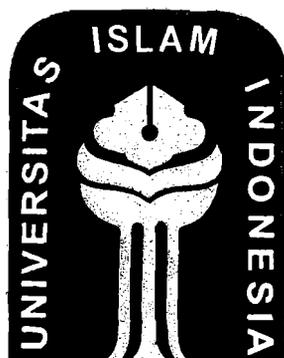


**AKIBAT HUKUM TERHADAP PERJANJIAN  
PERALIHAN HAK ATAS TANAH  
YANG MENGALAMI CACAT HUKUM**

**TESIS**

**Diajukan Untuk Memenuhi Persyaratan  
Guna Memperoleh Gelar Master (S2)  
Pada Program Magister (S2) Ilmu Hukum  
Universitas Islam Indonesia (UII)  
Yogyakarta**



**Oleh :**

**SRI WAHYU JATMIKOWATI**

**No. Mhs. : 04. M. 0115  
Program Studi : Ilmu Hukum  
BKU : Hukum Bisnis**

**PROGRAM MAGISTER (S2) ILMU HUKUM  
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA (UII)  
YOGYAKARTA**

**2006**

**AKIBAT HUKUM TERHADAP PERJANJIAN  
PERALIHAN HAK ATAS TANAH  
YANG MENGALAMI CACAT HUKUM**

**TESIS**

Oleh:

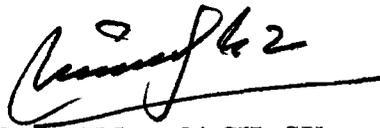
**N a m a : SRI WAHYU JATMIKOWATI**  
**Nim. : 04. M. 0115**  
**Program Studi : Ilmu Hukum**  
**BKU : Hukum Bisnis**

Telah Dipertahankan Di Depan Dewan Penguji  
Pada Hari/Tanggal: **Sabtu, 2 September 2006**  
**Dan Dinyatakan: LULUS**

Tim Penguji,  
Ketua,

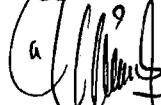


**Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.**



**Hj. Muryati Marzuki, SH., SU.**

Anggota



**Siti Anisah, SH., MHum.**

Anggota

Mengetahui,  
Ketua Program Magister (S2) Ilmu Hukum,



**Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH.**

## KATA PENGANTAR

Dengan Nama Allah SWT, Yang Maha Pengasih Lagi Maha Penyayang, penulis panjatkan rasa Syukur Alhamdulillah berkat rahmad, karunia dan bimbingan-NYA, akhirnya penulis dapat menyelesaikan penelitian tesis ini. Penyelesaian penulisan tesis ini tidak terlepas dari dorongan dan arahan para dosen pembimbing yang dengan sabar selalu memacu semangat penulis, untuk itu pada kesempatan ini saya secara khusus menyampaikan ucapan terima kasih kepada Yang Terhormat:

1. Dr. Ridwan Khairandy, SH., MH., Selaku Dosen Pembimbing I.
2. Hj. Muryati Marzuki, SH., SU., Selaku Dosen Pembimbing II.

Dalam kesempatan yang baik ini, tidak lupa penulis mengucapkan banyak terima kasih Kepada yang Terhormat:

1. Rektor Universitas Islam Yogyakarta yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menempuh Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.
2. Bapak Dr. Ridwan Khairandy., SH., MH. Selaku Direktur Program Magister (S2) Ilmu Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan motivasi bagi saya agar senantiasa menimba ilmu dengan penuh dedikasi dan disiplin yang tinggi.

3. Seluruh Dosen Pengajar di Program Magister (S2) Ilmu Hukum UII Yogyakarta, semoga amal baik dan ilmu yang telah saya terima akan mendapat pahala dari Allah SWT.
4. Yayasan Kartika Abadi beserta staf yang telah menyelenggarakan program ini di Surabaya.

Akhirnya kepada Suamiku Tercinta dan kepada anak-anakku terkasih yang penuh kasih sayang dan pengertian selalu mendorong semangat saya di dalam menempuh pendidikan di Program Magister (S2) Ilmu Hukum UII Yogyakarta ini. Terima kasih untuk semuanya.

Demikian Karya Ilmiah Penelitian Tesis ini, kritik dan saran dari pembaca selalu penulis nantikan, dan semoga penelitian tesis ini dapat bermanfaat bagi yang membacanya.

**Yogyakarta, Juni 2006.**  
**Penulis,**

**SRI WAHYU JATMIKOWATI**

## ABSTRAKSI

Akibat hukum terhadap perjanjian peralihan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT akan mengalami cacat hukum membuat akta-akta yang dibuatnya menjadi: a). Kehilangan Otentisitasnya, Sifat otentisitas dari akta notaris ini akan hilang, apabila dalam pembuatan akta tersebut PPAT melakukan kelalaian terhadap kebenaran lahiriah ataupun terhadap kebenaran formil dan b). Batal demi hukum atau dapat dibatalkan, karena hampir semua akta yang dibuat oleh PPAT bersumber dari perikatan yang didasarkan atas kehendak bebas dari para pihak.

Meski kewenangan PPAT diperoleh dan Pemerintah (Eksekutif) namun jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri yang mempunyai fungsi sebagai berikut, yaitu: a). sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan hak tanggungan atas tanah sebagai alat bukti otentik; b). Sebagai pelayan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga PPAT berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pihak yang memerlukan; c). Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekam dan perbuatan-perbuatan) sehingga PPAT wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di hadapan mereka; d). Mengesahkan suatu perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi: (1). Mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum; dan (2). Menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta. e). Bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah agar tercipta tertib administrasi pertanahan; f). Menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah penandatanganan akta-akta tersebut, serta mengirimkan laporan bulanan mengenai akta-akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan. Kemudian syarat yang harus dipenuhi agar kedudukan dari akta-akta yang dibuat oleh PPAT tidak mengalami cacat hukum sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata, yaitu: a). Dibuat dalam bentuk oleh undang-undang; b). Dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum dan c). Pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat.

Adapun saran yang dapat diberikan, yaitu: agar akta yang dibuat PPAT (termasuk APHT) memenuhi syarat otentisitas sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata, ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu Jabatan PPAT dihapus dan untuk selanjutnya pembuatan APHT hanya diberikan kepada notaris sebagai satu-satunya pejabat umum pembuat akta otentik sebagaimana yang ditunjuk oleh undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris; dan apabila keberadaan PPAT hendak dipertahankan maka kedudukannya ditingkatkan dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang khusus seperti pada jabatan Notaris. Pengaturan keberadaan PPAT dapat pula disatukan dengan Notaris dalam satu undang-undang khusus yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT.

## DAFTAR ISI

|   | <b>Halaman</b> |
|---|----------------|
| <b>COVER DEPAN</b>  |                |
| <b>DAFTAR PENGESAHAN</b>  |                |
| <b>KATA PENGANTAR</b>   |                |
| <b>DAFTAR ISI</b>   |                |
| <b>BAB I. PENDAHULUAN</b>   | <b>1</b>       |
| A. Latar Belakang Masalah   | 1              |
| B. Rumusan Masalah  | 14             |
| C. Tujuan Penelitian  | 14             |
| D. Landasan Teoritis  | 14             |
| E. Metode Penelitian  | 18             |
| F. Sistematika Penulisan  |                |
| <br>  |                |
| <b>BAB II. SEJARAH PERALIHAN HAK ATAS TANAH SESUDAH UUPA<br/>DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT)</b>  | <b>21</b>      |
| A. Sejarah Peralihan Hak Atas Tanah   | 21             |
| 1. Peralihan Hak Atas Tanah Sesudah UUPA  | 21             |
| 2. Pengertian PPAT Sebagai Pejabat  | 39             |
| B. PPAT Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sesuai Dengan<br>Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang<br>Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor<br>37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat<br>Akta Tanah | 51             |

|                 |  |            |
|-----------------|--|------------|
| <b>BAB III.</b> | <b>AKIBAT HUKUM TERHADAP PERJANJIAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH YANG MENGALAMI CACAT HUKUM</b>  | <b>62</b>  |
| A.              | Fungsi Dari PPAT Dan Syarat Apa Saja Yang Harus Dipenuhi Agar Kedudukan Dari Akta-Akta Yang Dibuat Oleh PPAT Tidak Mengalami Cacat Hukum | 62         |
| B.              | Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Mengalami Cacat Hukum   | 112        |
| <b>BAB IV.</b>  | <b>PENUTUP</b>   | <b>124</b> |
| A.              | Kesimpulan   | 124        |
| B.              | Saran  | 126        |
|                 | <b>DAFTAR PUSTAKA</b>  | <b>127</b> |

**BAB I.**

**PENDAHULUAN**

## **BAB I.**

### **PENDAHULUAN**

#### **A. Latar Belakang Masalah**

Dalam era yang menghendaki terwujudnya supremasi hukum, pengetahuan tentang hukum positif wajib dimiliki oleh para pelaku ekonomi agar segala kegiatannya didukung oleh asas hukum yang kuat dan bahkan sejalan dengan prinsip good corporate governance terhadap setiap bank diwajibkan untuk memiliki direktur kepatuhan yang antara lain berfungsi untuk memastikan bahwa bank dimaksud patuh pada peraturan yang berlaku di negeri ini.<sup>1</sup>

Sutan Remy Sjahdeini mengemukakan bahwa pembangunan institusi-institusi perekonomian Indonesia tidak selalu diikuti oleh pembangunan hukum yang menunjang dan mengatur institusi-institusi perekonomian tersebut. Keadaan ini terjadi sebagai akibat tidak dilakukannya secara serentak pembangunan institusi-institusi perekonomian dan pembaharuan hukum. Keadaan yang demikian ini antara lain dapat dilihat secara nyata dari perkembangan yang pesat di bidang perbankan. Dan sejak dikeluarkannya kebijaksanaan yang memberikan kembali kesempatan kepada masyarakat untuk mendirikan bank baru dan memberikan kemudahan bank-bank yang telah ada untuk membuka kantor-kantor cabang.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> Indrawati Soewarso, *Aspek Hukum Jaminan Kredit*, Penerbit Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 2002, Hlm.: v.

<sup>2</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan Berkontrak Dan Perlindungan Yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank Di Indonesia*, Penerbit Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, Hlm.: 1

Padahal bagi bank, upaya untuk memberikan rasa aman terhadap setiap kegiatannya merupakan suatu yang sangat penting, salah satu diantaranya di bidang kredit atau pembiayaan. Untuk itu, selain sebagai analisis yang secara teknis dan finansial harus dilakukan pula pengamanan dari segi hukum diantaranya melalui pengikatan agunan yang kuat. Dalam praktik mungkin dengan tujuan untuk mempersingkat proses dan mempercepat realisasi kreditnya, pengikatan agunan ini kadang-kadang kurang mendapat perhatian cukup dari para praktisi. Sehingga akibatnya sering terjadi pengikatan yang secara yuridis tidak atau kurang berarti. Hal ini mungkin terjadi karena beragamnya cara pengikatan agunan sejalan dengan beragamnya jenis barang yang dapat diagunkan, yang apabila kita lihat masing-masing memelikin alas hukum yang berbeda-beda.<sup>3</sup>

Dalam praktek yang berkembang di dalam masyarakat bisnis, pihak yang menyediakan dana seringkali meminta jaminan lainnya berupa jaminan perusahaan (coporate guarantee) maupun jaminan pribadi (personal guarantee). Dan ketika kresis moneter melanda Indonesia yang dimulai pada tahun 1997, jenis jaminan terakhir ini menjadi masalah pemicu “ambruknya” industri perbankan.<sup>4</sup>

Dalam Undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 tentang Perbankan sebagaimana telah diubah menjadi Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 tersebut, terdapat sejumlah norma hukum yang berfungsi sebagai dasar dalam membuat, mengatur dan

---

<sup>3</sup> Ibid..

<sup>4</sup> Siti Anisah, Personal Guarantee Dan Corporate Guarantee Dalam Putusan Pengadilan Niaga, Jurnal Hukum, No. 19 Vol.9-2002, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), 2002, Hlm.: 51

menetapkan kebijaksanaan dan ketentuan hukum perbankan yang akan dilakukan, baik oleh pemerintah maupun Bank Indonesia (BI) sebagai pemegang otoritas moneter dan perbankan. Dan menjadi kewajiban setiap pelaku bisnis perbankan untuk menyaati norma hukum perbankan yang telah terdapat pada Undang-undang Perbankan untuk memberikan landasan prevensi bagi bank dalam menjalankan kegiatan usahanya, sehingga kepentingan masyarakat maupun kelangsungan hidup bisnis perbankan nasional dapat terlindungi. Dan disamping itu untuk mendidik dan sekaligus untuk meningkatkan ketaatan pelaku bisnis perbankan nasional, maka dikembangkan juga sistem *self regulation dan moral suasion*.<sup>5</sup>

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, salah satu pengertian kredit adalah pinjaman uang dengan pembayaran pengembalian secara mengangsur atau penjaminan sampai batas jumlah tertentu yang diizinkan oleh bank atau badan lain.<sup>6</sup> Dalam Pasal 1 butir 11 UU Nomor 10 tahun 1998 Tentang perbankan telah dirumuskan bahwa kredit adalah:<sup>7</sup>

“Penyediaan uang atau tagihan yang dapat dipersamakan dengan itu, berdasarkan persetujuan atau kesepakatan pinjam meminjam antara bank dengan pihak lain yang mewajibkan pihak peminjam untuk melunasi utangnya setelah jangka waktu tertentu dengan pemberian bunga”.

---

<sup>5</sup> Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Penerbit PT. Gamedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003, Hlm.: xii

<sup>6</sup> Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia (Ditinjau menurut undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 Tentang perbankan Sebagaimana Telah diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undang nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia)*, Hlm.: 55

<sup>7</sup> Pasal 1 butir 11 UU Nomor 10 tahun 1998 Tentang Perbankan.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa prestasi yang diwajibkan dilakukan oleh debitur atas kredit yang diberikan kepadanya adalah tidak semata-mata melunasi utangnya tetapi juga disertai dengan bunga sesuai dengan perjanjian yang telah disepakati sebelumnya.

Kemudian yang menjadi dasar pemberian kredit oleh bank kepada nasabah debitur adalah kepercayaan. Makna kepercayaan tersebut adalah adanya keyakinan dari bank sebagai kreditor bahwa kredit yang diberikan akan sungguh-sungguh diterima kembali dalam jangka waktu tertentu sesuai dengan kesepakatan. Oleh karena itu bahwa unsur-unsur kredit dapat dijelaskan sebagai berikut:<sup>8</sup>

#### **1. Kepercayaan**

yaitu keyakinan dari si pemberi kredit bahwa prestasi yang diberikannya baik dalam bentuk uang, barang, atau jasa, akan benar-benar diterimanya kembali dalam jangka waktu tertentu di masa yang akan datang.

#### **2. Tenggang waktu**

Yaitu suatu masa yang memisahkan antara pemberian prestasi dengan kontraprestasi yang akan diterima pada masa yang akan datang. Dalam unsur waktu ini terkandung pengertian nilai *agio* dari uang, yaitu uang yang ada sekarang lebih tinggi nilai dua dari uang yang akan diterima pada masa yang akan datang.

---

<sup>8</sup> Hermansyah, Hukum Perbankan Nasional....., Op.Cit., Hlm.: 56-57

### **3. Degree of risk**

Yaitu tingkat risiko yang akan dihadapi sebagai akibat dari adanya jangka waktu yang memisahkan antara pemberian prestasi dengan kontraprestasi yang akan diterima di kemudian hari. Semakin panjang jangka waktu kredit diberikan maka semakin tinggi pula tingkat risikonya, sehingga terdapat unsur ketidakpastian yang tidak dapat diperhitungkan. Inilah yang menyebabkan timbulnya unsur risiko. Karena adanya unsur risiko ini maka dibutuhkan jaminan dalam pemberian kredit.

Disamping itu pemberian kredit atau pembiayaan, bank wajib memperhatikan hal-hal yang ditentukan oleh pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) undang-undang Nomor 10 tahun 1998 tentang Perbankan, yaitu:<sup>9</sup>

#### **Pasal 8 ayat (1):**

“Dalam memberikan kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah, bank umum wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan nasabah debitor untuk melunasi utangnya atau mengembalikan pembiayaan diamsud sesuai dengan diperjanjikan”.

#### **Pasal 8 ayat (2):**

“Bank umum wajib memiliki dan menerapkan pedoman perkreditan dan pembiayaan berdasarkan prinsip syariah sesuai dengan ketentuan yang ditetapkan oleh Bank Indonesia”.

Ketentuan Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) di atas merupakan dasar atau landasan bagi bank dalam menyalurkan kreditnya kepada nasabah debitor. Dan lebih dari itu karena pemberian kredit merupakan salah satu fungsi utama dari bank, maka dalam

---

<sup>9</sup> Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) UU Nomor 10 tahun 1998 Tentang Perbankan.

ketentuan tersebut juga pengandung dan menerapkan prinsip kehati-hatian sebagaimana telah diamsud dalam ketentuan Pasal 2 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 tentang Perbankan.

Kemudian untuk mencegah terjadinya kredit bermasalah dikemudian hari, penilaian suatu bank untuk memberikan persetujuan terhadap suatu permohonan kredit dilakukan dengan berpedaman kepada formola 4P dan formula 5C.<sup>10</sup>

Untuk lebih jelasnya, adapun formula 4P yng dikatakan diatas dapat diuraikan sebagai berikut.<sup>11</sup>

**1. Personality**

Yaitu pihak bank mencari data lengkap mengenai kepribadian si pemohon kredit, antara lain mengenai riwayat hidup, pengalaman dalam berusaha, pergaulan dalm masyarakat dan lain-lain. Hal ini digunakan untuk menentukan persetujuan kredit yang diajukan oleh pemohon kredit.

