkan terjadinya ketidakpastian hukum terkait dengan kedudukan jabatan dan akta PPAT. Kepastian kedudukan PPAT menjadi penting karena berkaitan dengan produk yang dihasilkan yaitu berupa akta autentik. Berdasarkan permasalahan yang telah diuraikan, kajian ini akan membahas (1) kedudukan jabatan PPAT dalam perspektif tata usaha negara, dan (2) kedudukan akta PPAT dalam perspektif tata usaha negara.

## METODE

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam kajian ini yaitu pendekatan undang-undang (*statute approach*), dan pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan perundang-undangan bertujuan untuk menelaah undang-undang dan regulasi yang bersangkutan dengan isu hukum. Pendekatan kasus digunakan untuk memperoleh gambaran terhadap dampak dimensi penormaan dalam praktik hukum, serta bahan masukan dalam eksplanasi hukum (Ibrahim, 2007). Jenis penelitian menggunakan metode penelitian yuridis normatif. Penelitian hukum normatif tidak hanya menganalisis berbagai teks hukum, tetapi melibatkan kemampuan analisis terhadap bahan hukum dengan dukungan pemahaman terhadap teori hukum (Sunggono, 2005). Sumber data yang digunakan dalam kajian ini meliputi sumber data primer dan sekunder. Teknik analisis data menggunakan metode interpretasi gramatikal dan sistematis.

## HASIL DAN PEMBAHASAN

### Kedudukan Jabatan PPAT dalam Perspektif Tata Usaha Negara

PPAT dapat diartikan sebagai pejabat tata usaha negara karena melaksanakan urusan pemerintahan dalam proses pendaftaran tanah. Kewenangan PPAT selain membuat akta autentik, dapat melakukan perbuatan hukum tata usaha negara berupa tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak (Marbun, 2003). Tindakan hukum publik merupakan kehendak satu pihak saja yaitu pemerintah (Ridwan, 2010). Tindakan hukum publik sepihak seharusnya merupakan kewenangan dari pejabat tata usaha negara karena produk yang dihasilkan berupa keputusan.

Pejabat tata usaha negara mempunyai kewenangan melakukan suatu tindakan hukum publik. Hubungan hukum yang diatur oleh hukum publik hanya berasal dari satu pihak saja yaitu pemerintah dengan cara menentukan kehendaknya sendiri (Hadjon, 2002). Tindakan hukum publik dapat terjadi karena perbuatan dari pemerintah yang tidak menunggu reaksi dari pihak yang dilayani atau yang terkena tindakan pemerintah (Sadjino, 2008). Oleh karena itu, tindakan hukum publik menghasilkan produk hukum berupa keputusan tata usaha negara (Indroharto, 1996). Isi keputusan tersebut tidak memuat perjanjian, melainkan hubungan hukum yang berasal dari satu pihak saja yakni pemerintah.

Pasal 1 ayat (2) UU PTUN tidak menentukan jabatan yang dapat dikualifikasikan sebagai badan atau pejabat tata usaha negara. Pasal 1 ayat (2) UU PTUN hanya menentukan bahwa yang dimaksud dengan urusan pemerintahan adalah kegiatan yang bersifat eksekutif, sedangkan pemerintah adalah keseluruhan kegiatan yang dilaksanakan oleh para badan atau pejabat tata usaha negara. Fungsi pejabat tata usaha negara dapat diukur berdasarkan tindakan hukum yang dilakukan (Prins, 1975). Pejabat tata usaha negara yang telah melaksanakan fungsinya dalam suatu tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat dianggap sebagai suatu badan atau jabatan tata usaha negara (Utrecht, 1957). Hal ini menunjukkan bahwa yang digunakan dalam mengukur tugas pejabat tata usaha negara bersifat fungsional.

Tugas pejabat tata usaha negara dapat diukur secara formal struktural. Hal ini dapat

diartikan bahwa badan atau pejabat tata usaha negara yang secara formal struktural berada dalam jajaran eksekutif atau hanya terbatas pada pegawai-pegawai negeri atau pejabat negara yang berada di lingkungan pemerintahan saja (Yunarko, 2013). Pejabat tata usaha negara tidak hanya ditujukan kepada yang secara struktural memangku jabatan, tetapi juga kepada pihak yang berdasarkan peraturan perundang-undangan melakukan urusan pemerintahan (Triwulan & Widodo, 2014).

