



**KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
(PPAT) DALAM PEMBUATAN AKTA OTENTIK**

**TESIS**

Disusun  
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2  
Program Studi Magister Kenotariatan

**Oleh :**  
**Reza Febriantina**  
**NIM :**  
**B4B 008 220**

**PEMBIMBING :**  
**Nur Adhim, S.H.,M.H.**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN  
PROGRAM PASCASARJANA  
UNIVERSITAS DIPONEGORO  
SEMARANG  
2010**

**KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
(PPAT) DALAM PEMBUATAN AKTA OTENTIK**

Disusun Oleh :

**REZA FEBRIANTINA  
B4B 008 220**

Disusun  
Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S2  
Program Studi Magister Kenotariatan

**PEMBIMBING**

**NUR ADHIM, S.H., M.H.  
NIP. 19640420 199003 1 002**

**KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
(PPAT) DALAM PEMBUATAN AKTA OTENTIK**

Disusun Oleh :

**REZA FEBRIANTINA  
B4B 008 220**

DIPERTAHANKAN Di Depan Penguji  
Pada Tanggal 19 Juni 2010

Tesis Ini Telah Diterima  
Sebagai Persyaratan Untuk Memperoleh Gelar  
Magister Kenotariatan

Pembimbing,

Mengetahui,  
Ketua Program Studi  
Magister Kenotariatan  
Universitas Diponegoro

**NUR ADHIM, S.H.,M.H.**  
NIP. 19640420 199003 1 002

**H. KASHADI, S.H., M.H.**  
NIP. 19540624 198203 1 001

## **SURAT PERNYATAAN**

Saya yang bertanda tangan di bawah ini,

Nama : REZA FEBRIANTINA

NIM : B4B008220

Dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah hasil karya saya sendiri dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya orang lain yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar di perguruan tinggi/lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam Daftar Pustaka;
2. Tidak keberatan untuk dipublikasikan oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun, baik seluruhnya ataupun sebagian, untuk kepentingan akademik/ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 19 Juni 2010  
Yang Menyatakan,

REZA FEBRIANTINA

# Motto

**“Kamu tidak akan pernah bisa menarik simpati orang lain  
dengan harta benda yang engkau miliki,  
tetapi kamu akan menarik simpati orang lain  
dengan senyum dan akhlak yang baik”  
(HR. Abu Yu’la & Al Baihaqi)**

**Ridho Allah akan turun ketika hati sudah merasakan  
keikhlasan saat bertindak. Namun saat tindakan berharap tuk  
mendapatkan imbalan, maka Allah akan membatasi untuk  
mendapatkan Ridho dan Rakhmad-Nya.**

*Kupersembahkan karya terbaikku ini kepada:*

*Papa & Mama Tercinta  
Syaiful Akman Sa'awar, S.H. & Yuliantina  
Terimakasih telah membesarkanku  
dengan penuh kasih sayang & kesabaran,  
Terimakasih untuk setiap tetes keringat & air mata,  
Terlebih untuk setiap potongan harga diri yang tertelan  
Untuk selalu menerima kekuranganku, senantiasa selalu  
berdoa di setiap sholat & sujudnya berharap keberhasilanku.*

*Kakek & Nenekku di Bangka, Kakakku Muhammad Harsya  
Yang selalu mengerti & mendukungku  
Dalam setiap langkah perjuanganku.*

*Almamater Tercinta.*

## KATA PENGANTAR

*Bismillahirrahmanirrohim*

*Alhamdulillahirrobbil'alamin* puji syukur Penulis panjatkan kehadiran Allah S.W.T yang telah melimpahkan segala berkah, rahmat serta karunia-Nya sehingga Penulis dapat menyelesaikan tesis dengan judul "Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Otentik" yang merupakan salah satu syarat untuk memenuhi persyaratan memperoleh derajat S2 Program Studi Magister Kenotariatan di Universitas Diponegoro.

Banyak kesulitan dan hambatan-hambatan yang dilalui mengingat keterbatasan pengetahuan yang penulis miliki, semua berkat kemauan dan keuletan serta ketekunan, akhirnya tesis ini dapat diselesaikan oleh Penulis. Adapun penulisan tesis ini tidaklah berhasil Penulis susun tanpa bantuan dari berbagai pihak, untuk itu Penulis ingin mengucapkan terimakasih yang tak terhingga kepada :

1. Bapak Prof. Dr. dr. Susilo Wibowo, MS.Med, Sp.And, selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof. Y. Warella, MPA., P.Hd., selaku Direktur Program Pasca Sarjana Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak Prof. Dr. Arief Hidayat, S.H., M.S., Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas;

4. Bapak H. Kashadi, S.H., M.H., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
5. Bapak Prof. Dr. Budi Santoso, S.H., M.S. Selaku Sekretaris I pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
6. Bapak Prof. Dr. Suteki, S.H., M.H., selaku Sekretaris II pada Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
7. Bapak Mochammad Dja'is, S.H., C.N., M.Hum., selaku Dosen Wali Penulis;
8. Notaris & PPAT Arry Supratno, S.H., M.H., sahabat karib Orang Tua Penulis, yang telah memberi masukan mengenai tema judul dan materi yang akan di bahas dalam Teisi ini;
9. Bapak Nur Adhim, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing tesis ini, yang setiap saat bersedia memberikan waktunya dalam membimbing, mendorong dan memberikan banyak pencerahan kepada penulis selama ini;
10. Ibu Hj. Endang Sri Santi, SH., MH., terimakasih atas masukan dan pencerahannya selama penyusunan tesis ini;
11. Ibu Ana Silvia, SH., M.Hum., terimakasih atas masukan dan pencerahannya selama penyusunan tesis ini;
12. Bapak H. Achmad Chulaemi, S.H., selaku Dosen Pengampu Hukum Agraria, yang selalu sabar memberikan ilmunya kepada Penulis, tak terkecuali juga kepada Bapak dan Ibu Dosen yang telah mengajar

Penulis selama Penulis menimba ilmu di Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro;

13. Segenap Karyawan Bagian Tata Usaha Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro Semarang;
14. Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., Notaris & PPAT di kota Surabaya yang telah mengirimkan kumpulan artikelnya dan telah banyak membantu Penulis dalam menyelesaikan tesis ini;
15. Akhyar, S.H., MKn., Notaris & PPAT di Kabupaten Semarang yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk Penulis wawancara serta telah banyak membimbing Penulis dalam proses penggarapan Tesis ini;
16. Suyanto, S.H., Notaris & PPAT di Kota Semarang yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk Penulis wawancara, serta selaku Dosen Penulis selama Penulis menimba ilmu di Magister Kenotariatan UNDIP;
17. B.I.P. Suhendro, S.H., Notaris & PPAT di Kota Semarang yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk Penulis wawancara, serta selaku Dosen Penulis selama Penulis menimba ilmu di Magister Kenotariatan UNDIP;
18. Bapak Tubagus Lukman Suheru, S.H., Notaris & PPAT di Kota Bandar Lampung yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk Penulis wawancara;

19. Liliek Joko Suseno, S.H., M.M., Kepala Sub Seksi Peralihan Pembebanan Hak & PPAT Kantor Pertanahan Kota Semarang yang telah bersedia meluangkan waktunya untuk Penulis wawancara;

Dengan demikian semoga Allah S.W.T. selalu memberikan Rahmad & Karunia-Nya kepada Bapak, Ibu, Saudara semuanya dengan amal ibadah masing-masing. Akhirnya dengan penuh harapan, semoga tesis ini bermanfaat bagi kita semua. Terima Kasih!

Semarang, 19 Juni 2010

Penulis

Reza Febriantina

## ABSTRAK

### KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PEMBUATAN AKTA OTENTIK

PPAT menjalankan jabatannya wajib menggunakan blangko akta. Secara historis penggunaan blangko diawali dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, kemudian setelah berlaku Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, penggunaan blangko akta diatur dalam PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997. Pengaturan penggunaan blangko akta dilatar belakangi karena sebagian besar PPAT dijabat oleh Camat yang karena jabatannya menjalankan sementara Jabatan PPAT, yang sebagian besar tidak bergelar Sarjana Hukum sehingga untuk memudahkan pelaksanaan jabatannya itu dibuatlah blangko akta.

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik dan untuk mengetahui kedudukan hukum serta arti penting blangko akta tanah bagi PPAT.

Dalam penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan masalah penelitian *yuridis empiris*. Teknik pengumpulan data melalui studi dokumen atau studi kepustakaan dan didukung dengan wawancara 5 (lima) PPAT dan Pejabat Kantor Pertanahan. Semua data yang terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan.

Hasil penelitian menunjukkan PPAT dalam menjalankan kewenangannya diwajibkan untuk menggunakan blangko akta tanah. Blangko akta tidak memiliki urgensi hukum, karena dengan menggunakan blangko berarti isi perjanjian sudah diatur dalam hukum publik. Keberadaan blangko akta dapat membantu kinerja PPAT Sementara & PPAT yang baru diangkat menjadi PPAT dalam pembuatan akta, dan dapat memudahkan BPN dalam pemeriksaan, serta agar terdapat keseragaman dalam bentuk Akta PPAT.

Sebaiknya diberi otoritas atau kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta otentik sesuai dengan bentuk yang ditentukan tanpa harus menggunakan blangko atau formulir akta. Serta Dibuatnya Undang-Undang khusus yang mengatur tentang PPAT, yang mana dalam undang-undang tersebut juga mengatur secara terperinci bentuk dan format akta yang bisa dibuat oleh PPAT. Sehingga menegaskan bahwa PPAT adalah benar sebagai pejabat Umum yang diberi kewenangan dalam membuat suatu akta otentik.

*Kata Kunci: PPAT, Blangko Akta, Pemindahan Hak Atas Tanah.*

## **ABSTRACT**

### **AUTHORITY OF GOVERNMENT OFFICIALS WHO MAKE LAND DEED (PPAT) IN MAKING AUTHENTIC DOCUMENTS**

PPAT undertook his position obligatory used the certificate form. Historically the use of the form was preceded with the Regulation Minister Agraria Nomor 11 in 1961 about the Form of the Certificate, afterwards after being current the Government Regulation No. 24 in 1997 about the Registration of the Land, the use of the certificate form was arranged in PMNA/Ka BPN No. 3 in 1997 about the implementation of PP No. 24 in 1997. The use regulation of the certificate form best on most of PPAT were held by the Sub-district Head, because of his position undertook now the PPAT Position, that most did not have the title of the Scholar the Law so as to facilitate the implementation of his position was made the certificate form.

The aim that will be achieved in this research was to know the PPAT authority in making the authentic certificate and to know the law position as well as the important meaning of the form of the land certificate for PPAT.

In this legal research was carried out through the problem approach of the juridical research empirical. Technically the data collection through the study of the document or the study of the bibliography and was supported with the interview 5 (five) PPAT and the Official of the city land. All the datas that were gathered were edited, were processed, and were compiled systematically henceforth was presented in the form of descriptive that afterwards was concluded.

Results of the research of pointing out PPAT in undertaking his authority were obliged to use the form of the land certificate. The certificate form did not have the urgency of the law, because by using the significant form the contents of the agreement has been arranged in the public's law. The existence of the certificate form could help the achievement of the Temporary land certificate & PPAT that just was appointed to PPAT in the production of the certificate, and could facilitate BPN in the inspection, as well as in order to be gotten by the uniformity in the form of the PPAT Certificate.

Better be given by the authority or the authority to PPAT to make the certificate authentic in accordance with the form, that was determined without must use the form or the form of the certificate. As well as made by the regulations especially that arranged about PPAT, whichever in these regulations also arranged in detail the form and the format of the certificate that could be made by PPAT. So as stress that PPAT was correctly as the official of the Public who was given by the authority in making a certificate authentic.

*Key Words: PPAT, Certificate Form, Land right Transferred.*

## DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii
SURAT PERNYATAAN	iii
MOTTO	v
HALAMAN PERSEMBAHAN	vi
KATA PENGANTAR	vii
ABSTRAK	viii
ABSTRACT	ix
DAFTAR ISI	x

Halaman

BAB I PENDAHULUAN .....	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	11
D. Manfaat Penelitian.....	11
1. Teoritis.....	11
2. Praktis.....	11
E. Kerangka Pemikiran.....	12
F. Metode Penelitian.....	18

1. Pendekatan Masalah.....	20
2. Spesifikasi Penelitian.....	20
3. Obyek dan Subyek Penelitian.....	21
4. Sumber dan Jenis Data.....	22
a. Data Primer.....	22
b. Data Sekunder.....	23
5. Teknik Pengumpulan Data.....	23
6. Teknik Analisis Data.....	24
 BAB II TINJAUAN PUSTAKA .....	 26
A. Tinjauan Umum PPAT.....	26
a. Pengertian PPAT.....	26
b. Macam – macam PPAT.....	28
c. Dasar Hukum PPAT.....	29
a. UUPA No.5 Tahun 1960.....	29
b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.....	30
c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.....	32
d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah .....	32
e. Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksana PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat	

Pembuat Akta Tanah.....	34
d. Tugas, Kewenangan dan Kewajiban PPAT.....	35
i. Tugas PPAT.....	35
ii. Kewenangan PPAT.....	35
iii. Kewajiban PPAT.....	38
B. Tinjauan Umum Tentang Blangko Akta PPAT dan Diluar Akta PPAT.....	42
C. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah.....	49
a. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah.....	49
b. Pengertian Pendaftaran Tanah.....	50
c. Tujuan Pendaftaran Tanah.....	52
d. Asas Pendaftaran Tanah.....	56
e. Sistem Pendaftaran Tanah.....	57
f. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah.....	64
D. Tinjauan Umum Tentang Hak-Hak Atas Tanah.....	68
a. Hak Milik.....	72
b. Hak Guna Usaha.....	74
c. Hak Guna Bangunan.....	75
d. Hak Pakai.....	76
e. Hak Sewa.....	76
f. Hak Pengelolaan.....	77
g. Hak Gadai Tanah.....	78
h. Hak Usaha Bagi Hasil.....	79

i. Hak Sewa Tanah Pertanian.....	79
<b>BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN.....</b>	<b>81</b>
A. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otenti.....	81
1. Kedudukan PPAT sebagai Pejabat Umum.....	81
2. Keabsahan dan Otentisitas Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.....	90
3. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik.....	109
B. Kedudukan Hukum dan Arti penting Blangko Akta Tanah Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum .....	116
1. Kedudukan Hukum Blangko Akta Tanah PPAT.....	116
2. Arti Penting Blangko Akta Bagi PPAT.....	122
<b>BAB IV PENUTUP .....</b>	<b>131</b>
A. Kesimpulan.....	131
B. Saran.....	132

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

# **BAB I PENDAHULUAN**

## **A. Latar Belakang**

Tanah merupakan hal yang sangat kompleks karena menyangkut banyak segi kehidupan masyarakat. Setiap orang hidup membutuhkan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun tempat usaha. Makin meningkat jumlah penduduk, makin meningkat pula kebutuhan atas tanah, padahal luas wilayah Negara adalah tetap atau terbatas.<sup>1</sup>

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia, berfungsi sebagai tempat bermukim maupun untuk kegiatan usaha (faktor produksi) dan karena itu perlu diciptakan suatu kepastian hukum bagi setiap pemegang hak atas tanah maupun bagi masyarakat umum, melalui suatu proses pencatatan secara sistematis atas setiap bidang tanah baik mengenai data fisik maupun data yuridis, dan kegiatan semacam ini dikenal dengan sebutan pendaftaran tanah.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yg dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yg meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun

---

<sup>1</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.1.

termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak tertentu yang membebaninya (lihat peraturan pemerintah tentang pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, LN No. 59 Tahun 1997, TLN No. 3696, Pasal 1 ayat (1) penyelenggaraan kegiatan pendaftaran tanah merupakan tanggung jawab Badan Pertanahan Nasional (lihat peraturan dasar pokok-pokok agraria, Undang-Undang No. 5 Tahun 1960, LN No.104 thn 1960 TLN No. 2043 Pasal 19 jo. Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 Pasal 5).

Fungsi pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan penjabaran fungsi ini dapat ditemukan dalam berbagai ketentuan diantaranya yaitu:

1. Sertipikat merupakan surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data yuridis dan data fisik yang termuat di dalamnya (Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).
2. Sertipikat yang telah diterbitkan secara sah atas nama orang atau badan hukum yang memperoleh tanah tersebut dengan itikad baik dan secara nyata menguasainya, maka pihak lain yang mempunyai hak atas tanah itu tidak dapat lagi menuntut pelaksanaan hak tersebut apabila dalam waktu 5 Tahun sejak diterbitkannya sertipikat itu tidak mengajukan keberatan secara tertulis kepada pemegang sertipikat dan kepala kantor pertanahan yang

bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan yang bersangkutan ataupun tidak mengajukan gugatan pada Pengadilan mengenai penguasaan tanah atau penerbitan sertipikat tersebut (Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

3. Pejabat Pembuat Akta Tanah bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta tanah sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas tanah atau hak atas milik satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu (Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT)

Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah termasuk akta-aktanya, bentuk akta dan blangko aktanya merupakan bagian yang tidak terpisahkan dengan kegiatan pendaftaran tanah dan secara historis embrio kelahiran Pejabat Pembuat Akta Tanah dimulai pada Tahun 1961 melalui Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pada waktu itu dikenal dengan istilah “pejabat” yang berwenang membuat “akta” (bukan akta otentik) mengenai perbuatan-perbuatan hukum dengan obyek hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah.

Lingkup kewenangan “pejabat” mencakup setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak

baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang sebagai hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. (lihat Peraturan Pemerintah tentang pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961, Pasal 19). Melalui Peraturan Menteri Agraria no. 11/1961 tentang pejabat yang dimaksud dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, diangkat antara lain notaris selaku “pejabat”.

Pada setiap pembuatan akta dihadapan “pejabat” (Pejabat Pembuat Akta Tanah), wajib menggunakan formulir-formulir yang tercetak atau formulir yang *distensile* atau diketik dengan mempergunakan kertas HVS 70/80 gram dengan ukuran A3 dengan persetujuan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah dan formulir-formulir yang tercetak hanya dapat dibeli di kantor-kantor pos (Diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang bentuk akta).

Pengaturan penggunaan formulir-formulir akta (blangko akta) ini dilatar belakangi karena pada waktu itu sebagian besar Pejabat Pembuat Akta Tanah dijabat oleh Camat yang karena jabatannya (*ex officio*) menjalankan sementara Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang sebagian besar tidak bergelar Sarjana Hukum sehingga untuk memudahkan pelaksanaan jabatannya itu dibuatlah formulir-formulir akta dan buku petunjuk pengisian formulir (blangko akta) itu.

Selanjutnya dalam perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia, kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum dikukuhkan melalui berbagai peraturan Perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan Hak Atas Tanah, Akta Pembebanan Hak Atas Tanah dan Akta Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku;
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Pasal 1 angka 24 menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tersebut.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, secara khusus diatur dalam Pasal 1 butir 1, yang berbunyi: Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3/1997 telah mengatur bahwa akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah harus dibuat dengan menggunakan blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disediakan (dicetak) oleh Badan Pertanahan Nasional atau instansi lain yang ditunjuk artinya tanpa blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dicetak, Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak boleh menjalankan jabatannya dalam membuat akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Aturan ini menimbulkan ketergantungan pelaksanaan tugas jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum dengan keberadaan blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Satu-satunya pasal dalam Undang-Undang yang merupakan pilar keberadaan akta otentik dan pejabat umum di Indonesia diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang berbunyi: "akta otentik adalah akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta itu dibuatnya." Pasal ini menghendaki adanya Undang-Undang organik yang mengatur tentang bentuk akta otentik dan pejabat umum, tidak mengatur tentang blangko akta otentik. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah merumuskan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik....." kata-kata memuat

diartikan dalam pengertian luas (*verlijden*) yaitu memproduksi akta dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang termasuk mempersiapkan, menyusun dan membuat akta sesuai dengan bentuk yang ditentukan.

