

TINJAUAN YURIDIS PEMBUATAN AKTA PERALIHAN HAK ATAS TANAH YANG TIDAK SESUAI DENGAN PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

JURIDICAL OVERVIEW OVER ESTABLISHMENT OF TRANSFER OF LAND RIGHTS DEED THAT NOT IN ACCORDANCE WITH LEGISLATION

Rizky Dewanata*

Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Brawijaya
Jalan M. T. Haryono Nomor 169 Malang 65145, Indonesia

INFO ARTIKEL

Riwayat Artikel:

Diterima : 22 Februari 2021
Disetujui : 09 November 2021

Keywords:

responsibility, Land Deed Making Officer, legal consequences, deed of transfer of land rights

Kata Kunci:

tanggung jawab, Pejabat Pembuat Akta Tanah, akibat hukum, akta peralihan hak atas tanah

***) Korespondensi:**

E-mail: dewanatarizky8@gmail.com

Abstract: this study aimed to analyze the responsibilities of the Land Deed Making Officer in making the deed of transfer of land rights that were not in accordance with the laws and regulations and to analyze the legal consequences of making the deed of transfer of land rights that were not in accordance with the laws and regulations. This study used normative juridical with a statutory approach and a conceptual approach. The responsibility of the Land Deed Making Officer in making the deed of transfer of land rights that were not in accordance with the laws and regulations was imposed in the form of administrative sanctions in the form of a written warning, dishonorable discharge, honorable discharge, or temporary dismissal. The legal consequences of making a deed of transfer of land rights that were not in accordance with statutory regulations are categorized into two, namely civil and administrative legal consequences. The civil legal consequences were related to the validity of the deed of transfer of land rights which is cancelled or can be cancelled by law, while administratively the deed of transfer of land rights that was made contains legal defects.

Abstrak: kajian ini bertujuan menganalisis tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, serta menganalisis akibat hukum pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Metode yang digunakan dalam kajian ini yaitu yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dibebankan dalam bentuk sanksi administrasi berupa teguran tertulis, pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian sementara. Akibat hukum pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan dikategorikan menjadi dua, yaitu akibat hukum keperdataan dan administratif. Akibat hukum secara keperdataan berkaitan dengan keabsahan akta peralihan hak atas tanah yang batal atau dapat dibatalkan demi hukum, sedangkan secara administratif akta peralihan hak atas tanah yang dibuat mengandung cacat hukum.

PENDAHULUAN

Hukum agraria adalah keseluruhan ketentuan-ketentuan hukum yang meliputi hukum perdata, hukum tata negara, atau hukum tata usaha negara. Hukum agraria digunakan untuk mengatur hubungan-hubungan antara orang termasuk badan hukum dengan bumi, air, dan ruang angkasa diseluruh wilayah negara. Hukum agraria juga mengatur wewenang-wewenang lain yang bersumber pada suatu hubungan-hubungan tertentu (Harsono, 2005). Kepulauan Indonesia telah dihuni oleh masyarakat-masyarakat hukum adat yang tunduk pada hukum adat di daerahnya masing-masing. Orang Eropa menganggap bahwa kedudukan hukum barat lebih tinggi daripada hukum adat (Bakri, 2011). Bangsa Eropa yang masuk sebagai penjajah ke Indonesia, khususnya bangsa Belanda, tidak bersedia untuk tunduk dan menerapkan hukum adat setempat tetapi lebih memilih untuk menerapkan hukum yang berlaku di Eropa. Hal ini dinilai bertentangan dengan asas hukum yang menyatakan bahwa semua stelsel hukum termasuk hukum barat maupun hukum adat memiliki kedudukan yang sama, artinya tidak ada hukum yang lebih tinggi atau lebih rendah.