**2. Purpose**

Yaitu bank mencari tahu tentang tujuan atau penggunaan kredit tersebut sesuai dengan line of business kredit bank yang bersangkutan.

**3. Preospect**

Yaitu bank melakukan analisis secara cermat dan mendalam tentang bentuk usaha yang akan dilakukan oleh pemohon kredit. Misalnya apakah usaha

---

<sup>10</sup> Hermansyah, Hukum Perbankan Nasional..... Op.Cit., Hlm.: 59

<sup>11</sup> Ibid, Hlm.: 59-60

pemohon kredit mempunyai prospek dikemudian hari ditinjau dari aspek ekonomi dan kebutuhan masyarakat.

#### **4. Payment**

Yaitu dalam penyeluran kredit, bank harus mengetahui dengan jelas kemampuan dari pemohon kredit untuk melunasi utang kredit dalam jumlah dan jangka waktu yang ditentukan.

Dan untuk penilain banka dengan menggunakan formula 5C dapat diuraikan juga sebagai berikut.<sup>12</sup>

##### **1. Character**

Yaitu bahwa calon debitor memiliki watak, moral dan sifat pribadi yang baik. Informasi ini dapat diperoleh bank dari riwayat hidup, riwayat usaha dan informasi dari usaha-usaha yang sejenis.

##### **2. Capacity**

Yaitu kemampuan calon nasabah debitor untuk mengelolah kegiatannya dan mampu melihat prospektif masa depan sehingga usahanya akan dapat berjalan dengan baik dan memberikan keuntungan yang menjamin bahwa ia mampu melunasi utang kreditnya dalam jumlah dan jangka waktu yang ditentukan.

##### **3. Capital**

Yaitu bank harus terlebih dahulu melakukan penelitian terhadap modal yang dimiliki oleh pemohon kredit.

---

<sup>12</sup> Ibid., Hlm.: 60-61

#### **4. Collateral**

Yaitu adanya jaminan untuk persetujuan pemberian kredit yang merupakan sarana pengaman (back up) atas risiko yang mungkin terjadi atas wanprestasinya nasabah debitor dikemudian hari, misalnya terjadi kredit macet. Jaminan ini diharapkan mampu melunasi sisa utang kredit baik utang pokok maupun bunganya.

#### **5. Condition Of Economy**

yaitu bahwa pemberian kredit oleh bank, kondisi ekonomi secara umum dan kondisi sektor usaha pemohon kredit perlu memperoleh perhatian dari bank untuk memperkecil risiko yang mungkin terjadi yang diakibatkan oleh kondisi ekonomi tersebut.

Dan menurut ketentuan Pasal 2 ayat (1) Surat keputusan Direksi Bank Indonesia Nomor 23/69/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 tentang jaminan pemberian kredit bahwa yang dimaksud dengan jaminan adalah suatu keyakinan bank atas kesanggupan debitor untuk melunasi kredit sesuai dengan yang diperjanjikan.<sup>13</sup> Sedang menurut ketentuan Pasal 1 butir 23 yang dimaksud dengan agunan adalah jaminan tambahan yang diserahkan nasabah debitor kepada bank dalam rangka pemberian fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah.<sup>14</sup>

---

<sup>13</sup> Pasal 2 ayat (1) Surat keputusan Direksi Bnk Indonesia Nomor 23/69/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 Tentang Jaminan Pemberian Kredit

<sup>14</sup> Pasal 1 butir 23 Surat keputusan Direksi Bnk Indonesia Nomor 23/69/KEP/DIR tanggal 28 Februari 1991 Tentang Jaminan Pemberian Kredit

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memberikan kedudukan yang sangat penting bagi tanah dan benda-benda yang melekat pada tanah.<sup>15</sup> Seperti dalam rumusan Pasal 520 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang menyatakan bahwa:<sup>16</sup> “Pekarangan dan kebendaan tak bergerak lainnya yang tidak terpelihara dan tiada pemiliknya, seperti pun kebendaan mereka yang meninggal dunia tanpa ahli waris atau yang warisannya telah ditinggalkan adalah milik Negara”.

Dengan demikian dapat diketahui bahwa tanah memiliki sifat yang khusus bagi Negara. Dan dari rumusan yang diberikan oleh Pasal 520 KUHPerduta di atas, jelaslah bahwa pada prinsipnya semua tanah harus ada pemiliknya. Selanjutnya Pasal 519 KUHPerduta menentukan juga bahwa:<sup>17</sup> “Ada kebendaan yang bukan milik siapa pun juga, kebendaan lainnya adalah milik Negara, milik badan kesatuan atau milik seseorang”.

Dari rumusan Pasal 520 dan Pasal 519 KUHPerduta tersebut dapat diketahui bahwa khusus pekarangan dan benda tidak bergerak selain yang dimiliki oleh orang-perorangan secara bebas, baik dalam kepemilikannya sendiri secara individu maupun dalam bentuk milik bersama yang bebas dan milik suatu badan kesatuan yang dalam hal ini terwujud dalam bentuk milik bersama yang terikat maka seluruh pekarangan (tanah) dan benda-benda tidak bergerak lainnya yang ada di Indonesia (Hindia Belanda) waktu itu adalah milik Negara, yang pada waktu itu diwakili oleh pemerintah

---

<sup>15</sup> Kartini Muladi dan Gunawan Wijaya, *Hak-Hak Atas Tanah*, Penerbit Prenada Media, Jakarta, 2004, Hlm.: 1

<sup>16</sup> Pasal 520 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>17</sup> Pasal 519 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

Hindia Belanda. Benda bebas (*res nullius*) hanya diakui dan ada untuk benda-benda bergerak saja.<sup>18</sup>

Mengenai hukum jaminan yang berlaku hingga saat ini masih didasarkan pada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUH Perdata). Hukum jaminan yang bersifat nasional telah dimulai dengan Undang-undang Pokok Agraria yaitu UU Nomor 5 tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria disingkat UUPA 1960, Undang-Undang tersebut yang merupakan dasar hukum agraria yang bersifat nasional menggantikan hukum agraria yang sebagian tersusun berdasarkan tujuan dan sendi-sendi pemerintah jajahan. Salah satu diktum UU tersebut menyatakan tidak berlaku sebagian dari Buku II KUH Perdata tentang Kebendaan sepanjang mengenai bumi, air serata kekayaan alam yang terkandung di dalamnya kecuali hipotik. Dan dengan berlakunya UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah (L.N. tahun 1996 No. 42; TLN No. 3632) amanat UU Pokok Agraria telah dipenuhi. Peranan UU ini demikian penting khususnya berkaitan dengan kegiatan bank dalam memberikan fasilitas kredit atau pembiayaan berdasarkan prinsip syariah untuk berbagai proyek, yang untuk selanjutnya kedua fasilitas ini di sebut kredit.<sup>19</sup>

Undang-Undang Undang-undang No. 10 tahun 1998 tentang perbankan<sup>20</sup> memberikan panduan agar bank dalam melaksanakan kegiatan pemberian kredit senantiasa mendasarkan pada keyakinan bahwa debitor mampu mengembalikan

---

<sup>18</sup> Kartini Muladi dan Gunawan Wijaya, Hak-Hak Atas Tanah..... Op.Cit., Hlm.: 2

<sup>19</sup> Indrawati Soewarso, *Aspek Hukum jaminan Kredit*..... Op.Cit., Hlm.: 1.

<sup>20</sup> *Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 Tentang Perbankan.*

kredit yang diperolehnya pada waktu yang telah diperjanjikan. Dengan perkataan lain kredit yang diberikan terjamin pengembaliannya. Dan untuk memperoleh keyakinan tersebut, sebelum bank memberikan kredit persetujuan atas kredit yang diminta, perlu dilakukan penilaian yang cermat terhadap watak, kemampuan, modal, agunan dan prospek usaha debitor. Sedangkan agunan atau jaminan sebagai salah satu unsur yang dinilai dapat berupa barang, proyek, hak tagih yang dibiayai dengan kredit dan bila menyangkut tanah, salah satunya adalah Undang-Undang Nomor 4 tahun 1998 tentang hak tanggungan dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah yang mengatur secara khusus.<sup>21</sup>

Dalam penyaluran kredit penerapan prinsip kehati-hatian yang dilakukan oleh pihak perbankan tampak dalam praktek dimana persyaratan kredit berupa adanya jaminan. Meskipun adanya jaminan bukan sebagai syarat mutlak, persyaratan adanya jaminan ini bagi para pihak bank merupakan salah satu upaya preventif bagi keselamatan dan keamanan kredit yang telah disalurkan. Dunia perbankan terdapat bermacam jaminan, namun yang mempunyai posisi penting dan prospektif adalah jaminan berupa benda tidak bergerak, khususnya tanah. Oleh karena itu dalam rangka mengamankan jaminan berupa tanah tersebut harus mengikatnya sebagai jaminan atau agunan yang tentunya harus kuat, khususnya yang terkait dengan lembaga jaminan hak atas tanah.

Lembaga jaminan hak atas tanah kemudian diundangkan Undang-Undang Nomer 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda

---

<sup>21</sup> Indrawati Soewarso, Aspek Hukum jaminan Kredit,..... Op.Cit. hlm.: 2

Lain Yang Melekat Dengan Tanah (selanjutnya disingkat Undang-Undang Hak Tanggungan) dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dapat dipandang sebagai tonggak perwujudan harapan adanya unifikasi hukum pertanahan yang mampu memenuhi kebutuhan yang sesuai dengan perkembangan tata ekonomi Indonesia, Khususnya kebutuhan kegiatan perkreditan.

Pengikatan jaminan sebaiknya harus dilakukan secara tertulis dalam bentuk akta notaries, karena dengan akta notaries tersebut berarti pengikatan jaminan tersebut dapat berfungsi sebagai akta otentik yang tentunya akan memberikan kekuatan pembuktian yang sempurna, bahkan dalam hal-hal tertentu seperti pada akta kuasa untuk memasang hak tanggungan dan hak fidusia, akta notaries tersebut sebagai syarat mutlak darilahirnya title eksekutorial pada sertifikat hak tanggungan dan sertifikat fidusia. Sehingga untuk itu notaris harus benar-benar bertanggungjawab terhadap akta yang dbuatnya dalam perjanjian pengikatan jaminan kredit perbankan. Hanya saja dalam praktek perbankan akta pengikatan jaminan kredit perbankan yang dibuat oleh Notaris seringkali timbul masalah. Terkadang ada akta pengikatan jaminan kredit perbankan yang dibuat Notaris isinya tidak sesuai dengan keterangan para pihak, atau juga sering ditemui akta pengikatan jaminan kredit perbankan yang dibuat oleh Notaris mengalami cacat yuridis yang disebabkan adanya kelalaian Notaris itu sendiri pada saat membuat akta tersebut, sehingga akta pengikatan

jaminan perbankan yang dibuat tersebut kehilangan otentisitasnya atau akta tersebut dinyatakan batal demi hukum.<sup>22</sup>

Notaris lebih tepat dilihat sebagai seorang agent, dari pada sebagai pemegang peran hukum belaka, sehingga dapat kontek ini sungguh masuk akal apabila notaris dihadapkan dengan tindakan-tindakannya sebagai agent, karena sesungguhnya bidang kerja Notaris berkaitan erat sekali dengan persoalan tanah, sehingga seringkali juga Notaris menangani perjanjian peralihan hak atas tanah yang mengalami cacat yuridis atau perpotensi konflik.<sup>23</sup> Dengan demikian Notaris harus benar-benar bertanggung jawab terhadap kebenaran akta yang dibuatnya dalam perjanjian pengikatan jaminan kredit perbankan. Karena dalam praktek perbankan pengikatan jaminan kredit perbankan dalam penggunaan hak atas tanah sebagai agunan seringkali menjadi masalah.

## **B. Rumusan Masalah**

1. Bagaimana Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Mengalami Cacat Hukum?
2. Apa fungsi dari PPAT dan syarat apa saja yang harus dipenuhi agar kedudukan dari akta-akta yang dibuat oleh PPAT tidak mengalami cacat hukum ?

---

<sup>22</sup> Yulianto, Tanggungjawab Notaris Dalam membuat Akta jaminan Kredit Perbankan, Cetakan 1, Penerbit Mitra Usaha Abadi, Surabaya, 2004, Hlm.: 6-7

<sup>23</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah ..... Op.Cit., 30

### **C. Tujuan Penelitian**

1. Ingin meneliti dan mengetahui Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Mengalami Cacat Hukum.
2. Ingin meneliti dan mengetahui fungsi dari PPAT dan bagaimana kedudukan dari akta-akta yang dibuat oleh PPAT sesuai dengan wewenangnya dalam hal membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

### **D. Landasan Teoritis**

Berbeda dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 beserta Semua peraturan yang diturunkan darinya, maka dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, PPAT disebut secara tegas sebagai pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta.<sup>24</sup>

1. Pemindahan hak atas tanah;
2. Pembebanan hak atas tanah;
3. Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

Dengan demikian, dalam kedudukan seperti itu, lingkup tugas seorang PPAT bertambah satu jenis lagi (di luar Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985), yaitu pemberian kuasa membebankan hak tanggungan. Untuk tugas yang terakhir ini, cakupan objeknya pun cukup luas, seperti yang diperintahkan” oleh Pasal 37 UUPA, yaitu yang menyangkut semua tanah yang dikuasai langsung oleh negara, dan yang menyangkut semua tanah hak milik.

---

<sup>24</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum mempunyai implikasi pada bentuk akta yang dibuatnya, yakni akta yang autentik.<sup>25</sup>

Penegasan kedudukan sebagai pejabat dan seorang PPAT beserta akta yang dibuatnya itu memperoleh penegasan kembali lewat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang menetapkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.<sup>26</sup>

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 itu, ditetapkan cakupan tugas pokok PPAT, yaitu<sup>27</sup> “melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftar perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.” Selanjutnya, dalam ayat 2 dirinci jenis-jenis perbuatan hukum (yang tenteh memerlukan akta PPAT sebagai pejabat umum), yakni:

1. Jual beli;
2. Tukar-menukar,
3. Hibah,
4. Pemasukan kedalam perusahaan (*inbreng*),
5. Pembagian Hak Bersama,
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah hak milik,
7. Pemberian Hak Tanggungan,
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

---

<sup>25</sup> Angka 7 Penjelasan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>26</sup> Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

<sup>27</sup> Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pergeseran kedudukan PPAT dan seorang pejabat menjadi seorang pejabat umum, membawa posisinya sama dengan notaris sebagai *openbaaram btenaar*. Akta yang dibuat oleh PPAT tidak lagi *berkadarrelaas* akta sebagaimana halnya suatu berita acara tentang kejadian atau urutan peristiwa yang disaksikannya untuk disampaikan kepada instansi agraria, tetapi sudah berbobot *partij* akta. Dalam hal ini PPAT dalam aktanya memuat persyaratan-persyaratan atau ketentuan-ketentuan dan perjanjian yang harus dipenuhi oleh kedua belah pihak. Ia harus memastikan bahwa perjanjian itu, berikut persyaratan-persyaratannya benar seperti apa yang dituntut dalam perjanjian itu.

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dapat dikatakan bahwa jabatan PPAT terkesan sebagai “jabatan ikutan” notaris, maka dalam kedua ketentuan tersebut kedua jabatan itu sama posisinya. Dengan merujuk pada lampiran Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 1971, maka ketentuan yang menentukan bahwa pengangkatan seseorang menjadi PPAT harus ditunggu sampai yang bersangkutan diangkat menjadi Notaris, tidak bisa lain, memperkuat kesan bahwa jabatan PPAT adalah “jabatan ikutan” notaris.

Namun, baik dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 maupun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, kedua jabatan itu memiliki posisi yang sederajat. Dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang

Hak Tanggungan,<sup>28</sup> misalnya, surat kuasa membebankan hak tanggungan wajib dibuat dengan akta notaris atau akta PPAT”.

Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dan sekian syarat umum untuk menjadi PPAT, maka terdapat syarat khusus terutama ditentukan dalam huruf f, yang menetapkan bahwa<sup>29</sup> seseorang hams merupakan “lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi”. Tidak dapat dipastikan, apakah kedua aturan itu merupakan terobosan terhadap Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 1971 yang memberi kesan jabatan PPAT sebagai “jabatan ikutan” notaris. Kalaupun dianggap suatu terobosan, tidak dapat dipastikan pula, apakah “langkah maju” tersebut terkait dengan pergeseran kedudukan PPAT sebagai pejabat umum seperti halnya notaris.

Kepastian tentang itu memang tidak bisa dilacak lewat peraturan-peraturan tersebut karena memang tidak dijelaskan di sana. Yang dapat dijadikan sebagai landasan dugaan terjadinya korelasi antara pergeseran kedudukan PPAT dengan kesederajatan Notaris dan PPAT adalah pembagian tugas yang tegas antara PPAT dan Notaris mengenai objek perjanjian yang hams dibuatkan akta autentik bagi

---

<sup>28</sup> Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>29</sup> Pasal 6 huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

perjanjian-perjanjian yang menyangkut tanah, sedangkan Notaris membuat akta autentik lain yang tidak menyangkut tanah.