Fungsi blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tegas dicantumkan sebagai syarat untuk dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, hal ini dimuat dalam Pasal 96 ayat (1-3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Badan Pertanahan Nasional melalui suratnya tertanggal 31 Juli 2003 telah memberikan Kewenangan Kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dalam menghadapi keadaan mendesak seperti dalam menghadapi kelangkaan dan kekurangan blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, untuk membuat fotocopy blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai ganti blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dicetak, dengan syarat pada halaman pertama setiap fotocopy blangko akta itu, pada sebelah kiri atas ditulis "disahkan penggunaannya" dan ditandatangani Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Propinsi atau pejabat yang ditunjuk serta dibubuhi paraf dan cap dinas pada setiap halaman.

Pendaftaran peralihan hak atas tanah dapat terjadi berdasarkan titel umum (*onder algemene title*) tanpa dilakukan penyerahan atau *levering* dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peralihan Hak Atas Tanah dengan titel khusus (*bijzonder title*) yaitu berdasarkan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pendaftaran Perubahan data pendaftaran tanah selain didasarkan pada akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat juga didasarkan pada berbagai akta atau dokumen hukum lainnya yang bukan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu :

1. Putusan pengadilan yang telah mempunyai kekuatan hukum tetap.  
PMNA/Kepala BPN Nomor.3 Tahun 1997, Pasal.125 pencatatan perubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap wajib dilampirkan putusannya, berita acara eksekusi sertipikasi hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun serta identitas pemohon.
2. Risalah lelang yang dibuat Oleh kantor Lelang Negara.  
PMNA/Kepala BPN Nomor.3 Tahun 1997, Pasal.166 mengatakan Permohonan Pendaftaran Peralihan Hak yang diperoleh melalui lelang diajukan oleh pembeli lelang atau kuasanya dengan melampirkan antara lain Kutipan Risalah Lelang tanpa menyebutkan adanya akta Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan yang dibuat dihadapan Notaris.<sup>2</sup>

Herlien Budiono, mengatakan Surat Keterangan Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) yang dibuat dengan akta notaris dibuat dalam bentuk campuran yaitu dalam bentuk akta Notaris dengan formulir SKMHT Pejabat Pembuat Akta Tanah yang tentunya menimbulkan kerancuan dalam dasar berpijaknya perbuatan SKMHT tersebut karena tidak mengikuti perundang-undangan yang berlaku sesuai dengan ketentuan undang-undang Jabatan Notaris.

4. Akta Ikrar Wakaf yang dibuat Dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf.
5. Akta Risalah Rapat Umum Pemegang Saham Luar Biasa tentang perubahan nama Perseroan Terbatas, penggabungan (*merger*) dan peleburan Perseroan Terbatas.
6. *Cessie, Subrogasi, Warisan*, penggabungan dan peleburan yang mengakibatkan pengalihan piutang yang dijamin dengan hak tanggungan, mengakibatkan adanya hak tanggungan kepada kreditur baru (diatur dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah).
7. Keterangan waris yang mengakibatkan beralihnya demi hukum hak atas tanah kepada segenap ahli warisnya dengan titel umum.

---

<sup>2</sup> Herlien Budiono, *Perwakilan, kuasa dan Pemberi Kuasa*, Renvoi 6.42.IV (November 2006) hal.70.

Berdasarkan uraian dari latar belakang, maka penulis tertarik melakukan penelitian tentang sejauh mana kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik, dan menuangkannya dalam dalam Tesis yang berjudul “Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Otentik”.

## **B. Perumusan Masalah**

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang kewenangannya menurut undang-undang untuk membuat suatu akta otentik, dihadapkan kenyataan di lapangan bahwa harus membeli blangko akta yang dicetak Badan Pertanahan Nasional sebelum para Pejabat Pembuat Akta Tanah membuat akta dalam pendaftaran tanah. Adanya keterbatasan pencetakan blangko akta oleh Badan Pertanahan Nasional membuat Pejabat Pembuat Akta Tanah kesulitan karena akan mengganggu kinerja Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dari uraian tersebut, penulis tertarik untuk meneliti :

1. Bagaimana kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik?
2. Bagaimana kedudukan hukum dan arti penting blangko akta tanah bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum?

### **C. Tujuan Penelitian**

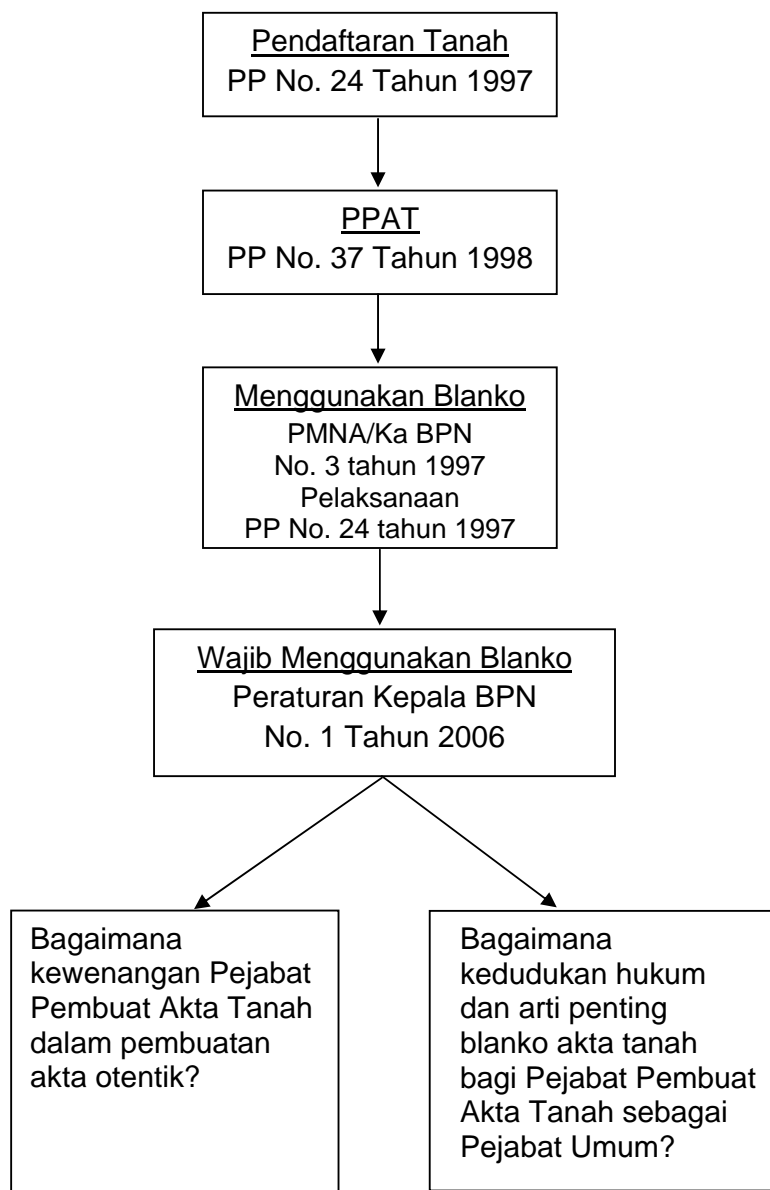
Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan merupakan pedoman dalam mengadakan penelitian, dan juga menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik ;
2. Untuk mengetahui kedudukan hukum dan arti penting blangko akta tanah bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum

### **D. Manfaat Penelitian**

1. Teoritis/Akademis
  - a. Sebagai bahan informasi yang berguna bagi masyarakat mengenai blangko akta tanah dalam pendaftaran tanah ;
  - b. Sebagai bahan untuk menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan dunia pendidikan pada umumnya, bagi pengembangan ilmu hukum.
2. Praktis
  - a. Sebagai bahan masukan bagi praktisi yang terlibat langsung dalam pendaftaran tanah ;
  - b. Sebagai bahan masukan untuk pembuat undang-undang tentang kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membuat akta otentik sebagai proses dari pendaftaran tanah.

## E. Kerangka Pemikiran



Fungsi pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah termasuk akta-aktanya, bentuk akta dan blangko aktanya merupakan bagian yang

tidak terpisahkan dengan kegiatan pendaftaran tanah dan secara historis embrio kelahiran Pejabat Pembuat Akta Tanah dimulai pada Tahun 1961 melalui Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Pada waktu itu dikenal dengan istilah “pejabat” yang berwenang membuat “akta” (bukan akta otentik) mengenai perbuatan-perbuatan hukum dengan obyek hak atas tanah dan hak jaminan atas tanah.

Dalam menjalankan jabatannya Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib menggunakan blangko akta (formulir) yang telah dicetak. Secara historis penggunaan blangko diawali dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta, kemudian setelah berlaku Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, penggunaan blangko akta diatur dalam PMNA/Ka BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997.

Hal ini menimbulkan persepsi bahwa Badan Pertanahan Nasional terkenal arogan dalam kebijakan yang dibuatnya berupa Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, yang mewajibkan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membeli dan memakai blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional. Padahal berdasarkan Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat

Akta Tanah, PPAT dalam jabatannya memiliki kewenangan untuk membuat akta sendiri<sup>3</sup>.

Pengaturan penggunaan formulir-formulir akta (blangko akta) dilatar belakangi karena pada waktu itu sebagian besar Pejabat Pembuat Akta Tanah dijabat oleh Camat yang karena jabatannya (*ex officio*) menjalankan sementara Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang sebagian besar tidak bergelar Sarjana Hukum sehingga untuk memudahkan pelaksanaan jabatannya itu dibuatlah formulir-formulir akta dan buku petunjuk pengisian formulir (blangko akta) itu.

Blangko yang dibuat Badan Pertanahan Nasional adalah blangko yang berkaitan dengan pertanahan, blangko tersebut berwujud form isian dan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya mengisi form isian tersebut. Blangko tersebut dicetak oleh yayasan yang dimiliki oleh Badan Pertanahan Nasional. Hal ini bertentangan dengan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2001 tentang Yayasan yang menyebutkan bahwa pendirian Yayasan tidak boleh berbisnis, melainkan untuk kepentingan sosial. Saat ini Yayasan tersebut sedang diaudit serta diperiksa oleh tim Kejaksaan Agung<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> [www.notariatwatch.tk](http://www.notariatwatch.tk) Sabtu, 17 Mei 2008

<sup>4</sup> *Ibid.*

Berdasarkan isi aturan hukum yang mengatur eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diuraikan di atas, bahwa kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu diberi wewenang membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah otentik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia<sup>5</sup> bahwa :

*“membuat adalah menciptakan, melakukan, mengerjakan.”*

Dengan demikian, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mempunyai kewenangan menciptakan, membuat, dan mengerjakan akta, yang berarti mengerjakan, melakukan, dan membuatnya sendiri akta (PPAT) yang menjadi kewenangannya sebagaimana tersebut dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu akta :

1. Jual beli;
2. Tukar-menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Tanggungan;
7. Pemberian hak guna bangunan atas Tanah Hak Milik;
8. Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik; dan
9. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

---

<sup>5</sup> <http://www.situs-indonesia.com/detail/545/kamus-besar-bahasa-indonesia-online.html>

Oleh karena itu, bagaimana mungkin PPAT sebagai pejabat umum dalam mengimplementasikan kewenangannya hanya mengisi blangko atau formulir yang bentuk dan isinya ditentukan oleh BPN, tetapi blangko/formulir tersebut dicetak oleh pihak lain? Padahal, kewenangan PPAT tersebut bukan berasal dari kewenangan BPN atau BPN memberikan kewenangannya kepada PPAT. Dalam aturan hukum yang mengatur keberadaan BPN, yaitu surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tidak ada satu Pasal pun dalam Keppres tersebut yang menegaskan bahwa BPN mempunyai kewenangan tertentu terhadap PPAT atau PPAT lahir secara atributif ataupun delegatif dari kewenangan BPN. Akan tetapi dalam hal ini PPAT lahir sebagai *beleidsgerel* atau *policyrules* dari pemerintah langsung. Dengan kata lain, PPAT bukan lahir dari kewenangan BPN dan juga bukan subordinasi BPN atau bukan pelimpahan dari kewenangan BPN. Sejak semula dibuat lembaga PPAT dengan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT, bahwa kewenangan PPAT tersebut tidak pernah menjadi kewenangan BPN. Tugas yang dilaksanakan oleh BPN terhadap PPAT berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1988, yaitu sebagai berikut<sup>6</sup> :

---

<sup>6</sup> Habib Adjie, *Meneropong Khazanah notaries dan PPAT*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2009) hal. 280.

1. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka bimbingan, pengendalian, pengembangan PPAT, serta penyaringan PPAT yang akan diangkat.
2. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian PPAT serta penilaian atas pelaksanaan tugasnya.

Dengan demikian, sudah saatnya Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk kembali melakukan kewenangannya sebagaimana pengertian membuat akta tersebut di atas. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional (BPN) ataupun pihak lainnya agar segera menghentikan kegiatannya melakukan pencetakan formulir akta-akta PPAT yang hanya meraih dan mengeruk keuntungan dari kegiatan menjual formulir-formulir akta PPAT, yang telah dilakukannya sejak keberadaan PPAT Tahun 1961.<sup>7</sup>

Sebagai sarana penting untuk dokumen otentik perbuatan hukum dalam peralihan hak atas tanah, maka blangko akta tanah seharusnya selalu tersedia di kantor Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Namun para Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi tugas oleh Badan Pertanahan Nasional untuk membuat akta hak atas tanah ini sempat kesulitan karena ketersediaan akta terganggu menunggu penetapan tata cara pengelolaannya oleh pemerintah.

---

<sup>7</sup> Habib Adjie, *Meneropong Khazanah notaries dan PPAT*, (Bandung: Penerbit PT Citra Aditya Bakti, 2009) hal. 281.

Bahkan, lebih parah lagi kekosongan formulir akta PPAT tersebut dimanfaatkan oleh Kantor Wilayah BPN, yaitu dengan menentukan dan mewajibkan formulir akta PPAT tersebut difotocopy, dan fotocopynya harus diketahui/dilegalisasi oleh salah satu kepala seksi pada Kanwil BPN tersebut. Tentunya legalisasi tersebut tidak gratis, setidaknya harus ada biaya yang sama dengan biaya membeli formulir akta PPAT di kantor pos setempat. Sudah tentu hal ini menyuburkan pungutan liar dan penyalahgunaan wewenang oleh BPN, dalam arti tidak ada aturan hukum yang bersumber dari kewenangan BPN untuk melegalisasi fotokopi akta PPAT tersebut.<sup>8</sup>

Dalam tulisan ini, penulis ingin mengkaji ulang mengenai kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk membuat akta Tanah PPAT, Kedudukan hukum blangko Akta dan arti penting blangko Akta Tanah PPAT sebagai Pejabat Umum berdasarkan aturan hukum yang mengatur keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **F. Metode Penelitian**

Metode merupakan suatu prosedur atau cara untuk mengetahui sesuatu, yang mempunyai langkah-langkah sistematis.<sup>9</sup> Menurut Soerjono Soekanto (2003), metodologi pada hakekatnya memberiakan pedoman tentang tata cara seorang ilmuwan dalam

---

<sup>8</sup> *Ibid.* hal. 281

<sup>9</sup> Husaini Usman dan Purnomo Setiady Akbar, *Metodologi Penelitian Sosial*, (PT.Bumi Aksara, 2003), hal. 42.

mempelajari, menganalisa, dan memahami lingkungan-lingkungan yang dihadapinya.<sup>10</sup>

Penelitian pada dasarnya merupakan, “suatu upaya pencarian” dan bukannya sekedar mengamati dengan teliti terhadap sesuatu obyek yang mudah terpegang, di tangan.<sup>11</sup>

Sumadi Suryabrata mengatakan bahwa ada dua cara pendekatan untuk memperoleh kebenaran, yaitu pertama pendekatan ilmiah, yang menuntut dilakukannya cara-cara atau langkah-langkah tertentu dengan perurutan tertentu agar dapat dicapai pengetahuan yang benar. Kedua, pendekatan non-ilmiah, yang dilakukan berdasarkan prasangka, akal sehat, intuisi, penemuan kebetulan, coba-coba, dan pendapat otoritas atau pemikiran kritis.<sup>12</sup>

Berdasarkan batasan-batasan di atas, maka dapat diambil kesimpulan bahwa yang dimaksud metode penelitian adalah prosedur mengenai cara-cara melaksanakan penelitian (yaitu meliputi kegiatan-kegiatan mencari, mencatat, merumuskan, menganalisis, sampai menyusun laporannya) berdasarkan fakta-fakta atau gejala-gejala ilmiah.

---

<sup>10</sup> Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta: UI Press, 1986) hal.6.

<sup>11</sup> Bambang Sunggono, *Metode Penelitian Hukum*, cetakan ke-7, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2005), hal. 27.

<sup>12</sup> Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1998) hal. 3.

## 1. Pendekatan Masalah

Bertitik tolak dari rumusan masalah dan pengertian tersebut, maka dalam penelitian hukum ini dilakukan melalui pendekatan masalah penelitian *yuridis empiris*,<sup>13</sup> maksudnya bahwa penelitian ini difokuskan pada penelitian penemuan hukum *in concreto* terhadap penggunaan blangko akta PPAT dalam kegiatan pendaftaran tanah dan dengan pendekatan yang bersifat kualitatif yaitu : data-data yang dikumpulkan dianalisa secara kualitatif untuk mencari dan menemukan sejauh mana kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik, kedudukan hukum dan arti penting blangko akta bagi PPAT sebagai Pejabat Umum.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi di dalam penulisan hukum ini bersifat *deskriptif analitis*. Suatu penulisan *deskriptif analitis* berusaha menggambarkan masalah hukum, sistem hukum dan mengkajinya atau menganalisisnya sesuai dengan kebutuhan dari penelitian bersangkutan.<sup>14</sup> Penelitian deskriptif analitis juga dimaksudkan untuk menggambarkan peraturan pendaftaran pertanahan yang berlaku.

---

<sup>13</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum dalam Praktek*. (Jakarta: Sinargrafika, 1991), hal 14-15.

<sup>14</sup> *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro), hal. 6.

Ciri-ciri penelitian yang menggunakan tipe *deskriptif analitis* sebagaimana dikemukakan Winarno Surachmad (1973), maka dikemukakan hal-hal sebagai berikut :<sup>15</sup>

- a. Memusatkan diri pada analisis masalah-masalah yang ada pada masa sekarang, pada masa yang aktual.
- b. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisa.

Hasil penelitian ini diharapkan akan menjadi suatu deskripsi dari fenomena yang ada disertai dengan tambahan ilmiah terhadap fenomena tersebut.

### **3. Obyek dan Subyek Penelitian**

Obyek penelitian ini adalah kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik, kedudukan & arti penting blangko akta yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional yang dapat diperoleh di Kantor Pertanahan setempat.

Sebagai narasumber, maka subyek penelitian ini adalah :

- a. 5 (lima) Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang tersebar dalam beberapa wilayah kerja antara lain di Semarang, Bandar Lampung dan Surabaya, dengan alasan tugas dan wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah satu sama lainnya diatur dengan peraturan yang sama.

---

<sup>15</sup> Winarno Surachmad, *Data dan Tehnik Research : Pengertian Metodologi Ilmiah*, (Bandung : CV Tarsito, 1973), hal. 39.

b. Pejabat Kantor Pertanahan Kota Semarang.

#### 4. Sumber dan Jenis Data

Untuk memperoleh data yang akurat dan objektif, maka dalam penelitian ini dilakukan dua cara pengumpulan data, yaitu data primer dan data sekunder. Data tersebut dapat diperoleh melalui :<sup>16</sup>

##### a. Data Primer

Data primer ini diperoleh dengan cara mengadakan penelitian lapangan dengan mengadakan wawancara, yaitu cara untuk memperoleh informasi dengan cara bertanya secara langsung kepada responden yang telah ditetapkan sebelumnya.

Tipe wawancara yang dilakukan adalah wawancara tidak berstruktur, yaitu wawancara yang dilakukan dengan tidak dibatasi oleh waktu dan daftar urutan pertanyaan, tetapi tetap berpegang pada pokok penting permasalahan yang sesuai dengan tujuan wawancara. Wawancara tidak berstruktur ini dimaksudkan agar memperoleh jawaban spontan dan gambaran yang lebih luas tentang masalah yang diteliti.