Kewenangan yang harus dimiliki oleh pejabat tata usaha negara yaitu sumber dan mekanisme dalam memperoleh serta melaksanakan kewenangannya. Kewenangan pejabat tata usaha negara menurut asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) hanya dapat didapatkan dengan didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan yang bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan secara teoritis diperoleh dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandate yang menjadi dasar tolak ukur atas keabsahan pelaksanaan wewenang yang dimilikinya.

Mekanisme pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan kewenangannya berkaitan dengan tindakan hukum pemerintahan yang dilakukan. Tindakan hukum pemerintahan adalah tindakan yang dilakukan pejabat tata usaha negara dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan. Tindakan hukum pemerintah adalah tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organ pemerintahan atau administrasi negara yang bertujuan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum dalam bidang pemerintah atau administrasi negara (Ridwan, 2010). Bentuk tindakan hukum pemerintah berdasarkan sifatnya meliputi tindakan hukum berdasarkan publik (*publiekrechtelijke handeling*) dan privat (*privatrechtelijke handeling*). Kedua bentuk tindakan berkaitan dengan kedudukan pemerintah sebagai institusi pemegang jabatan pemerintahan (*ambtsdrager*) dan badan hukum.

Tindakan pemerintah dalam hukum privat dapat dilihat pada transaksi jual beli tanah dan barang yang dilakukan pemerintah dalam hubungan hukum perdata. Tindakan hukum publik (*publiekrechtshandeling*) dilakukan oleh pemerintah dalam kedudukannya sebagai pemegang jabatan pemerintahan (Sadjijono, 2008). Tindakan hukum publik akan menimbulkan akibat-akibat yang bersifat publik (*publiekrechtelijk*).

Tindakan hukum publik dibidang administrasi terbagi kedalam tindakan hukum publik beberapa pihak (bersegi dua) dan sepihak (bersegi satu). Tindakan hukum publik sepihak terbagi lagi menjadi tindakan hukum publik yang sifatnya pengaturan (*regeling*) dan keputusan atau penetapan (*beschikking*). Tindakan hukum tata usaha negara tidak sama maknanya dengan tindakan pejabat tata usaha negara. Oleh karena itu, tidak semua tindakan pejabat adalah tindakan hukum tata usaha negara.

Tindakan hukum tata usaha negara termasuk dalam kelompok tindakan hukum publik yang sifatnya sepihak dan diarahkan kepada sasaran yang individual. Hal ini berbeda dengan PPAT yang memiliki kewenangan untuk menerbitkan akta dari keinginan para pihak yang menghadap. Akta PPAT tidak akan pernah dibuat tanpa ada keinginan dari kliennya (Rahmi & Sjafi'i, 2019). PPAT harus melaksanakan kewajibannya sesuai dengan aturan hukum yang berlaku (Nisya', 2019). Oleh karena itu, PPAT dalam membuat akta bukan termasuk dalam tindakan hukum publik yang berdasarkan atas kehendak sepihak saja (Yulianti & Anshari, 2021). Akibat hukum dibuatnya akta autentik juga tidak terjadi karena perbuatan dari PPAT hanya mengesahkan suatu akta saja (Harsono, 1995). PPAT sebagai pejabat umum hanya membenarkan adanya suatu perbuatan hukum oleh para pihak.

Pejabat umum merupakan suatu jabatan yang disandang atau diberikan kepada pihak yang diberi kewenangan oleh aturan hukum dalam membuat akta autentik. Pejabat umum tidak memiliki kewenangan sepihak, melainkan berawal dari kehendak dan keinginan para pihak yang bersangkutan (Harsono, 2007). Produk hukum yang dihasilkan adalah akta autentik memuat perjanjian sesuai dengan kehendak para pihak yang bersangkutan, bukan kehendak sepihak dari seorang pejabat (Borman, 2019). Akibat hukum dibuatnya akta tidak timbul, karena tindakan yang dilakukan hanya membenarkan dan mengesahkan adanya suatu perbuatan hukum oleh para pihak yang bersangkutan.

Kualifikasi PPAT sebagai pejabat tata usaha negara didasarkan pada kegiatan pendaftaran tanah yang termasuk dalam kegiatan tata usaha negara. Pendaftaran tanah memenuhi kriteria sebagai kegiatan tata usaha negara berdasarkan ketentuan yang diatur dalam UU PTUN (Yunarko, 2013). PPAT mempunyai kewenangan dalam

rangka pendaftaran tanah sebagai kegiatan tata usaha negara. Oleh karena itu, PPAT juga dapat berkedudukan sebagai pejabat tata usaha negara (Kesuma, 2015). Hal ini berbeda dengan ketentuan dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yang menjelaskan bahwa PPAT hanya memiliki tugas pokok melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai alat bukti telah dilakukannya perbuatan hukum.