Dualisme hukum perdata terjadi pada zaman pemerintah Hindia Belanda, yaitu berlakunya hukum perdata barat dan hukum perdata adat. Hukum perdata barat diatur dalam *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang diterjemahkan sebagai Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Hukum perdata barat berlaku bagi golongan Eropa, sedangkan hukum perdata adat berlaku bagi golongan bumi putera dan timur asing. Pemerintah Indonesia pasca kemerdekaan mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) sebagai unifikasi hukum agraria di Indonesia. Ketentuan yang terdapat dalam UUPA merujuk pada berbagai peraturan perundang-undangan lainnya, salah satunya terlihat pada konsideran UUPA yang mencabut berlakunya Buku II KUH Perdata. Ketentuan yang dicabut mengatur tentang bumi, air, serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotik yang masih berlaku sejak berlakunya UUPA (Christin, 2017). UUPA yang berlaku sejak tanggal 24 September 1960 telah mengakhiri masa dualisme hukum tanah yang berlaku di Indonesia.

Hak-hak atas tanah sebelum berlakunya UUPA, baik yang diatur dengan hukum adat maupun hukum barat, dikonversi menjadi suatu hak baru yang didasarkan pada UUPA. Ketentuan tersebut menimbulkan suatu unifikasi unifikasi (kesatuan) hak-hak atas tanah. Unifikasi di bidang pertanahan telah memberikan suasana baru bagi hukum agraria, karena didasarkan pada satu sistem hukum nasional yaitu UUPA. Jenis-jenis hak atas tanah yang dijelaskan dalam ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA terdiri atas hak milik, Hak Guna Usaha (HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), Hak Pakai (HP), hak sewa, hak membuka tanah, hak memungut hasil hutan, serta hak-hak lain diluar hak-hak tersebut. Jual beli tanah setelah berlakunya UUPA tidak lagi dibuat di hadapan Kepala Adat atau Kepala Desa secara bawah tangan, tetapi dibuat di hadapan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPAT Sementara). Akta dapat dibuat oleh PPAT Sementara apabila di kecamatan belum ada seorang PPAT yang diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan syarat-syarat tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta tentang pertanahan karena memiliki kemampuan dan kecakapan khusus di bidang pertanahan tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. PPAT adalah organ negara yang mandiri dan berwenang untuk membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan di bidang keperdataan yang diharuskan oleh peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta autentik. PPAT berkewajiban untuk menjamin kepastian tanggal akta, memberikan grosse, serta menyimpan salinan akta dan kutipannya, sepanjang pembuatan akta tersebut diatur dalam suatu peraturan umum. PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

PPAT diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat terkait pembuatan akta suatu perbuatan hukum tertentu. Karakteristik

dan tugas dari PPAT dapat digolongkan menjadi beberapa istilah, yaitu *meaning*, *positioning*, *functioning*, *authoriting*, *tasking*, *activiting*, dan *controlling*. *Meaning* berarti bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu. Akta tersebut berkaitan dengan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang diatur dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Positioning* berarti bahwa PPAT diawasi langsung oleh Kementerian ATR/BPN, serta bertanggung jawab untuk membuat peralihan hak atas tanah dalam bentuk akta otentik.

Functioning berarti bahwa PPAT memiliki tugas pokok yang telah diatur dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum tertentu. Perbuatan hukum yang dimaksud meliputi beberapa aktivitas, diantaranya yaitu jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah, hak milik, pemberian hak tanggungan, serta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan. *Authoriting* berarti bahwa kewenangan PPAT yang termuat dalam ketentuan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di wilayah kerjanya.

Tasking berarti bahwa akta PPAT berdasarkan ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 harus dibacakan/dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi, sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi, dan PPAT. *Activiting* berkaitan dengan kewajiban PPAT yang dijelaskan dalam ketentuan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yaitu membuat satu buku yang berisi daftar akta yang telah dibuat. Buku daftar akta PPAT diisi setiap hari kerja dan ditutup setiap akhir kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan. PPAT wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuat kepada Kepala Kantor Pertanahan

dan kantor-kantor lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya. *Controlling* berarti bahwa Menteri ATR/BPN berdasarkan ketentuan Pasal 33 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 berwenang untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan kepada PPAT dalam melaksanakan tugasnya sebagai pejabat umum.