Sifat wawancara yang dilakukan adalah wawancara terbuka, artinya wawancara yang subyeknya mengetahui bahwa

---

<sup>16</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Op.cit.*, hal. 35.

mereka sedang diwawancarai dan mengetahui maksud dan tujuan wawancara tersebut.

b. Data sekunder

Data sekunder dapat berupa bahan-bahan hukum dan dokumen-dokumen hukum termasuk kasus-kasus hukum yang menjadi pijakan dasar peneliti dalam rangka menjawab permasalahan dan tujuan penelitiannya.<sup>17</sup> Data sekunder ini terdiri dari :

- 1) Bahan Hukum Primer : Peraturan Perundang-undangan
- 2) Bahan Hukum Sekunder : Buku, makalah, majalah di bidang hukum, dan artikel dari internet yang berkaitan dengan penelitian.
- 3) Bahan Hukum Tersier : Kamus Hukum, Kamus Bahasa, dan Ensiklopedia.

## 5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dipergunakan yaitu melalui studi dokumen atau studi kepustakaan dan didukung dengan wawancara dengan beberapa PPAT dan Pejabat Kantor Pertanahan. Data-data yang dikumpulkan akan diolah, dianalisa dan dikonstruksikan secara kualitatif untuk mendapatkan gambaran bagaimana kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik,

---

<sup>17</sup> *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, (Semarang : Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro), hal. 6.

serta mengetahui kedudukan hukum dan arti penting blangko akta bagi PPAT sebagai Pejabat Umum, untuk kemudian dapat diberikan suatu rekomendasi hukum perlu atau tidaknya blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan jabatannya dan fungsinya dalam pendaftaran tanah. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah ada yang didasarkan pada akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu akta jual beli, akta tukat menukar, akta hibah dan lainnya yang menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **6. Teknik Analisis Data**

Analisa data merupakan langkah terakhir dalam suatu kegiatan penulisan. Analisis data dilakukan secara kualitatif, artinya menguraikan data secara bermutu dalam bentuk kalimat yang teratur, runtun logis, tidak tumpang tindih, dan efektif sehingga memudahkan interpretasi data dan pemahaman hasil analisis.<sup>18</sup>

Data yang diperoleh melalui pengumpulan data sekunder akan dikumpulkan dan kemudian dianalisis untuk mendapatkan kejelasan terhadap masalah yang akan dibahas. Semua data yang terkumpul diedit, diolah, dan disusun secara sistematis untuk selanjutnya disajikan dalam bentuk deskriptif yang kemudian disimpulkan. Metode analisis yang digunakan dalam penulisan ini

---

<sup>18</sup> Winarno Surachman, *Op. cit.*, hal.27.

adalah metode interpretasi yaitu data yang telah dikumpulkan kemudian dideskripsikan secara kualitatif.

Dalam analisis data, penulis menggunakan metode kualitatif artinya semua data yang diperoleh dianalisis secara utuh sehingga terlihat adanya gambaran yang sistematis dan faktual. Dari hasil analisis dan interpretasi tersebut, penulis menarik kesimpulan untuk menjawab isu hukum tersebut. Analisis data diakhiri dengan memberikan saran mengenai apa yang seharusnya dilakukan terhadap isu hukum tersebut.

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

### **E. Tinjauan Umum Pejabat Pembuatan Akta Tanah (PPAT)**

#### **1. Pengertian PPAT**

“Segala Warga Negara bersama kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya”

Ungkapan kalimat tersebut mengandung pengertian bahwa semua Warga Negara Indonesia mempunyai kedudukan yang sama di muka hukum, dan berkewajiban tunduk pada hukum yang berlaku.

Dalam ketentuan Hukum Tanah Nasional yaitu Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 mengatur bahwa semua Peralihan Hak Atas Tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang kemudian disingkat PPAT sebagai Warga Negara sekaligus Pejabat yang berwenang membuat akta otentik mengenai segala sesuatu perbuatan hukum berkaitan dengan peralihan Hak Atas Tanah, tunduk pada hukum dan peraturan perundangan yang berlaku.

Sebagaimana tertuang dalam Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu maksudnya yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan. Selain itu wajib membantu kliennya apabila ingin melakukan peralihan hak atas tanah dengan tidak menyimpang dari peraturan jabatannya sebagai Pejabat pembuat Akta Tanah.

PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pelaksanaan dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Di dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebankan hak atas tanah.

Pasal 7 Peraturan Pemerintah yang sama menyebutkan pula bahwa peraturan jabatan PPAT diatur dengan Peraturan Pemerintah tersendiri. Sebagai realisasi dari pernyataan tersebut, Pemerintah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan Peraturan pelaksanaannya Peraturan Kepala BPN No.1 Tahun 2006 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Peraturan ini mencabut Peraturan Menteri Agraria Nomor 4 Tahun 1999.

## **2. Macam-Macam PPAT**

Macam-macam PPAT menurut ketentuan dari Pasal 1 PP 37 Tahun 1998 adalah terdiri dari :

- a) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.
- b) PPAT sementara adalah Pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
- c) 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.

Jadi di wilayah Republik Indonesia ada 3 macam PPAT yaitu :

- I. PPAT Umum/diangkat
- II. PPAT Sementara/ditunjuk
- III. PPAT Khusus/ditunjuk

### **3. Dasar Hukum PPAT**

#### **a. UUPA No.5 Tahun 1960**

Ketentuan hukum tentang PPAT yang diatur dalam UUPA yaitu Pasal 19 UUPA yang menyatakan bahwa :

- (1) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- (2) Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 Pasal ini meliputi :
  - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukaan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

- (3) Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan Masyarakat, keperluan lalu-lintas sosial ekonomis serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
- (4) Dalam Peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Dalam Peraturan tersebut PPAT berfungsi sebagai pembuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah, dalam rangka pendaftarannya.

**b. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan**

Pada tanggal 18 Maret 1996, DPR RI telah menyetujui Rancangan Undang-Undang tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah untuk disahkan menjadi undang-undang. Terbitnya Undang-Undang Hak Tanggungan atas Tanah (UUHT) yang merupakan perwujudan amanat Pasal 51 UUPA itu, sudah sepantasnya disambut dengan

perasaan lega. Namun, yang lebih penting adalah antisipasi pelaksanaannya.<sup>19</sup>

PPAT sebagai pejabat umum yang ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah disebutkan bahwa : “PPAT yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan Hak Tanggungan “menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 disebut memberikan ketegasan bahwa PPAT adalah pejabat umum dan berwenang membuat akta otentik. Akta otentik. Akta otentik yang dimaksud menurut Pasal 1868 KUHPerdara adalah : “suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditetapkan oleh Undang-Undang, dibuat oleh atau dihadapkan pejabat umum yang berkuasa untuk di tempat di mana akta dibuatnya”.

---

<sup>19</sup> Maria & Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2007) Hal. 145

**c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah**

Pengaturan tentang PPAT dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 dituangkan dalam Pasal 37 menegaskan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut dalam Penjelasan Umum PP Nomor 37 Tahun 1998 menentukan fungsi PPAT yang cukup besar dalam bidang pelayanan masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan Negara yang kemudian akan merupakan pendorong untuk peningkatan pembangunan nasional.

**d. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, ini merupakan landasan yuridis pengaturan tentang PPAT di Indonesia. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa :

“PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”.

PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik peralihan hak atas tanah diangkat dan diberhentikan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang agrarian/pertanahan. Segala hal yang menyangkut tugas dan wewenang PPAT ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang dituangkan pada tanggal 5 Maret 1998 (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3746).

PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah. Tanpa bukti berupa akta PPAT, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan.<sup>20</sup>

Akta yang dibuat PPAT sebagai pejabat umum merupakan akta otentik. PPAT sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, yang dimaksud adalah :

---

<sup>20</sup> Boedi Harsono, *Tugas dan Kedudukan PPAT*, (Jakarta: Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia Edisi Desember 1995 No.6 Tahun XXV), hal. 478

- 1) Notaris;
- 2) Camat (Penunjukan sebagai PPAT sementara);
- 3) Kepala Kantor Pertanahan (penunjukan sebagai PPAT khusus).

**e. Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksana PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksana PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai pengganti dari Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 tentang Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Mengenai penunjukan PPAT sementara diatur dalam Pasal 19 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu “Penunjukan Camat sebagai PPAT sementara dilakukan dalam hal di daerah kabupaten/kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT”. Keputusan penunjukan camat sebagai PPAT sementara oleh Kepala Badan yang pelaksanaannya didelegasikan kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.

#### **4. Tugas, Kewenangan dan Kewajiban PPAT**

##### **a. Tugas PPAT**

Tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan memuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu, mengenai hak atas tanah Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh peraturan hukum itu.

Perbuatan hukum yang dimaksud meliputi :

- a) Jual beli,
- b) Tukar menukar,
- c) Hibah,
- d) Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*),
- e) Pembagian hak bersama,
- f) Pemberian Hak Bangunan/ Hak Pakai atas Tanah Hak Milik,
- g) Pemberian Hak Tanggungan,
- h) Pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

##### **b. Kewenangan PPAT**

Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa :

“Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana telah disebutkan di atas, mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus hanya berwenang membuat Akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus penunjukannya”

Sehubungan dengan tugas dan wewenang PPAT membantu Kepala Kantor pertanahan dalam melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data tanah, dan sesuai dengan jabatan PPAT sebagai Pejabat Umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akat otentik.

Akta PPAT dibuat sebagai tanda bukti yang berfungsi untuk memastikan suatu peristiwa hukum dengan tujuan menghindarkan sengketa. Oleh karena itu pembuatan akta harus sedemikian rupa, artinya jangan memuat hal-hal yang tidak jelas agar tidak menumbulkan sengketa dikemudian hari.

Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menegaskan bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan Rumah Susun yang terletak di wilayah kerjanya.

Pengecualian dari Pasal 4 ayat (1) ditentukan dalam ayat (2), yaitu untuk akta tukar menukar, akta pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*) dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seseorang PPAT, dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum.

Pasal 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, menyatakan kewenangan PPAT adalah :

Ayat (1) menyatakan “PPAT mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan 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 dalam daerah kerjanya”.

Ayat (2) menyatakan “PPAT Sementara mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dengan daerah kerja di dalam wilayah kerja jabatannya”.

Ayat (3) menyatakan “PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya”.

**c. Kewajiban PPAT**

Kewajiban PPAT sebagaimana yang diatur dalam Pasal 45 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 adalah :

- (1) Menjunjung tinggi Pancasila, UUD 1945 dan Negara Republik Indonesia.
- (2) Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT.
- (3) Menyampaikan laporan bulanan kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan.
- (4) Menyerahkan Protokol PPAT dalam hal berhenti dari jabatannya atau melaksanakan cuti.
- (5) Membebaskan uang jasa bagi yang tidak mampu.
- (6) Membuka kantor setiap hari kerja kecuali cuti atau hari libur resmi.
- (7) Berkantor hanya di 1 kantor dalam daerah kerja sesuai dengan keputusan pengangkatan PPAT.
- (8) Menyampaikan alamat kantor, contoh tanda tangan, contoh paraf dan eraan cap/stempel jabatannya kepada

Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT.

- (9) Melaksanakan Jabatannya secara nyata setelah pengambilan sumpah.
- (10) Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan.
- (11) Lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT, satu bulan setelah pengambilan sumpah jabatan ditentukan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 yaitu :

- (a) Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota/Kepala Daerah Tingkat II, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan.
- (b) Melaksanakan jabatannya secara nyata.

PPAT harus berkantor di satu suatu kantor dalam daerah kerjanya dan wajib memasang papan nama serta

menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan. Selanjutnya akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Kepala Badan, serta semua jenis akta diberi satu nomor urut yang berulang pada permukaan tahun takwim.

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

- a) Lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT yang bersangkutan.
- b) Lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau satuan rumah susun yang menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta, yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan, disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan akta pemberian hak tanggungan, dan kepada pihak yang berkepentingan dapat diberikan salinannya.

Setiap lembar akta PPAT asli yang disimpan oleh PPAT harus dijilid sebulan sekali dan setiap jilid terdiri dari 50 lembar akta dengan jilid terakhir dalam setiap bulan memuat lembar-lembar akta sisanya. Pada sampul buku

akta asli penjilidan akta-akta itu dicantumkan daftar akta didalamnya yang memuat nomor akta, tanggal pembuatan akta dan jenis akta.

Berdasarkan Pasal 26 ditegaskan bahwa PPAT harus membuat satu daftar untuk semua akta yang dibuatnya. Buku daftar akta PPAT diisi setiap akhir hari kerja dengan garis tinta yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

PPAT berkewajiban mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya. PPAT harus dapat melaksanakan tugas yang diembannya dengan sebaik-baiknya. Karena dalam Pasal 62 PP Nomor 24 Tahun 1997 telah ditetapkan sanksi bagi PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku serta petunjuk dari Menteri atau Pejabat yang ditunjuk.

Sanksi yang dikenakan berupa tindakan administratif, berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti rugi oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan tersebut.

Berdasarkan Pasal 40 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 44 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menegaskan bahwa :

Ayat (1) menyebutkan ;

“selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikht dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar’.

Ayat (2) menyebutkan ;

“PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan secara tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan”.

Hal tersebut jelas bahwa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PPAT dan tidak boleh dilalaikan guna membantu kelancaran proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan.

#### **F. Tinjauan Umum Tentang Blangko Akta PPAT dan Di Luar Akta PPAT**

Secara historis penggunaan blangko Akta PPAT dimulai pada tahun 1961 melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta yang mulai berlaku pada tanggal 7 September 1961 dan mengenai pembuatan akta, Pejabat pembuat Akta Tanah wajib menggunakan :

- a. Formulir-formulir yang tercetak atau;
- b. Formulir-formulior yang terstensil atau diketik dengan mempergunakan kertas HVS 70/80 gram dengan ukuran A3 dengan persetujuan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah;
- c. Formulir-formulir yang tercetak hanya dapat dibeli di kantor pos.

Dalam perkembangannya, dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, telah ditegaskan kembali bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah harus dibuat dengan menggunakan blangko Akta Pejabat pembuat Akta Tanah yang disediakan atau dicetak oleh Badan Pernanahan Nasional atau instansi lain yang ditunjuk, artinya tanpa blangko Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dicetak, Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak boleh menjalankan jabatannya dalam membuat Akta-Akta PPAT. Aturan ini menimbulkan ketergantungan pelaksanaan tugas jabatan PPAT dengan keberadaan Blangko Akta PPAT. Bentuk hukum pengaturan blangko Akta PPAT dituangkan dalam Peraturan Kepala BPN. Sehingga tugas, kewenangan dan tanggung jawab pengadaan dan pendistribusian blangko akta PPAT berada di tangan Badan Pertanahan Nasional (BPN).

Dalam pelaksanaannya, BPN telah menunjuk instansi tertentu sebagai distributor tunggal yang ditugasi menyalurkan

blangko akta PPAT hanya kepada PPAT dan tidak boleh kepada pihak lain maupun yang bukan PPAT. Masalah yang sering dihadapi oleh PPAT yaitu adanya kelangkaan atau kekosongan blangko akta PPAT di setiap kantor Pos. dalam mengatasi hal ini, BPN melalui suratnya Nomor 640/1884 tanggal 31 Juli Tahun 2003 telah memberikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi untuk membuat foto copy blangko Akta PPAT sebagai ganti blangko akta PPAT yang dicetak, dengan syarat pada halaman pertama setiap foto copy akta sebelah kiri atas ditulis “disahkan penggunaannya” dan ditandatangani oleh Kepala kantor Wilayah BPN Propinsi atau pejabat yang ditunjuk serta dibubuhi paraf dan cap dinas pada setiap halaman.

Fungsi Blangko Akta PPAT tidak lain adalah sebagai syarat untuk dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, hal ini ditegaskan dalam Pasal 96 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3/1997, blangko Akta PPAT hanya berfungsi sebagai syarat Konstitutif pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah artinya akta-akta PPAT tanpa menggunakan blangko akta yang disediakan BPN atau instansi lain yang ditunjuk, tidak dapat dijadikan dasar pendaftarannya di Kantor Pertanahan setempat.

Pengaturan penggunaan blangko Akta PPAT ini dilatarbelakangi karena pada waktu itu sebagian besar PPAT

dijabat oleh Camat karena jabatannya *ex officio* menjalankan sementara jabatan PPAT. Mengingat Camat banyak tidak berlatar belakang Sarjan Hukum maka untuk memudahkan pelaksanaan jabatannya itu dibuatkan blangko akta dan buku petunjuk Pengisian Blangko akta.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 jo Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, harus menggunakan Blangko akta yang tersedia atau telah dicetak oleh BPN atau instansi lain yang ditunjuk. Akta-akta PPAT yang dijadikan dasar perubahan data pendaftaran tanah secara limitatif telah ditetapkan yaitu Akta Jual Beli, akta Tukar menukar, Akta Hibah, Akta Pemasukan Dalam Perusahaan, Akta Pembagian hak Bersama, Akta pemberian hak tanggungan, Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik serta Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Selain melalui akta-akta PPAT tersebut, Surat Kuasa Membebaskan Hak tanggungan dapat juga dibuat dengan menggunakan akta Notaris, yang menggunakan Blangko Akta Pejabat Pembuat Akta Tanggungan. Surat Kuasa membebaskan Hak Tanggungan melalui akta Notaris yang diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UU nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menegaskan bahwa Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

wajib dibuat dengan Akta Notaris atau Akta PPAT dan memenuhi persyaratan yaitu:

- a. Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan hukum lain dari pada membebankan hak tanggungan;
- b. Tidak membuat kuasa substitusi;
- c. Mencantumkan secara jelas obyek Hak Tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas Kreditornya nama dan identitas debitor apabila debitor bukan pemberi Hak Tanggungan.

Herlien Budiono, mengatakan patut disayangkan bahwa di dalam praktik oleh Badan Pertanahan Nasional cq. pendaftaran tanah di beberapa daerah hanya dilayani Surat Kuasa membebankan Hak Tanggungan dalam bentuk campuran yaitu bentuk Akta Notaris dengan Folmulir Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan PPAT yang tentunya menimbulkan kerancuan dalam dasar berpijaknya dalam pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan tersebut, karena tidak mengikuti perundang-undangan yang berlaku baik bagi Notaris maupun PPAT.<sup>21</sup> Secara logis jika surat kuasa membebankan hak tanggungan dibuat dengan Akta Notaris, maka Notaris yang bersangkutan dalam menjalankan jabatannya untuk membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan harus tunduk pada tata cara dan bentuk akta sesuai dengan ketentuan undang-undang Jabatan

---

<sup>21</sup> Herlien Budiono, *Perwakilan, kuasa dan Pemberian Kuasa*, Renvoi 6.42.IV (November 2006) : 70.

Notaris sedangkan jika Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan dibuat dengan Akta PPAT, maka PPAT dalam menjalankan jabatannya untuk membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan harus mengikuti bentuk akta PPAT dan dengan menggunakan blangko akta PPAT sesuai dengan yang disyaratkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Bentuk Akta PPAT yang diatur dalam produk hukum berbentuk peraturan Menteri dan Bentuk Akta Notaris yang diatur dalam bentuk undang-undang, substansinya memiliki perbedaan-perbedaan diantaranya yaitu :

- a. Dalam bentuk Akta Notaris penghadap harus berusia sekurang-kurangnya 18 tahun atau telah kawin, sedangkan dalam bentuk akta PPAT penghadap harus berusia sekurang-kurangnya harus berusia 21 tahun atau telah kawin;
- b. Dalam bentuk akta Notaris adanya larangan menjadi pihak dalam akta bagi orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah tanpa pembatasan derajat dan dalam garis samping sampai derajat ketiga dengan Notaris dan para saksi akta. Dalam bentuk Akta PPAT adanya larangan menjadi Pihak dalam akta bagi orang yang mempunyai hubungan darah dalam garis lurus ke atas atau ke bawah tanpa

pembatasan derajat dan dalam garis samping sampai derajat kedua dengan PPAT dan para saksi akta;

- c. Notaris wajib membuat akta dalam bentuk minuta akta dan menyimpannya sebagai bagian dari protokol Notaris dan dari minuta, Notaris berwenang mengeluarkan *Grosse*, salinan atau kutipan akta. Selain itu Notaris dapat membuat akta tertentu dalam bentuk *in originali* seperti akta kuasa, yang diberikan pada pihak yang langsung berkepentingan dan dari akta *in originali* ini, Notaris tidak menyimpannya dalam protokol Notaris serta tidak berwenang mengeluarkan *grosse*, salinan atau kutipan akta. Sedangkan akta PPAT dibuat dalam bentuk *in originali* sebanyak 2 rangkap yaitu :

Lembar pertama sebanyak 1 rangkap oleh PPAT yang bersangkutan disimpan di Kantor PPAT, lembar kedua sebanyak 1 rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta, disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk kepentingan pendaftaran atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian kuasa Membebaskan Hak Tanggungan disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan sedangkan kepada pihak-pihak yang bersangkutan diberikan salinannya.