Kepastian hukum dapat tercapai jika ada kesamaan pandangan terkait kedudukan jabatan PPAT. Prinsip kepastian hukum memberikan perlindungan kepada PPAT untuk mendapatkan keadilan (Nurahmansyah, 2021). Kedudukan PPAT sebagai pejabat tata usaha negara tidak tepat karena PPAT dalam melaksanakan kewenangannya tidak memenuhi unsur-unsur dari tugas pejabat tata usaha negara (Fahrul, 2018). PPAT lebih tepat dikategorikan sebagai pejabat umum. Hal ini sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### **Kedudukan Akta PPAT dalam Perspektif Tata Usaha Negara**

Kekaburan hukum terkait kedudukan jabatan PPAT berpengaruh terhadap akta yang dibuat dan disahkannya. Kekaburan hukum terjadi akibat perbedaan penafsiran hakim dalam pembatalan akta PPAT di PTUN. Hakim PTUN disisi lain berpendapat bahwa produk PPAT yang berbentuk akta autentik merupakan kegiatan keperdataan dan bukan termasuk keputusan tata usaha negara (Indroharto, 1996). Produk hukum yang berupa akta autentik dianggap sebagai keputusan tata usaha negara, sehingga hakim PTUN dapat membatalkan akta PPAT berdasarkan kewenangannya.

Pasal 1 ayat (3) UU PTUN menjelaskan bahwa keputusan tata usaha negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau pejabat tata usaha negara. Keputusan tata usaha negara berisi tindakan hukum berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Triwulan & Widodo, 2014). Keputusan tata usaha negara bersifat konkret, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata (Adjie, 2011). Penerbitan suatu keputusan merupakan kewenangan dari badan atau pejabat tata usaha negara.

Keputusan atau *beschikking* sering disebut dengan ketetapan yang dapat diberikan batasan-batasan. Batasan keputusan yang pertama yaitu *beschikking* merupakan perbuatan hukum oleh pemerintahan. Batasan keputusan yang kedua yaitu *beschikking* atau perbuatan hukum publik bersegi satu dilakukan oleh pemerintahan berdasarkan suatu kekuasaan istimewa (Utrecht, 1957). Batasan keputusan yang ketiga yaitu *beschikking* sebagai suatu tindakan hukum sepihak dilakukan oleh alat pemerintahan berdasarkan kewenangan lembaga (Prins, 1957). Pernyataan kehendak pemerintahan dalam menyelenggarakan hak istimewa bertujuan untuk mengadakan perubahan dalam hukum.

*Beschikking* merupakan perbuatan hukum publik yang sepihak dari pemerintah. Sifat hukum publik diperoleh berdasarkan kewenangan atau kekuasaan istimewa dengan tujuan agar terjadi perubahan dalam hubungan hukum (Hadjon, 2002). Keputusan tata usaha negara (*beschikking*) telah menempati posisi hukum yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan (Winarsi, 2002). Keputusan merupakan salah satu instrumen yuridis bagi pemerintah untuk dapat melakukan suatu tindakan untuk menjalankan tugas pengaturan dan pengendalian masyarakat (Sadjiono, 2008). Oleh karena itu, perlu memahami struktur norma dalam hukum administrasi negara dalam mengambil suatu keputusan.

Keseluruhan norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat memiliki struktur bertingkat dari yang sangat umum yaitu Tap MPR, undang-undang dan seterusnya sampai pada norma yang paling individual dan konkret. Hal ini menunjukkan bahwa penetapan tertulis dapat mengandung suatu norma hukum seperti suatu peraturan yang bersifat umum (Ridwan, 2010:131). Pembentukan norma-norma hukum tata usaha negara dalam masyarakat tidak hanya dilakukan oleh pembuat undang-undang dan badan-badan peradilan saja, tetapi juga oleh aparat pemerintah yaitu badan atau pejabat tata usaha negara (Yunarko, 2013). Norma-norma dalam hukum administrasi harus ditemukan dengan mencari sejumlah aturan hukum.

Pembentukan norma hukum administrasi dimulai dari yang tertinggi yaitu bersifat umum dan abstrak sampai yang paling rendah. Norma hukum yang bersifat umum abstrak berupa undang-undang. Norma hukum yang bersifat

individual konkrit berupa keputusan tata usaha negara. Norma hukum yang bersifat umum konkrit berupa rambu-rambu lalu lintas yang dipasang dan berlaku dalam suatu tempat (Ridwan, 2010). Norma hukum bersifat individual abstrak berupa izin gangguan. Rangkaian norma hukum keputusan tata usaha negara merupakan suatu norma individual dan konkret sebagai norma penutup (Muchsin, 2020). Keputusan atau *beschikking* mempunyai beberapa ciri yaitu bersifat hukum publik, sepihak, serta individual, konkrit dan final.