Pemerintah telah melakukan berbagai upaya untuk menertibkan segala administrasi yang berkaitan dengan pendaftaran tanah, baik melalui peraturan perundang-undangan maupun peraturan pemerintah sebagai pelaksanaannya. Pendaftaran tanah telah diatur dalam ketentuan Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang terdiri atas dua kegiatan, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi beberapa tahapan, yaitu: (1) pengumpulan dan pengelolaan data fisik, (2) pembuktian hak dan pembukuannya, (3) penerbitan sertifikat, (4) penyajian data fisik dan data yuridis, (5) penyimpanan daftar umum dan dokumen. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak serta pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. PPAT merupakan salah satu pejabat umum yang bertugas untuk membantu pemerintah dalam menertibkan syarat administrasi terkait pertanahan, yang dituangkan dalam bentuk akta.

PPAT harus memiliki kemampuan dan kecakapan khusus di bidang pertanahan agar akta-akta yang dibuat tidak menimbulkan permasalahan di kemudian hari mengingat akta tersebut merupakan akta autentik yang dapat digunakan sebagai alat bukti. Akta PPAT merupakan akta autentik yang mempunyai kekuatan mutlak berkaitan dengan hal-hal atau peristiwa yang disebutkan dalam akta (Sutedi, 2012). Pembuatan akta autentik harus memenuhi unsur-unsur yang telah diatur dalam Pasal 1866 KUH Perdata, yaitu dibuat di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang. Tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah menjadi penting untuk dilakukan kajian yang mendalam berdasarkan perspektif hukum administrasi negara. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 merupakan peraturan pelaksana dalam hal

pendaftaran tanah serta mengatur mengenai tugas pokok dan kewenangan, pengangkatan dan pemberhentian, daerah kerja, sumpah jabatan, pelaksanaan jabatan, hingga pembinaan dan pengawasan PPAT. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tidak mengatur secara tegas mengenai batasan dan ukuran tanggung jawab PPAT jika terdapat kesalahan dalam proses pembuatan akta peralihan hak atas tanah.

Perkembangan kebutuhan masyarakat menjadi dasar untuk meningkatkan peran PPAT dalam memberikan kepada masyarakat terkait pendaftaran tanah. Pemerintah telah melakukan perubahan terhadap beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Perubahan tersebut dilakukan dengan membuat Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, namun tetap tidak mengatur tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Hal ini telah menunjukkan bahwa terdapat suatu ketidakefektifan hukum terkait tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Berdasarkan uraian di atas, kajian ini bertujuan untuk membahas beberapa permasalahan yaitu: (1) tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, dan (2) akibat hukum pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan

METODE

Kajian ini menggunakan metode yuridis normatif sebagai suatu proses menemukan aturan, prinsip-prinsip, atau doktrin-doktrin hukum untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Kajian normatif tidak perlu dimulai dengan adanya suatu hipotesis tetapi langsung pada proses analisis permasalahan yaitu mengenai tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah berdasarkan perspektif hukum administrasi negara. Pendekatan yang digunakan dalam kajian ini yaitu pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan pada ketentuan-ketentuan yang mengatur tentang

tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Pendekatan konseptual dilakukan pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum. Teknik analisis yang digunakan yaitu analisis preskriptif, dengan memberikan gambaran permasalahan dan solusi terkait tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tanggung Jawab PPAT dalam Pembuatan Akta Peralihan Hak Atas Tanah yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan

PPAT sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bertugas untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam proses pendaftaran tanah. PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk membantu Kepala Kantor Pertanahan berwenang untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Pengaturan mengenai PPAT secara implisit diatur sebagai konsekuensi adanya ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa pendaftaran tanah diadakan oleh pemerintah untuk menjamin kepastian hukum pemilik tanah. Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan aturan pelaksana sebagai cikal bakal lahirnya PPAT yang bertugas membantu pemerintah dalam pendaftaran tanah.