#### **D. Metode Penelitian**

##### **1. Metodologi penelitian**

Metode penelitian yang akan digunakan dalam penulisan tesis ini adalah metode penelitian normatif, yaitu penelitian yang dilakukan melalui/menggunakan:

- a. Bahan Hukum Primer**, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat dan terdiri dari norma-norma hukum atau kaidah dasar, peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, bahan hukum yang tidak terkodifikasikan, yurisprudensi dan bahan hukum yang lain yang masih berlaku sebagai bahan hukum positif, misalnya KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak tanggungan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998, Perundang-Undangan Bank Indonesia, Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan Yurisprudensi.
- b. Bahan Hukum Sekunder**, yaitu bahan hukum yang bisa menjelaskan mengenai hukum primer, seperti rancangan undang-undang, hasil-hasil penelitian dari hasil karya-karya kalangan hukum, misalnya Disertasi, Tesis,

Putusan-Putusan Pengadilan, makalah-makalah, artikel-artikel, majalah atau surat kabar, jurnal yang berkaitan dengan penelitian ini.

- c. **Metode Pendekatan**, Metode pendekatan ini menggunakan pendekatan bahan-bahan yuridis normatif, yang berupa peraturan perundang-undangan seperti KUH Perdata, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak tanggungan, Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998, Perundang-Undangan Bank Indonesia, Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan Yurisprudensi dengan cara melakukan studi kepustakaan.

### 3. **Teknik Pengumpulan Data**

- a. Teknik pengumpulan data terhadap bahan-bahan hukum primer, dilakukan dengan cara menginventarisasi, mempelajari dan mencatat ke dalam kartu penelitian tentang asas-asas dan norma hukum yang menjadi obyek permasalahan ataupun yang dapat dijadikan alat analisis pada masalah penelitian.
- b. Teknik pengumpulan data terhadap bahan-bahan hukum sekunder, dilakukan dengan cara menelusuri literatur-literatur ilmu hukum ataupun hasil-hasil penelitian hukum yang relevan dengan masalah penelitian.

- c. Teknik pengumpulan data terhadap bahan-bahan hukum tersier dilakukan dengan cara menelusuri kamus-kamus hukum, kamus bahasa dan dokumen tertulis lainnya yang dapat memperjelas suatu persoalan atau suatu istilah yang ditemukan pada bahan-bahan hukum primer dan sekunder.
4. **Analisis Data**, Pada penelitian hukum normatif ini, pengolahan data hanya ditujukan pada analisis data secara diskriptif kualitatif, dimana materi atau bahan-bahan hukum tersebut untuk selanjutnya akan dipelajari dan dianalisis muatannya, sehingga dapat diketahui taraf sinkronisasinya, kelayakan norma, dan pengajuan gagasan-gagasan normatif baru.

**BAB II**

**SEJARAH PERALIHAN HAK ATAS TANAH SEBELUM**

**DAN SESUDAH UUPA**

**BAB II**  
**SEJARAH PERALIHAN HAK ATAS TANAH SEBELUM**  
**DAN SESUDAH UUPA**

**A. Sejarah Peralihan Hak Atas Tanah**

**1. Peralihan Hak Atas Tanah Sesudah UUPA**

Titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua yang mulai berlangsung dalam Pelita VI tahun 1993-1998 dan sampai sekarang ini diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan. Dalam tahap ini peranan masyarakat dalam pembiayaan pembangunan akan semakin besar, antara lain diperoleh dan perkreditan. Untuk itu diperlukan lembaga jaminan kredit yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum baik kepada debitur maupun kreditur.

Penggunaan hak atas tanah sebagai agunan dipraktekkan dalam kredit untuk berbagai keperluan termasuk untuk keperluan pembangunan karena tanah di anggap paling aman untuk dijadikan jaminan. Undang-Undang Tentang Peraturan Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat dengan UUPA) melalui Pasal 51-nya telah menyediakan lembaga jaminan yang dapat dibebankan pada hak atas tanah, yaitu Hak Tanggungan. Selama undang-undang hak tanggungan belum terentuk, maka Pasal 57 UUPA memberikan peluang untuk sementara diberlakukan ketentuan *hypotheek* dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Ketentuan *Credietverband*

dalam *Staatsblad* Tahun 1908 Nomor 542 sebagaimana diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1937 Nomor 190.<sup>30</sup>

Pengaturan dan prosedur peralihan hak atas tanah pada zaman Kolonial Belanda, zaman Pendudukan Balatentara Dai Nippon, dan selama Kemerdekaan sampai Dekrit Presiden Tahun 1959 dapat kita ketahui bahwa masih terdapat dualisme dalam hukum pertanahan di Indonesia. Hal tersebut berakibat terjadi pula dualisme dalam penyelenggaraan dan prosedur peralihan hak atas tanah, seperti jual beli dan lain-lain perbuatan hukum peralihan hak atas tanah. Untuk itu sangat diperlukan unifikasi hukum pertanahan yang bersifat nasional.<sup>31</sup>

Ada alasan objektif yang mengharuskan segera diciptakannya hukum pertanahan baru yang bersifat nasional adalah sebagai berikut.<sup>32</sup>

1. Faktor Formil: bahwa hukum agraria yang berlaku masih merupakan keadaan peralihan dan bersifat sementara berdasarkan Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945.
2. Faktor Materiil: bahwa hukum yang masih berlaku mempunyai sifat dualisme dan pluralisme baik terhadap haknya maupun subjeknya. Menurut haknya, di samping hukum agraria yang ash Indonesia (hukum adat) yang mempunyai dasar kolektif dan mengandung corak privat, tetapi ada juga yang bercorak kolektif; sedangkan menurut subjeknya, ada perbedaan antara hak bagi orang Indonesia ash dan tidak

---

<sup>30</sup> Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, Hlm.: 76

<sup>31</sup> *Ibid.*, Hlm.: 64

<sup>32</sup> Imam Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional*, Penerbit Gadjah Mada University Press, 1994, Hlm.: 7-8

ash (keturunan asing). Di samping itu, ada pluralisme dalam hukum ash karena di samping kesamaan ada juga perbedaan menurut bagian daerah-daerah di Indonesia.

3. Faktor Idiil: bahwa peraturan hukum agraria belum disesuaikan dengan asas-asas hukum dasar negara kita, yaitu Pancasila, yang di samping asas juga dimaksudkan untuk mewujudkan kebahagiaan, kesejahteraan, perdamaian dan kemerdekaan dalam masyarakat dan negara hukum Indonesia.
4. Faktor Ideologis Politis: bahwa ideologis politis kita ada dalam gelombang dunia, karena pada zaman ini ideologi tidak terbatas pada batas-batas negara. Politis Indonesia sebagai negara dan orang Indonesia sebagai manusia mau tidak mau tertarik dalam pergolakan antara ideologi-ideologi yang ada di dunia, baik di dalam maupun di luar negeri.

Dari dulu cita-cita berlakunya hukum agraria nasional yang bersandikan atas asas-asas hukum Indonesia, dilakukan melalui berbagai upaya penyusunan rancangan undang-undang (RUU) oleh pelbagai panitia. Usaha konkret penyusunan RUU, pertama kali dilakukan oleh Panitia Agraria Yogya tahun 1948, Panitia Agraria Jakarta tahun 1951, Panitia Suwahyo tahun 1955, Rancangan Soenarjo 1958 dan Rancangan Sadjarwo 1960.<sup>33</sup> Selanjutnya pada hari Sabtu tanggal 24 September 1960 RUU yang telah disetujui oleh DPRGR tersebut disahkan oleh Presiden Soekarno menjadi Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-

---

<sup>33</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Isi Dan Pelaksanaannya* (Jilid 1 Hukum Tanah Nasional), Edisi Revisi, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1997, Hlm.: 124-127

Pokok Agraria, yang menurut diktumnya yang kelima dapat disebut, dan memang selanjutnya lebih terkenal dengan) Undang-Undang Pokok Agraria (TJUPA). UTJPA diundangkan dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, sedangkan penjelasannya dimuat dalam Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043 yang mulai berlaku pada saat diundangkan yaitu tanggal 24 September 1960.

Dan setelah lima belas tahun merdeka dan sesudah berusaha lebih kurang dua belas tahun, bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundangan untuk menyusun lebih lanjut hukum agraria/hukum tanah nasionalnya sebagai perwujudan dan Pancasila, berlandaskan Undang-Undang Dasar Proklamasi, Undang-Undang Dasar 1945.

Dengan berlakunya UUPA, maka hukum agraria lama telah dihapuskan dan digantikan dengan hukum agraria baru yang bersifat nasional. Apabila kita lihat hukum agraria lama, maka didapatkan ciri-ciri sebagai berikut:<sup>34</sup>

- a. Hukum agraria lama berasaskan *Domein Verkiaring*.
- b. Hukum agraria lama berdasarkan hukum perdata barat dan hukum adat.
- c. Hukum agraria lama bersifat dualisme.
- d. Hukum agraria lama bertujuan untuk kepentingan penjajah.

Dengan demikian tujuan UUPA tidak lain adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk mencapai kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyatnya, juga untuk meletakkan dasar-dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan serta

---

<sup>34</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan..... Op.Cit., Hlm.: 66

meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Dalam kaitannya dengan peralihan hak atas tanah, Pasal 19 UUPA mengenai pendaftaran tanah. Pasal 19 ayat (1) mengatakan bawa:<sup>35</sup>

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Untuk memenuhi perintah Pasal 19 ayat (1) tersebut dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang mulai berlaku tanggal 23 Maret 1961. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut dalam Pasal 19 yang mengatur mengenai peralihan hak atas tanah menyebutkan:<sup>36</sup>

“Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu 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 (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut Pejabat)”.

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, diterbitkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, ditambah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian Nomor 4 Tahun 1963 yang menentukan siapa-siapa yang dapat ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan apa tugas kewajibannya, yaitu:<sup>37</sup>

---

<sup>35</sup> Lihat Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria yang Selanjutnya Diseingkat Dengan UUPA.

<sup>36</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang mulai berlaku tanggal 23 Maret 1961.

<sup>37</sup> Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, ditambah dengan Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian Nomor 4 Tahun 1963 yang menentukan siapa-siapa yang dapat ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan apa tugas kewajibannya.

- a. Notaris;
- b. Pegawai-pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan Direktorat Jenderal Agraria yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup tentang peraturan-peraturan pendaftaran tanah dan peraturan lainnya yang bersangkutan dengan persoalan hak atas tanah;
- c. Para pegawai pamongpraja yang pernah melakukan tugas seorang Pejabat (PPAT);
- d. Orang-orang lain yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Direktorat Jenderal Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional).

Kemudian ketentuan tersebut diubah dengan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 1 9/DDA/1971 tentang Pembentukan Panitia Ujian Pejabat pembuat Akta Tanah. Dalam pasal 5 keputusan tersebut ditentukan bahwa yang dapat menempuh ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah ialah.<sup>38</sup>

- a. Notaris;
- b. Wakil Notaris;
- c. Bekas pegawai teknis Direktorat Jenderal Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional) yang oleh panitia dianggap cukup mempunyai pengetahuan yang berhubungan dengan peraturan pendaftaran tanah dan persoalan peralihan hak atas tanah;

---

<sup>38</sup> Lihat Pasal 5 Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 1 9/DDA/1971 tentang Pembentukan Panitia Ujian Pejabat pembuat Akta Tanah.

- d. Sarjana hukum bekas pegawai negeri;
- e. Bekas pegawai pamongpraja yang pernah menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah waktu bertugas sebagai camat.

Dan mereka yang oleh panitia dinyatakan lulus dalam ujian tersebut dapat diangkat sebagai PPAT oleh Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional). Jadi, dalam sistem pendaftaran tanah setelah UUPA ada pemastian lembaga yang berwenang melakukannya. PPAT adalah satu-satunya pejabat yang berwenang untuk membuat akta-akta peralihan hak atas tanah, pemberian hak barn atas tanah, dan pengikatan tanah sebagai jaminan utang (*recording of deeds of conveyance*), sedangkan Badan Pertanahan Nasional merupakan pejabat satu-satunya yang secara khusus melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan surat tanda bukti haknya (*recording of title and Continuous recording*).<sup>39</sup>

Dalam melaksanakan tugas peralihan hak atas tanah, selama dalam suatu Wilayah kecamatan belum diangkat seorang PPAT, maka Kepala Kecamatan atau yang setingkat karena jabatannya (*ex officio*) dapat menjadi PPAT sementara di wilayah kecamatan itu. Ketentuan ini berlaku pula dalam hal PPAT Yang diangkat mempunyai daerah kerja yang meliputi lebih dan satu kecamatan. Jika Untuk kecamatan tersebut telah diangkat PPAT, maka camat tersebut tetap menjadi PPAT

---

<sup>39</sup> A.P. Parlindungan, Komentor Atas UUPA, Penerbit Mndar Madju, Bandung, 1992, Hlm.: 117.

sampai ia berhenti menjadi Kepala Kecamatan, sedangkan Kepala Kecamatan yang berikutnya dengan sendirinya bukan lagi sebagai PPAT.

Pengaturan pengangkatan camat sebagai PPAT sementara tersebut yang diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tersebut, mengingat begitu luasnya wilayah Indonesia, di pihak lain hanya sedikit PPAT yang bertugas. Kalaupun bertugas, pada umumnya PPAT berada di wilayah perkotaan sehingga menimbulkan kesulitan bagi rakyat yang jauh di pedesaan terutama di luar Jawa apabila mereka akan melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah. Kebijakan ini bersifat sementara sambil menunggu terpenuhinya penempatan PPAT di seluruh wilayah Republik Indonesia, dan ini merupakan konsekuensi dan pengaturan pendaftaran tanah demi kepastian hukum bagi semua pihak.

Dengan demikian, mereka yang bukan PPAT (termasuk juga kepala desa kepala suku) dilarang untuk membuat akta peralihan hak atas tanah tersebut. Pasal 43

**Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menyebutkan:<sup>40</sup>**

“Barang siapa membuat akta yang dimaksud dalam pasal 19 tanpa ditunjuk oleh Menteri Agraria (sekarang Badan Pertanahan Nasional) sebagai Pejabat (PPAT) dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-”.

**Kemudian dalam Pasal 44 juga ditentukan:<sup>41</sup>**

“Kepala Desa dilarang menguatkan perjanjian yang dimaksud dalam pasal 22 dan 25 yang dibuat tanpa akta oleh Pejabat (PPAT). Pelanggaran terhadap larangan tersebut dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 (tiga) bulan dan/atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-”.

---

<sup>40</sup> Pasal 43 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

<sup>41</sup> Pasal 44 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

Sekalipun demikian, apabila PPAT meragukan wewenang seseorang untuk mengalihkan hak milik atas tanah, ia selalu dapat meminta kesaksian kepala desa dan seorang anggota pemerintah desa tempat di mana tanah terletak; sedangkan apabila tanah yang akan dialihkan itu belum dibukukan sehingga belum bersertifikat, maka kehadiran kepala desa dan seorang anggota pemerintahan desa menjadi keharusan. Keharusan kehadiran kepala desa dan seorang anggota pemerintahan desa dalam hal seperti itu mempunyai maksud bahwa di samping sebagai saksi adanya peristiwa hukum peralihan hak atas tanah, mereka sekaligus juga menjamin bahwa tanah yang akan dialihkan benar-benar sebagai tanah kepunyaan si penjual.<sup>42</sup>

Dengan lain perkataan bahwa peraturan pelaksanaan tentang peralihan hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 ini mengubah secara mutlak kedudukan dan fungsi kepala desa dalam peralihan hak atas tanah. Bila sebelumnya peralihan hak atas tanah menurut hukum adat harus dengan dukungan (*medewerking*) kepala desa/kepala suku agar perbuatan itu terang dan sahnya (*rechtsgeldigheid*) ditanggung kepala desa/kepala suku tersebut, maka sekarang kedudukan dan fungsinya berubah bukan sebagai pihak yang menyelesaikan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah, melainkan hanya sebagai saksi dan perannya diambil alih oleh PPAT.<sup>43</sup>

---

<sup>42</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 70

<sup>43</sup> Iman Soetignjo, Politik Agraria.....Op.cit., Hlm.: 61.

Dalam hal tanah yang dialihkan belum bersertifikat, kesaksian kepala desa dan seorang pamongpraja (biasanya sekretaris desa) menjadi wajib dan perannya adalah sebagai saksi “khusus”. Hal ini mengingat tanah tersebut belum ada sertifikatnya sebagai alat bukti yang kuat sebagaimana diakui oleh UUPA dalam pasal 19 ayat (3). Alat bukti yang ada barulah “*Petuk Pajak*” atau “*Girik*” yang hanya dianggap sebagai alat bukti petunjuk saja. Karena itu, kesaksian kepala desa diperlukan untuk menjamin bahwa tanah yang dialihkan adalah benar-benar kepunyaan dan hak dan pemilik sehingga yang bersangkutan berwenang untuk mengalihkan tanah tersebut.”<sup>44</sup>

Tetapi sebaliknya, apabila tanah yang dialihkan tersebut sudah mempunyai sertifikat, yang artinya telah mempunyai alat bukti yang sah sesuai UUPA, maka saksi-saksinya tidak harus kepala desa dan pamong desa. Orang lain bisa menjadi saksi asal memenuhi syarat sebagai saksi pada umumnya, misalnya dapat ditunjuk pegawai dan kantor PPAT yang bersangkutan sebanyak dua orang dan ini akan lebih praktis dan mudah. Demikianlah ketentuan Pasal 22 dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menyatakan:<sup>45</sup>

**Ayat (1):**

Mengenai tanah yang sudah dibukukan, maka Pejabat menolak permintaan untuk membuat akta sebagai yang dimaksud dalam Pasal 19 jika: Permintaan itu tidak disertai dengan sertifikat tanah yang bersangkutan; Tanah yang menjadi objek perjanjian ternyata masih dalam perselisihan; Tidak disertai surat tanda bukti pembayaran biaya pendaftaran.