Akta PPAT bukan dibuat berdasarkan hukum publik, akan tetapi berdasarkan hukum perdata yang merupakan perbuatan hukum privat. PPAT dalam menerbitkan akta peralihan hak atas tanah berdasarkan atas kepentingan atau inisiatif kedua belah pihak, bukan atas kehendak sepihak (Harsono, 2007). Hal ini dapat dibuktikan dalam hal jual beli yang memaksa untuk menjual dan membeli suatu bidang tanah yang ditawarkan. PPAT hanya mencatat hasil perbuatan hukum yang bersifat bilateral atas hasil kesepakatan para pihak yang melakukan transaksi jual beli (Rahmi & Sjafi'i, 2019). Akta autentik yang dibuat PPAT bersifat hukum perdata dapat dilihat dari kehendak para pihak.

Surat keputusan dapat dikeluarkan secara sepihak dan penandatangananannya hanya satu pihak atau satu orang saja. Hal ini berbeda dengan akta PPAT yang tidak hanya dibuat oleh satu pihak dan penandatangananannya dilakukan oleh pihak yang bersangkutan untuk dituangkan dalam bentuk akta (Dwivi & Zulfa, 2021). Akta PPAT tidak bersifat individual, konkrit dan final karena bukan termasuk dalam norma hukum administrasi sebagai norma pemerintahan (Nisya', 2019). Sifat final jika dikaitkan dengan akta PPAT maka akan menimbulkan ketidakpastian hukum. Akta PPAT bukan norma hukum tetapi sebagai alat bukti.

Akta PPAT jika dikaitkan dengan unsur-unsur keputusan yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UU PTUN bukan merupakan penetapan tertulis. Penetapan adalah sama dengan *beslissing* yang mengandung *wilsvorming* atau pernyataan kehendak dari pejabat yang bersangkutan (Prins, 1975). Akta merupakan surat yang digunakan sebagai alat bukti suatu perbuatan hukum dan tidak mengandung suatu *beslissing* (Yulianti & Anshari, 2021). PPAT dalam membuat dan menerbitkan akta autentik tidak melakukan

perbuatan atau tindakan hukum publik yang bersifat sepihak, sehingga PPAT tidak bertindak sebagai pejabat tata usaha negara (Harsono, 1995). Akta PPAT tidak berisi tindakan hukum tata usaha negara. Perbuatan hukum perdata dapat dibuktikan melalui akta yang dibuat oleh PPAT.

Keputusan tata usaha negara yang berisi suatu tindakan hukum tata usaha negara merupakan suatu norma hukum. Rangkaian norma hukum administrasi yaitu sebagai norma pemerintahan (Ridwan, 2010). Keputusan tata usaha negara menduduki posisi sebagai norma penutup, yaitu norma paling rendah dalam hukum administrasi yang bersifat individual konkret (Marbun, 2003). Akta PPAT tidak bersifat konkret dan individual karena bukan termasuk dalam norma hukum administrasi sebagai norma pemerintahan (Utrecht, 1957). Hal ini menunjukkan bahwa tidak relevan jika sifat final dikaitkan dengan akta PPAT karena bukan termasuk suatu norma.

Akta PPAT membenarkan bahwa para pihak telah melakukan suatu perbuatan hukum. Akibat hukum lahir dari perbuatan para pihak, sedangkan akta tidak melahirkan akibat hukum (Yulianti & Anshari, 2021). Akta PPAT sepenuhnya merupakan kegiatan keperdataan karena mengkonstatir, membingkai kehendak para pihak dalam akta (Nisya, 2019). Oleh karena itu, akta PPAT tidak mungkin dibuat tanpa kehendak para pihak dan sepenuhnya merupakan kegiatan-kegiatan keperdataan. Berkaitan dengan sengketa mengenai pembatalan akta PPAT, memberikan konsekuensi karena akta yang dibuat bukan suatu keputusan tata usaha negara (Yunarko, 2013). PTUN tidak mempunyai kewenangan atau kompetensi untuk memeriksa dan mengadili serta memutuskan sengketa atau perkara terkait akta PPAT berdasarkan kompetensi absolut dari peradilan tata usaha negara.