Perbedaan-perbedaan ini justru menimbulkan ketidaktertiban hukum dalam arti tidak mencerminkan asas keselarasan hukum dimana dijumpai ada Pejabat Umum dan bentuk akta otentik yang saling berbeda antara Notaris dan PPAT. Dalam setiap pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan dengan akta notariil, maka terjadi *contradictio in terminis* antara Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Undang-Undang Jabatan Notaris. Seharusnya Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan yang dibuat dengan akta Notaris, wajib tunduk kepada ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris tanpa perlu menggunakan blangko akta Versi Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **G. Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah**

### **1. Dasar Hukum Pendaftaran Tanah**

Dasar hukum pendaftaran tanah tercantum dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria. Inti dari ketentuan tersebut menentukan bahwa pemerintah berkewajiban untuk mengatur dan menyelenggarakan pendaftaran tanah yang bersifat *rechtskadaster* di seluruh wilayah Indonesia yang diatur pelaksanaannya dengan Peraturan Pemerintah. Untuk melaksanakan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut maka oleh Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang

kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah tersebut diatur dalam Pasal 19 ayat (2) meliputi :

- 1) Pengukuran, penetapan, dan pembukuan tanah;
- 2) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- 3) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah yaitu akan memberikan kepastian hukum maka pemerintah juga diwajibkan bagi pemegang hak yang bersangkutan untuk mendaftarkan setiap ada peralihan, hapus dan pembebanan hak-hak atas tanah seperti yang diatur dalam Pasal 23, Pasal 32 dan Pasal 38 Undang-Undang Pokok Agraria.

## **2. Pengertian Pendaftaran Tanah**

Pendaftaran tanah berasal dari kata *Cadaster* atau dalam bahasa Belanda merupakan suatu istilah teknis untuk suatu *record* (rekaman) yang menerapkan mengenai luas, nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah<sup>22</sup>.

---

<sup>22</sup> AP. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah dan Konfersi Hak Milik Atas Tanah menurut UUPA*, (Bandung: Alumni, 1988) hal. 2

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 disebutkan bahwa :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”<sup>23</sup>.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 disebutkan bahwa :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya”<sup>24</sup>

Boedi Harsono merumuskan pengertian pendaftaran tanah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu mengenai bidang-bidang atau tanah-tanah tertentu yang ada di suatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu<sup>25</sup>.

---

<sup>23</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya* ( Jakarta: Djambatan, 2005, hal 474.

<sup>24</sup> Hasan Wargakusumah, *Hukum Agraria I*, (Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama, 1995), hal. 80.

<sup>25</sup> *Ibid*

Kegiatan pendaftaran tanah adalah kewajiban yang harus dilaksanakan oleh pemerintah secara terus menerus dalam rangka menginventarisasikan data-data berkenaan dengan hak-hak atas tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah, sedangkan pendaftaran hak atas tanah merupakan kewajiban yang harus dilaksanakan oleh si pemegang hak atas tanah yang bersangkutan dan dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak-hak atas tanah tersebut menurut Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah guna mendapatkan sertipikat tanda bukti tanah yang kuat<sup>26</sup>.

### **3. Tujuan Pendaftaran Tanah**

Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan (*recht cadaster* atau *legal cadaster*). Selain *rechtcadaster*, dikenal juga pendaftaran tanah untuk keperluan penetapan klasifikasi dan besarnya pajak (*fiscal cadaster*).

---

<sup>26</sup> Bachtiar Effendie, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, (Bandung: Alumni, 1993), hal 15.

Di bawah ini dikutip selengkapnya ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria yaitu :

- 1) “Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
- 2) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) Pasal ini meliputi :
  - (a) Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah,
  - (b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut,
  - (c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat”.

Adapun kepastian hukum yang dimaksud adalah meliputi<sup>27</sup>:

- 1) Kepastian mengenai orang/badan hukum yang menjadi pemegang hak atas tanah tersebut. Kepastian berkenaan dengan siapakah pemegang hak atas tanah itu disebut dengan kepastian mengenai subyek hak atas tanah.
- 2) Kepastian mengenai letak tanah, batas-batas tanah, panjang dan lebar tanah. Kepastian berkenaan dengan letak, batas-

---

<sup>27</sup> Bachtiar Effendie, Op.Cit, hal 20-21.

batas dan panjang serta lebar tanah itu disebut dengan kepastian mengenai obyek hak atas tanah.

Tujuan pendaftaran tanah menurut Boedi Harsono adalah agar kegiatan pendaftaran itu dapat diciptakan suatu keadaan, dimana<sup>28</sup> :

- 1) Orang-orang dan badan-badan hukum yang mempunyai tanah dengan mudah dapat membuktikan, bahwa merekalah yang berhak atas tanah itu, hak apa yang dipunyai dan tanah manakah yang dihaki. Tujuan ini dicapai dengan memberikan surat tanda bukti hak kepada pemegang hak yang bersangkutan.
- 2) Siapapun yang memerlukan dapat dengan mudah memperoleh keterangan yang dapat dipercaya mengenai tanah-tanah yang terletak di wilayah pendaftaran yang bersangkutan (baik calon pembeli atau calon kreditor) yang ingin memperoleh kepastian, apakah keterangan yang diberikan kepadanya oleh calon penjual atau debitor itu benar. Tujuan ini dicapai dengan memberikan sifat terbuka bagi umum pada data yang disimpan.

Berdasarkan Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa pendaftaran tanah bertujuan :

---

<sup>28</sup> Hasan Wargakusumah, Op.Cit, hal 80-81.

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan. Untuk itu kepada pemegang haknya diberikan sertipikat sebagai surat tanda bukti hak (Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang terdaftar. Untuk melaksanakan fungsi informal tersebut, data fisik dan data yuridis dari bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar terbuka untuk umum. Karena terbuka untuk umum maka daftar dan peta-peta tersebut daftar umum (pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. Untuk mencapai tertib administrasi tersebut sebidang tanah dan satuan rumah susun termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan (Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997).

#### **4. Asas Pendaftaran Tanah**

Berdasarkan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan 5 asas yaitu :

##### **1) Asas Sederhana**

Asas Sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.

##### **2) Asas Aman**

Asas aman dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

##### **3) Asas Terjangkau**

Asas terjangkau dimaksudkan agar pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bias terjangkau oleh pihak yang memerlukan.

#### 4) Azas Mutakhir

Azas mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan berkesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan pencatatan perubahan-perubahan yang terjadi dikemudian hari.

#### 5) Azas Terbuka

Dengan berlakunya azas terbuka maka data yang tersimpan di kantor pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan nyata lapangan dan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat.

### 5. Sistem Pendaftaran Tanah

Ada 2 (dua) macam sistem pendaftaran tanah yaitu<sup>29</sup> :

#### a. Sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*)

Dalam sistem pendaftaran akta, akta-akta itulah yang didaftarkan oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT). pejabat pendaftaran tanah bersifat passif. Ia tidak melakukan pengujian kebenaran data yang disebut dalam akta yang didaftarkan. Tiap kali terjadi perubahan wajib dibuatkan akta sebagai buktinya. Maka dalam sistem ini, data yuridis yang

---

<sup>29</sup> Ibid, Hal. 76-78

diperlukan harus dicari dalam akta-akta yang bersangkutan. Cacat hukum dalam suatu akta bisa mengakibatkan tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat kemudian. Untuk memperoleh data yuridis harus dilakukan dengan apa yang disebut "*title search*", yang bisa memakan waktu dan biaya, karena untuk *title search* diperlukan bantuan ahli.

Oleh Karena kesulitan tersebut, Robert Richard Torrens menciptakan sistem baru yang lebih sederhana dan memungkinkan orang memperoleh keterangan dengan cara yang mudah, tanpa harus mengadakan *title search* pada akta-akta yang ada. Sistem pendaftaran ini disebut "*registration of titles*", yang kemudian dikenal dengan sistem Torrens.

b. Sistem pendaftaran hak (*registration of titles*)

Dalam sistem pendaftaran hak setiap penciptaan hak baru dan perbuatan-perbuatan hukum yang menimbulkan perubahan kemudian, juga harus dibuktikan dengan suatu akta. Tetapi dalam penyelenggaraan pendaftarannya, bukan aktanya yang didaftar melainkan haknya yang diciptakan dan perubahan-perubahannya yang terjadi tersebut disediakan suatu daftar isian yang disebut register atau buku tanah

(menurut Pasal 10 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961).

Akta pemberian hak berfungsi sebagai sumber data yuridis untuk mendaftarkan hak yang diberikan dalam buku tanah. Demikian juga akta pemindahan dan pembebanan hak berfungsi sebagai sumber data untuk mendaftarkan perubahan-perubahan pada haknya dalam buku tanah dan pencatatan perubahan kemudian, oleh pejabat pendaftaran tanah (PPT) dilakukan pengujian kebenaran data yang dimuat dalam akta yang bersangkutan, sehingga ia harus bersikap aktif, sebagai tanda bukti hak, maka diterbitkan sertifikat, yang merupakan salinan register, yang terdiri dari salinan buku tanah dan surat ukur dijilid menjadi satu dalam sampul dokumen.

Dalam sistem ini, buku tanah tersebut disimpan di kantor Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) dan terbuka untuk umum. Oleh karena itu orang dapat mempercayai kebenaran data yang disajikan tersebut, tergantung dari sistem publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah oleh tanah Negara yang bersangkutan.

Pada dasarnya dikenal 2 (dua) sistem publikasi dalam pendaftaran tanah yaitu<sup>30</sup> :

---

<sup>30</sup> Ibid, Hal 80-83

a. Sistem publikasi positif

Sistem publikasi positif selalu menggunakan sistem pendaftaran hak. Maka mesti ada register atau buku tanah sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai bentuk penyimpanan dan penyajian data yuridis dan sertipikat hak sebagai pemegang haklah yang membikin orang menjadi pemegang hak atas tanah yang bersangkutan, bukan perbuatan hukum pemindahan hak yang dilakukan. (*Title by registration, the register is everything*)

Pernyataan tersebut merupakan dasar falsafah yang melandasi sistem Torrens, yang mana dengan menggunakan sistem publikasi positif ini Negara menjamin kebenaran data yang disajikan. Orang boleh mempercayai penuh data yang disajikan dalam register. Orang yang akan membeli tanah atau kreditor yang akan menerima tanah sebagai agunan kredit yang akan diberikan tidak perlu ragu-ragu mengadakan perbuatan hukum dengan pihak yang namanya terdaftar dalam register sebagai pemegang hak.

Menurut sistem ini, orang yang namanya terdaftar sebagai pemegang hak dalam register, memperoleh apa yang disebut *indivisible title* (hak yang tidak dapat

diganggu gugat), meskipun kemudian terbukti bahwa yang terdaftar sebagai pemegang hak tersebut bukan pemegang hak yang sebenarnya.

b. Sistem publikasi negatif

Dalam sistem publikasi negatif, bukan pendaftaran tetapi sahnya perbuatan hukum yang dilakukan yang menentukan berpindahnya hak kepada pembeli. Pendaftaran hak tidak membikin orang yang memperoleh tanah dari pihak yang tidak berhak, menjadi pemegang haknya yang baru.

Dalam sistem ini berlaku asas yang dikenal sebagai *nemo plus juris* yaitu asas yang menyatakan orang tidak dapat menyerahkan atau memindahkan hak melebihi apa yang dia sendiri punyai. Maka, data yang disajikan dalam pendaftaran dengan sistem publikasi negatif tidak boleh begitu saja dipercaya kebenarannya. Negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan karena sertifikat sebagai alat bukti yang kuat yang artinya masih dimungkin adanya perubahan kalau terjadi kekeliruan. Walaupun sudah melakukan pendaftaran, pembeli selalu masih menghadapi kemungkinan gugatan dari orang yang dapat membuktikan bahwa dialah pemegang hak sebenarnya.

Sistem publikasi yang dianut oleh Undang-Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif. Sistemnya bukan negatif murni, karena dinyatakan dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c, bahwa pendaftaran menghasilkan surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat dan dalam Pasal 23, 32 dan 38 Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Selain itu dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam peraturan pemerintah ini, tampak jelas bahwa usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar, karena pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum. Artinya selama tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka data yang benar, demikian juga yang terdapat dalam sertipikat hak. Jadi data tersebut sebagai alat bukti yang kuat.

Namun demikian sistem publikasinya juga bukan positif, seperti yang tercantum dalam penjelasan umum C/7 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 :

“pembukaan sesuatu hak dalam daftar buku tanah atas tanah atas nama seseorang tidak mengakibatkan, bahwa orang yang sebenarnya berhak atas tanah itu, akan kehilangan haknya, orang tersebut masih dapat menggugat hak dari orang yang terdaftar dalam buku tanah sebagai orang yang berhak. Jadi cara pendaftaran yang diatur dalam peraturan ini tidaklah positif, tetapi negatif”.

Meskipun sebagai alat bukti yang kuat, namun pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertipikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah tersebut. Umumnya kelemahan tersebut diatasi dengan menggunakan lembaga *acquisitieve verjaring* atau *adverse possession*. Hukum tanah kita yang memakai dasar hukum adat terdapat lembaga yang dapat digunakan untuk mengatasi kelemahan sistem publikasi negatif dalam pendaftaran tanah, yaitu lembaga *rechtsverweering*<sup>31</sup>.

Dalam hukum adat jika seseorang selama sekian waktu membiarkan tanahnya tidak dikerjakan, kemudian tanah tersebut dikerjakan orang lain yang memperolehnya dengan itikad baik, maka hilanglah haknya untuk menuntut kembali tanah tersebut.

---

<sup>31</sup> Budi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2003, hal 483.

Dari hal tersebut di atas, dapat ditarik kesimpulan, bahwa penggunaan sistem pendaftaran hak tidak selalu menunjukkan sistem publikasi yang positif. Sebaliknya sistem publikasi positif selalu memerlukan system pendaftaran hak Pejabat Pendaftaran Tanah (PPT) mengadakan pengukuran kebenaran data sebelum memuat buku tanah serta melakukan pengukuran dan pembukuan peta<sup>32</sup>.

## **6. Pelaksanaan Pendaftaran Tanah**

Pelaksanaan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 11 sampai dengan Pasal 56 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi :

- a. Kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*)

Yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1997. Pendaftaran tanah untuk pertama kali dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik.

---

<sup>32</sup> Ibid, hal 82-83

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah desa/kelurahan. Pendaftaran tanah secara sistematis diselenggarakan akan perkara pemerintah berdasarkan pada suatu rencana jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Dalam hal ini suatu desa/kelurahan belum ditetapkan sebagai suatu wilayah pendaftaran tanah secara sistematis, maka pendaftarannya dilaksanakan melalui pendaftaran tanah secara positif.

Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau masal. Pendaftaran tanah secara sporadik dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah untuk pertama kali meliputi :

- a) Pengumpulan dan pengolahan data fisik
- b) Pembuktian hak dan pembukuannya

- c) Penerbitan sertipikat
  - d) Penyimpanan data fisik dan data yuridis
  - e) Penyimpanan daftar umum dan dokumen
- b. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian<sup>33</sup>. Perubahan tersebut seperti yang tercantum dalam Pasal 94 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yaitu<sup>34</sup> :
- 1) Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilaksanakan dengan pendaftaran perubahan data fisik atau data yuridis obyek pendaftaran tanah yang telah didaftar dengan mencatatnya di dalam daftar umum sesuai dengan ketentuan di dalam peraturan ini.
  - 2) Perubahan data yuridis sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa :
    - (a) Peralihan hak karena jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya.

---

<sup>33</sup> *Op.Cit*, hal 475

<sup>34</sup> *Ibid*, hal 623

- (b) Peralihan hak karena pewarisan.
  - (c) Peralihan hak karena penggabungan atau peleburan perseroan atau koperasi.
  - (d) Pembebanan hak tanggungan
  - (e) Hapusnya hak atas tanah, hak pengelolaan, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan.
  - (f) Pembagian hak bersama
  - (g) Pengubahan data pendaftaran tanah berdasarkan putusan pengadilan
  - (h) Perubahan nama akibat pemegang hak yang ganti nama, perpanjangan jangka waktu hak atas tanah.
- 3) Perubahan data fisik sebagaimana yang dimaksud pada ayat (1) berupa :
- a) Pemecahan bidang tanah
  - b) Pemisahan sebagian atau beberapa bagian dari bidang tanah
  - c) Penggabungan dua atau lebih bidang tanah

Sedangkan dalam system pendaftaran tanah memperlakukan mengenai apa yang didaftar, bentuk penyimpanan dan penyampaian data yuridisnya serta bentuk tanda bukti haknya.

## H. Tinjauan Umum Tentang Hak-Hak Atas Tanah

Hak atas tanah adalah hak untuk mempergunakan tanahnya saja, sedangkan benda-benda lain di dalam tanah umpamanya bahan-bahan mineral, minyak dan lain-lainnya tidak termasuk.<sup>35</sup>

Sebagaimana sudah kita ketahui bahwa dalam ketentuan UUPA secara jelas menyebutkan dalam Pasal 9, bahwa hanya warga Negara Indonesia saja yang boleh mempunyai hubungan yang sepenuhnya dengan air, bumi, dan ruang angkasa.<sup>36</sup>

Pasal 9 UUPA tersebut tidak membedakan antara laki-laki dan wanita & sesama warga Negara Indonesia baik asli maupun keturunan, sama berhak untuk mempunyai hak-hak atas tanah.<sup>37</sup>

Soejono menyebutkan, secara umum pengaturan mengenai hak milik atas tanah dalam UUPA dijumpai dalam bagian III Bab II Pasal 20 sampai Pasal 27, yang memuat prinsip-prinsip umum tentang hak milik atas tanah. Selanjutnya dalam Pasal 50 ayat (1) ditentukan bahwa ketentuan-ketentuan lebih lanjut mengenai hak milik diatur dengan undang-undang. Adanya ketentuan ini, sebagaimana disebutkan dalam undang-undang ini hanya dimuat pokok-pokoknya saja dari hukum agraria yang baru. Jadi, di sini

---

<sup>35</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985) Hal. 15

<sup>36</sup> Parlindungan, *Konversi Hak-hak Atas Tanah*, (Bandung: CV Mandar Maju, 1990) hal. 6

<sup>37</sup> *Opcit.* Hal. 7

UUPA menghendaki hak milik atas tanah diatur lebih lanjut dengan undang-undang tentang hak milik atas tanah.<sup>38</sup>

Sedangkan menurut Maria S.W. Sumardjono yang dikatakan hak atas tanah adalah sebagai suatu hubungan hukum didefinisikan sebagai hak atas permukaan bumi yang memberi wewenang kepada pemegangnya untuk menggunakan tanah yang bersangkutan, beserta tubuh bumi dan air serta ruang di atasnya, sekadar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu, dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan hukum lainnya.<sup>39</sup>

Menurut sistem UUPA, hak tertinggi atas tanah adalah bangsa Indonesia sebagai karunia Tuhan. Untuk melaksanakan tugas tersebut, Negara Republik Indonesia diberi wewenang untuk :<sup>40</sup>

- (a) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa;
- (b) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan bumi air, dan ruang angkasa;

---

<sup>38</sup> Soejono & Abdurrahman, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1995) Hal. 4

<sup>39</sup> Maria S.W. Sumardjono, *Tanah dalam Perspektif hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, (Jakarta: Kompas, 2008) Hal. 128

<sup>40</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional*, (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.20.