---

<sup>44</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria.....Op.cit., Hlm.: 456.

<sup>45</sup> Lihat Pasal 22 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961.

**Ayat (2):**

Jika pejabat menganggapnya perlu, maka ia dapat minta supaya pembuatan akta disaksikan oleh Kepala Desa dan seorang anggota pemerintah desa yang bersangkutan.

Dan setelah berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, dalam Pasal 19 dinyatakan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk Menteri (PPAT).

Dari uraian di atas, maka timbul suatu persoalan dengan adanya ketentuan tersebut, apakah jual beli tanah yang tidak dilakukan di depan PPAT, misalnya hanya di depan kepala desa, sah atau tidak dalam arti mengakibatkan beralihnya hak atas tanah kepada pembeli, dan dalam hal ini ditemui pendapat-pendapat yang berbeda yaitu:<sup>46</sup>

1. Ada yang berpendapat bahwa Pasal 19 yang mengharuskan jual beli tanah dibuktikan dengan akta PPAT itu pada hakekatnya juga memuat keharusan bahwa jual beli itu dilakukan di hadapan pejabat tersebut. Atas dasar pertimbangan itu, maka perbuatan yang tidak dilakukan di depan PPAT bukanlah jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam hubungan ini, Pasal 43 yang berfungsi sebagai sanksi dan ketentuan pasal 19 harus dianggap sebagai petunjuk bahwa ketentuan merupakan peraturan yang diadakan demi ketertiban umum (*openbare orde*) yang kalau dilanggar membawa

---

<sup>46</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 72-73

akibat bahwa perbuatan yang dilakukan akan menimbulkan akibat hukum yang tidak dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, tegasnya tidak akan melahirkan jual beli. Paling jauh baru menimbulkan perjanjian jual beli yang perlu diikuti jual beli yang sebenarnya di mana harus dilakukan di hadapan PPAT.

2. Pihak lain berpendapat bahwa Pasal 19 itu diadakan dalam rangka peralihan hak atas tanah yang bertujuan memberikan alat pembuktian yang kuat kepada pembeli untuk dapat mendaftar atau mencatat peralihan sesuatu hak atas tanah, di mana untuk syarat pendaftarannya harus ada bukti jual belinya. Menurut pasal 19 bukti itu harus berupa akta yang dibuat oleh PPAT. Dengan sendirinya PPAT hanya akan membuat akta jual beli yang dilakukan dihadapannya. Tetapi biarpun demikian, hal itu tidak berarti bahwa jika tidak dilakukan di hadapan PPAT suatu jual beli tanah yang memenuhi syarat materiil (baik mengenai penjual, pembeli, maupun tanahnya) menjadi tidak sah, artinya bukan sesuatu perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pihak yang telah membayar harganya. Pasal 19 tidak menentukan demikian, dan andai kata ada ketentuan demikian masih pula diragukan apakah akan mempunyai kekuatan hukum karena hal itu harus diatur dengan undang-undang. Pasal 43 dan 44 tidak memuat ketentuan bahwa jika terjadi pelanggaran yang dimaksudkan, jual beli menjadi tidak sah. Pasal-pasal tersebut diadakan dengan tujuan agar para

pihak menolak melakukan perbuatan itu, dengan harapan semua jual beli (peralihan hak atas tanah) dilakukan di depan PPAT.<sup>47</sup>

Walaupun peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT memang tidak ada sanksinya bagi para pihak, namun para pihak akan menemui kesulitan praktis yakni penerima hak tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya sehingga tidak akan mendapatkan sertifikat atas namanya. Oleh karena itu, jalan yang dapat ditempuh adalah mengulangi prosedur peralihan haknya di hadapan PPAT. Tetapi, cara ini tergantung dan kemauan para pihak. Kesulitan akan muncul manakala pihak pertama atau ahli warisnya menolak atau telah pindah ke tempat lain sehingga pengulangan perbuatan hukum peralihannya tidak dapat dilakukan.

Meskipun dan uraian di atas menunjukkan bahwa eksistensi akta PPAT dalam peralihan hak atas tanah itu sangatlah penting, namun dalam yurisprudensi Mahkamah Agung belum ada kesamaan pendapat mengenai fungsi akta PPAT ini dalam peralihan hak atas tanah, baik peralihan karena jual beli, hibah, tukar menukar atau karena yang lainnya.

Dapat kita pelajari dari sengketa di dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 123/KISIP/1970 tentang kasus hibah tanah adat di Bali menentukan pendapat penggugat:<sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria: Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahannya*, Penerbit BP UNDIP, Semarang, 1994, Hlm.: 120.

<sup>48</sup> Putusan Mahkamah Agung Nomor 123/KISIP/1970 tentang kasus hibah tanah adat di Bali, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan* .....Op.Cit., Hlm.: 73

“Penghibahan tidak sah karena surat perjanjian penyerahan tanahnya tidak dibuat di muka PPAT seperti yang ditentukan pasal 19 Nomor 10 Tahun 1961 jo. pasal 19 UUPA.”<sup>49</sup>

Pendapat ini tidak dapat dibenarkan karena Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 berlaku khusus bagi pendaftaran hak pada Kadaster sedangkan hakim dalam menilai sah atau tidak sahnya suatu perbuatan materiil yang merupakan jual beli (*materiele handeling van verkoop*) tidak hanya terikat pasal 19 tersebut.

Kemudian ada lagi tentang Putusan Mahkamah Agung tanggal 12 Mei 1972 Nomor 1363/ K/SIP/ 1971 yang menyangkut jual beli persil berikut bangunannya di Bandung, menentukan bahwa: Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tidak bermaksud untuk mengesampingkan pasal-pasal Kitab Undang-undang Hukum Perdata atau Ketentuan Hukum tidak tertulis mengenai jual beli.

Dalam hal ini, maka dapat dikatakan bahwa<sup>50</sup> kedua putusan tersebut merupakan tafsiran yang tepat mengenai arti ketentuan pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Suatu peraturan pemerintah tidak dapat menetapkan suatu syarat bagi sahnya suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh rakyat. Hal ini harus diatur dengan undang-undang sebagaimana halnya dengan ketentuan *Overschryving Ordonantie* 1834 yang menyatakan dan menentukan bahwa perbuatan pemindahan/ penyerahan hak atas benda tidak bergerak hanya dapat dibuktikan dengan akta

---

<sup>49</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria* ..... *Op.cit.*, Hlm: 263.

<sup>50</sup> Putusan Mahkamah Agung tanggal 12 Mei 1972 Nomor 1363/ K/SIP/ 1971 yang menyangkut jual beli persil berikut bangunannya di Bandung, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan* .....*Op.Cit.*, Hlm.: 73

*Oversch Amblenaar*. Pasal 19 memang tidak menentukan demikian, akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai tanda sudah dilakukannya peralihan hak (jual beli). Jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat bukti lain. Tetapi, sebagai syarat untuk dilakukannya pendaftaran jual beli tersebut harus dengan akta PPAT. Jika tidak, maka yang bersangkutan tidak dapat memperoleh sertifikat meskipun jual belinya sah menurut hukum.”<sup>51</sup>

Di pihak lain, Mahkamah Agung juga memutuskan bahwa jual beli sawah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT baik Notaris maupun Camat merupakan jual beli yang tidak sah menurut hukum sehingga pembelinya tidak perlu mendapat perlindungan hukum. Demikian Putusan Mahkamah Agung Nomor 598/ K/SIP/1971 tanggal 18 Desember 1971. Meskipun ada dualisme pendapat dalam yurisprudensi Mahkamah Agung, namun kiranya perbuatan hukum peralihan hak atas tanah yang dilakukan di hadapan PPAT sehingga memperoleh akta PPAT akan memberikan kepastian dan kemudahan bagi para pihak dalam memperoleh alat bukti lebih lanjut berupa sertifikat, terutama bagi penerima hak.

Dengan semakin langkanya tanah karena semakin banyaknya kebutuhan tanah untuk berbagai keperluan, maka alternatif pemenuhannya adalah dengan membangun rumah susun. Pengaturan mengenai rumah susun dituangkan dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun yang mulai berlaku pada tanggal 31 Desember 1985. Menurut ketentuan umum Undang-Undang Rumah Susun, dinyatakan bahwa yang dimaksud dengan rumah susun adalah bangunan gedung

---

<sup>51</sup> Boedi Harsono, Hukum Agraria.....Op.Cit., Hlm.: 263

bertingkat yang dibangun dalam suatu lingkungan, yang dibagi dalam bagian-bagian yang distrukturkan secara fungsional dalam arah horizontal maupun vertikal dan merupakan satuan-satuan yang masing-masing dapat dimiliki dan digunakan secara terpisah terutama untuk hunian yang dilengkapi dengan bagian bersama, benda bersama, dan tanah bersama.<sup>52</sup>

Rumah susun menurut ketentuan undang-undang tersebut dibangun di atas tanah yang berstatus Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atas Tanah Negara, atau Hak Pengelolaan menurut UUPA. Satuan rumah susun dimiliki oleh perseorangan atau badan hukum yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Hak milik atas satuan rumah susun adalah hak milik atas satuan yang bersifat perseorangan, terpisah, dan sebagai tanda bukti haknya berupa sertifikat Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun (pasal 7, 8, dan 9 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985).

Karena sifatnya yang perseorangan, terpisah, dan ada tanda bukti pemilikan berupa sertifikat serta berdiri di atas tanah hak, maka sudah barang tentu dapat dialihkan kepada pihak lain. Dalam pasal 9 dinyatakan bahwa hak milik atas satuan rumah susun dapat beralih dengan cara pewarisan atau dengan cara pemindahan hak (seperti jual beli, hibah, dan tukar-menukar). Ayat 2 dan pasal 9 menyebutkan bahwa pemindahan (peralihan) sebagaimana dimaksud di atas dilakukan dengan akta PPAT

---

<sup>52</sup> Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan* .....Op.Cit., Hlm.: 74

dan didaftarkan pada Kantor Pertanahan menurut Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah yang berlaku (Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961).

Dengan dikeluarkannya Undang-Undang Rumah Susun, maka tugas PPAT dalam hal pembuatan akta untuk peralihan hak milik atas satuan rumah susun bertambah satu lagi. Peralihan hak harus dilakukan di depan PPAT di mana akta ini ditandatangani. Sebagai pelaksanaan Undang-Undang Rumah Susun dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 yang antara lain mengatur peralihan, pembebanan, dan pendaftaran hak milik atas satuan rumah susun.

Karena Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 ini juga dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, maka tentunya segala ketentuan yang diatur oleh peraturan tersebut berlaku pula untuk Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 ini, terutama yang diatur dalam Pasal 19 dan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Menurut Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988 dinyatakan bahwa prosedur pembuatan akta peralihan hak harus ditempuh dengan cara:<sup>53</sup>

- a. menyerahkan sertifikat aslinya;
- b. surat keterangan bahwa tanah itu tidak bersengketa;
- c. membayar panjar bea balik nama (peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 adalah  $1/4\%$  x harga dasar x luas tanah).

---

<sup>53</sup> Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 4 Tahun 1988.

Kesemuanya didahului dengan meminta formulir untuk membayar bea balik nama dan sekaligus akan memeriksa keabsahan dan sertifikatnya. Dengan demikian, PPAT tidak akan dapat melakukan pembuatan akta jual beli sebelum persyaratan yang diatur dalam pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 terlaksana, dan sekaligus PPAT secara jabatan menyerahkan ke Kantor Pertanahan untuk pendaftarannya.”<sup>54</sup>

Titik berat Pembangunan Jangka Panjang Kedua (PJP II) yang mulai berlangsung dalam Pelita VI tahun 1993-1998 diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan. Dalam tahap ini peranan masyarakat dalam pembiayaan pembangunan akan semakin besar, antara lain diperoleh dan perkreditan. Untuk itu diperlukan lembaga jaminan kredit yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum baik kepada debitur maupun kreditur.

Penggunaan hak atas tanah sebagai agunan dipraktekkan dalam kredit untuk pelbagai keperluan termasuk untuk keperluan pembangunan karena tanah di anggap paling aman untuk dijadikan jaminan. UUPA melalui Pasal 51-nya telah menyediakan lembaga jaminan yang dapat dibebankan pada hak atas tanah, yaitu Hak Tanggungan. Selama undang-undang hak tanggungan belum terbentuk, maka Pasal 57 UUPA memberikan peluang untuk sementara diberlakukan ketentuan *hypotheek* dalam Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata dan Ketentuan *Credietverband*

---

<sup>54</sup> A.P. Parlindungan, *Beberapa Pelaksanaan Dan UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992, Hlm. 53.

dalam *Staatsblad* Tahun 1908 Nomor 542 sebagaimana diubah dengan *Staatsblad* Tahun 1937 Nomor 190.<sup>55</sup>

Selama 38 tahun berlakunya UUPA telah terjadi unifikasi hak-hak atas tanah dan hukum pertanahan nasional, namun demikian terhadap lembaga jaminan belum ada unifikasi. Baru kemudian pada tahun 1996 dalam masa PJP II Pelita VI unifikasi tersebut menjadi tuntas karena pada tanggal 9 April 1996 telah berhasil dikeluarkan Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Di samping itu, saat ini juga telah dihasilkan berbagai peraturan di bidang pertanahan yang meliputi aspek perkreditan modern, hak pemilikan tanah untuk perumahan bagi Warga Negara Asing (WNA), ketentuan uang pemasukan negara, sertifikat tanah dan prosedurnya, di mana peraturan itu tertuang dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan menteri yang tidak lain bertujuan untuk peningkatan pelayanan bagi masyarakat.

## **2. Pengertian PPAT Sebagai Penjabat**

Perundang-undangan adalah bagian dari hukum yang pernah berlaku dan yang tertuang dalam bentuk peraturan perundangan hasil ciptaan perangkat pembuat peraturan perundang-undangan Republik Indonesia. Dengan demikian, maka di dalam bidang PPAT peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah Peraturan

---

<sup>55</sup> Soni Harsono. Sambutan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Hak Tanggungan 27 Mei 1996 di Unpad-Bandung., 1996, Hlm. 3, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 76

Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19/DDA/1971, Surat Keputusan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961, Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pengaturan PPAT sebagai pejabat untuk pertama kali diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961. Khusus yang mengatur tentang “Bentuk Akta” dimuat dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 yang menyebutkan PPAT sebagai pejabat. Kedua peraturan itu menunjuk pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menetapkan bahwa:<sup>56</sup>

1. Berbagai perbuatan hukum harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria, dan bahwa;
2. Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Dengan sebutan pejabat, hal-hal yang bersangkutan dengan pelaksanaan tugas pembuatan akta, mendapat pengaturan lebih lanjut dalam Pasal 22 ayat 1.2.3. Pasal 25 ayat 1, Pasal 28 ayat 4, Pasal 35 huruf a, Pasal 38, 39, 40, 43, dan 44 dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Untuk jelasnya, bunyi Pasal-Pasal tersebut secara lengkap adalah sebagai berikut:

---

<sup>56</sup> Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961

**Pasal 22:**

- Ayat 1 : Mengenai tanah yang sudah dibukukan, maka **Penjabat**<sup>57</sup> dapat menolak permintaan untuk membuat akta sebagai yang dimaksud dalam pasal 19 jika:.... dan seterusnya.
- Ayat 2 : Jika **Penjabat** menganggapnya perlu maka ia dapat minta supaya pembuatan akta disaksikan oleh Kepala Desa dan seorang anggota pemerintah desa yang bersangkutan.
- Ayat 3 : Akta yang termasuk dalam ayat I pasal ini beserta sertifikat dan warkah lain yang diperlukan untuk pembuatan akta itu oleh **Penjabat** segera disampaikan kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan untuk didaftarkan . . . dan seterusnya.

**Pasal 25:**

- Ayat I : Jika untuk memindahkan hak, memberikan hak baru, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan tanggungan hak atas tanah yang belum dibukukan dibuat oleh **Penjabat** jika kepadanya, dengan menyimpang dan ketentuan dalam pasal 22 ayat (1) sub a .dan seterusnya.

**Pasal 43:**

Barang siapa membuat akta yang dimaksud dalam pasal 19 tanpa ditunjuk oleh Menteri Agraria sebagai **Penjabat**, dipidana dengan hukuman kurungan selama-lamanya 3 bulan dan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 10.000,-

**Pasal 44:**

- Ayat 1 : Kepala Desa dilarang membuatkan perjanjian yang dimaksud dalam pasal 22 dan 25 yang dibuat tanpa akta oleh **Penjabat**.

Dalam berbagai pengaturan itu, sistem pertanggungjawaban tugas PPAT terarah pada pejabat utama dan bersifat administratif, yakni pejabat agraria. Demikian pula melalui penyebutan pejabat, maka hal-hal yang terka dengan pengangkatan, pemberhentian, penetapan daerah kerja, hak-hak dan kewajiban PPAT cukup diatur melalui Peraturan Menteri (Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961).

---

<sup>57</sup> Huruf tebal oleh penulis

Pengaturan lewat perangkat peraturan menteri seperti ini secara hukum memang sesuatu yang wajar karena sebagai seorang pejabat, PPAT tidak lebih dari seorang yang memegang jabatan, dan bukan sebagai pejabat yang mandiri. Artinya, sebagai pejabat, ia hanya sebagai seorang yang diperbantukan dalam menjalankan tugas Menteri Agraria sebagai pejabat utama dalam pembuatan akta. Hal ini secara jelas dapat disimpulkan dari Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menetapkan bahwa<sup>58</sup> Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberi sesuatu 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. Dengan demikian, tugas pokok PPAT adalah membantu Menteri Agraria membuat akta:<sup>59</sup>

1. Pemindahan hak atas tanah;
2. Pemberian sesuatu hak baru atas tanah;
3. Penggadaian tanah; dan
4. Pemberian Hak Tanggungan atas tanah.