PPAT dan akta yang dibuat merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kegiatan pendaftaran tanah. PPAT secara historis dikenal sejak tahun 1961 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 (Febriantina, 2010). PPAT awalnya dikenal dengan istilah "pejabat" atau "penjabat" yang berwenang membuat akta mengenai perbuatan-perbuatan hukum dengan objek hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan aturan pelaksana terkait pendaftaran tanah dalam rangka *rechts cadaster* yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah. Alat bukti yang dihasilkan pada akhir proses pendaftaran tanah berupa buku dan sertifikat tanah yang terdiri atas salinan buku dan surat ukur (Hutagalung, 2005). Penyelenggaraan pendaftaran tanah harus

memperhatikan dasar permulaan (*opzet*) dan pemeliharannya (*bijhouden*).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mempunyai kedudukan yang strategis, tidak hanya sebagai peraturan pelaksana UUPA tetapi juga berkedudukan sebagai salah satu program Catur Tertib Pertanahan dan Hukum Tanah Nasional. Catur Tertib Pertanahan yang dimaksud terdiri atas tertib hukum pertanahan, tertib administrasi pertanahan, tertib penggunaan tanah, serta tertib pemeliharaan dan kelestarian lingkungan hidup (Santoso, 2010). Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan dengan adanya bukti berupa akta yang dibuat oleh PPAT (Darusman, 2016). PPAT memiliki tugas pokok untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Akta tersebut akan dijadikan dasar dalam pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh suatu perbuatan hukum.

Tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah dapat dilihat berdasarkan perspektif hukum administrasi negara. Pertanggungjawaban menurut Kraneburg dan Vegtig dibagi dalam dua teori, yaitu *fautes personalles* dan *fautes de services* (Prawira, 2016). Teori *fautes personalles* menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang atas tindakan yang telah dilakukan, dalam hal ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia secara individu. Teori *fautes de services* menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan, dengan kata lain tanggung jawab dibebankan kepada jabatan (Yulianti & Anshari, 2021). Kesalahan yang dilakukan oleh seseorang berimplikasi pada tanggung jawab yang dibebankan kepada pihak yang bersangkutan. Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 menjelaskan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan berdasarkan peraturan yang berlaku (Ravianto & Purnawan, 2017). PPAT mempunyai

wewenang untuk menjalankan fungsinya dalam pembuatan akta dan pendaftaran tanah.

Pemerintah secara umum menjalankan tiga fungsi utama yang didasarkan pada wewenang publik (*bestuursbevoegdheid*), yaitu menjalankan fungsi normatif atau legitimasi (*normative-legitimeren functie*), fungsi instrumental (*instrumentele functie*), dan fungsi jaminan atau perlindungan (*waarborg functie*). Wewenang publik (*bestuursbevoegdheid*) dilaksanakan dengan berlandaskan asas negara hukum (*rechtsstaat* atau *rule of law*), yaitu adanya asas legalitas (*wetmatigheid van bestuur*) dalam penyelenggaraan pemerintahan (Wibawa, 2019). Kewenangan yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara hanya diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan yang dimiliki oleh seorang pejabat tentu berkaitan dengan asas demokrasi. Penyelenggaraan pemerintahan harus berpedoman pada prinsip dari, oleh, dan untuk rakyat sehingga dalam pelaksanaannya perlu mempertimbangkan aspek keterwakilan rakyat melalui badan perwakilan yang telah dipilih oleh rakyat. Asas demokrasi menuntut keterbukaan pemerintah dan peningkatan peran serta masyarakat (*inspraak*) dalam pengambilan keputusan. Asas instrumental menekankan bahwa penyelenggaraan pemerintahan didasarkan pada wewenang publik dengan memperhatikan asas efisiensi (*doelmatigheid*) dan efektivitas (*doeltreffendheid*).