- (c) Menentukan dan mengatur hubungan hukum antara orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air, dan ruang angkasa.

Hak Negara seperti itu disebut hak menguasai. Atas dasar hak tersebut, Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat Indonesia berwenang memberikan berbagai hak atas tanah kepada orang perseorangan atau badan hukum. Untuk mewujudkan kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka perlu diupayakan penyeragaman sesuai dengan hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA. Hak-hak atas tanah yang belum sesuai dengan UUPA harus dikonversi menjadi hak-hak atas tanah yang diatur dalam UUPA.

Hak atas tanah memberikan wewenang kepada yang berhak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Selain itu, yang berhak juga dibebani berbagai kewajiban yang berkaitan dengan kepentingan masyarakat.

Sudargo Gautama menyebutkan bahwa hak-hak atas tanah tersebut adalah sebagai berikut (Pasal 16 ayat (1) UUPA) :<sup>41</sup>

- 1) Hak milik,
- 2) Hak guna-usaha,
- 3) Hak guna-bangunan,

---

<sup>41</sup> Sudargo Gautama, *Tafsiran Undang-Undang Pokok Agraria* (Bandung : Penerbit Alumni, 1981) hal. 115

- 4) Hak pakai,
- 5) Hak sewa,
- 6) Hak membuka tanah,
- 7) Hak memungut-hasil-hutan,
- 8) Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang ditetapkan dengan undang-undang.

I Wayan Suandra menyebutkan, satu-satunya yang mempunyai kewenangan untuk memutuskan pencabutan hak atas tanah dan atau benda-benda yang ada di atasnya adalah Presiden sebagai eksekusi tertinggi Negara setelah mendengar pertimbangan Menteri Agraria (Kepala Badan Pertanahan Nasional) Menteri Kehakiman dan Menteri yang bersangkutan.<sup>42</sup>

Parlindungan menyebutkan, berakhirnya hak-hak atas tanah karena diserahkan atau dikembalikan dengan sukarela yang harus dinyatakan dalam pernyataan tertulis, dan tidak mempergunakan suatu bentuk tertentu, artinya bebas apakah dengan surat di bawah tangan ataupun dengan dengan suatu akta notariil, dan jika milik dari suatu badan hukum pernyataan dari Rapat Umum para pemegang sero tertulis dalam suatu berita acara rapat yang membahasnya.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia* (Jakarta : Rineka Cipta, 1991) Hal. 15.

<sup>43</sup> A.P. Parlindungan, *Berakhirnya Hak-Hak Atas Tanah Menurut Sistem UUPA* (Bandung : Mandar Maju, 1990)

## 1. Hak Milik

Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat fungsi sosial. Turun-temurun menunjukkan bahwa hak tersebut dapat berlangsung terus selama pemilik masih hidup dan jika dia meninggal dunia., hak tersebut dapat dilanjutkan oleh ahli warisnya.

Hak milik merupakan hak kebendaan yang terkuat dan terpenuh diantara hak-hak kebendaan lainnya.<sup>44</sup> Dikatakan demikian karena pemegang hak milik itu dapat berbuat apa saja terhadap barang miliknya itu, misalnya baik memakai/menguasai sendiri maupun menjual, menyewakan, meminjamkan kepada pihak atau menguasai orang lain untuk bertindak atas nama dan atas kehendak terhadap benda miliknya tersebut untuk mewakili dirinya sebagai pemegang hak milik atas benda yang bersangkutan.

Menurut Sri Sayekti, hak milik dapat beralih atau dialihkan. Beralih adalah pemindahan hak milik kepada pihak lain karena pemiliknya meninggal dunia. Hak milik juga dapat terjadi karena penetapan pemerintah. Pemerintah memberikan hak milik atas tanah yang langsung dikuasai oleh Negara

---

<sup>44</sup> Purnadi Purbacaraka dan Ridwan Halim, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1982) Hal. 10

berdasarkan suatu permohonan. Hak milik juga dapat terjadi karena undang-undang, yaitu melalui konversi (perubahan) sebagaimana diatur dalam ketentuan mengenai konversi.<sup>45</sup>

Wantjik Saleh mengatakan, suatu hak milik dapat hapus, artinya dapat hilang/terlepas dari yang berhak atasnya seperti ditentukan oleh Pasal 27 UUPA apabila<sup>46</sup> :

- a) Tanahnya jatuh pada Negara ;
  - 1) Karena pencabutan,
  - 2) Karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya,
  - 3) Karena ditelantarkan,
  - 4) Karena jatuh kepada orang asing, berkewarganegaraan.
- b) Tanahnya musnah.

Dalam hal pencabutan hak milik, ada unsur-unsur yang harus dipenuhi agar pencabutan hak milik dapat sah dilakukan, yaitu<sup>47</sup> :

- a) Adanya kepentingan umum;
- b) Tersedianya Undang-Undang yang mengatur
- c) Dengan member ganti kerugian yang layak.

---

<sup>45</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional* (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.26.

<sup>46</sup> K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah* (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1985) hal. 36

<sup>47</sup> Marmin M. Roosadijo, *Pencabutan Hak Milik Dalam Struktur Tata Bina Kota* (Bandung : Penerbit Alumni, 1983) Hal. 71

## 2. Hak Guna Usaha

Hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai Negara dalam jangka waktu tertentu guna perusahaan pertanian atau peternakan. Hak guna usaha memberi wewenang kepada yang berhak untuk mempergunakan tanah haknya itu tetapi dalam lingkup terbatas, yaitu hanya untuk perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan.<sup>48</sup>

Hak guna usaha diberikan untuk jangka waktu lama. Menurut ketentuan Pasal 29 UUPA, jangka waktu paling lama 25 tahun, dan untuk perusahaan yang memerlukan waktu yang lebih lama dapat diberikan paling lama 35 tahun. Jangka waktu tersebut masih dapat diperpanjang lagi selama 25 tahun atas permintaan pemegang hak dengan mengingingan keadaan perusahaan.

Boedi Harsono menginventarisasi ciri-ciri hak guna usaha sebagai berikut<sup>49</sup> :

- 1) Hak yang harus didaftarkan;
- 2) Dapat beralih karena warisan;
- 3) Mempunyai jangka waktu terbatas;

---

<sup>48</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional* (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.34

<sup>49</sup> Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan Hukum Agraria Indonesia : Sejarah Penyusunan, isi, dan Pelaksanaannya* (Jakarta : Penerbit Djambatan, 1973) hal. 276

- 4) Dapat dijadikan jaminan hutang;
- 5) Dapat dialihkan kepada pihak lain;
- 6) Dapat dilepaskan menjadi tanah Negara.

### **3. Hak GUna Bangunan**

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan di atas tanah milik orang lain dengan jangka waktu tertentu. Sri sayekti menyebutkan, cirri-ciri hak guna bangunan adalah sebagai berikut<sup>50</sup> :

- 1) Harus didaftarkan;
- 2) Dapat beralih karena pewarisan;
- 3) Jangka waktunya terbatas;
- 4) Dapat dijadikan jaminan hutang;
- 5) Dapat dialihkan kepada pihak lain;
- 6) Dapat dilepaskan oleh pemegangnya.

Jangka waktu hak guna bangunan adalah 30 tahun yang dapat diperpanjang paling lama 20 tahun atas permintaan yang bersangkutan dengan mengingat keperluan dan keadaan bangunannya. Penggunaan tanah untuk bangunan tidak berarti bahwa pemegangnya tidak boleh menanam sesuatu, namun yang terpenting adalah tujuan pokok hak guna bangunan, yaitu mendirikan bangunan di atas tanah tersebut.

---

<sup>50</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional* (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.36

#### **4. Hak Pakai**

Hak pakai adalah hak untuk menggunakan dan memungut hasil tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang atau perjanjian dengan pemilik tanah yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, asal segala sesuatunya tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan undang-undang.<sup>51</sup>

Menurut ketentuan Pasal 41 ayat (2) UUPA, jangka waktu hak pakai dapat dibedakan menjadi dua, yaitu :

- 1) Selama jangka waktu tertentu;
- 2) Selama tanahnya dipergunakan untuk keperluan tertentu, misalnya peribadatan atau kedutaan Negara lain.

#### **5. Hak Sewa**

Menurut Sri Sayekti, hak sewa adalah hak yang memberi wewenang untuk menggunakan tanah milik orang lain dengan membayar kepada pemiliknya sejumlah uang sebagai sewanya.<sup>52</sup> UUPA membedakan hak sewa atas tanah menjadi dua macam, yaitu :

- a) Hak sewa untuk bangunan;

---

<sup>51</sup> *Opcit.* Hal. 39

<sup>52</sup> *Opcit.* Hal.41

b) Hak sewa untuk tanah pertanian.

Hak sewa mempunyai ciri-ciri sebagai berikut :

- a) Jangka waktunya terbatas;
- b) Bersifat perseorangan;
- c) Tidak boleh dialihkan tanpa izin;
- d) Dapat diperjanjikan putus karena meninggal;
- e) Tidak dapat dijadikan jaminan hutang;
- f) Tidak putus karena pengalihan sewa;
- g) Dapat dilepaskan oleh penyewa.

## **6. Hak Pengelolaan**

di samping hak atas tanah yang diatur di dalam UUPA, masih ada hak atas tanah yang diatur di luar UUPA, yaitu hak pengelolaan. Hak ini pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Agraria No. 9 Tahun 1965 tentang pelaksanaan Konversi Hak Penguasaan atas Tanah Negara dan Ketentuan-Ketentuan tentang Kebijakan Selanjutnya. Menurut peraturan tersebut hak pengelolaan yang ada pada waktu mulai berlakunya UUPA berasal dari konversi hak penguasaan (*beheer*), yang tanahnya selain digunakan untuk kepentingan instansi yang bersangkutan, juga dapat diberikan kepada pihak ketiga dengan suatu hak. Hak pengelolaan yang berasal dari hak penguasaan itu berlangsung selama tanahnya digunakan untuk kepentingan itu.

Menurut ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1974, hak pengelolaan adalah hak atas tanah yang member wewenang kepada pemegangnya untuk :

- a) Merencanakan peruntukan dan penguasaan tanah yang bersangkutan;
- b) Menggunakan tanah yang bersangkutan untuk keperluan pelaksanaan usaha;
- c) Menyerahkan bagian tanah yang bersangkutan pada pihak ketiga dengan hak pakai untuk jangka waktu 6 (enam) tahun;
- d) Menerima uang pemasukan/ganti kerugian dari uang wajib tahunan.

## **7. Hak Gadai Tanah**

Hak gadai sering juga disebut jual gadai atau *jual sende*. Hak gadai adalah penyerahan tanah dengan pembayaran sejumlah uang dengan ketentuan bahwa orang yang menyerahkan berhak atas pengembalian tanahnya dengan memberikan uang tebusan.<sup>53</sup> Pemegang gadai dapat menggunakan tanah yang dipegangnya.

Hak gadai dapat dialihkan oleh pemegangnya kepada pihak lain, baik dengan persetujuan atau tanpa persetujuan pemilik tanah. Tanah yang digadaikan itu dapat juga dibebani

---

<sup>53</sup> Sri Sayekti, *Hukum Agraria Nasional* (Bandar Lampung : Universitas Lampung, 2000) hal.43

dengan hak sewa. Jika pemegang gadai meninggal dunia, maka hak gadai beralih kepada ahli warisnya. Yang dapat mempunyai hak gadai hanya warga Negara Indonesia.

## **8. Hak Usaha Bagi Hasil**

Pada mulanya hak ini diatur dalam hukum adat. Menurut Sri Sayekti, hak usaha bagi hasil adalah hak seseorang atau badan hukum untuk menggarap di atas tanah pertanian milik orang lain dengan perjanjian bahwa hasilnya akan dibagi antara kedua belah pihak menurut imbangan yang telah disetujui sebelumnya.<sup>54</sup>

Jika dibandingkan dengan sewa-menyewa, maka dalam perjanjian bagi hasil resiko ditanggung bersama oleh pemilik tanah dan penggarap. Sedangkan pada sewa-menyewa, resiko ditanggung oleh penyewa. Pada umumnya sewa dalam sewa-menyewa, selalu berupa uang. Sedangkan pada bagi hasil umumnya pemilik tanah mendapat hasil, dan adakala hasilnya ditebas, sehingga pemilik tanah mendapat uang.

## **9. Hak Sewa Tanah Pertanian**

Hak sewa tanah pertanian adalah penyerahan tanah pertanian kepada orang lain yang member sejumlah uang kepada pemiliknya dengan perjanjian bahwa setelah penyewa

---

<sup>54</sup> *Opcit.* Hal. 46

itu menguasai tanah selama waktu tertentu, tanahnya akan kembali kepada pemiliknya.<sup>55</sup>

Dalam hukum adat, perjanjian sewa-menyewa tanah disebut jual tahunan, *jual oyodan*, jual musiman. Sewa-menyewa/*jual oyodan* tersebut biasanya dilakukan atas dasar kepercayaan, sehingga perjanjiannya cukup dibuat secara lisan saja.

Dalam praktiknya, pemilik tanah banyak yang menyukai cara seperti ini apabila karena suatu keperluan pemilik tanah tersebut membutuhkan uang. Jika dibandingkan dengan gadai tanah, untuk dapat mengembalikan tanah harus dengan uang tebusan sepanjang belum 7 (tujuh) tahun. Sedangkan jual beli tahunan/*jual beli oyodan*, tanahnya secara otomatis akan kembali bila waktu yang diperjanjikan itu telah berakhir.

---

<sup>55</sup> *Opcit.* Hal. 47

## **BAB III**

### **HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

#### **A. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik**

##### **1. Kedudukan PPAT sebagai Pejabat Umum**

Embrio lahirnya PPAT tidak terlepas dengan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 ayat 1 UUPA tersebut oleh pemerintah dikeluarkan PP Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, dimana melalui PP ini mulai diatur peran PPAT yg dirumuskan dalam Pasal 19 PP Nomor 10 Tahun 1961, yang menegaskan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Menteri Agraria melalui Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 10 Tahun 1961 telah menunjuk pejabat-pejabat yang dimaksud dalam Pasal 19 PP Nomor 10 tahun 1961. Orang-orang dapat diangkat sebagai pejabat yaitu :

1. Pasal 3 ayat (1) PMA Nomor 10 tahun 1961 mengatakan, yang dapat diangkat sebagai pejabat yaitu :
  - a. Notaris,
  - b. Pegawai-pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan Departemen Agraria yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup mengenai peraturan-peraturan lainnya yang bersangkutan dengan persoalan peralihan hak atas tanah,
  - c. Para pegawai pamong praja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat,
  - d. Orang-orang lain yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.
2. Pasal 5 PMA Nomor 10 tahun 1961 mengatakan bahwa :
  - (1) Selama untuk suatu kecamatan belum diangkat seorang pejabat, maka asisten wedana/kepala kecamatan atau yang setingkat dengan itu karena jabatannya menjadi Pejabat Sementara dari kecamatan itu,

(2) Ketentuan pada ayat (1) Pasal ini berlaku pula dalam hal pejabat yang diangkat mempunyai daerah kerja yang meliputi lebih dari satu kecamatan.

(3) Jika untuk kecamatan yg dimaksud pada ayat (1) dan (2) Pasal ini telah diangkat seorang pejabat, maka asisten wedana/kepala kecamatan yang bersangkutan tetap menjadi pejabat, sampai ia berhenti menjadi kepala dari kecamatan itu.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tidak merumuskan pejabat PPAT sebagai pejabat umum dan juga tidak memasukkan akta PPAT merupakan akta otentik. Bagaimana kedudukan PPAT dan akta-aktanya berdasarkan PP Nomor 10 Tahun 1961? Dilihat dari fungsi dan peran PPAT yang disebutkan dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, kewenangan PPAT untuk membuat akta-akta tanah yang kemudian akta-akta tanah yang didaftarkan dalam pendaftaran tanah pada Badan Pertanahan Nasional atau instansi vertikalnya.

Rangkaian pendaftaran tanah dimulai dari akta-akta tanah yang dibuat dihadapan PPAT yang kemudian dijadikan dasar pendaftarannya di kantor pertanahan, sehingga jika akta-akta tanah tidak dibuat dihadapan PPAT, maka tidak dapat didaftarkan. Menurut Prof. Dr. Paulus Effendi Lotulung, S.H., kepastian PPAT dapat dikategorikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara yang

menjalankan kegiatan yang menjalankan urusan pemerintahan berupa rangkaian proses pendaftaran tanah. Sekalipun PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara namun akta-akta PPAT bukan merupakan suatu *beschikking* (keputusan) yang bersifat sepihak, namun tetap merupakan perbuatan hukum yang bersifat kontraktual, sehingga PPAT tidak dapat digugat melalui PTUN.<sup>56</sup>

Kedudukan PPAT dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 jelas merupakan perpanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional khusus dalam pembuatan akta-akta tanah yang merupakan syarat konstitutif dalam pendaftarannya di Kantor Pertanahan.

Menurut Penulis, PPAT dikategorikan sebagai Pejabat Umum dan akta-akta yang dibuatnya sebagai akta otentik, awalnya didasarkan pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak tanggungan, di mana dalam Pasal 1 butir 4 dirumuskan 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 menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

---

<sup>56</sup> Paulus Effendi Lotulung, *Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara Dikaitkan Dengan Fungsi PPAT Menurut PP No 10 Tahun 1961*, makalah, Surabaya 1 juni 1966.

Keberadaan PPAT sebagai Pejabat Umum dipertegas juga dalam peraturan perundang-undangan lainnya yaitu :

- 1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah.
- 2) PP Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- 3) PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tersebut mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.
- 4) PP Nomor 37 Tahun 1998 , Pasal 4 ayat (1) mengatakan bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
- 5) PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 ayat (2) mengatakan bahwa perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PPAT meliputi :
  - a. Jual beli

- b. Tukar menukar
- c. Hibah
- d. Pemasukan ke Dalam Perusahaan (*inbreng*)
- e. Pembagian Hak Bersama
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan / Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik
- g. Pemberian Hak Tanggungan
- h. Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan

Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 *juncto* PP Nomor 37 Tahun 1998, kedudukan PPAT secara tegas dicantumkan sebagai Pejabat Umum dan akta-akta yang dibuatnya merupakan akta otentik. Di sisi lain kehadiran PPAT harus dipandang sebagai bagian dari keseluruhan sistem pendaftaran tanah, dimana BPN, PPAT, Panitia adjudikasi dan Pejabat lainnya menjalankan kegiatan pendaftaran tanah sesuai dengan kewenangannya masing-masing dimana adanya saling mendukung antar kewenangannya itu.

Kewenangan PPAT dalam konteks pendaftaran tanah yaitu untuk membuat akta-akta otentik sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan PPAT mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan kepada Kantor Pertanahan atas akta-akta PPAT

yang dibuatnya selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan.<sup>57</sup>

Apakah kedudukan PPAT sebagai Pejabat Umum dan akta yang dibuatnya merupakan akta otentik sebagaimana dimaksud dalam PP Nomor 24 Tahun 1997 jo. PP Nomor 17 Tahun 1998, sesuai dengan sistem hukum yang berlaku? Hal ini tidak terlepas dari pilar mengenai adanya akta otentik dan Pejabat Umum itu, sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPdt, yang menghendaki adanya UU yang mengatur tentang Pejabat Umum dan bentuk akta otentik. UU Nomor 10 tahun 2004 tentang jabatan Notaris merupakan satu-satunya undang-undang yang mengatur tentang Notaris selaku Pejabat Umum dan bentuk akta otentik.