Selain tugas pokok tersebut, peraturan pemerintah yang sama menentukan kewajiban PPAT sebagai pelaksana tugas:

---

<sup>58</sup> Ibid.

<sup>59</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 84-85

1. Membantu mengisi formulir permohonan izin pemindahan hak atas tanah dan pengirimannya kepada instansi agraria yang berwenang seperti ditentukan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961;
2. Membantu membuat surat permohonan penegasan konversi hak-hak adat/Indonesia atas tanah dan pendaftaran hak-hak bekas konversi tersebut sebagai yang dimaksud dalam Peraturan Menteri Pertanian dan Menteri Agraria Nomor 2 Tahun 1962.

Dalam hal mencermati kedua kewajiban PPAT tersebut di atas, maka terlihat bahwa ia menjalankan tugas administratif yang menjadi lingkup tugas instansi agraria. Dalam kaitan dengan pendaftaran tanah, kedudukan membantu instansi agraria, nyata dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, khusus yang mengatur “Jenis dan Bentuk Akta Tanah”.

**Pasal 97 Peraturan tersebut menetapkan bahwa:**

- Ayat 1 : Sebelum melakukan pembuatan akta mengenai pemindahan atau perbebanan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli.
- Ayat 5 : Apabila sertifikat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ternyata tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan maka diambil tindakan sebagai berikut:
- a. Apabila sertifikat tersebut bukan dokumen yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan, maka pada sampul dan semua halaman sertifikat tersebut dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat

“Sertifikat ini tidak diterbitkan oleh Kantor Pertanahan.....”  
kemudian diparaf.

- b. Apabila sertifikat tersebut adalah dokumen yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan akan tetapi data fisik dan atau data yuridis yang termuat di dalamnya tidak sesuai lagi dengan yang tercatat dalam buku tanah dan atau surat ukur yang bersangkutan, kepada PPAT yang bersangkutan diterbitkan Surat Keterangan Pendaftaran Tanah sesuai data yang tercatat di Kantor Pertanahan dan pada sertifikat yang bersangkutan tidak dicantumkan sesuatu tanda.

**Pasal 103:**

Ayat 1 : PPAT wajib menyampaikan akta PPAT dan dokumen-dokumen lain yang diperlukan untuk keperluan pendaftaran peralihan hak yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan, selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

**Pasal 115:**

Ayat 1 : Untuk pendaftaran Hak Tanggungan yang obyeknya berupa hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang sudah terdaftar tetapi belum atas nama pemberi Hak Tanggungan diperoleh pemberi Hak Tanggungan karena peralihan hak melalui pewarisan atau pemindahan hak, PPAT yang membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan wajib selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan akta tersebut menyerahkan kepada Kantor Pertanahan berkas yang diperlukan yang terdiri dari:

- a. Surat Pengantar dan PPAT, yang dibuat rangkap 2 (dua) dan memuat daftar jenis surat-surat yang disampaikan;
- b. Surat permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan pemberi Hak Tanggungan;
- c. Fotocopy surat bukti identitas pemohon pendaftaran peralihan hak sebagaimana dimaksud huruf b;
- d. Sertifikat asli hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjadi obyek Hak Tanggungannya;
- e. Dokumen asli yang membuktikan terjadinya peristiwa/ perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah atau hak Milik Atas Satuan Rumah Susun kepada pemberi Hak Tanggungan, yaitu:
  - 1) Dalam hal pewarisan: surat keterangan sebagai ahli waris dan Akta Pembagian Waris apabila sudah diadakan pembagian waris;
  - 2) Dalam hal pemindahan hak melalui jual beli: Akta Jual Beli;
  - 3) Dalam hal pemindahan hak melalui lelang: Kutipan Risalah lelang;

- 4) dalam hal pemindahan hak melalui pemasukan modal dalam perusahaan (*inbreng*): Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
- 5) Dalam hal pemindahan hak melalui tukar-menukar: Akta Tukar-menukar;
- 6) Dalam ha pemindahan hak melalui hibah: Akta Hibah;
- f. Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, dalam hal bea tersebut terutang;
- g. Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan (PPh) sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996, dalam hal pajak tersebut terutang;
- h. Surat permohonan pendaftaran Hak Tanggungan dan penerima Hak Tanggungan;
- i. Fotocopy surat bukti identitas pemberi dan pemegang Hak tanggungan
- j. Lembar ke-2 Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- k. Salinan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang sudah diparaf oleh PPAT yang bersangkutan untuk disahkan sebagai salinan oleh Kepala Kantor Pertanahan untuk pembuatan Sertifikat Hak Tanggungan;
- l. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan, apabila pemberi an Hak Tanggungan dilakukan melalui kuasa.

**Pasal 116:**

- Ayat 1 : Untuk pendaftaran Hak tanggungan yang obyeknya berupa sebagian atau hasil pemecahan atau pemisahan dari hak atas tanah induk yang sudah terdaftar dalam suatu usaha real estate, kawasan industri atau Perusahaan Inti Rakyat (PIR) dan diperoleh pemberi Hak Tanggungan melalui pemindahan hak PPAT yang membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan wajib selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta tersebut menyerahkan kepada Kantor Pertanahan berkas yang diperlukan yang terdiri dan : seperti pada pasal 115 ayat 1 huruf a sampai dengan l kecuali pada huruf e yang berbunyi;
- e. Akta jual Beli asli mengenai hak atas bidang tanah tersebut dan pemegang hak atas tanah induk kepada pemberi hak tanggungan,

**Pasal 117:**

- Ayat 1 : Untuk pendaftaran Hak Tanggungan yang obyeknya berupa hak atas tanah hak milik adat yang belum terdaftar, PPAT yang membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan wajib selambat lambatnya 7 (tujuh) hari

- kerja setelah penandatanganan Akta tersebut menyerahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan berkas yang diperlukan yang terdiri dan : seperti pada pasal 116 ayat I kecuali pada huruf b yang berbunyi;
- b. Surat permohonan pendaftaran hak atas tanah yang berasal dan konversi hak milik adat dan pemberi Hak Tanggungan;

Dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960, maka PPAT pun tidak kurang dan sebuah lembaga yang timbul sebagai pelaksana pendaftaran tanah. Akta-akta hak yang dibuatnya, merupakan kelengkapan berkas dalam kerangka pendaftaran tanah dimaksud. Dalam bagian pertimbangan dan setiap peraturan yang mengatur PPAT, misalnya pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dijadikan sebagai dasar rujukan pengaturan itu. Untuk jelasnya, perlu dicermati pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 berbunyi sebagai berikut :

- Ayat 1 : Untuk menjamin kepastian hukum, oleh pemerintah akan diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
- Ayat 2 : Pendaftaran tersebut dalam ayat I pasal ini meliputi:
- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak atas tanah tersebut;
  - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dengan demikian, maka dapat dikatakan bahwa tugas yang demikian itulah dapat dimengerti mengapa peraturan yang pertama kali mengatur ikhwal PPAT, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Khusus terhadap PPAT, pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menentukan kedudukannya sebagai pejabat

men dapat pengaturan lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1960 dan Nomor 15 Tahun 1961.

Peraturan yang pertama (Nomor 10 Tahun 1961) mengatur tentang PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, sedangkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1961 tentang PPAT sebagai pejabat pembuat akta pembebanan dan pendaftaran hipotek serta *credietverband*.

Melalui Pasal 12 ayat 1 b Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985, kedudukan PPAT sebagai pejabat ditegaskan kembali, yaitu sebagai pejabat yang berwenang membuat akta pembebanan hak jaminan terhadap bagian rumah susun di atas tanah hak pakai yang berasal dan tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara. Jaminan yang dibuat oleh PPAT itu wajib didaftarkan di Kantor Pertanahan (Pasal 15 Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985). Bila memperhatikan lingkup masalah yang dijadikan sebagai objek yang memerlukan akta PPAT, maka hampir seluruhnya merupakan masalah yang menjadi bidang kerja birokrasi di masa lalu hingga kini. Di sini dapat disebut lingkup masalah dimaksud dalam tiga kategori:

1. Dalam perundang-undangan di Indonesia sejak zaman Hindia Belanda hingga kini, seorang Notaris hanya berwenang membuat akta pengikatan jual beli atas tanah, sedangkan pencatatan balik namanya dilakukan oleh *overschr ambtenaar*. Sejak tahun 1947, kewenangan itu dipegang oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (Kadaster), kini, tugas peralihan hak atas tanah ditangani oleh PPAT sebagai pejabat yang berwenang, sedangkan batik nama atas

tanahnya hanya bersifat penyelesaian administratif saja lewat Kantor Badan Pertanahan setempat.

2. Sebelum berlakunya UUPA dalam jual beli tanah hak milik adat sebagian menjadi tugas Kepala Desa. Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, kewenangan tersebut berada pada PPAT.
3. Sebagian tugas pejabat pamong praja khususnya menyangkut kewenangan membuat akta *crediverband*, sejak berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1961, kewenangan itu berada di tangan PPAT

Dapat dimengerti bahwa sampai dengan tahun 1996, yakni sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, tugas-tugas PPAT masih mencirikan kedudukannya sebagai pejabat. Peraturan yang akan disebut berikut ini mengatur tugas PPAT dalam kerangka tata laksana pemindahan hak dan pembebanan hak atas tanah. Peraturan-peraturan yang dimaksud adalah:

1. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah;
2. Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penunjukan Pejabat Pembuat Akta yang dimaksud oleh Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961;
3. Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 19 Tahun 1971 tentang Pembentukan Panitia Ujian PPAT;
4. Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Penetapan Bentuk-bentuk Akta Jual Beli dan Hibah Tanah;

5. Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961 Jo. Nomor 59 Tahun 1970 tentang Permintaan dan Pemberian Izin Hak atas Tanah;
6. Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pembebanan dan Pendaftaran Hipotek dan *Creditverband*;
7. Surat Keputusan Direktur Jenderal Agraria Nomor 67 Tahun 1968 tentang Bentuk Buku Tanah dan Sertifikat Hipotek-*Creditverband*;
8. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 14 Tahun 1975 tentang Pendaftaran Hak atas Tanah Kepunyaan Bersama dan Pemilikan Bagian-bagian Bangunan yang Ada di atasnya, serta penerbitan sertifikatnya;
9. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 1992 tentang Biaya Pendaftaran Tanah.

Sebagai catatan terakhir, perlu kiranya dikemukakan di sini mengenai status akta yang dibuat oleh PPAT dalam kedudukannya sebagai pejabat. Dalam semua peraturan yang telah disebut di atas, kita tidak menemukan penegasan tentang status akta PPAT, apakah sebagai akta biasa ataukah sebagai akta autentik. Dengan tidak perlu mengutip kembali Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang menurunkan peraturan-peraturan di bawahnya, dapat penulis katakan bahwa rumusannya mirip dengan rumusan pasal 1868 BW. Akan tetapi, dalam ketentuan BW (sekarang Kitab Undang-Undang Hukum Perdata) tersebut ditegaskan bahwa, akta yang dibuat pegawai-pegawai umum adalah akta autentik. Secara lengkap bunyi Pasal itu sebagai berikut: “Suatu akta autentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk

yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.”

Dari uraian tersebut di atas, maka dapat diketahui bahwa ada 2 (dua) hal yang membedakan kedua ketentuan tersebut, yaitu:<sup>60</sup>

1. Dalam pasal 1868 BW ditegaskan pejabat pembuat akta adalah pegawai-pegawai (pejabat) umum, sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hanya menyebut pejabat;
2. Pasal 1868 BW (sekarang Kitab Undang-Undang Hukum Perdata), menegaskan bahwa akta yang dibuat oleh pejabat umum itu adalah akta autentik, sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 hanya menyebut akta *an sich*. Dalam konteks pengaturan seperti ini ( pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan pasal 1868 BW), dapat diduga terdapat perbedaan kedudukan antara seorang pejabat umum yang membuat akta autentik (Pasal 1868 BW), dengan seorang pejabat yang hanya membuat akta bukti perjanjian (Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961).

---

<sup>60</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 91

**B. PPAT Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sesuai Dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah**

Baru pertama kali Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarah pertanahan di Indonesia, yang uniform dan berlaku secara nasional, sebagai konsekuensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961, yang kemudian disempurnakan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, L.N. 1997 No. 59, tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku pada tanggal 8 oktober 1997 (sesuai dalam Pasal 66), yaitu sebagai perintah dari Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) yang salah satunya berbunyi bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah yaitu PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>61</sup>

Dengan demikian maka jelaslah bahwa PP Nomor 24 tahun 1997 tersebut telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA yaitu<sup>62</sup> bahwa dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Sama saja dengan PP Nomor 24 tahun 1997 yang menyempurnakan PP Nomor 10 tahun 1961, tetap dipertahankan tujuan dan sistem yang digunakan yang pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam UUPA yaitu bahwa

---

<sup>61</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar Atas UUPA*, Penerbit Mandar Madju, Bandung, 1992, Hlm. 1

<sup>62</sup> Pasal 19 UUPA.

pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan dan bahwa sistem publikasinya adalah sistem negative, tetapi juga mengandung unsure positif, karena menghasilkan susrat-surat bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dan perlu digaris bawahi bahwa apa yang diatur dalam PP Nomor 24 tahun 1997 ini merupakan penyempurnaan dari PP 10 tahun 1961, dalam arti bahwa PP Nomor 24 tahun 1997 ini telah menampung segala kesulitan yang pernah dialami dalam era PP Nomor 10 tahun 1961 dan tentunya juga dengan telah adanya UU Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dan juga PP Nomor 40 dan PP nomor 41 Tahun 1996 tentang hak-hak atas tanah menurut UUPA, diharapkan akan dapat semakin sempurna proses pendaftaran tanah di Indonesia.<sup>63</sup>

Pada dasarnya atau pada prinsipnya mutasi hak, pengikatan hak tanggungan dan sebagainya harus dilakukan oleh seorang Pejabat pembuat Akta Tanah atau yang disebut PPAT, namaun dalam pengecualian yang dimungkinkan jika menurut penilaian Kepala kantor Pertanahan dapat juga diterima sebelum diangkat seorang PPAT sementara bentuk-bentuk peralihan yang lain, yang bukan dilakukan dihadapan PPAT.

Dari bentuk pergeseran kedudukan dan tugas PPAT yang telah dikemukakan tersebut di atas, maka dapat diringkas sebagai berikut:<sup>64</sup> PPAT sebagai Penjabat Pembuat Akta Tanah, seperti disebutkan pada bagian depan, mulai muncul dalam

---

<sup>63</sup> A.P. Parlindungan, Op.Cit., Hlm. 6

<sup>64</sup> Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta. Pada tahun 1985, jabatan tersebut dan sebutan Pejabat Pembuat Akta tanah memperoleh pengukuhan sebagai Pejabat dengan mulai berlakunya Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun.<sup>65</sup>

Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun menyebutkan bahwa<sup>66</sup> pemindahan atas satuan rumah susun dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta tanah dan didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten atau Kotamadya yang bersangkutan menurut Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960. Istilah Pejabat Pembuat Akta tanah juga dijumpai di dalam Penjelasan Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.<sup>67</sup> Kemudian dijumpai juga di dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor I 008/KMKIO4/ 1985 tanggal 28 Desember 1985 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Pemberian Keterangan dan Pejabat yang dalam jabatannya berkaitan langsung/ada hubungannya dengan objek pajak dan Pajak Bumi dan Bangunan.<sup>68</sup>

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 menunjuk pada Peraturan Pemerintah Pasal 19 UUPA. yang dimaksud Peraturan Pemerintah dalam tulisan ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yang mengatur pendaftaran tanah

---

<sup>65</sup> Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun.

<sup>66</sup> Pasal 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun.

<sup>67</sup> Pasal 21 Undang-Undang Nomor 12 tahun 1985 tentang Pajak Bumi dan Bangunan.

<sup>68</sup> Keputusan Menteri Keuangan Nomor I 008/KMKIO4/ 1985 tanggal 28 Desember 1985 tentang Tata Cara Penyampaian Laporan dan Pemberian Keterangan dan Pejabat yang dalam jabatannya berkaitan langsung/ada hubungannya dengan objek pajak dan Pajak Bumi dan Bangunan.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961, Pasal 19 tersebut masih mempergunakan istilah Penjabat. Sehingga di dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 1985 dan Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 ada pergeseran kata menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah, bukan Penjabat Pembuat Akta Tanah.<sup>69</sup> Tampaknya dengan perubahan kata dan Penjabat menjadi Pejabat mengandung arti bahwa Pejabat cenderung menunjuk kepada orang yang menjabat jabatan yang bersangkutan. Penyebutan PPAT dalam kedua undang-undang tersebut pada hakikatnya memiliki makna pengukuhan keberadaannya.<sup>70</sup>

Kemudian istilah Pejabat tersebut dikukuhkan kembali di dalam Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1977 yang mengatur tugas PPAT dalam bidang jenis dan bentuk akta tanah. Pergeseran secara kualitatif tugas PPAT, baru mengalami perubahan setelah keluar Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 3 April 1971 Nomor 19/DDA/1971 tentang Pengangkatan PPAT. Isi surat keputusan tersebut antara lain menyatakan bahwa.<sup>71</sup>

1. Yang diangkat menjadi PPAT adalah mereka yang telah dinyatakan lulus dalam ujian yang diselenggarakan Panitia Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah. Panitia tersebut diketuai oleh Direktur Pendaftaran Tanah Direktorat Jenderal Agraria.