Badan Pertanahan Nasional (BPN) dan PPAT pada dasarnya tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi keadaan atau kondisi hukum masyarakat tanpa mendasarkan pada asas legalitas dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemerintah diberi kewenangan untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 19 ayat (1) UUPA. Pendaftaran tanah bertujuan menjamin kepastian hukum dalam bidang pertanahan, karena merupakan satu-satunya pembuktian dan syarat sahnya suatu peralihan hak atas tanah (Harsono, 2003). Sifat dari tata usaha PPAT adalah tertutup untuk umum, maka pembuktian mengenai berpindahnya hak atas tanah hanya berlaku secara terbatas pada para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan. Tanah yang telah didaftarkan akan memperoleh alat bukti dengan kekuatan hukum yang berlaku bagi pihak ketiga, karena

tata usaha pendaftaran tanah Kantor Pertanahan adalah terbuka untuk umum.

PPAT diangkat oleh BPN dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat. Tugas dan kewenangan PPAT berkaitan dengan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (Asshiddiqie, 2003). Peralihan hak atas tanah terjadi apabila akta PPAT telah ditandatangani oleh pihak yang bersangkutan. Proses peralihan hak atas tanah terjadi setelah dilakukan penyerahan secara nyata (*feitelijke levering*) dan penyerahan secara yuridis (*juridische levering*) sehingga mampu mengikat pihak ketiga. Badan Pertanahan Nasional memiliki wewenang atributif yang didelegasikan kepada PPAT (Hadjon, 2015). Pengalihan wewenang tersebut mengakibatkan adanya suatu tanggung jawab dan tanggung gugat yang dibebankan kepada PPAT sebagai delegatoris.

Ratio legis tidak lengkapnya pengaturan mengenai tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan. Tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah berkaitan dengan kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan. Peraturan yang dimaksud, diantaranya yaitu: (a) Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, (b) Pasal 10 ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, (c) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018. Peraturan tersebut harus dipatuhi oleh PPAT agar dalam proses pembuatan akta peralihan hak atas tanah tidak menimbulkan suatu perbuatan melawan hukum (Koeswahyono, 2019). Esensi adanya peraturan-peraturan tersebut yaitu untuk memberikan kepastian hukum bagi masyarakat khususnya pada bidang pertanahan, sehingga penerapan profesi PPAT tidak bertentangan dengan *the principle of good governance* dan *equity*.

Sanksi administrasi merupakan salah satu kewenangan pemerintah yang berasal dari aturan hukum administrasi tertulis dan tidak tertulis. Sanksi administrasi merupakan inti

dari penegakan hukum administrasi negara (Raharja, 2014). Sanksi administrasi adalah salah satu jenis sanksi hukum, yang ditetapkan untuk memastikan penghormatan terhadap suatu ketentuan hukum (Susanto, 2019). Sanksi administrasi berdasarkan sarannya dikategorikan menjadi tiga, yaitu sanksi *reparatoir*, *punitive*, dan *regresif*. Sanksi *reparatoir* adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas pelanggaran norma untuk mengembalikan suasana seperti pada kondisi semula sebelum terjadinya pelanggaran, misalnya *bestuursdwang* dan *dwangsom*. Sanksi *punitive* adalah sanksi yang ditujukan untuk memberikan hukuman pada seseorang, misalnya berupa denda administratif. Sanksi *regresif* adalah sanksi yang diterapkan sebagai reaksi atas ketidakpatuhan terhadap ketentuan yang terdapat dalam ketetapan yang telah diterbitkan.

Tujuan penerapan sanksi administrasi terhadap suatu pelanggaran merupakan upaya yang dilakukan oleh badan administrasi untuk mempertahankan norma-norma hukum administrasi yang telah ditetapkan dalam wujud peraturan perundang-undangan. Sanksi hukum administrasi apabila dilihat berdasarkan karakter normanya bukan merupakan suatu kewajiban (*plicht*), tetapi merupakan kewenangan bebas (*vrije bevoegdheid*) yang mandiri atau tidak tergantung pada organ lainnya. Tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan seharusnya dapat dikenakan sanksi denda administratif sebagai upaya ganti rugi kepada pihak yang bersangkutan. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 telah mengatur mengenai sanksi bagi PPAT yang melakukan kelalaian dalam pembuatan suatu akta yaitu berupa teguran tertulis, pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat, dan pemberhentian sementara.