Undang-Undang Jabatan Notaris telah menegaskan bahwa Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang untuk membuat akta otentik, dimana kewenangannya itu telah dijabarkan dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris yang menyatakan bahwa Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan *grosse*, salinan dan kutipan,

---

<sup>57</sup> Tubagus Lukman Suheru, *Wawancara*, PPAT di Kota Bandar Lampung (Bandar Lampung, 24 April 2010).

semuanya sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat lain atau orang lain yang ditentukan oleh undang-undang.<sup>58</sup>

N.G. Yudara mengatakan Pejabat Umum adalah organ Negara yang mandiri dan berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan perjanjian dan penetapan di bidang keperdataan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan asli aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain.<sup>59</sup>

Akta Pejabat Umum Notaris telah memenuhi syarat sebagaimana yang tersebut dalam Pasal 1868 KUHperdata. Dengan demikian akta yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris sebagai akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.<sup>60</sup>

---

<sup>58</sup> Akhyar, *Wawancara*, PPAT di Kabupaten Semarang (Semarang 18 Mei 2010).

<sup>59</sup> N.G. Yudara, *kedudukan akta PPAT sebagai alat bukti tertulis yang otentik*, makalah, jakarta, 8 Juni 2001, hal. 3.

<sup>60</sup> Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT*, (Bandung : Penerbit PT Citra Aditya Bakti 2009) hal.274.

Irfan Fachruddin mengatakan Pasal 1868 KUHPerdata secara implisit memuat perintah kepada pembuat undang-undang yang mengatur tentang perihal Pejabat Umum, dimana harus ditentukan kepada siapa masyarakat dapat meminta bantuan bantuannya jika perbuatan hukumnya ingin dituangkan dalam suatu akta otentik.<sup>61</sup>

Berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdata dan pendapat para ahli hukum tentang Pejabat Umum, dapat dibuat suatu kriteria yang harus dipenuhi oleh seorang pejabat umum yaitu :

- a. Pejabat umum harus merupakan organ Negara yang mandiri;
- b. Kewenangan pejabat harus diatur dalam sebuah undang-undang ;
- c. Menjamin kepastian tanggalnya ;
- d. Menyimpan keaslian aktanya ;
- e. Memberikan *grosse*, salinan dan kutipan ;
- f. Kewenangan Pejabat Umum harus tidak limitatif (tidak terbatas) kecuali ditentukan lain oleh undang-undang
- g. Pejabat Umum mempunyai tugas pokok membuat akta otentik.

Menurut Penulis, Kedudukan Pejabat Pembuat akta Tanah sebagai Pejabat Umum yang dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. PP Nomor 37 Tahun 1998,

---

<sup>61</sup> Irfan Fachrudin. *Kedudukan Akta Notaris dan Akta-Aktanya dalam Sengketa Tata Usaha Negara, Varia Peradilan 111(1994)*, Hal. 146.

tidak memenuhi syarat-syarat yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara dan pendapat para ahli hukum, sehingga PPAT harus ditempatkan dalam hubungan fungsional dengan kegiatan pendaftaran tanah, yang menjalankan sebagian kewenangannya di bidang pendaftaran tanah yaitu membuat akta-akta PPAT dan mendaftarkan akta-akta PPAT di kantor Pertanahan setempat.

Kewenangan PPAT untuk membuat akta, mutlak merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT dan kewenangan itu tidak pernah menjadi kewenangan BPN, karena dalam keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN, tidak ada satu Pasal pun yang menegaskan bahwa PPAT lahir secara atributif atau delegatif dari kewenangan BPN, namun PPAT lahir dari *Policy Rules* Pemerintah secara langsung, sehingga dengan demikian dapat dikatakan PPAT bukan subordinasi dari BPN.<sup>62</sup> Bahkan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria hanya memerintahkan kepada pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah dan tidak memerintahkan BPN untuk membuat ketentuan-ketentuan tentang kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **2. Keabsahan dan Otentisitas Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 1 butir 1

---

<sup>62</sup> Habib Adjie, *Telaah ulang : Kewenangan PPAT untuk membuat Akta, bukan mengisi blanko/Formulir Akta*, Renvoi 3.44.IV (Januari 2007), Hal. 20.

dan Pasal 2 menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang mencakup jual beli, Tukar Menukar, Hibah, pemasukan Dalam Perusahaan (*inbreng*), Pembagian hak bersama, Pemberian Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik, Pemberian Hak Tanggungan.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 2 ayat (1) menyebutkan bahwa akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai akta otentik memiliki 2 (dua) fungsi yaitu :

1. Sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dan;
2. Sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Fungsi akta PPAT sebagai alat bukti menjadi sangat penting dalam membuktikan akan suatu perbuatan hukum yang menjadi dasar timbulnya hak atau perikatan hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai hak, atau, guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang

lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.<sup>63</sup>

Menurut George Whitecross Patton alat bukti dapat berupa *oral (words spoken by a witness incourt)* dan *documentary( the production of a admissible documents)* atau *material ( the production of physical res other than a documents)*. Alat bukti yang sah atau diterima dalam suatu perkara (perdata), pada dasarnya terdiri dari ucapan dalam bentuk keterangan saksi-saksi, pengakuan, dan tertulis dapat berupa tulisan-tulisan yang mempunyai nilai pembuktian.<sup>64</sup>

Di dalam Pasal 1866 KUHPperdata pun menyebutkan bahwa alat-alat bukti yang dapat dipergunakan dalam perkara perdata terdiri dari :

1. Bukti tulisan;
2. Bukti dengan saksi-saksi;
3. Persangkaan-persangkaan;
4. Sumpah;
5. Pengakuan.

Menurut Penulis, Bukti tulisan ditempatkan sebagai bukti utama, yang mengarah kepada kebenaran formal. Pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan otentik maupun dengan

---

<sup>63</sup> B.I.P. Suhendro, *Wawancara*, PPAT di Kota Semarang, (Semarang, 25 Mei 2010).

<sup>64</sup> Goerge Whitecross Patton, *Atext Of Book Jurisprudence*, Oxpord at the clarendon Press, Second Edition, 1953, Hal. 481.

tulisan-tulisan dibawah tangan. Tulisan-tulisan otentik berupa akta otentik yang dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh undang-undang, dibuat di hadapan pejabat-pejabat (pegawai umum) yang diberi wewenang dan ditempat akta tersebut dibuat.

Menurut Habib Adjie, akta otentik tidak saja dapat dibuat oleh Notaris, tapi juga oleh PPAT, karena akta PPAT bisa dikategorikan sebagai akta otentik, meskipun sampai saat ini belum ada perintah undang-undang yang mengatur mengenai akta PPAT.<sup>65</sup>

Tulisan di bawah tangan atau disebut juga akta di bawah tangan dibuat dalam bentuk yang tidak ditentukan oleh undang-undang, tanpa perantara atau tidak di hadapan Pejabat Umum yang berwenang. Baik akta otentik maupun akta di bawah tangan dibuat dengan tujuan untuk dipergunakan sebagai alat bukti. Dalam kenyataan ada tulisan yang dibuat tidak dengan tujuan sebagai alat bukti, tapi dapat dipergunakan sebagai alat bukti. Jika hal ini terjadi, maka menurut penulis, agar mempunyai nilai pembuktian, tulisan tersebut harus dikaitkan atau didukung dengan alat bukti yang lainnya. Perbedaan yang penting antara kedua jenis akta tersebut, yaitu dalam nilai pembuktian, akta otentik mempunyai pembuktian yang sempurna, sedangkan akta di bawah tangan mempunyai

---

<sup>65</sup> Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, (Bandung: PT. Refika Aditama, 2008) Hal. 48.

kekuatan pemuktian sepanjang para pihak mengakuinya atau tidak ada penyangkalan dari salah satu pihak. Jika para pihak mengakuinya maka akta di bawah tangan tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sebagaimana akta otentik. Baik alat bukti akta di bawah tangan maupun akta otentik harus memenuhi rumusan mengenai sahnya suatu perjanjian berdasarkan Pasal 1320 KUHPerduta dan secara materil mengikat para pihak yang membuatnya ( Pasal 1338 KUHPerduta) sebagai suatu perjanjian yang harus ditepati oleh para pihak.

Sesuai dengan fungsi pembuktian dalam perkara perdata, akta-akta otentik yang dibuat dihadapan PPAT termasuk dalam lingkup bukti tulisan yang dimaksud dalam Pasal 1866 KUHPdt tersebut, menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, bukti tulisan dapat dibedakan dalam 3 (tiga) macam, yaitu bukti tulisan lainnya; bukti tulisan otentik; dan bukti tulisan di bawah tangan.

Pembedaan bukti tulisan dalam 3 (tiga) macam ini, disimpulkan dari beberapa Pasal dari KUHPerduta yaitu :

- 1) Pasal 1874 ayat (1) yang menyatakan bahwa sebagai tulisan-tulisan di bawah tangan dianggap akta-akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat-surat, register-register, surat-surat urusan rumah tangga dan lain-lain tulisan yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum.

- 2) Pasal 1869 yang menyatakan bahwa suatu akta yang dibuat di hadapan Pejabat Umum yang tidak berwenang atau cacat dari segi bentuknya tidak berlaku sebagai akta otentik, namun mempunyai kekuatan bukti sebagai akta di bawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak.
- 3) Pasal 1867 yang menyatakan bahwa pembuktian dengan tulisan dilakukan dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan otentik maupun dengan tulisan-tulisan di bawah tangan.

Menurut Pasal 1874 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang dimaksud dengan bukti tulisan lain adalah surat-surat, register-register, surat-surat rumah tangga dan lain-lainnya, yang dibuat bukan dengan tujuan sebagai alat bukti di muka pengadilan dan tidak harus ada tanda tangannya. Bukti tulisan di bawah tangan atau otentik mengharuskan adanya tanda tangan dan sengaja dibuat sebagai alat bukti di muka pengadilan serta memuat peristiwa-peristiwa hukum yang menimbulkan hak dan perikatan. Bukti tulisan di bawah tangan (akta di bawah tangan) dan bukti tulisan otentik (akta otentik) berbeda dengan bukti tulisan lainnya yang tidak mengharuskan adanya tandatangan. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu seperti jual beli, tukar menukar, hibah dan lainnya termasuk dalam lingkup perjanjian

timbang balik, yang keabsahannya bersumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan tidak diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau produk-produk hukum yang dikeluarkan oleh badan Pertanahan Nasional. Sahnya suatu perjanjian diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, diantaranya dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mengatakan bahwa untuk sahnya suatu perjanjian harus dipenuhi 4 (empat) syarat yaitu :<sup>66</sup>

a. Sepakat mereka yang mengikatkan diri;

Syarat pertama untuk sahnya suatu perjanjian harus ada “sepakat mereka yang mengikatkan diri”, hal ini berarti bahwa para pihak yang mengadakan perjanjian harus bersepakat, setuju atau seia sekata mengenai hal-hal yang pokok dari perjanjian yang diadakan itu, yaitu apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu juga dikehendaki oleh pihak yang lain. Para pihak menghendaki sesuatu yang sama secara bertimbang balik. Mengenai kata sepakat ini, Pasal 1321 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatakan tidak sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan atau diperolehnya dengan paksaan dan penipuan. Apabila kata sepakat mengandung cacat yuridis karena adanya kekhilafan,

---

<sup>66</sup> Subekti, *Hukum perjanjian*, (Jakarta: Penerbit Intermasa, 2001) Hal 17.

paksaan dan penipuan maka sepakat tersebut menjadi tidak sah dan dapat dimintakan pembatalannya melalui pengadilan.

b. Kecakapan membuat perjanjian

Batas usia dewasa sebagai kriteria kecakapan seseorang untuk bertindak di muka hukum, tidak dirumuskan secara eksplisit dalam peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, namun diatur dalam berbagai peraturan perundang-undangan lainnya yaitu :

1. Pasal 1330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yang menyatakan bahwa tidak cakap untuk membuat persetujuan adalah orang-orang yang belum dewasa, mereka yang ditaruh di bawah pengampuan, orang-orang perempuan dalam hal-hal yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Pasal 1330 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa belum dewasa adalah mereka yang belum mencapai umur genap 21 tahun dan tidak lebih dahulu telah kawin dan apabila perkawinan itu dibubarkan sebelum umur mereka genap 21 tahun maka mereka tidak kembali lagi dalam keadaan belum dewasa.
3. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1974 tentang perkawinan, Pasal 50 ayat (1) yang menyatakan bahwa anak yang belum mencapai umur 18 tahun atau belum pernah melangsungkan

perkawinan yang tidak berada di bawah kekuasaan orang tua, di bawah kekuasaan wali.

4. Undang-Undang Nomor 9 Tahun 1979 tentang kesejahteraan anak, Pasal 1 menyatakan bahwa “anak” adalah seseorang yang belum mencapai 21 tahun dan belum pernah kawin”
5. Pasal 39 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, menyatakan bahwa penghadap harus memenuhi syarat sebagai berikut :
  - a) Paling sedikit berumur 18 tahun atau telah menikah;
  - b) Cakap dalam melakukan perbuatan hukum.

Batas usia dewasa yang dijadikan dasar bagi akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah bersumber dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dengan alasan usia dewasa diatur dalam Buku I Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tentang orang dan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata merupakan *lex generaliana*. Seharusnya dengan berlakunya Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, usia dewasa harus mengacu kepada Undang-Undang Jabatan Notaris ini, karena Undang-Undang Jabatan Notaris merupakan produk hukum nasional yang mengatur tentang Pejabat umum dan bentuk akta otentik. Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sebagai produk hukum kolonial diberlakukan bagi penduduk

Indonesia berdasarkan penundukkan diri secara sukarela, sepanjang belum ada hukum nasional yang mengaturnya.

c. Suatu hal tertentu

Suatu perjanjian harus ada obyeknya yang diperjanjikan dan jika obyek perjanjian itu tidak tertentu atau jenisnya tidak tertentu, maka perjanjian menjadi tidak sah dengan akibat hukumnya perjanjian menjadi batal demi hukum atau dianggap tidak pernah ada.

d. Kausa yang halal

Perjanjian yang sah harus ada sebab atau kausa yang halal artinya tidak bertentangan dengan undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum, sebab yang halal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diatur dalam Pasal 1335 sampai dengan Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yaitu:

- 1) Pasal 1335 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa suatu persetujuan tanpa sebab atau yang telah dibuat karena sesuatu sebab yang palsu atau terlarang, tidak mempunyai kekuatan.
- 2) Pasal 1336 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa jika tidak dinyatakan sesuatu sebab tetapi ada suatu sebab yang halal ataupun jika ada suatu

sebab lain dari pada yang dinyatakan persetujuannya namun demikian adalah sah.

3) Pasal 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyatakan bahwa sesuatu sebab adalah terlarang, apabila dilarang oleh undang-undang atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum.

Menurut Penulis, dari Pasal-Pasal tersebut, dapat disimpulkan bahwa undang-undang membedakan antara sebab yang halal, sebab yang palsu, sebab yang tidak halal dan selanjutnya ada perjanjian tanpa sebab. Kausa yang halal maksudnya adalah isi dan tujuan suatu perjanjian yang halal dan itu yang menjadi sebab diadakannya perjanjian tersebut.

Syarat-syarat yang disebut dalam huruf a dan b tersebut merupakan syarat subyektif karena mengenai orang-orang atau subyek yang mengadakan perjanjian dan jika syarat ini tidak dipenuhi maka perjanjian dapat dibatalkan atas permintaan pihak yang tidak cakap atau pihak yang memberikan sepakatnya secara tidak bebas. Syarat-syarat yang disebut dalam huruf c dan d merupakan syarat obyektif karena mengenai isi perjanjiannya dan jika syarat ini tidak dipenuhi, maka perjanjiannya menjadi batal demi hukum. Hukum Perjanjian yang bersumber dari Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang dikenal dengan asas

kebebasan berkontrak telah memberikan kebebasan seluas-luasnya kepada masyarakat untuk mengadakan perjanjian yang berisi apa saja, asal tidak melanggar undang-undang, kesusilaan dan ketertiban umum.

Asas kebebasan berkontrak tidak bersifat mutlak, namun ada pembatasan-pembatasan yang membuat asas ini menjadi tidak bebas yaitu :<sup>67</sup>

- a. Pembatasan berdasarkan asas konsensualitas yang dimaksud dalam Pasal 1320 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dimana menurut asas ini kebebasan atau pihak untuk menentukan isi perjanjian dibatasi oleh sepakat pihak lain.
- b. Pembatasan berdasarkan Pasal 1320 ayat (2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang memberikan pengertian bahwa kebebasan orang untuk membuat perjanjian dibatasi oleh kecakapannya.
- c. Pembatasan bagi pihak-pihak untuk membuat perjanjian yang menyangkut kausa yang dilarang oleh undang-undang atau bertentangan dengan ketertiban umum, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1320 ayat (4) jo 1337 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

---

<sup>67</sup> Sutan Remi Syahdeini, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang seimbang bagi para pihak dalam perjanjian kredit di Indonesia*. (Jakarta) Institut Bankir Indonesia, 1993), hal 48-49.

- d. Pembatasan berdasarkan obyek perjanjian berupa barang-barang yang mempunyai nilai ekonomis, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1332 Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
- e. Pembatasan berdasarkan itikad baik maksudnya kebebasan suatu pihak dalam membuat perjanjian tidak dapat diwujudkan sekehendaknya, tetapi dibatasi oleh itikad baik menurut Pasal 1338 ayat (3) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Perbuatan-perbuatan hukum jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*Inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan dan kuasa membebaskan hak tanggungan yang menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah, termasuk dalam bentuk perjanjian dan arena itu tunduk pada ketentuan tentang syarat-syarat sah nya suatu perjanjian yang dimaksud dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan asa kebebasan berkontrak yang dimaksud dalam Pasal 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah berasal dari Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional, sehingga kewenangan Pejabat pembuat Akta tanah dapat dilihat dari 2 (dua) sumber yaitu:

1. Di bidang hukum perdata untuk membuat akta-akta tanah seperti jual beli, tukar menukar, hibah, dan lain-lainnya.
2. Di bidang hukum administrasi, dalam menjalankan sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang menjadi tugas pokok Pemerintah.

Keharusan akta-akta jual beli, Tukar menukar, Hibah dan lainnya yang obyeknya hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah) bukanlah merupakan syarat mutlak keabsahan suatu perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta itu, namun akta Pejabat Pembuat Akta Tanah hanyalah sebagai dasar pendaftaran peralihan hak dan pembebanan hak, hal ini dapat dibuktikan dari beberapa ketentuan yaitu:

- a. Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998, menegaskan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- b. Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, menegaskan bahwa Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan alat untuk membuktikan telah dilakukannya suatu perbuatan hukum. Oleh karena itu apabila perbuatan hukum itu batal atau dibatalkan, Akta

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan tidak berfungsi lagi sebagai bukti perbuatan hukum tersebut. Dalam Pasal itu apabila suatu perbuatan hukum dibatalkan sendiri oleh pihak-pihak yang bersangkutan sedangkan perbuatan hukum itu sudah didaftar di kantor pertanahan, maka pendaftaran tidak dapat dibatalkan. Perubahan data pendaftaran tanah menurut pembatalan perbuatan hukum itu harus didasarkan pada alat bukti lain, misalnya putusan pengadilan atau Akta PPAT mengenai perbuatan hukum yang baru.

Penjelasan Pasal 45 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 telah menegaskan bahwa perubahan data pendaftaran tanah hanya dapat diubah melalui Putusan Pengadilan atau dengan Akta PPAT, sehingga dengan demikian jelas Akta PPAT sebagai syarat dasar pendaftaran peralihan hak dan atau pembebanan hak atas tanah.

Yurisprudensi Indonesia melalui Putusan Mahkamah Agung Nomor 1082K/SIP/1973 telah memuat suatu kaedah hukum yang menegaskan bahwa pembuatan akta di hadapan PPAT bukan merupakan syarat mutlak untuk sahnya jual beli. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hanya merupakan ketentuan administratif saja yaitu khusus untuk pendaftaran pemindahan hak.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 1 butir 1 telah memberikan kedudukan bagi PPAT sebagai Pejabat Umum yang berwenang membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Berkaitan dengan Pejabat Umum dan otentisitas suatu akta, harus bersumber pada Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa akta otentik adalah akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang di tempat dimana akta itu dibuatnya.