---

<sup>69</sup> J. Kartini Soedjendro, Op.Cit., Hlm. 94

<sup>70</sup> Ibid.

<sup>71</sup> Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 3 April 1971 Nomor 19/DDA/1971 tentang Pengangkatan PPAT.

2. Materi ujian meliputi Pancasila, Tata Guna Tanah, Land Reform, Pengurusan Hak-hak Tanah dan Pendaftaran Tanah.

Siapa yang dapat menempuh ujian PPAT adalah:

- a. Notaris;
- b. Wakil Notaris yang diangkat Menteri Kehakiman;
- c. Bekas Pegawai Teknis Dirjen Agraria yang oleh Panitia dianggap cukup mempunyai pengetahuan yang berhubungan dengan pendaftaran tanah dan persoalan hak atas tanah;
- d. Sarjana hukum bekas pegawai negeri;
- e. Bekas pegawai Pamongpraja yang pernah menjabat sebagai PPAT.

Dengan demikian pergeseran kedudukan dan tugas PPAT mengalami perubahan yang cukup berarti dari Penjabat menjadi Pejabat dan secara kualitatif PPAT juga dituntut untuk memperdalam pengetahuannya melalui ujian. Tentu dengan ujian tidak otomatis kualitas anggota PPAT menjadi meningkat, tetapi apabila ujian dilaksanakan dengan sungguh-sungguh akan berdampak positif, yaitu para calon akan mempelajari materi secara serius, sehingga dapat menjalankan tugas-tugasnya dengan sebaik-baiknya.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> J. Kartini Soedjendro, Op.Cit.. Hlm. 95

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu yang sudah terdapat pada Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), kemudian Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2), serta Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2).

Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya. Daerah kerja PPAT sementara dan PPAT khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. Apabila suatu wilayah Kabupaten/Kotamadya dipecah menjadi 2 (dua) atau lebih wilayah Kabupaten/kotamadya, maka dalam 1 (satu) tahun sejak diundangkannya Undang-undang tentang pembentukan Kabupaten/Kotamadya Daerah tingkat II yang baru PPAT yang daerah kerjanya adalah Kabupaten/Kotamadya semula harus memilih salah satu wilayah Kabupaten/Kotamadya sebagai daerah kerjanya, dengan ketentuan bahwa apabila pemilihan tersebut tidak dilakukan pada waktunya, maka mulai 1 (satu) tahun sejak diundangkannya Undang-Undang pembentukan Kabupaten/kotamadya Daerah Tingkat II baru tersebut daerah kerja PPAT yang bersangkutan hanya meliputi wilayah Kabupaten/kotamadya letak Kantor Pejabat PPAT yang bersangkutan.<sup>73</sup>

Dan untuk dapat diangkat menjadi PPAT terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi, adapun syarat-syarat tersebut diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998, yaitu:<sup>74</sup>

---

<sup>73</sup> Sri Winarsih, Pengaturan Notaris.....Op.Cit., Hlm. 176

<sup>74</sup> Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Jakarta, 1998, Hlm. 39

- a. Berkewarganegaraan Indonesia;
- b. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
- c. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi Kepolisian setempat;
- d. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
- e. Lulusan Program Pendidikan Spesialis Notariat atau program Pendidikan Khusus Pejabat Pembuat Akta tanah yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi; lulus ujian yang diselenggarakan oleh kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri, hal ini telah dijelaskan dalam Pasal 8 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.<sup>75</sup>

Peraturan pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah menyempurnakan aturan-aturan tentang pendaftaran tanah yang dimuat dalam Peraturan Pemerintah RI Nomor 10 Tahun 1961. Di dalam PP RI Nomor 24 tahun 1997 ditegaskan kembali wewenang PPAT sebagai Pejabat umum dalam membuat akta hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan pengaturan yang ada

---

<sup>75</sup> Pasal 8 ayat (1) huruf d Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta tanah.

dalam Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa:<sup>76</sup> Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Ketentuan Pasal 1 angka 24 PP Nomor 24 tahun 1997 dipertegas dengan dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, khususnya Pasal 95 yang menyatakan bahwa:<sup>77</sup>

**Ayat (1):**

Akta tanah yang dibuat oleh Pejabat pembuat Akta Tanah untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:

- a. Akta jual beli;
- b. Akata tukar menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan ke dalam perusahaan;
- e. Akta Pembagian hak Bersama;
- f. Akata Pemberian hak tanggungan;
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Dan Hak Milik;

**Ayat (2):**

Selain akta-akata sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak tanggungan yang merupakan akata pemberian kuasa yang dipergunakan dalam Pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Dan berdasarkan Pasal 7 PP Nomor 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala badan Pertanahan nasional. Hal ini berarti bahwa PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri

---

<sup>76</sup> Hadi Setia Tunggal, Pendaftaran Tanah Beserta Peraturannya, Harvarindo, Jakarta, 1999, Hlm.

<sup>77</sup> Ibid., Hlm. 159.

Negara Agraria/Kepala badan pertanahan Nasional sebagai Pejabat Umum yang mempunyai kewenangan-kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu.<sup>78</sup>

Meskipun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menyatakan bahwa PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang untuk mengkonstantir perbuatan hukum para pihak dan menuangkannya dalam bentuk akta, tetapi dalam peraturan tersebut terdapat ketentuan yang bisa menimbulkan penafsiran bahwa PPAT seolah-olah ikut membantu pemerintah dalam mengeluarkan Keputusan tata Usaha Negara. Hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 tahun 1997 yang menyatakan bahwa:<sup>79</sup> “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Apabila kita melihat dan memperhatikan secara seksama ketentuan tersebut, maka akan menimbulkan penafsiran bahwa Pejabat pembuat Akta tanah (PPAT) mempunyai wewenang untuk membantu pemerintah dalam melaksanakan pendaftaran hak atas tanah. Padahal tugas dan wewenang PPAT hanya membuat alat bukti mengenai terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah tertentu yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubagan yuridis yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Selanjutnya PPAT diperluka partisipasinya dalam pelaksanaan pendaftaran hak atas tanah dalam rangka pemutakhiran data yuridis

---

<sup>78</sup> Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>79</sup> Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

yang ada di Kantor Pertanahan dengan cara mewajibkan PPAT berdasarkan Pasal 40 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah juncto Pasal 103 ayat (1) Peraturan menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 untuk menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang telah dibuat oleh dan dihadapan PPAT tersebut kepada Kantor Pertanaan yang berwenang dalam jangka waktu 7 hari kerja setelah peandatanganan akta tersebut.<sup>80</sup>

Dan pada waktu pendaftaran hak yang bersangkutan kepada Kanotr Pertanahan setempat maka pemohon harus mengisi blangko atau formulir pendaftaran hak atas tanah yang disediakan oleh kantor Pertanahan. Blangko atau formulir pendaftaran hak atas tanah yang diisi oleh pemohon tersebut bukan merupakan akta otentik karena formulirnya tidak mempunyai bentuk baku dan tidak diatur oleh Undang-Undang. Namun akhir dari proses pendaftaran ini menghasilkan akta otentik yaitu dengan dikeluarkannya sertifikat atas peralihan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu, akta PPAT bukan merupakan suatu keputusan Tata Usaha Negara karena bukan merupakan suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan bersifat konkret, individual dn finl yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata. Akta PPAT merupakan produk PPAT sebagai bukti untuk membuktikan perbuatan hukum hak atas tanah.

---

<sup>80</sup> Sri Winarsih, Pengaturan Notaris.....Op.Cit., Hlm. 183

Dengan demikian mengingat fungsi PPAT yang cukup besar dalam bidang pelayanan masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan Negara yang kemudian akan merupakan merupakan pendorong untuk peningkatan pembangunan nasional, maka berdasarkan Pasal 7 ayat (3) PP Nomor 37 tahun 1998 perlu segera diterbitkan Peraturan Jabatan Pejabat pembuat Akta Tanah. Dan dikeluarkannya PPO Nomor 37 Tahun 1998 merupakan perwujudan dari ketentuan Pasal 7 ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.

Berdasarkan kajian dari beberapa aturan hukum yang mengatur keberadaan PPAT sebagai pejabat umum mana dengan diberlakukannya PP Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah pada tanggal 8 Oktober 1997 segala perbuatan hukum berkenaan dengan tanah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT dan dengan menggunakan formulir khusus untuk pembuatan akta perbuatan hukum itu. Sehingga ketentuan ini sifatnya mengikat (dwinged) dengan mengandung konsekuensi hukum bahwa suatu transaksi dengan obyek yang berupa tanah apabila dilaksanakan dengan akta yang dibuat dibawah tangan terancam pembatalan, sebab bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang mengharuskan setiap transaksi atas tanah harus dengan akta yang dibuat oleh dan dihadapan Pejabat pembuat Akta Tanah (PPAT).

**BAB III.**

**AKIBAT HUKUM TERHADAP PERJANJIAN**

**PERALIHAN HAK ATAS TANAH YANG MENGALAMI CACAT HUKUM**

### **BAB III.**

#### **AKIBAT HUKUM TERHADAP PERJANJIAN**

#### **PERALIHAN HAK ATAS TANAH YANG MENGALAMI CACAT HUKUM**

**A. Fungsi dari PPAT dan syarat apa saja yang harus dipenuhi agar kedudukan dari akta-akta yang dibuat oleh PPAT tidak mengalami cacat hukum**

Titik berat Pembangunan di Indonesia diletakkan pada bidang ekonomi yang merupakan penggerak utama pembangunan. Dalam tahap ini peranan masyarakat dalam pembiayaan pembangunan akan semakin besar, antara lain diperoleh dan perkreditan. Untuk itu diperlukan lembaga jaminan kredit yang mampu memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum baik kepada debitur maupun kreditur. Penggunaan hak atas tanah sebagai agunan dipraktekkan dalam kredit untuk berbagai keperluan termasuk untuk keperluan pembangunan karena tanah di anggap paling aman untuk dijadikan jaminan.

Pada tahun 1996 dalam masa Pembangunan jangka panjang pada Pelita VI unifikasi tersebut menjadi tuntas karena pada tanggal 9 April 1996 telah berhasil dikeluarkan Undang-Undang Hak Tanggungan, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang

Berkaitan Dengan Tanah. Hak Tanggungan merupakan lembaga jaminan atas tanah yang kuat yang mempunyai ciri-ciri:<sup>81</sup>

- a. Memberikan kedudukan diutamakan (*preferent*) kepada pemegangnya;
- b. Selalu mengikuti objek yang dijaminakan di tangan siapa pun objek itu berada;
- c. Memenuhi asas spesialitas dan publisitas sehingga dapat mengikat pihak ketiga dan memberikan jaminan kepastian hukum kepada pihak-pihak yang berkepentingan; dan
- d. Mudah dan pasti pelaksanaannya.

Kemudian mengenai prosedur pembebanan hak tanggungan dapat dilaksanakan melalui dua tahap kegiatan yaitu:<sup>82</sup>

- a. Tahap pemberian Hak Tanggungan dengan Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT (Pasal 10 ayat (2));
- b. Tahap pendaftarannya ke Kantor Pertanahan yang merupakan saat lahirnya hak tanggungan dilakukan oleh PPAT selambat-lambatnya 7 hari setelah penandatanganan akta pemberiannya (Pasal 13 ayat (1) dan (2)).

Konstruksi yuridis tersebut memberikan peranan besar kepada PPAT dalam proses pembebanan hak tanggungan dan bersifat monopoli di mana pihak lain tidak dapat melakukan kewenangan prosedur tersebut, termasuk pembuatan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) manakala pemberiannya dikuasakan pada

---

<sup>81</sup> Maria SW. Soemardjono, Memahami Undang-Undang Hak Tanggungan, Makalah Seminar Persiapan Pelaksanaan UUH7 Unpad-Bandung, 1996, hal. 18.

<sup>82</sup> J. Kartini Soedjendro, Hak Tanggungan Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan, Yogyakarta: Yayasan Widya Patria, 1996, Hlm.: 9.

pihak lain. Di samping itu juga ditegaskan bahwa akta-akta yang dibuat oleh PPAT tersebut merupakan akta autentik karena memenuhi segala persyaratan sebagai akta autentik.

Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum<sup>83</sup> dan keautentikan akta yang dibuatnya ditegaskan dalam Undang-Undang Hak Tanggungan tersebut dan hal itu makin mengukuhkan jabatan PPAT sebagaimana diatur dalam Peraturan Pendaftaran Tanah 1961. Konsekuensi dan penegasan ini adalah perlunya ditekankan aspek profesionalisme dalam pelaksanaan tugas PPAT.”<sup>84</sup>

Peralihan hak atas tanah dalam rangka pendaftaran tanah, yang diselenggarakan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 selama 35 tahun lebih berlaku dapat dikatakan bahwa belum cukup memberikan hasil yang memuaskan. Karena dari sekitar 55 juta bidang tanah hak yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru lebih kurang 16,3 juta bidang yang sudah didaftar pada saat itu.<sup>85</sup> Dan dari peralihan hak atas tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar dalam Pembangunan Jangka Panjang II diperkirakan hanya mencapai 77 juta bidang

---

<sup>83</sup> Ibid hal. 8.

<sup>84</sup> Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetiyarto, Komentor Alas Peraturan-peraturan Pelaksanaan UUPA, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997, Hlm.: 60, Kemudian Baca juga pada Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Jakarta: Koperasi Pegawai Badan Pertanahan Nasional, Bumi Bhakti, 1998.

<sup>85</sup> Soni Harsono, Sambutan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria (Efektivitas Pelaksanaan UUPA selama 35 tahun), Pusat Penelitian Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jaka 29-30 November 1995, Hlm.: 11, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001, Hlm.: 77

sehingga diperlukan peraturan pendaftaran tanah yang dapat mengakomodasi perkembangan kebutuhan akan hukum dalam masyarakat.<sup>86</sup>

Dan untuk memenuhi kebutuhan itu, pada tanggal 8 Juli 1997 telah berhasil dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah<sup>87</sup> dan mulai berlaku efektif pada tanggal 8 Oktober 1997. Peraturan pemerintah ini sebagai permulaan era baru dalam kegiatan pendaftaran tanah karena merupakan revisi dan pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang sudah dinyatakan tidak berlaku lagi, kecuali terhadap hal-hal yang tidak bertentangan atau tidak diganti atau diubah dengan peraturan pemerintah baru ini.<sup>88</sup>

Adapun pelaksanaan pendaftaran tanah menurut ketentuan Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah (Ketentuan baru) ini adalah meliputi:<sup>89</sup>

- a. Pendaftaran tanah untuk pertama kali (initial registration) yang dapat dilakukan melalui pendaftaran secara sistemik maupun secara sporadik.
- b. Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah (maintenance) adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis objek pendaftaran tanah yang sudah dibukukan dan disajikan dengan perubahan- perubahan yang terjadi kemudian.

---

<sup>86</sup> Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah* ..... Op.Cit., 77

<sup>87</sup> Boedi Harsono, *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*, Makalah pada Seminar Nasional di Jakarta, 14 Agustus 1997.

<sup>88</sup> Lihat Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

<sup>89</sup> Lihat juga Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

Kelebihan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bila dibandingkan dengan peraturan pemerintah yang lama, terlihat jelas bahwa pengaturan dalam peraturan pemerintah baru ini lebih tegas, jelas, dan juga sederhana, sehingga diharapkan dapat lebih menunjang pembangunan nasional menuju tercapainya kepastian dan perlindungan hukum yang lebih mantap. Lebih tegas karena dalam Pasal 9 dengan tegas disebutkan objek pendaftaran tanah yang meliputi tanah Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Guna Usaha, Hak Pakai, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, Hak Tanggungan, dan Tanah negara. Lebih jelas karena dalam Pasal 11 dengan jelas ditentukan bahwa pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.<sup>90</sup>

Pasal-Pasal tersebut di atas apabila dilaksanakan dengan baik, maka pelaksanaan pendaftaran tanah akan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, dan di samping itu juga akan memberikan informasi yang lengkap dan aktual bagi setiap subjek hukum (termasuk subjek hukum publik) yang akan melakukan suatu perbuatan hukum terhadap sebidang tanah. Hal ini sangat diperlukan terutama dalam era globalisasi karena dengan demikian investasi asing yang ditanam di Indonesia diharapkan akan makin meningkat. Selain itu pihak luar

---

<sup>90</sup> Pendaftaran tanah adalah salah satu bentuk perbuatan hukum untuk beralihnya suatu hak atas tanah yang disebabkan adanya peralihan hak atas tanah yang dilakukan oleh PPAT. Lihat Machfud Sidik, *Undang-undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Hubungannya dengan Proses Pendaftaran Tanah*, Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional, 13 September 1997. Bandingkan dengan David M. Smith, *Geography and Social Justice*, Oxford U.K., Blackwell, 1994.

negeri sangat mendambakan adanya kepastian hukum dalam bidang pertanahan di Indonesia.<sup>91</sup>

Dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa:<sup>92</sup> “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 lelang) hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan perundang-perundangan yang berlaku”.