Akibat Hukum Pembuatan Akta Peralihan Hak Atas Tanah yang Tidak Sesuai dengan Peraturan Perundang-Undangan

Pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan menimbulkan suatu akibat hukum secara keperdataan. Akibat hukum tersebut berkaitan dengan tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang melalaikan

ketentuan peraturan perundang-undangan. Pertanggungjawaban secara keperdataan timbul karena kelalaian, kealpaan dan/atau kesengajaan PPAT dalam membuat akta jual beli yang tidak sesuai dengan syarat formil dan materiil. Pihak yang merasa dirugikan dapat menuntut ganti kerugian kepada PPAT yang telah melakukan kelalaian, kealpaan dan/atau kesengajaan dalam pembuatan suatu akta. Wanprestasi terjadi karena adanya suatu perbuatan yang tidak berkaitan dengan perjanjian antara pihak-pihak yang bersangkutan, hal ini disebut sebagai perbuatan melanggar hukum atau *onrechtmatige daad* (Febrina & Sulaiman, 2019). Kesalahan (*beroepsfout*) yang telah dilakukan oleh PPAT dalam pembuatan akta dapat dikategorikan sebagai suatu wanprestasi atau perbuatan melanggar hukum (*onrechtmatige daad*).

Pelaksanaan tugas dan jabatan PPAT berkaitan dengan kewajiban untuk mewujudkan akta otentik yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna. Akta otentik yang mengandung cacat hukum karena dibuat dengan prosedur yang tidak sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, dapat dinyatakan tidak otentik oleh putusan pengadilan. Akta PPAT dapat menjadi akta dibawah tangan atau bahkan dinyatakan batal demi hukum karena syarat formil dan materiil dari prosedur pembuatan akta PPAT tidak dipenuhi. PPAT harus bertanggung jawab atas kerugian akibat perbuatan yang telah dilakukan karena bertentangan dengan kewajiban hukum seorang PPAT

Akta peralihan hak atas tanah yang dibuat melalui prosedur yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, mengakibatkan suatu cacat hukum karena adanya penyimpangan terhadap syarat formil yang harus dipenuhi dalam pembuatan akta otentik. Pasal 1868 KUH Perdata menjelaskan bahwa pembuatan akta otentik harus memenuhi unsur-unsur akta yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dan dibuat dihadapan *ten overstay* seorang pejabat umum. Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 menjelaskan apabila ketentuan atau syarat formil akta otentik dilanggar oleh PPAT, maka dapat mengakibatkan berkurangnya kekuatan hukum dari akta tersebut sebagai salah satu alat bukti yang sempurna. Akta otentik memiliki

kekuatan hukum sebagai akta dibawah tangan apabila putusan pengadilan menyatakan adanya suatu pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT.

Syarat materiil dalam pembuatan akta otentik diatur dalam ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata yang menyatakan bahwa syarat sah suatu perjanjian dikategorikan menjadi dua, yaitu syarat subjektif dan objektif. Syarat subjektif suatu perjanjian yaitu adanya kesepakatan dan kecakapan pihak yang terlibat untuk membuat perikatan. Syarat objektif suatu perjanjian yaitu adanya pokok persoalan tertentu karena suatu sebab yang tidak terlarang. Syarat-syarat tersebut bersifat kumulatif, artinya setiap perjanjian yang dibuat harus memenuhi keempat persyaratan tersebut secara keseluruhan. Perjanjian yang tidak memenuhi syarat-syarat tersebut dapat batal demi hukum dan/atau dapat dibatalkan oleh pihak ketiga yang berkepentingan (Subekti, 2001). Perjanjian yang tidak memenuhi syarat subjektif dapat dibatalkan demi hukum, sepanjang perjanjian tersebut belum atau tidak dibatalkan oleh pengadilan maka perjanjian yang bersangkutan terus berlaku (Gumanti, 2012). Perjanjian yang tidak memenuhi syarat objektif dinyatakan batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada.

Pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan menimbulkan akibat hukum secara administratif terkait sanksi bagi PPAT. Sanksi yang diberikan kepada PPAT berupa teguran tertulis, pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian sementara. Ketidaktepatan dalam bidang administrasi atau biasa disebut dengan maladministrasi yang dilakukan oleh PPAT dalam melakukan sebagian kegiatan pendaftaran tanah akan menimbulkan suatu konsekuensi hukum (Novalianasari, Madjid, & Soekesi, 2020). Kewajiban dan larangan bagi PPAT dalam melaksanakan tugasnya diatur dalam Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 yang diterbitkan pada 27 April 2017. Peraturan tersebut biasa dikenal dengan sebutan kode etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT), kemudian diubah menjadi Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 6 ayat (1) Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 menyatakan bahwa sanksi yang dikenakan terhadap anggota IPPAT yang melakukan pelanggaran kode etik, yaitu berupa: (a) teguran, (b) peringatan, (c) *schorsing* (pemecatan sementara) dari keanggotaan IPPAT, (d) *onzzetting* (pemecatan) dari keanggotaan IPPAT, (e) pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan IPPAT. Jenis dan sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT tercantum dalam Lampiran II Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018, yang berupa teguran tertulis, pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian sementara. Pasal 93 Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 menegaskan bahwa PPAT/Notaris dan Kepala Kantor yang membidangi pelayanan negara dapat dikenakan sanksi administratif apabila melanggar ketentuan sebagaimana dijelaskan dalam Pasal 91 ayat (1) dan ayat (2) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Sanksi administratif yang dimaksud yaitu berupa denda sebesar Rp. 7.500.000,00 untuk setiap pelanggaran.

Ketidakeengkapan norma hukum yang mengatur mengenai tanggung jawab PPAT berdasarkan perspektif hukum administrasi negara menimbulkan suatu akibat hukum karena PPAT dapat mengabaikan ketentuan peraturan perundang-undangan, khususnya dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Pasal 1365 KUH Perdata menegaskan bahwa pihak yang dirugikan dapat mengajukan gugatan ke pengadilan negeri atas perbuatan perbuatannya melawan hukum yang dilakukan oleh PPAT. Pertanggungjawaban PPAT dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan seharusnya dapat dikenakan sanksi berupa denda. Hal ini berkaitan dengan kewenangan perpajakan sebagai kewenangan tambahan yang diberikan kepada PPAT. Kewenangan tersebut telah diatur dalam ketentuan Pasal 91 ayat (1) Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah, yang secara tegas menyatakan bahwa PPAT/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan/atau bangunan setelah wajib pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak. Sanksi administratif terhadap PPAT yang melakukan

pelanggaran diterapkan sesuai dengan kebijakan pemerintah yang secara umum bertujuan mewujudkan ketertiban, memberikan kepastian hukum, serta jaminan perlindungan terhadap hak setiap orang.

SIMPULAN

Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan diberikan dalam bentuk sanksi administrasi berupa teguran tertulis, pemberhentian dengan tidak hormat, pemberhentian dengan hormat, atau pemberhentian sementara. Pembuatan akta peralihan hak atas tanah yang tidak sesuai dengan peraturan perundang-undangan, baik karena Pejabat Pembuat Akta Tanah mengabaikan atau tidak memenuhi kewajiban dan kewenangannya dapat menimbulkan akibat hukum secara keperdataan dan administratif. Akibat hukum secara keperdataan berkaitan dengan keabsahan akta peralihan hak atas tanah yang batal demi hukum karena syarat objektif pembuatan akta tidak terpenuhi, atau dapat dibatalkan karena syarat subjektif pembuatan akta yang tidak terpenuhi. Akibat hukum secara administratif menjadikan akta peralihan hak atas tanah yang dibuat mengandung cacat hukum (*legal defect*). Para pihak yang dirugikan dapat menuntut ganti rugi kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah melalui mekanisme keperdataan, yaitu dengan memberikan gugatan perbuatan melawan hukum di pengadilan negeri atau badan peradilan umum.