## SIMPULAN

PPAT dalam melaksanakan wewenangannya tidak melakukan suatu tindakan hukum tata usaha negara yang sifatnya sepihak karena PPAT tidak berkedudukan sebagai pejabat tata usaha negara. Selain itu, PPAT dalam menerbitkan akta hanya berdasarkan kepentingan dan inisiasi para pihak, bukan atas kewenangan yang ada pada dirinya. Hal ini berbeda dengan pejabat tata usaha negara yang menerbitkan keputusan (*beschikking*) atas wewenang yang ada pada dirinya. Akta PPAT juga tidak berkedudukan sebagai keputusan tata

usaha negara karena akta PPAT tidak bersifat individual, konkret dan final. Akta PPAT tidak memenuhi unsur-unsur keputusan tata usaha negara secara kumulatif. Akta PPAT secara konsekuen-logis tidak dapat dijadikan objek sengketa di peradilan tata usaha negara.

#### DAFTAR RUJUKAN

- Adjie, H. (2011). *Majelis Pengawas Notaris sebagai Pejabat Tata Usaha Negara*. Bandung: PT. Refika Aditama.
- Arifuddin, Widhiyanti, H. N., & Susilo, H. (2017). Implikasi Yuridis terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Penerima Kuasa Menyetor Uang Pajak Penghasilan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dari Wajib Pajak. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(1), 18-25.
- Borman, M. S. (2019). Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dalam Perspektif Undang-Undang Jabatan Notaris. *Jurnal Hukum dan Kenotariatan*, 3(1), 74-83.
- Dwivi, V., & Zulfa, E. A. (2021). Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Penggelapan Pajak Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 738/Pid.B/2018/PN SMG. *Indonesian Notary Journal*, 3(3), 23-43.
- Fahrul. (2018). Keputusan Majelis Pengawas Notaris sebagai Bentuk Keputusan Tata Usaha Negara. *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan*, 7(2), 121-137.
- Hadjon, P. M. (2002). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta. Gajah Mada University Press.
- Harsono, B. (2007). *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangan*. Jakarta: Majalah Renvoi.
- Harsono, B. (1995). *Tugas dan Kedudukan PPAT*. Jakarta: Majalah Hukum dan Pembangunan Universitas Indonesia.
- Ibrahim, J. (2007). *Teori dan Metode Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Banyumedia.
- Indroharto. (1996). *Usaha Memahami Undang-Undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kesuma, D. (2015). Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat Digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Hukum dan Bisnis*, 1(1), 55-64.
- Marbun, S. F. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Yogyakarta: Liberty.
- Muchsin, T., Saliro, S. S., Manullang, S.O., & Miharja, M. (2020). Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Hal Pendaftaran Tanah: Sebuah Tinjauan Kewenangan dan Akibat Hukum. *Jurnal Madani Legal Review*, 4(1), 63-79.
- Nisya', I. A. (2019). Pertanggungjawaban Pidana atas Penyalahgunaan Pembayaran Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). *Jurnal Hukum Bisnis*, 3(1), 88-106.
- Nurahmasnyah, K. (2021). Prinsip Kepastian Hukum terhadap Pembatalan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Jurnal Hukum*, 1(2), 183-200.
- Prins, W. F. (1975). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Jakarta: Andalusia.
- Rahmi, Z. A., & Sjafi'i, R. I. R. (2019). Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Melaporkan Adanya Transaksi Keuangan Mencurigakan terkait Tindak Pidana Pencucian Uang Oleh Klien. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(1), 197-206.
- Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2043.
- Republik Indonesia. (1986). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1986 Nomor 77. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3344.
- Republik Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.
- Republik Indonesia. (1998). Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746.
- Ridwan, H. R. (2010). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: PT. Rajagrafindo Persada.

- Sadjijono. (2008). *Memahami Beberapa Bab Pokok Hukum Administrasi*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Sunggono, B. (2005). *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Triwulan T. T., & Widodo, I. G. (2014). *Hukum Tata Usaha Negara dan Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Kencana.
- Utrecht, E. (1957). *Pengantar Hukum Tata Usaha Negara Indonesia*. Jakarta: Penerbitan dan Balai Pustaka.
- Winarsi, S. (2002). *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*. Surabaya: Majalah Yuridika.
- Yulianti, E. D., & Anshari, T. (2021). Pertanggungjawaban Hukum Bagi Notaris dalam Membuat Akta Autentik Berdasarkan Perspektif Pasal 65 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Jabatan Notaris. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 6(1), 45-54.
- Yunarko. B. (2013). Kedudukan Jabatan dan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Sengketa di Peradilan Tata Usaha Negara. *Jurnal Perspektif*, 18(3), 188-194.