Menurut Pasal ini agar suatu akta memiliki otentisitas, maka harus memenuhi syarat-syarat :

- a. Akta itu harus dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum;
- b. Akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang;
- c. Pejabat Umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu di tempat di mana akta itu ditandatangani.

Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata ini hanya merumuskan definisi dari akta otentik, tidak mengatur secara jelas siapa Pejabat Umum itu dan bagaimana bentuk akta otentik, Pasal ini menghendaki agar Pejabat Umum dan

bentuk akta otentik diatur dalam bentuk undang-undang. Satu-satunya Undang-Undang yang mengatur tentang Pejabat Umum dan bentuk akta otentik adalah undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang telah menunjuk Notaris sebagai Pejabat Umum.

Jika dihubungkan dengan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dikenal ada 2 (dua) macam akta otentik yaitu akta yang dibuat di hadapan Pejabat Umum dan akta yang dibuat oleh Pejabat Umum. Akta yang dibuat di hadapan Pejabat Umum disebut dengan akta Partij yang memuat secara otentik dari apa yang diterangkan oleh para pihak kepada Pejabat Umum dalam menjalankan jabatannya dan untuk keperluan itu para pihak tersebut sengaja datang di hadapan Pejabat Umum dan memberikan keterangan, agar keterangan itu oleh Pejabat Umum dikonstatir dalam akta otentik. Sedangkan akta yang dibuat oleh Pejabat Umum disebut akta pejabat (*Amtelijke Acte*), yang memuat secara otentik dari apa yang disaksikan, dilihat dan didengar oleh Pejabat Umum dalam menjalankan jabatannya terhadap tindakan-tindakan pihak lain.

Daya pembuktian akta otentik dapat dibagi dalam 3 (tiga) golongan yaitu :<sup>68</sup>

1. Kekuatan bukti lahiriah :

Kekuatan bukti ini disebut dengan *acta publica probant ses ipsa* atau suatu akad yang nampak lahirnya atau dari kata-katanya berasal dari seorang pejabat umum dianggap sebagai akta otentik sampai terbukti sebaliknya. Pembuktian lahiriah berlaku bagi para pihak dan pihak ketiga.

2. Kekuatan bukti formal

Kekuatan bukti ini dibagi menjadi 2 (dua) yaitu :

- a. Bagi Akta Pejabat, akta ini membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan yakni dilihat, didengar dan juga dilakukan sendiri oleh Pejabat Umum dalam menjalankan jabatannya.
- b. Bagi Akta *Partij*, membuktikan bahwa Pejabat Umum dan para pihak ada menerangkan seperti yang diuraikan dalam akta itu.

Pembuktian formal memberikan kekuatan pembuktian lengkap baik terhadap Akta Pejabat maupun Akta *Partij* dan berlaku terhadap setiap orang tentang apa yang ada dan terdapat di atas tanda tangan mereka.

---

<sup>68</sup> Suhardjono, *Sekilas Tinjauan Akta Menurut Hukum*, Varia Peradilan 123 (1995), hal. 133-135.

### 3. Kekuatan pembuktian materil

Kekuatan pembuktian ini hanya dipunyai oleh Akta Partij dan tidak dipunyai oleh Akta Pejabat. Pada Akta Partij membuktikan keterangan para pihak sesuai dengan apa yang dicantumkan dalam akta dan apa yang diterangkan itu adalah benar dan hanya berlaku bagi para pihak yang bersangkutan, para ahli waris serta penerima hak mereka, sedangkan daya pembuktian materil kepada pihak ketiga diserahkan kepada pertimbangan hakim.

Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatakan bahwa akta otentik memberikan kekuatan bukti lengkap kepada para pihak, para ahli waris dan penerima haknya mengenai apa yang dimuat di dalam akta tersebut.

Fungsi akta otentik dapat dibedakan ke dalam 2 (dua) fungsi yaitu :

1. Fungsi formal (*formalitas causa*) artinya suatu perbuatan hukum baru sah jika dibuat dengan akta otentik dan tidak dapat dibuktikan dengan bukti lain;
2. Fungsi sebagai alat bukti (*probationis casua*) artinya akta otentik dibuat untuk dipergunakan sebagai alat bukti di kemudian hari tentang perbuatan hukum yang disebut dalam akta.

Otentisitas Akta PPAT diatur dan ditetapkan oleh Menteri sekarang Badan Pertanahan Nasional, hal ini ditegaskan dalam Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang menyatakan bahwa Akta PPAT dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Menteri (baca Badan Pertanahan Nasional) dan dalam penjelasannya ditegaskan untuk memenuhi syarat otentiknya suatu akta maka Akta PPAT wajib ditentukan bentuknya oleh Menteri (baca Badan Pertanahan Nasional). Bentuk akta PPAT telah diatur lebih lanjut dalam bentuk Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997.

Substansi bentuk akta PPAT sebagian besar ketentuan-ketentuannya diadopsi secara parsial dari Peraturan Jabatan Notaris (stbl1860:3), sehingga ada kesenjangan antara bentuk akta otentik yang berlaku bagi Notaris dan bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### **3. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik**

Kewenangan PPAT untuk membuat akta yang merupakan mutlak kewenangan PPAT, menjadi rancu atau *contradiction in terminis*, manakala kewenangan tersebut dikaitkan dengan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* Pasal

96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1997, disebutkan bahwa pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1) dan (2) harus menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disediakan. Menurut Pasal ini bahwa akta yang dimaksud dalam bentuk formulir/blanko yang sudah disediakan.

Perlu mendapat kajian yaitu mengenai formulir. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa formulir adalah lembar isian atau surat isian.<sup>69</sup> Dengan kata lain formulir adalah lembaran yang harus diisi oleh yang bersangkutan sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sudah disediakan oleh pihak lain.

Menurut Penulis, dengan membandingkan kedua istilah tersebut, maka akan terdapat perbedaan pengertian yang signifikan, kewenangan PPAT membuat akta (*to make*) adalah menciptakan, melakukan, mengerjakan sendiri akta PPAT, bukan mengisi (*to fill*) formulir atau blanko. Oleh karena itu mengisi formulir bukan berarti membuat akta PPAT. Berdasarkan pengertian tersebut jika PPAT masih mengisi formulir atau blanko membuktikan telah terjadi kesalahanpahaman dan penyesatan (*misleading*) dalam

---

<sup>69</sup> <http://www.situs-indonesia.com/detail/545/kamus-besar-bahasa-indonesia-online.html>

memahami dan menerapkan kewenangan PPAT sesuai tataran hukum yang benar.

Oleh karena itu, bagaimana mungkin PPAT sebagai Pejabat Umum dalam mengimplementasikan kewenangannya hanya mengisi blangko atau formulir yang bentuk dan isinya ditentukan oleh BPN, dan blangko/formulir dicetak oleh pihak lain? Padahal kewenangan PPAT tersebut bukan berasal dari kewenangan BPN atau BPN memberikan kewenangannya kepada PPAT. Dalam aturan hukum yang mengatur keberadaan BPN yaitu Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia (Kepres) Nomor 26 Tahun 1988 tidak ada satu Pasal pun dalam Kepres tersebut yang menegaskan bahwa BPN mempunyai kewenangan tertentu terhadap PPAT atau PPAT lahir secara atributif atau delegatif dari kewenangan BPN. Tapi dalam hal ini PPAT lahir sebagai *Beleidsregel* atau *Policyrules* dari pemerintah langsung. Dengan kata lain PPAT bukan lahir dari kewenangan BPN dan juga bukan subordinasi BPN atau bukan pelimpahan dari kewenangan BPN, dan sejak semula dibuat lembaga PPAT dengan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT, bahwa kewenangan PPAT tersebut tidak pernah menjadi kewenangan BPN. Tugas yang dilaksanakan oleh BPN terhadap PPAT berdasarkan Surat Keputusan kepala BPN Nomor 1 Tahun 1988, sebagai berikut :

- a. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka bimbingan, pengendalian, pengembangan PPAT, serta penyaringan PPAT yang diangkat.
- b. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian PPAT serta penilaian atas pelaksanaan tugasnya.

Dengan demikian sudah saatnya PPAT untuk kembali melakukan kewenangan tersebut sebagaimana pengertian membuat akta sebagaimana tersebut di atas, dan BPN ataupun pihak lainnya untuk segera menghentikan kegiatannya melakukan percetakan formulir akta-akta PPAT, yang hanya meraih dan mengeruk keuntungan dari kegiatan menjual formulir-formulir akta PPAT yang telah dilakukannya sejak keberadaan PPAT Tahun 1961.

Menurut Habib Adjie, sebagai jalan keluar dalam praktek untuk mempermudah penerapan kewenangan PPAT tersebut, yaitu membuat akta, dan agar keseragaman dari segi isi secara umum, PPAT dapat menyalin atau mengetik ulang ke atas kertas HVS (yang biasa dilakukan Notaris) dari contoh isi akta PPAT yang sudah ada, hal ini untuk mempermudah kantor Pertanahan/BPN setempat memeriksa dan menindak lanjuti akta tersebut sesuai dengan kewenangan Kantor Pertanahan/BPN setempat. Dan akta yang dibuat oleh PPAT

tersebut dalam bentuk *In Originali*, bukan Turunan atau Salinan. Bahwa akta *In Originali* tidak dapat dibuat dalam bentuk salinan atau turunan.<sup>70</sup>

Perlu dipahami bahwa tulisan ini :

- 1) Bukan untuk mengimplementasikan Pasal 15 ayat (2) huruf F UUJN, karena pada dasarnya antara PPAT dan Notaris mempunyai karakter hukum yang berbeda yang mempunyai kewenangan masing-masing, sehingga Notaris tidak bisa mengambil kewenangan PPAT dan PPAT tidak dapat menyerahkan kewenangannya kepada Notaris.
- 2) Bahwa seharusnya kewenangan PPAT adalah membuat akta sejak dari awal kehadiran lembaga PPAT di Indonesia, bukan mengisi formulir atau blangko akta apalagi mengisi blangko/formulir akta PPAT yang difotocopy dan dilegalisir BPN.

Menurut Habib Adjie, kalau kita membaca secara normatif berdasarkan aturan hukum mengenai kewenangan PPAT dan BPN/Kantor Pertanahan memahami fungsi dan kedudukannya, maka tidak ada alasan secara hukum BPN/Kantor Pertanahan setempat untuk menolak akta PPAT yang dibuat tanpa menggunakan Formulir/blangko akta, kecuali karena BPN/Kantor Pertanahan mempunyai kekuatan (power)

---

<sup>70</sup> Habib Adjie, *Percikan Pemikiran Tentang Jabatan dan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah* (Surabaya, 2008), hal. 33

dan ego kewenangan, serta dengan kekuasaannya melakukan penolakan, sehingga dengan penolakan ini, Kantor Pertanahan/BPN setempat bukan memberikan alasan dengan *kekuatan logika (hukum)*, tapi berdasarkan *logika kekuatan (power)*.<sup>71</sup>

Jika Kantor Pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, maka penolakan tersebut (baik lisan, tertulis atau tidak memberikan jawaban apapun (Pasal 3 *juncto* Pasal 53 ayat (2) huruf c Peraturan dan Perubahannya) merupakan salah satu bentuk Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN), karena keputusan penolakan tersebut dapat dijadikan dasar untuk menggugat Kantor Pertanahan/BPN setempat Ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian akan ada pengujian hukum oleh Pengadilan Tata Usah Negara. Apakah alasan penolakan Kantor Pertanahan untuk tidak menerima pendaftaran tanah dengan akta seperti tersebut di atas dapat dibenarkan menurut hukum? Atau apakah tindakan seperti itu telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintah yang baik? Apakah kewenangan PPAT membuat akta atau mengisi blangko atau formulir akta?

Menurut Penulis, bahwa yang diperlukan sekarang ini adalah mengembalikan kewenangan PPAT sesuai aturan

---

<sup>71</sup> *Ibid.* hal. 34

hukum yang berlaku, yaitu berwenang membuat akta PPAT. Dalam arti menciptakan, membuat, mengerjakan akta sendiri, sama seperti yang dilakukan oleh Notaris, sehingga tidak membebani APBN untuk mencetak formulir/blanko akta.

Saat ini diperlukan tindakan nyata sebagai gerakan nasional para PPAT di seluruh Indonesia untuk memulai membuat akta PPAT sesuai dengan kewenangan PPAT sebagaimana aturan hukum yang mengatur eksistensi PPAT, yaitu para PPAT membuat akta sendiri, bukan mengisi formulir akta. Jika ternyata Kantor Pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, maka Kantor Pertanahan/BPN dapat digugat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dan putusan Tata Usaha Negara ini akan menjadi yurisprudensi.

Jika sampai saat ini PPAT dalam menjalankan kewenangannya masih menggunakan dan mengisi formulir/blanko akta, menunjukkan bahwa PPAT akan terperosok kembali ke dalam lubang yang sama bagaikan keledai bodoh yang terorganisir yang bias dikendalikan oleh institusi yang selama ini memproduksi formulir/blanko akta.

## **B. Kedudukan Hukum dan Arti penting Blangko Akta Tanah Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum**

### **1. Kedudukan Hukum Blangko Akta Tanah PPAT**

Satu-satunya Pasal dalam undang-undang yang merupakan pilar keberadaan akta otentik dan Pejabat Umum di Indonesia diatur dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal ini menghendaki adanya undang-undang organik yang mengatur tentang bentuk akta otentik dan Pejabat Umum dan tidak mengatur tentang blangko akta otentik. Pelaksanaan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (sebelumnya diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris Stbl 1860:3).

Tugas dan kewenangan Notaris adalah untuk membuat akta otentik sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Jabatan Notaris (undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004) dan sebelumnya diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (stbl 1860:3).

Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (Stbl 1860:3), mengemukakan bahwa Notaris adalah Pejabat Umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan *grosse*, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang perbuatan akta itu oleh suatu

peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain.

Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris, menyatakan bahwa Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Jabatan Notaris dan Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris, kewenangan Notaris menggunakan kata “membuat akta” harus diartikan memproduksi akta dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menjadi sumber dari Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris dan Undang-Undang Jabatan Notaris itu. Kewenangan memproduksi akta ini yang memberikan stempel otentisitas kepada Akta Notaris Menurut NG Yudara, Pejabat Umum merupakan organ Negara yang mandiri, dalam arti Pejabat

Umum mempunyai kebebasan dalam membuat akta sesuai dengan bentuk yang ditetapkan oleh Undang-Undang.<sup>72</sup>

Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, telah merumuskan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum, dalam Pasal 1 butir yang menegaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah .

Kata “membuat” harus diartikan sebagai memproduksi akta-akta sesuai dengan bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Yang menjadi sumber akta otentik dan Pejabat Umum.

Dalam konteks Pejabat Pembuat Akta Tanah selaku Pejabat Umum yang tunduk pada Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, blangko akta PPAT tidak diperlukan dalam menjalankan jabatannya selaku Pejabat Umum dalam membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Akta Jual Beli, Akta Hibah, Akta Tukar Menukar dan lainnya. Bahkan menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, “membuat” mempunyai arti menciptakan,

---

<sup>72</sup> GHS, Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, ( Jakarta : Erlangga, 1980) hal. 28

melakukan, mengerjakan, dengan demikian kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah membuat akta otentik harus diartikan menciptakan, membuat dan mengerjakan akta termasuk membuat sendiri akta yang menjadikan kewenangannya.

Memperhatikan kewenangan Notaris selaku Pejabat Umum dalam membuat akta otentik didasarkan pada 2 hal yaitu:

- a. Atas kehendak atau permintaan oleh yang berkepentingan agar perbuatan hukum itu dinyatakan dalam bentuk akta otentik.
- b. Selain karena kehendak atau permintaan oleh yang berkepentingan, juga karena undang-undang mengharuskan agar sesuatu perbuatan hukum tertentu mutlak dibuat dalam akta otentik tertentu.

Menurut Penulis, pembuatan akta otentik berdasarkan atas permintaan yang berkepentingan mengandung arti Notaris hanya berwenang membuat akta otentik di bidang hukum perdata dan tidak berwenang membuat akta otentik secara jabatan ataupun di bidang hukum publik, perbuatan hukum yang tertuang dalam akta Notaris bukanlah merupakan perbuatan hukum dari Notaris itu.

Penggunaan blangko terhadap akta-akta pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai akta otentik yang isinya merupakan kehendak atau atas permintaan pihak yang berkepentingan, maka blangko akta tidak memiliki urgensi hukum, karena dengan menggunakan blangko berarti isi perjanjian sudah diatur dalam hukum publik atau

karena jabatan dan hal ini bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak bagi Akta-Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai perbuatan hukum kontraktual. Lain halnya bila PPAT tidak memenuhi kriteria sebagai Pejabat Umum, maka penggunaan blangko akta PPAT merupakan hal yang dapat diterima mengingat tugas dan kewenangan PPAT merupakan bagian dari urusan pemerintah di bidang pendaftaran tanah.

Foto copy blangko akta sebagai ganti blangko akta PPAT yang dicetak, menjadi masalah hukum tersendiri ditinjau dari aspek bentuk produk hukumnya dan keabsahannya. Copy blangko akta diatur dalam bentuk surat Kepala BPN Nomor 640-1884 sedangkan pengaturan blangko akta PPAT yang dicetak diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, sehingga surat bukanlah suatu produk hukum, ditinjau dari UU Nomor 10 Tahun 2004, tentang pembentukan peraturan perundang-undangan. Kewenangan mengeluarkan foto copy blangko akta yang dilegalisir, tidak ada aturan hukumnya yang memberikan wewenang kepada BPN untuk mengeluarkan blangko akta dalam bentuk foto copy.

Ditinjau dari sudut keabsahan dan otentisitas akta otentik, penggunaan blangko akta tidak ada manfaat hukum apapun, berdasarkan alasan-alasan sebagai berikut :

- a. Perbuatan hukum jual beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan Ke Dalam Perusahaan (*inbreng*), Pembagian Hak Bersama, Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik, Pemberian Hak Tanggungan dan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, yang menjadi kewenangan PPAT merupakan suatu perjanjian yang bersumber dari Hukum Perdata artinya perjanjian tersebut sah dan mengikat para pihak jika perbuatan hukum tersebut memenuhi syarat-syarat sahnya suatu perjanjian yang ditentukan dalam Pasal 1320 jo 1338 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- b. Otentisitas Akta PPAT jika perbuatan hukum tersebut dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Menteri (Badan Pertanahan Nasional) sebagaimana diuraikan dalam Penjelasan Pasal 21 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998;
- c. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah bersumber dari Hukum Administrasi Negara diantaranya Akta PPAT yang dibuat tanpa menggunakan blangko akta yang disediakan oleh BPN atau instansi lain yang ditunjuk, tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftarannya, sebagaimana diuraikan dalam Pasal 96 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Menurut Penulis, tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum, sedangkan

kehadiran blangko akta PPAT tidak lebih hanya berfungsi sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah dan tidak menentukan otentisitas dan keabsahan suatu perbuatan hukum yang dimuat dalam akta tersebut, sehingga blangko akta tidak memiliki urgensi hukum dalam menentukan kepastian hukum suatu perbuatan hukumnya.

Kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta jual beli, Tukar Menukar yang menggunakan blangko atau formulir akta yang disediakan BPN, merupakan intervensi atau campur tangan Pejabat Administrasi Negara terhadap kebebasan para pihak dalam Bidang Hukum Perdata.

Tugas PPAT dalam membuat akta-akta tanah yang berfungsi sebagai alat bukti tulisan yang dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah dan karena itu terdapat perbedaan tugas PPAT dalam membuat akta tanah yang bersumber dari hukum perdata dengan pendaftaran perubahan atau pendaftaran tanah yang bersumber dari Hukum Administrasi Negara.