DAFTAR RUJUKAN

- Asshiddiqie, J. (2003). Independensi dan Akuntabilitas Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Jurnal Renvoi*, 31-40.
- Bakri, M. (2011). *Pengantar Hukum Indonesia: Sistem Hukum Indonesia pada Era Reformasi*. Malang: Universitas Brawijaya Press.
- Christin, D. (2017). Analisis atas Diketahuinya Cacat Yuridis pada Akta Jual Beli Tanah dan Rumah yang Dibuat oleh PPAT (Putusan Mahkamah Agung No. 2333/K/Pdt/2015). *Premise Law Journal*, 14(3), 12-21.
- Darusman, Y. M. (2016). Kedudukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Otentik dan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah. *Jurnal Hukum*, 7(1), 78-86.
- Febriantina, R. (2010). *Kewenangan Pejabat*

- Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Otentik*. Semarang: Universitas Diponegoro.
- Febrina, D. T., & Sulaiman, A. (2019). Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Peraturan Pemerintah RI Nomor 24 Tahun 2016 tentang PPAT (Studi Kantor Notaris dan PPAT Anita Mahdalena, S.H.). *Petita*, 1(1), 134-147.
- Gumanti, R. (2012). Syarat Sahnya Perjanjian (Ditinjau dari KUH Perdata). *Jurnal Pelangi Ilmu*, 5(1), 4-13.
- Hadjon, P. M. (2015). *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press.
- Harsono, B. (2003). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Hutagalung, A. S. (2005). *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*. Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia.
- Koeswahyono, I. (2019). Tanah untuk Keadilan Sosial: Perbandingan Penataan dan Pengaturan Pertanahan di Beberapa Negara. *Arena Hukum*, 12(1), 87-95.
- Novalianasari, H., Madjid, A., & Soekesi, T. S. (2020). Makna Frasa “Pelanggaran Berat” pada Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Perspektif Hukum Pidana. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 5(2), 271-279.
- Prawira, I. G. B. Y. (2016). Tanggung Jawab PPAT terhadap Akta Jual Beli Tanah. *Jurnal IUS*, 4(1), 69-79.
- Raharja, I. F. (2014). Penegakan Hukum Sanksi Administrasi terhadap Pelanggaran Perizinan. *Inovatif*, 7(2), 125-136.
- Ravianto, R., & Purnawan, A. (2017). Peran Pejabat Pembuat Akta (PPAT) dalam Pemungutan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) dengan Pendekatan Self Assessment System. *Jurnal Akta*, 4(4), 5-13.
- Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang 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. (1996). Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.
- Republik Indonesia. (2009). Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2009 Nomor 130. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5049.
- Republik Indonesia. (1961). Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.
- Republik Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59.
- Republik Indonesia. (1998). Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3746.
- Republik Indonesia. (2016). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120. Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893.
- Republik Indonesia. (2018). Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018. Berita Negara Republik Indonesia Tahun 2018 Nomor 395.
- Santoso, U. (2010). *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Prenada Media Group.
- Subekti. (2001). *Hukum Perjanjian*. Jakarta: Intermasa.
- Susanto, S. N. H. (2019). Karakter Yuridis Sanksi Hukum Administrasi: Suatu Pendekatan Komparasi. *Administrative Law & Governance Journal*, 2(1), 131-146.
- Sutedi, A. (2012). *Sertifikat Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Wibawa, K. C. S. (2019). Menakar Kewenangan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Perspektif BestuursBevoegdheid. *Jurnal Crepido*, 1(1), 44-58.

Yulianti, E. D., & Anshari, T. (2021). Pertanggungjawaban Hukum bagi Notaris dalam Membuat Akta Otentik 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.