Dalam pembuatan akta oleh PPAT dalam peralihan hak atas tanah dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum dan dihadiri juga oleh sekurang kurangnya dua orang saksi yang memenuhi syarat yang telah ditentukan. Hal ini berbeda dengan ketentuan lama dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang mengatur bahwa terhadap bidang-bidang tanah yang belum bersertifikat, pembuatan akta dimaksud harus disaksikan oleh seorang kepala desa dan seorang pamong desa. Hal tersebut merupakan salah satu penyempurnaan peraturan pemerintah pendaftaran tanah yang lama, khususnya untuk mewujudkan peran aktif pendaftaran tanah dalam rangka turut membangun desa tertinggal dan sekaligus memberikan sumbangsih bagi program pengentasan kemiskinan. Hal ini berarti pula

---

<sup>91</sup> Eliyana, Penentuan Alat Bukti Pemilikan Sebagai Dasar Bagi Pendaftaran tanah. Makalah Seminar Kebijakan Ban, Pendaftaran Tanah, Yogyakarta, 1997, hal. 4.

<sup>92</sup> Lihat Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

bahwa profesi PPAT harus sampai ke pelosok-pelosok tanah air, tidak hanya berkonsentrasi di pusat kota yang ramai.<sup>93</sup>

Dengan demikian, maka peran PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini menjadi semakin penting dalam membantu Badan Pertanahan Nasional, dalam hal ini Kantor Pertanahan, untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, khususnya segi pemeliharaan data pendaftaran tanah. Data yang berupa akta yang dibuat PPAT merupakan salah satu dokumen utama dalam rangka pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu, seorang PPAT harus benar melaksanakan tugas dan fungsinya secara teliti dan hati-hati, bahkan Secara teknis yuridis peraturan pemerintah ini memberikan kewenangan kepada 125 PPAT untuk menolak membuat akta-akta dalam hal-hal tertentu yang dapat merugikan pihak lain atau menyalahi ketentuan (Pasal 39 ayat (1)).

Mengingat ketentuan tersebut, akta PPAT dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan, maka PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan dengan mencocokkan data yang terdapat dalam sertifikat dengan daftar yang ada di Kantor Pertanahan. Di samping itu, PPAT wajib menyampaikan akta yang telah dibuatnya beserta dokumen-dokumen yang bersangkutan dalam waktu tujuh hari kerja setelah penandatanganan akta kepada Kepala Kantor Pertanahan. Kewajiban ini hanya terbatas pada penyampaian akta dengan berkas-berkasnya kepada Kantor

---

<sup>93</sup> Soelarman Brotosoelamo, *Aspek Teknis Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah*, Deputy Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Makalah Seminar, Yogyakarta 13-09-1997, Hlm.: 9.

Pertanahan, kegiatan selanjutnya serta penerimaan sertifikatnya menjadi urusan pihak yang berkepentingan.

Menurut Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang mengatur sanksi, menyebutkan bahwa:<sup>94</sup> “PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya melanggar ketentuan dalam peraturan pemerintah ini atau peraturan pelaksanaan akan dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak menutup kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut”.

Fungsi dan peran PPAT sangatlah strategis karena akta yang dibuatnya dapat dipergunakan sebagai dokumen sumber. Sehubungan dengan hal itu, ia dituntut untuk melakukan penelitian secara cermat. Ia bahkan dapat menolak untuk membuat akta yang dimintakan kepadanya. Oleh karena itu, dapat dikatakan bahwa PPAT mempunyai peran ganda dalam menangani tugasnya, yaitu di samping mempunyai tugas utama membuat akta baik akta peralihan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan, dan akta tanah lainnya, ia juga mempunyai tugas dalam bentuk tanggung jawab moral untuk memberikan penyuluhan hukum dalam wujud memberikan konsultasi dan pengertian kepada masyarakat yang datang kepadanya yang akan melakukan perbuatan hukum berkaitan dengan tanah miliknya sehingga sesuai hukum yang berlaku. Dengan begitu, kedua belah pihak akan mendapatkan

---

<sup>94</sup> Lihat Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

keuntungan. Masyarakat menjadi lebih sadar hukum dan PPAT sebagai pejabat umum terhindar dan resiko gugatan di pengadilan.

Dalam kaitannya dengan kedudukan PPAT, disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 pada tanggal 5 Maret 1998 (tentang Peraturan Jabatan PPAT) membuat kedudukan PPAT sebagai satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah, kecuali akta lelang yang dibuat oleh pejabat lelang, semakin kokoh. Di samping itu, saat ini juga telah dihasilkan berbagai peraturan di bidang pertanahan yang meliputi aspek perkreditan modern, hak pemilikan tanah untuk perumahan bagi Warga Negara Asing (WNA), ketentuan uang pemasukan negara, sertifikat tanah dan prosedurnya, di mana peraturan itu tertuang dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah maupun peraturan menteri yang tidak lain bertujuan untuk peningkatan pelayanan bagi masyarakat agar terhindar dari permasalahan yang menyangkut sengketa tentang perjanjian peralihan hak atas tanahnya.

Bangsa Indonesia untuk pertama kalinya mempunyai dasar perundangan untuk menyusun lebih lanjut hukum agraria/hukum tanah nasionalnya sebagai perwujudan dari Pancasila, berlandaskan Undang-Undang Dasar Proklamasi, Undang-Undang Dasar 1945. Dan kemudian untuk pertama kalinya juga bangsa Indonesia mempunyai suatu lembaga pendaftaran tanah dalam sejarah pertanaan di Indonesia yang uniform dan berlaku secara nasional, sebagai konsekuensi berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yang kemudian disempurnakan dengan

Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, L.N. 1997 No. 59, tanggal 8 Juli 1997 dan baru berlaku pada tanggal 8 Oktober 1997 (disebutkan Pasal 66) sebagai perintah dari Pasal 19 UUPA, yang berbunyi sebagai berikut bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan pemerintah.<sup>95</sup>

Dengan demikian semakin jelas bahwa dengan terbentuknya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 ini telah memperkaya ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu dengan diterbitkannya sertifikat hak atas tanah maka kepada pemiliknya diberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum. Di zaman informasi ini maka kantor pertanahan sebagai kantor garis depan haruslah terpelihara dengan baik setiap informasi yang diperlukan untuk sesuatu bidang tanah, baik untuk pemerintah sendiri sehingga dapat merencanakan pembangunan Negara dan juga bagi masyarakat sendiri informasi itu penting untuk dapat memutuskan sesuatu yang diperlukan dimana terlibat tanah, yaitu data fisik dan yuridisnya termasuk untuk satuan rumah susun informasi tersebut bersifat terbuka untuk umum artinya dapat diberikan informasi apa saja yang diperlukan atas sebidang tanah/bangunan yang ada. Sehingga untuk itu perlulah tertib administrasi pertanahan dijadikan suatu hal yang wajar.<sup>96</sup>

---

<sup>95</sup> A.P. Parlindungan, Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP. 24 tahun 1997 Dilengkapi Dengan Peraturan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah/PP 37 Tahun 1998), Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1999, Hlm.: 1

<sup>96</sup> Ibid, Hlm.: 2

Dari ketentuan PP Nomor 24 tahun 1997 ini maka ada beberapa hal lain yang dapat juga sebagai obyek konversi ataupun bukti-bukti yang dapat diteruskan untuk dijadikan sertifikat tanah. Ketentuan PP 24 tahun 1997 ini selain mempertegas apa yang dapat dikonversi menjadi hak-hak menurut UUPA, juga ada beberapa peristiwa hukum kalau dibiarkan tidak diperhatikan akan menjadi sumber konflik-konflik dimasa yang akan datang dan atas tanah-tanah tersebut dikategorikan dimungkinkan juga untuk dikonversi. Kesemuanya ini terjadi karena pertimbangan praktis untuk mengurangi kemungkinan-kemungkinan kesulitan dimasa-masa yang akan datang.

PP Nomor 24 tahun 1997 mengantisipasi beberapa kesulitan dan demikian juga hak-hak yang dapat dikonversi menjadi hak menurut UUPA, demikian juga beberapa kegiatan perekaman dari peralihan hak-hak atas tanah yang tidak dikembangkan dengan berpijak pada PP 10 Tahun 1961, hal ini dapat kita kenal dari sejumlah perekaman ataupun pewarisan, lelang ataupun hak-hak yang merupakan hak-hak awali. Pelaksanaan peralihan hak yang tidak berdasarkan ketentuan PP 10 tahun 1961 tersebut dari seseorang/badan kepada seseorang/badan lainnya cukup disahkan oleh Kepala-Kepala Desa/Lurah dan diketahui oleh camat ataupun dengan suatu "Akta" yang dibuat oleh camat tanpa ada suatu pendaftaran disuatu buku induk. Demikian pula ada akta-akta notaries yang membuat peralihan hak atas tanah karena belum terdaftar menurut PP 10 tahun 1961 sampai sekarang masih dipermasalahkan

hak-hak dari para camat tersebut dalam membuat akta peralihan yang dimaksud, ataupun validitasnya oleh karena tidak ada satu peraturanpun yang mendukungnya.<sup>97</sup>

Kemudian apakah akta peralihan yang dibuat para kepala desa/lurah tersebut juga otentik, dan sekaligus menjamin keabsahan tanda tangan dari mereka yang melaksanakan transaksi tersebut, demikian juga sahnya tanda tangan dari para camat tersebut dalam kedudukannya sebagai camat kepala wilayah atau cemat sebagai PPAT dalam ketentuan PP 10 tahun 1961 memang disebutkan tentang PPAT apakah camat ataupun notaries ataupun yang diangkat secara khusus untuk pembuatan akta oleh pejabat (PPAT) tetapi tidak menyebutkan bahwa mereka secara implicit telah membuat akta-akta yang otentik. Disini dapat dilihat bahwa kewenangan para PPAT terbukti PP 10 Tahun 1961 maupun PMA 10 tahun 1961 dan kini digantikan dengan ketentuan PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah.<sup>98</sup>

Dengan diterbitkannya peraturan yang positif tentang PPAT tersebut yang diatur dalam ketentuan PP Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan jabatan Pejabat pembuat Akta tanah, maka dengan demikian PP 24 tahun 1997 telah dapat mengakomodir hak-hak yang dibuat oleh para kepala desa, camat, pernyataan saksi-saksi dan lain-lain pernyataan/peristiwa hukum sehingga akan mengakhiri atau setidaknya akan mengurangi ketidakpastian sesuatu hak atas tanah. Dengan demikian tujuan UUPA tidak lain adalah untuk meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang akan merupakan alat untuk mencapai

---

<sup>97</sup> Ibid, Hlm.: 4

<sup>98</sup> Ibid., Hlm.: 5

kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyatnya, juga untuk meletakkan dasar-dasar kesatuan dan kesederhanaan hukum pertanahan serta meletakkan dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.<sup>99</sup>

Pasal 1 ayat (1) PP Nomor 37 tahun 1998 menyebutkan sebagai berikut bahwa Pejabat pembuat Akta tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Pasal 2 ayat (2) PP 37 tahun 1998 disebutkan bahwa perbuatan hukum yang dapat dilakukan PPAT adalah:<sup>100</sup>

1. Jual-Beli;
2. Tukar-Menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
5. Pembagian hak Bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/hak Pakai Atas tanah Hak Milik;
7. Pemberian hak tanggungan;
8. Pemberian Kuasa Membebaskan hak tanggungan.

Dari ketentuan Pasal 2 PP Nomor 37 tahun 1998 ini semakin jelas oleh karena diperinci apa yang dimaksud dengan mutasi hak, pendirian hak baru dan hak tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan tersebut sebagai kewenangan PPAT membuat akta tanah yang diberi kedudukan sebagai akta otentik, karena PPAT sebagai mana juga seorang notaries adalah pejabat umum. Dan tentunya akta otentik yang dibuat oleh pejabat umum telah memenuhi persyaratan hukum yang

---

<sup>99</sup> Ibid.

<sup>100</sup> Lihat Pasal 2 ayat (2) PP 37 Tahun 1998.

mengaturnya. Dan seperti yang dijelaskan oleh Pasal 1 PP 24 tahun 1997 bahwa pejabat pembuat akta tanah selanjutnya yang disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Dapat kita lihat pada Pasal 6 ayat (2) PP 24 tahun 1997 disebutkan sebagai berikut:<sup>101</sup> “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, kepala kantor pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tersebut menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan”.

Kemudian Pasal 7 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 menyebutkan sebagai berikut:<sup>102</sup>

1. PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh menteri;
2. Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil menteri dapat menunjuk PPAT sementara;
3. Peraturan jabatan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan peraturan pemerintah (PP Nomor 37 tahun 1998).

Dan untuk pertama kali dalam sejarah kedudukan PPAT diatur dalam berbagai Undang-undang dan Peraturan Pemerintah. Dan kalau selama ini bagi notaries yang merangkap PPAT maka mereka dalam pelaksanaan tugas dan administrasinya

---

<sup>101</sup> Lihat Pasal 6 ayat (2) PP 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>102</sup> Lihat Pasal 7 PP 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

mempergunakan ketentuan dari peraturan jabatan notaris No. 37 tahun 1998 (S1860-3).

Satu hal yang tegas menyebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum dan demikian pula akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik. Dan dari pernyataan tersebut maka dengan dinyatakan PPAT adalah pejabat umum, konsekuensinya akta-akta yang dibuatnya adalah akta otentik.

Dan yang dimaksud dengan akta otentik, bahwa jika terjadi suatu masalah atas akta PPAT tersebut pengadilan tidak perlu memeriksa kebenaran isi akta tanah tersebut, ataupun tanggal ditanda tangannya dan demikian juga keabsahan dari tanda tangan dari pihak-pihak asal saja tidak dapat dibuktikan adanya pemalsuan, penipuan maupun lain-lain kemungkinan akta tanah tersebut dapat dinyatakan batal ataupun harus dinyatakan batal.

Sekalipun demikian, apabila PPAT meragukan wewenang seseorang untuk mengalihkan hak milik atas tanah, ia selalu dapat meminta kesaksian kepala desa dan seorang anggota pemerintah desa tempat di mana tanah terletak; sedangkan apabila tanah yang akan dialihkan itu belum dibukukan sehingga belum bersertifikat, maka kehadiran kepala desa dan seorang anggota pemerintahan desa menjadi keharusan. Keharusan kehadiran kepala desa dan seorang anggota pemerintahan desa dalam hal seperti itu mempunyai maksud bahwa di samping sebagai saksi adanya peristiwa

hukum peralihan hak atas tanah, mereka sekaligus juga menjamin bahwa tanah yang akan dialihkan benar-benar sebagai tanah kepunyaan si penjual.<sup>103</sup>

Dengan lain perkataan bahwa peraturan pelaksanaan tentang peralihan hak atas tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tersebut mengubah secara mutlak kedudukan dan fungsi kepala desa dalam peralihan hak atas tanah. Bila sebelumnya peralihan hak atas tanah menurut hukum adat harus dengan dukungan (*medewerking*) kepala desa/kepala suku agar perbuatan itu terang dan sahnya (*rechtsgeldigheid*) ditanggung kepala desa/kepala suku tersebut, maka sekarang kedudukan dan fungsinya berubah bukan sebagai pihak yang menyelesaikan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah, melainkan hanya sebagai saksi dan perannya diambil alih oleh PPAT.<sup>104</sup>

Tetapi sebaliknya, apabila tanah yang dialihkan tersebut sudah mempunyai sertifikat, yang artinya telah mempunyai alat bukti yang sah sesuai UUPA, maka saksi-saksinya tidak harus kepala desa dan pamong desa. Orang lain bisa menjadi saksi asal memenuhi syarat sebagai saksi pada umumnya, misalnya dapat ditunjuk pegawai dan kantor PPAT yang bersangkutan sebanyak dua orang dan ini akan lebih praktis dan mudah. Demikianlah ketentuan Pasal 22 dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 yang menyatakan bahwa:<sup>105</sup> Akta PPAT harus dibacakan/dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-

---

<sup>103</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 70

<sup>104</sup> Iman Soetignjo, Politik Agraria.....Op.cit., Hlm.: 61.

<sup>105</sup> Lihat Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998.

kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT.

Dari uraian di atas, maka timbul suatu persoalan dengan adanya ketentuan tersebut, apakah jual beli tanah yang tidak dilakukan di depan PPAT, misalnya hanya di depan kepala desa, sah atau tidak dalam arti mengakibatkan beralihnya hak atas tanah kepada pembeli, dan dalam hal ini ditemui beberapa persoalan yaitu:

1. Apakah mengharuskan jual beli tanah dibuktikan dengan akta PPAT itu pada hakekatnya juga memuat keharusan bahwa jual beli itu dilakukan di hadapan pejabat tersebut. Atas dasar pertimbangan itu, maka perbuatan yang tidak dilakukan di depan PPAT bukanlah jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pembeli. Dalam hubungan ini berfungsi sebagai sanksi yang harus dianggap sebagai petunjuk bahwa ketentuan merupakan peraturan yang diadakan demi ketertiban umum (*openbare orde*) yang kalau dilanggar membawa akibat bahwa perbuatan yang dilakukan akan menimbulkan akibat hukum yang tidak dikehendaki oleh pihak-pihak yang bersangkutan, tegasnya tidak akan melahirkan jual beli. Paling jauh baru menimbulkan perjanjian jual beli yang perlu diikuti jual beli yang sebenarnya di mana harus dilakukan di hadapan PPAT.<sup>106</sup>
2. Apakah dalam rangka peralihan hak atas tanah yang bertujuan memberikan alat pembuktian yang kuat kepada pembeli untuk dapat mendaftarkan atau mencatat peralihan sesuatu hak atas tanah, di mana untuk syarat pendaftarannya harus ada

---

<sup>106</sup> Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan .....Op.Cit., Hlm.: 72-73

bukti jual belinya. Bukti itu harus berupa akta yang dibuat oleh PPAT. Dengan sendirinya PPAT hanya akan membuat akta jual beli yang dilakukan dihadapannya. Tetapi biarpun demikian, hal itu tidak berarti bahwa jika tidak dilakukan di hadapan PPAT suatu jual beli tanah yang memenuhi syarat materiil (baik mengenai penjual, pembeli, maupun tanahnya) menjadi tidak sah, artinya bukan sesuatu perbuatan hukum yang mengakibatkan beralihnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada pihak yang telah membayar harganya. Dan andai kata ada ketentuan demikian masih pula diragukan apakah akan mempunyai kekuatan hukum karena hal itu harus diatur dengan undang-undang. Dan jika terjadi pelanggaran yang dimaksudkan, jual beli menjadi tidak sah. Maka ketentuan peraturan tersebut diadakan dengan tujuan agar para pihak menolak melakukan perbuatan itu, dengan harapan semua jual beli (peralihan hak atas tanah) dilakukan di depan PPAT.<sup>107</sup>

Walaupun peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan di hadapan PPAT memang tidak ada sanksinya bagi para pihak, namun para pihak akan menemui kesulitan praktis yakni penerima hak tidak akan dapat mendaftarkan peralihan haknya sehingga tidak akan mendapatkan sertifikat atas namanya. Oleh karena itu, jalan yang dapat ditempuh adalah mengulangi prosedur peralihan haknya di hadapan PPAT. Tetapi, cara ini tergantung dan kemauan para pihak. Kesulitan akan muncul manakala

---

<sup>107</sup> Achmad Chulaemi. *Hukum Agraria: Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahannya*, Penerbit BP UNDIP, Semarang, 1994, Hlm.: 120.

pihak pertama atau ahli warisnya menolak atau telah pindah ke tempat lain sehingga pengulangan perbuatan hukum peralihannya tidak dapat dilakukan.