## **2. Arti Penting Blangko Akta Bagi PPAT**

Keberadaan blangko akta sebenarnya dapat membantu kinerja PPAT Sementara & PPAT yang baru diangkat menjadi PPAT, karena dapat memudahkan PPAT Sementara & PPAT baru dalam pembuatan akta. Selain itu dapat memudahkan BPN dalam

pemeriksaan, serta agar terdapat keseragaman dalam bentuk Akta PPAT.<sup>73</sup>

Namun tidak dapat dipungkiri pula adanya kelemahan dalam penggunaan blangko akta apabila sewaktu-waktu terjadi kelangkaan atau kekosongan blangko akta seperti yang pernah terjadi di tahun 2007 yang lalu, karena apabila PPAT tetap menggunakan blangko akta dalam menjalankan wewenangnya dalam pembuatan akta otentik maka pelayanan kepada masyarakat akan terhambat, karena dengan tidak adanya blangko akta PPAT tidak dapat membuat akta.<sup>74</sup>

Pengadaan blangko oleh BPN dengan merubah jalur peredarannya dan tidak dijual adalah maksud yang sangat mulia tapi belum tentu tepat. Kita tahu bahwa sebelumnya PT. Pos sebagai operator dalam peredaran blangko akta tersebut, sehingga banyak menimbulkan distorsi pasar, baik keterbatasan dan keleluasaan mengambil oleh pihak yang membutuhkan, serta harga yang tidak sesuai dengan harga bandrol, menyebabkan PPAT yang membutuhkannya sering mengalami kekecewaan dalam pelayanannya.

Menurut Penulis, ditelisik secara dalam, suatu akta yang telah jadi, ada dua aspek yang terkandung di dalamnya, yaitu

---

<sup>73</sup> Suyanto, *Wawancara*, PPAT di kota Semarang, (Semarang, 20 mei 2010).

<sup>74</sup> Akhyar, *Wawancara*, PPAT di Kabupaten Semarang, (Semarang, 18 Mei 2010).

aspek hukum yang berhubungan dengan perbuatan atau peristiwa hukum, ini adalah ranah pekerjaan PPAT dan aspek administratif untuk memenuhi azas publisitas, ini adalah ranah pekerjaan BPN.

Dengan demikian timbul pertanyaan, apa yang hendak dicapai oleh BPN sebagai regulator dan sekaligus operator. Sesuatu yang mudah sebelumnya untuk mendapatkan blangko dipersulit oleh BPN dengan menerbitkan berbagai macam peraturan, dimana PPAT harus datang, mengajukan permohonan, pencatatan nomor seri blangko kemana perginya, masa tunggu, belum lagi ketidaktersedianya blangko akta yang sangat dikhawatirkan oleh PPAT.

Tidak diperjualbelikan blangko itu oleh BPN menurut Yonsah Minanda, malah menimbulkan kecurigaan, dimana BPN telah membawa PPAT dalam pusaran untuk menikmati uang rakyat, yang nanti ujungnya, koruptifnya lembaga BPN sama dengan koruptifnya lembaga PPAT, karena telah sama-sama menikmati uang rakyat dengan melalui tidak dijualnya blangko akta tersebut, disadari atau tidak disadari, PPAT telah masuk perangkap “rayuan” (*fait accompli*) BPN.<sup>75</sup>

Dalam bentuk peristiwa atau perbuatan hukum, yang akhirnya terjamin otentisitas akta bagi para pihak, tidaklah didasarkan tertib atau tidak tertibnya asal muasal blangko, gratis

---

<sup>75</sup> Yonsah Minanda (Notaris dan PPAT di Jakarta Selatan), *Blangko (Lagi) Akta*, (Majalah Renvoi : Nomor 2.74.VII, Th. 07/2009), hal. 4

atau dibeli, warna kertas merah atau hitam, dicetak BPN atau tidak, pakai nomor seri atau nomor bantu, adalah dijalani prosedur proses hukum yang benar oleh PPAT dengan pihak yang terlibat dalam akta tersebut.

B.I.P. Suhendro mengatakan, bahwa Fotocopi blangko akta yang dilegalisir oleh Kepala kantor wilayah dan atau Kepala kantor BPN selama blangko akta tanah tidak ada, tidak masalah dan dibenarkan oleh BPN.<sup>76</sup>

Terlihat janggal kalau BPN mengatur peredaran blangko sekomples mungkin, seolah dalam hal ini, telah menganggap para PPAT pihak yang harus diayomi seperti anak taman kanak-kanak. Dan lagi BPN lupa sejarah hukum perjanjian, dengan kertas dari daun kayupun kalau telah memenuhi Pasal 1320 KUHPerdota perjanjian itu adalah sah.<sup>77</sup>

Sejak BPN menjadi administrator dan sekaligus regulator blangko akta, sejak itu pula PPAT mendapatkan blangko akta secara gratis dari BPN. Tidak ada sistem yang valid itu wajar saja, tetapi sesuatu yang bisa berjalan dengan mudah kenapa harus dipersulit. Karena dengan gratisnya blangko akta itu oleh BPN, PPAT wajib melaporkan seluruh lalu-lintas penggunaan blangko yang telah diterima sebelumnya, ini akan menambah pekerjaan

---

<sup>76</sup> B.I.P. Suhendro, *Wawancara*, PPAT di Kota Semarang, (Semarang, 25 Mei 2010).

<sup>77</sup> Yonsah Minanda (Notaris dan PPAT di Jakarta Selatan), *Blangko (Lagi) Akta*, (Majalah Renvoi : Nomor 2.74.VII, Th. 07/2009), hal. 4

yang seharusnya tidak perlu ada. Sering blangko itu hilang timbul keberadaannya di Kantor Pertanahan, jumlah yang terbatas itu tadi tetap harus dibayar di masing-masing Kantor Pertanahan. Semuanya itu adalah hambatan yang harus dilewati PPAT.

Sebagai contoh, Rajo Awang Awang, SH mengatakan bahwa “blangko yang telah ditandatangani oleh para pihak, dinyatakan tidak berlaku oleh Kantor Pertanahan, dengan alasan blangko baru telah ada, tentu saja saya pusing karena tanda tangan para pihak tidak mudah untuk diulang”, beliau mengatakan bahwa peraturan tersebut sebenarnya tidak masuk akal.<sup>78</sup>

Menurut Penulis, pelayanan BPN dalam hal blangko akta gratis masih banyak kendala, sehingga pelayanan oleh BPN belum menunjukkan hasil yang optimal. Proses untuk mencapai yang ideal memang diperlukan oleh semua pihak yang terkait.

Kendati pihak BPN telah membuat standar-standar pelayanan yang optimal, termasuk menggratiskan blangko akta PPAT, namun masih terjadi ketimpangan di sana sini. Pendistribusian blangko gratis yang ditandatangani langsung oleh BPN dengan harapan agar terjadi pelayanan yang cepat dan tepat, ternyata masih terdapat ketimpangan.

Implikasinya justru menghambat proses pelayanan. Blangko yang dicetak dengan dana APBN dan diberikan secara gratis ini,

---

<sup>78</sup> Rajo Awang Awang, S.H., (Majalah Renvoi : Nomor 9.81.VII, Th. 07/2010), hal. 4

faktanya sulit diperoleh. Permohonan kebutuhan yang diajukan seorang PPAT pada kantor pertanahan tidak serta merta dipenuhi, karena adanya beragam pertimbangan dari pihak Kantor Pertanahan. Padahal, pengurangan jatah tersebut membuat keinginan masyarakat dalam pembuatan akta tidak terpenuhi atau tertunda. Blangko yang sering disebut gratis tersebut, ternyata pada kenyataannya masih diperoleh dengan mengeluarkan sejumlah biaya.

Lilie Joko suseno mengatakan bahwa, memang benar blangko akta pada saat ini digratiskan, namun setiap akta yang akan diperoleh PPAT dikenakan biaya untuk penggantian transport pendistribusian blangko akta ke setiap Kantor Pertanahan, hal ini dikarenakan APBN hanya menanggung untuk mencetak blangko akta dan tidak menanggung biaya transport untuk pendistribusian blangko akta tersebut ke masing-masing Kantor Pertanahan di seluruh kawasan di Indonesia. Oleh karena itu, PPAT dikenakan biaya penggantian transport dalam hal pendistribusian blangko akta tersebut di setiap blangko akta yang diperolehnya dari Kantor Pertanahan. Beliau juga mengatakan bahwa penjatahan blangko akta kepada PPAT oleh Kantor Pertanahan agar tidak terjadinya penumpukan blangko akta di kantor-kantor PPAT, jadi Kantor Pertanahan hanya memberikan blangko akta kepada PPAT

berdasarkan laporan jumlah akta yang telah dibuat oleh PPAT pada setiap bulannya.<sup>79</sup>

Habib adjie mengatakan, bahwa beliau setuju saja dengan adanya blangko akta tersebut, karena untuk mempermudah pemeriksaan di BPN/Kantor Pertanahan, hanya saja untuk pencetakan berikan saja kewenangan kepada PPAT (mencetak sendiri), artinya membuat blangko sendiri, tidak menggunakan atau membeli blangko yang dicetak oleh pihak lain.<sup>80</sup>

Adakah blangko akta itu suatu keharusan dalam sebuah perjanjian? Perlu dipahami bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau dihadapan umum, berdasarkan apa yang telah diatur dalam undang-undang, yang mana telah diatur sebelumnya dalam Pasal 1868 KUHPerdara, mengenai syarat-syarat sah atau tidaknya sebuah perjanjian termasuk pejabat yang ditentukan berwenang untuk membuat perjanjian otentik tersebut.

Menurut Suparno, tatkala ketentuan akta sudah terpenuhi semua, sah saja akta tersebut, meskipun akta tersebut dibuat dalam kertas apapun, kriterianya atau keabsahannya hukum yang menentukan, intinya keabsahan sebuah akta itu tidak ditentukan oleh sebuah kertas.<sup>81</sup>

---

<sup>79</sup> Liliék Joko Suseno, *Wawancara*, Kepala Sub Seksi Peralihan Pembebanan Hak & PPAT Kantor Pertanahan Kota Semarang, (Semarang, 25 Mei 2010).

<sup>80</sup> Habib Adjie, *Wawancara*, PPAT di kota Surabaya, (media *facebook*, 18 Mei 2010).

<sup>81</sup> Suparno, S.H., M.H. (Majalah Renvoi : Nomor 9.81.VII, Th. 07/2010), hal. 6

Untuk memuat sebuah perjanjian itu harus memahami ilmu hukum dan peraturan perundangan. Bahwa nanti dalam pembuatan akta otentik tersebut ditentukan atau menggunakan blangko dengan *security printing* untuk menghindari pemalsuan, ini tidak menentukan keabsahan atau ketidakabsahan sebuah akta. Buktinya, Notaris dalam membuat akta tidak menggunakan blangko akta. Karena aturannya telah jelas, dan tidak ada satu aturan pun yang menentukan harus menggunakan kertas tertentu.

Menurut penulis, penggunaan blangko itu bisa dilihat untung ruginya dari sisi pelayanan. Bakal mempermudah pelayanan bahkan sebaliknya. Kalau dari segi pelayanan lebih bagus, tidak akan menjadi masalah. Yang harus difikirkan agar tidak menjadi hambatan. Misalkan, *security printing* yang dimaksud diimbangi dengan penyediaan blangko yang cukup dan untuk memperolehnya tidak sulit.

Maka, jika blangko sulit diperoleh serta jumlahnya terbatas, tentu harus dicari solusinya agar pelayanan kepada masyarakat bisa cepat. Berbeda dengan akta Notaris yang sudah ditentukan oleh peraturan perundangan. Pemerintah tidak punya kompetensi untuk menggunakan atau menentukan bentuk akta. Sepanjang sudah memenuhi ketentuan perundangan, sebuah perjanjian dianggap sah dan bernilai otentisitas.

Di samping sulit diperoleh, biaya pencetakan blangko memakai dana APBN. Ini menjadi persoalan tersendiri bagi Negara karena menambah pembebanan anggaran pengeluaran Negara. Padahal pemerintah masih memerlukan biaya untuk kebutuhan yang lebih *urgent*.

## **BAB IV PENUTUP**

### **A. Kesimpulan**

1. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah masih dibatasi dengan berbagai macam peraturan perundang-undangan, dalam peraturan perundang-undangan tersebut mewajibkan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk menggunakan dan mengisi formulir/blanko akta tanah pada saat akan membuat akta-akta otentik mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Ketentuan tersebut diatur dalam Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* Pasal 96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, disebutkan bahwa pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1) dan (2) harus menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disediakan. Menurut Pasal ini bahwa akta yang dimaksud dalam bentuk formulir/blanko yang sudah disediakan.
2. Kedudukan hukum dalam hal penggunaan blanko terhadap akta-akta pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai akta otentik yang isinya merupakan kehendak atau atas permintaan pihak yang berkepentingan, maka blanko akta tidak memiliki urgensi hukum,

karena dengan menggunakan blangko berarti isi perjanjian sudah diatur dalam hukum publik atau karena jabatan dan hal ini bertentangan dengan asas kebebasan berkontrak bagi Akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai perbuatan hukum kontraktual. Keberadaan blangko akta dapat membantu kinerja PPAT Sementara & PPAT yang baru diangkat menjadi PPAT, karena dapat memudahkan PPAT Sementara & PPAT baru dalam pembuatan akta. Selain itu dapat memudahkan BPN dalam pemeriksaan, serta agar terdapat keseragaman dalam bentuk Akta PPAT. Blangko akta sangat penting bagi PPAT, karena apabila tidak menggunakan blangko akta maka PPAT tidak bisa melaksanakan tugasnya dalam hal pembuatan akta otentik mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

## **B. Saran**

1. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional memberikan otoritas atau kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta otentik sesuai dengan bentuk yang ditentukan tanpa harus menggunakan blangko atau formulir akta. Hal ini akan mempunyai banyak manfaat, antara lain :
  - a. Menghindari adanya pungutan biaya-biaya diluar peraturan yang telah ditetapkan terkait terbitnya blangko akta yang anggarannya telah ditetapkan dalam APBN.

- b. Mengurangi pembebanan terhadap anggaran belanja Negara guna pencetakan blangko tersebut.
  - c. Menghindari adanya kelangkaan atau kekosongan blangko, sehingga tidak ada alasan bagi PPAT untuk tidak membuat akta atau tidak melayani masyarakat;
2. Pemerintah membuat Undang-Undang khusus yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang mana dalam undang-undang tersebut juga mengatur secara terperinci bentuk dan format akta yang bisa dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sehingga menegaskan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah benar sebagai pejabat Umum yang diberi kewenangan dalam membuat suatu akta otentik.

## DAFTAR PUSTAKA

### A. Buku-buku :

Adjie, Habib, 2009, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, PT Citra Aditya Bandung, Bandung.

\_\_\_\_\_, 2008, *Percikan Pemikiran Tentang Jabatan dan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PT Citra Aditya Bandung, Bandung.

Effendie, Bachtiar, 1993, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan Pelaksanaannya*, Alumni, Bandung.

Fachrudin, Irfan, 1994, *Kedudukan Akta Notaris dan Akta-aktanya dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan, Jakarta.

Gautama, Sudargo, 1981, *Tafsiran Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung.

Harsono, Boedi, 1973, *Himpunan Peraturan Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Penyusunan Isi, dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

\_\_\_\_\_, 2005, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan UUPA, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.

Kashadi, 2009, *Pedoman Penulisan Usulan Tesis dan Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Diponegoro, Semarang.

Lumban Tobing, GHS, 1980, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta.

Maria dan Sumardjono, 2007, *Kebijakan Pertanahan*, Kompas, Jakarta.

Parlindungan, A.P, 1988, *Pendaftaran dan Pendaftaran Hak Milik Atas Tanah Menurut UUPA*, Alumni, Bandung.

\_\_\_\_\_, 1990, *Konversi Hak – hak Atas Tanah*, Mandar Maju, Bandung.

\_\_\_\_\_, 1990, *Berakhirnya Hak – hak Atas Tanah Menurut system UUPA*, Mandar Maju, Bandung.

- Patton, W. George, 1953, *Atext Of Book Jurisprudence*, Oxpord at the clarendon Press.
- Purbacaraka, Purnadi dan Ridwan Halim, 1982, *Hak Milik Keadilan dan Kemakmuran Tinjauan Falsafah Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Roosadijo, M. Marmin, 1983, *Pencabutan Hak Milik Dalam Struktur Tata Bina Kota*, Alumni, Bandung.
- Saleh, K. Wantjik, 1985, *Hak anda Atas Tanah*, Ghalia Indonesia, Jakarta.
- Sayekti, Sri, 2000, *Hukum Agraria Nasional*, Universitas Lampung, Bandar Lampung.
- Soejono dan Abdurrahman, 1995, *Prosedur Pendaftaran Tanah*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Soekanto, Soerjono, 1986, *Pengantar Penelitian Hukum*, Universitas Indonesia, Jakarta.
- Suandra I wayan, 1991, *Hukum Pertanahan Indonesia*, Rineka Cipta, Jakarta.
- Subekti, 2001, *Hukum Perjanjian*, Intermassa, Jakarta.
- Suhardjono, Sutan, 1995, *Sekilas Tinjauan Akta Menurut Hukum*, Varia Peradilan, Jakarta.
- Sumardjono, S.W Maria, 2008, *Tanah dalam Perspektif hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta.
- Sunggono, Bambang, 2005, *Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Suryabrata, Sumadi, 1998, *Metodologi Penelitian*, Raja Grafindo Persada, Jakarta.
- Surachmad, Winarno, 1973, *Pengertian Metodologi Ilmiah*, CV Tarsito, Bandung.
- Syahdeini, Remi Sutan, 1993, *Kebebasan Berkontrak dan Perlindungan yang seimbang bagi para pihak dalam perjanjian kredit di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta.

Usman, Husaini dan Setiady Akbar, Purnomo, 2003, *Metodelogi Penelitian Sosial*, PT. Bumi Aksara, Jakarta.

Waluyo, Bambang, 1991, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinargrafika, Jakarta.

Wargakusumah, Hasan, 1995, *Hukum Agraria I*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

## **B. Peraturan Perundang-undangan :**

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah.

Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2004 tentang Yayasan

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional.

## **C. Artikel/Makalah/Majalah :**

Adjie, Habib, *Telaah ulang : Kewenangan PPAT untuk membuat Akta, bukan mengisi blanko/Formulir Akta*, Renvoi, Jurnal Nomor 3.44.IV, Januari 2007.

- Harsono Budi, "*Tugas dan Kedudukan PPAT*", Jakarta, Majalah Hukum dan Pengembangan Universitas Indonesia. No. 6, edisi Desember 1995.
- Herlien Budiono, "*Perwakilan, kuasa dan Pemberi Kuasa*", Renvoi, Jurnal. Nomor 6.42.IV, bulan November 2006.
- Lotulung Effendi Paulus, "*Pengertian Pejabat Tata Usaha Negara Dikaitkan Dengan Fungsi PPAT Menurut PP No 10 Tahun 1961*", Makalah, Surabaya, 1 juni 1966
- Minanda Yonsah, "*Blangko (Lagi) Akta*", Renvoi, Jurnal Nomor 2.74.VII, Bulan Juli 2009.
- Yudara, N.G, "*Kedudukan akta PPAT sebagai alat bukti tertulis yang otentik*", Makalah, Jakarta, 8 Juni 2001.

#### **D. Wawancara**

- Tubagus Lukman Suheru, *Wawancara*, PPAT Kota Bandar Lampung, (Bandar Lampung: 24 April 2010).
- Akhyar, *Wawancara*, PPAT Kabupaten Semarang, (Ungaran: 18 Mei 2010).
- Habib Adjie, *Wawancara*, PPAT kota Surabaya, (*facebook* : 18 Mei 2010).
- Suyanto, *Wawancara*, PPAT kota Semarang, (Semarang: 20 mei 2010).
- B.I.P. Suhendro, *Wawancara*, PPAT Kota Semarang, (Semarang: 25 Mei 2010).
- Lilieek Joko Suseno, *Wawancara*, Kepala Sub Seksi Peralihan Pembebanan Hak & PPAT Kantor Pertanahan Kota Semarang, (Semarang: 25 Mei 2010).

#### **E. Internet :**

[www.notariatwatch.tk](http://www.notariatwatch.tk)

<http://www.situs-indonesia.com/detail/545/kamus-besar-bahasa-indonesia-online.html>.