Kemudian istilah PPAT muncul secara tegas sejak dikeluarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 Tentang Bentuk Akta, yang dalam Pasal 1 disebutkan bahwa:<sup>108</sup> “Akta-Akta yang dimaksud dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah harus dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan mempergunakan formulir-formulir (daftar isian) yang contoh-contohnya terlampir dalam peraturan yang bersangkutan”.

Kemudian berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, diatur mengenai daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu terdapat pada Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2). Dengan demikian, maka daerah kerja PPAT adalah wilayah kerja kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.<sup>109</sup>

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri (dahulu), PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu, untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT. Apabila formasi PPAT untuk suatu daerah kerja PPAT sudah terpenuhi, maka

---

<sup>108</sup> Sumardji, Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1961 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi VIII, Mei 1997, Hlm. 76

<sup>109</sup> Pasal 12 ayat (1) dan ayat (2), Pasal 13 ayat (1) dan ayat (2) dan Pasal 14 ayat (1) dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Menteri Agraria/Kepala bnda Pertanahan menetapkan wilayah tersebut tertutup untuk pengangkatan PPAT.<sup>110</sup>

Keberhasilan pelaksanaan UUHT bergantung pada tersedianya sumber daya manusia selaku aparat pelaksana undang-undang tersebut sesuai fungsi dan tugas masing-masing. Fungsi adalah peran dan pihak-pihak tertentu dalam melaksanakan hak dan kewajiban sesuai bidang tugasnya masing-masing dalam melaksanakan sesuatu aturan (UUHT). Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat PPAT) dan Badan Pertanahan Nasional (disingkat BPN) merupakan salah satu pejabat atau instansi yang mempunyai fungsi dan peran yang sangat penting dalam pelaksanaan UUHT. Apabila kita cermati UUPA di dalamnya tidak diatur mengenai PPAT yang mempunyai tugas khusus untuk membuat akta-akta mengenai tanah. Penyebutan PPAT pertama kali disinggung dalam Pasal 19 PP No. 10/1961 namun hanya dengan nama “penjabat” (tanpa kata-kata “Pembuat Akta Tanah”). Pasal 19 Pp 10/1961 intinya menyatakan bahwa semua perbuatan hukum yang bermaksud memindahkan hak atas tanah atau menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan hutang hams dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh atau di hadapan “penjabat” yang ditunjuk oleh menteri (waktu itu Menteri Agraria).<sup>111</sup>

---

<sup>110</sup> Sri Winarsih, Pengaturan Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Umum, *Yuridika*, Volume No.2 Maret 2002, Hlm. 176

<sup>111</sup> M. Khoidin, *Problematika Eksekusi Sertifikat Hak Tanggungan*, Penerbit LaksBang Pressido, Yogyakarta, 2005, Hlm. 47-48

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria No. 10/1961 tentang siapa saja yang dapat diangkat sebagai “penjabat” dan Peraturan Menteri Agraria No. 11/1961 yang mengatur tentang bentuk akta. Dalam PMA No. 10/1961 pejabat pembuat akta yang dimaksud oleh Pasal 19 PP No. 10/1961 masih disebut dengan “penjabat” saja.<sup>112</sup> Penyebutan nama PPAT secara lengkap baru terdapat dalam PMA No. 11/1961 yang secara tegas disebut dengan “Penjabat Pembuat Akta Tanah” (masih tetap memakai kata “Penjabat”).

Sebagai “penjabat” maka kedudukan PPAT tidak lebih dan seorang yang memegang jabatan, dan PPAT bukan sebagai pejabat yang mandiri. Artinya sebagai “penjabat” maka PPAT hanya sebagai seorang yang diperbantukan dalam menjalankan tugas Menteri Agraria yang merupakan pejabat utama dalam pembuatan akta. Jadi, tugas pokok PPAT menurut PP 10/1961 adalah membantu Menteri Agraria untuk membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah.<sup>113</sup> Karena statusnya hanya sekedar sebagai “penjabat” maka pengaturan mengenai keberadaan PPAT cukup dituangkan dalam suatu Peraturan Menteri (PMA No. 10/1961).

Berkaitan dengan pembuatan akta mengenai perbuatan hukum untuk menjaminkan hak atas tanah, maka PMA No. 15/1961 memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta pembebanan dan pendaftaran hipotik serta

---

<sup>112</sup> J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku I*, CitraAditya Bakt., Bandung, 2002, Hlm. 107.

<sup>113</sup> J. Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta, 2001, Hlm. 85.

creditverband. Karena hanya berkedudukan sebagai “penjabat” maka status akta yang dibuat oleh PPAT diragukan otentisitasnya karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata yang mengatur mengenai akta otentik. Di samping itu di dalam berbagai peraturan yang mengatur PPAT tersebut tidak ada ketentuan yang secara tegas menyebutkan bahwa akta-akta yang dibuat PPAT adalah akta otentik.

Status PPAT sebagai “penjabat” itu kemudian ditingkatkan dalam UU No. 16/1985 Tentang Rumah Susun. Pasal 12 ayat 1.b UU No. 16/1985 menegaskan bahwa<sup>114</sup> keberadaan PPAT sebagai “pejabat” (tanpa huruf n) yang berwenang membuat akta pembebanan hak jaminan terhadap bagian rumah susun di atas tanah hak pakai yang berasal dan tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara. Perubahan status dan “penjabat” ke “pejabat” tersebut mengandung arti bahwa pejabat cenderung menunjuk kepada orang yang memegang jabatan tersebut, sehingga mempunyai kedudukan yang mandiri, dan bukan sebagai orang yang diperbantukan untuk menjalankan suatu tugas tertentu.

Selanjutnya dalam UU No. 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT) status dan kedudukan PPAT ditingkatkan lagi dari “penjabat” ke “pejabat” lalu menjadi “pejabat umum”. Pasal 1 ayat (4) UUHT menyatakan bahwa PPAT adalah “pejabat umum” yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas

---

<sup>114</sup> Pasal 12 ayat 1.b Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.

tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang yang berlaku.<sup>115</sup>

Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum itu dikukuhkan kembali dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang ditegaskan di dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, bahwa<sup>116</sup> PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu (Pasal 1 angka 24).

Menurut N.G Yudara<sup>117</sup>, pejabat umum adalah organ negara yang dilengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata. Dan pejabat umum satu-satunya yang ditunjuk oleh Pasal 1868 KUH Perdata adalah notaris berdasarkan P.J.N (Stb. 1860 No. 3). Penyebutan sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) tersebut oleh J.C.H Melis<sup>118</sup> dianggap berlebihan karena sudah sesuai dengan fungsinya seorang pejabat umum (dalam hal ini notaris) adalah melayani masyarakat umum.

---

<sup>115</sup> Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>116</sup> Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

<sup>117</sup> N.G Yudara, Mencermati Undang-Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya, Makalah Dalam Diskusi Diskusi Panel UUHT, Program Studi Notariat, FH Unair, Surabaya, Tanggal 15 Juni 1996, Hlm. 4

<sup>118</sup> M. Khoidin, Op.Cit., Hlm. 49

Untuk memperkuat status dan kedudukan PPAT kemudian dibuat suatu Peraturan Jabatan PPAT yang dituangkan dalam PP No. 37/1998 yang menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun (Pasal 1 angka 1). PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri (sekarang Kepala BPN) untuk suatu daerah kerja tertentu. Untuk melayani masyarakat di daerah yang belum tersedia PPAT, Menteri dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara; dan Kepala Kantor Pertanian sebagai PPAT Khusus. Jabatan PPAT tidak boleh dirangkap oleh profesi advokat/pengacara, pegawai negeri (termasuk hakim dan jaksa), atau pegawai BUMN/BUMD.

PPAT diangkat untuk menjalankan jabatan paling lama sampai usia 65 tahun. Adapun syarat-syarat untuk diangkat sebagai PPAT disebutkan dalam Pasal 6 PP No. 37/1998, yaitu:<sup>119</sup>

1. Berkewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;

---

<sup>119</sup> Pasal 6 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulusan Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria I Badan Pertanahan Nasional.

Mengenai tugas PPAT adalah untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran atas perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu (Pasal 2 ayat 1). Menurut Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3/1997, jenis-jenis akta yang dibuat oleh PPAT adalah:

1. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:
  - a. Akta jual beli;
  - b. Akta tukar menukar;
  - c. Akta hibah;
  - d. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
  - e. Akta Pembagian Hak Bersama;
  - f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
  - g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik;

h. Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.

2. Selain akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Sejak diberlakukan PP No. 24/1997 yang dilengkapi dengan PP No. 37/1998 dan peraturan pelaksana lainnya maka segala perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan PPAT dengan menggunakan formulir khusus sebagaimana yang telah ditentukan dalam PMNA/KBPN No. 3/1997. Apabila suatu perjanjian mengenai tanah tidak dilaksanakan dengan akta yang dibuat oleh PPAT atau dilakukan secara di bawah tangan, maka perjanjian tersebut batal karena tidak memenuhi syarat formal sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengharuskan dengan akta otentik yang dibuat oleh PPAT.

Meski kewenangan PPAT diperoleh dan Pemerintah (Eksekutif) namun jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri yang mempunyai fungsi sebagai berikut, yaitu<sup>120</sup>:

1. Sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan hak tanggungan atas tanah sebagai alat bukti otentik;

---

<sup>120</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca sarjana Unair, Surabaya, 1999, Hom. 149-154.

2. Sebagai pelayan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga PPAT berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pihak yang memerlukan;
3. Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekam dan perbuatan-perbuatan) sehingga PPAT wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di hadapan mereka;
4. Mengesahkan suatu perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi:
  - a. mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum;
  - b. menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.
5. Bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah agar tercipta tertib administrasi pertanahan;
6. Menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah penandatanganan akta-akta tersebut, serta mengirimkan laporan bulanan mengenai akta-akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan.

Dengan demikian, maka berkaitan dengan pembebanan hak tanggungan, fungsi PPAT adalah sebagai pejabat umum untuk membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Setelah APHT dibuat maka PPAT wajib menyerahkan salah satu salinannya disertai warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan.<sup>121</sup>

---

<sup>121</sup> Pasal 10 ayat (2) dan 13 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Dan apabila PPAT lalai dalam menjalankan tugas dan kewajibannya maka dapat dikenai sanksi administratif berupa pemberian teguran, pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap.<sup>122</sup> Di samping bertugas membuat APHT dan menyerahkannya ke Kantor Pertanahan, PPAT juga bertugas untuk membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan.<sup>123</sup> Pembuatan SKMHT ini merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada PPAT di mana sebelumnya wewenang untuk membuat SKM Hipotik diberikan kepada notaris selaku satu-satunya pejabat umum, yang ditunjuk dalam Pasal 1171 ayat (2) KUHPerdata yaitu bahwa<sup>124</sup> juga diberikan kuasa untuk memberikan hipotek harus dibuat dengan kata otentik. dan 1868 K.U.H Perdata, yaitu bahwa<sup>125</sup> akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat.

Secara umum tugas dan fungsi utama Badan Pertanahan Nasional (BPN) dengan unit pelaksana di tingkat daerah adalah menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana yang diamanatkan Pasal 19 UUPA jo PP No. 10/1961 yang diperbaharui dengan PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah.<sup>126</sup>

---

<sup>122</sup> Pasal 23 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>123</sup> Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>124</sup> Pasal 1171 ayat (2) KUHPerdata.

<sup>125</sup> Pasal 1868 KUHPerdata.

<sup>126</sup> Pasal 19 UUPA jo PP No. 10/1961 yang diperbaharui dengan PP No. 24/1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Untuk lebih jelasnya lagi, maka untuk dapat dimengerti bahwa dalam hal pendaftaran tanah tersebut dibedakan dalam 2 (dua) macam, yaitu:<sup>127</sup>

1. Pendaftaran tanah secara sistemik, yaitu: kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan;
2. Pendaftaran tanah secara sporadik, yaitu kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/ kelurahan secara individual atau massal.

Kemudian untuk sistem pendaftaran tanah yang dikenal selama ini dapat dibedakan menjadi 2 (dua), yaitu:

1. Sistem pendaftaran hak positif, artinya apa yang sudah didaftar itu dijamin sebagai keadaan yang sebenarnya. Pemerintah menjamin kebenaran data yang didaftarkan di mana sebelumnya meneliti kebenaran dan keabsahan setiap warkah yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan dalam suatu daftar. Sistem ini diselenggarakan di negara yang menganut asas hukum itikad baik, yaitu untuk melindungi orang-orang yang dengan itikad baik memperoleh sesuatu hak dan orang yang disangkanya sebagai pemegang hak yang sah.

---

<sup>127</sup> M. Khoidin, Op.Cit., Hlm. 54

Seseorang yang terdaftar sebagai orang yang berhak atas sebidang tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat. Pada sistem positif ini diberikan dua macam kekuatan bukti, yakni kekuatan mutlak dan kekuatan<sup>128</sup> yang berlaku bagi pihak ketiga.<sup>129</sup> Dalam sistem positif ini pemegang hak yang terdaftar dilindungi hukum sebagai pemegang hak yang sah dan tidak dapat diganggu gugat. Yang terdaftar adalah seseorang sebagai pemegang hak atas tanah. Sistem ini dikenal pula dengan sebutan *registration of title*. Kedua, sistem Pendaftaran Negatif, artinya terdaptarnya seseorang dalam daftar umum sebagai pemegang hak belum membuktikan orang tersebut sebagai pemegang hak. Pemerintah tidak menjamin kebenaran isi daftar umum yang diadakan dalam pendaftaran hak. Sistem ini diselenggarakan di negara yang menganut asas hukum *memo plus* yuris, yaitu asas yang bertujuan melindungi pemegang hak yang sebenarnya atas tindakan orang lain yang mengalihkan hak tanpa sepengetahuannya. Pemilik yang terdaftar tidak dilindungi sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum, artinya pendaftaran hak tersebut tidak bersifat mutlak.

---

<sup>128</sup> Sistem ini disebut dengan Sistem Torrens, berlaku di Australia yang menjamin kebenaran dan kepastian dan suatu pendaftaran hak atas tanah dan tidak dapat diganggu gugat. Bagi pemilik tanah yang sesungguhnya jika dapat membuktikan haknya maka akan memperoleh ganti kerugian dan Pemerintah. Lihat, Douglas J Whalan, *The Torrens System in Australia*, The Law Book Co. Ltd, Sidney, 1982, Hlm. 15, Dikutib Dalam: M. Khoidin, *Op.Cit.*, Hlm. 55

<sup>129</sup> Sistem ini dikenal dengan *Sistem Grundbuch*, berlaku di Jerman, yakni pendaftaran hanya berlaku mutlak bagi pihak ketiga, sedang bagi pihak yang sebelumnya kepada siapa dia mengalihkan haknya masih dapat mengajukan tuntutan jika terdapat sebab yang sah untuk membatalkan. Lihat Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria-Depdagri, Jakarta, 1981, Hlm. 42.

Resiko ada pada pembeli/kreditor jika orang yang terdaftar bukan pemegang hak yang sebenarnya. Dengan demikian yang terdaftar bukan haknya akan tetapi peristiwa hukumnya atau peralihan haknya. Sistem ini dikenal dengan istilah *registration of deed*.<sup>130</sup>

Sistem pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia menurut PP No. 24/1997 adalah sistem campuran, yaitu sistem negatif yang mengandung unsur positif. Hal itu terbukti dan adanya surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat (bukan mutlak seperti pada sistem positif). Dalam sistem ini pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak atas tanah dapat melakukan gugatan kepada pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat. Namun jangka waktu pengajuan tuntutan hak itu dibatasi paling lama lima tahun sejak diterbitkan sertifikat tanah. Sistem ini lebih maju dibanding PP No. 10/ 1961 yang tidak memberikan batas waktu kepada pihak ketiga untuk mengajukan tuntutan hak atas kepemilikan seseorang yang namanya tercantum dalam sertifikat hak atas tanah.

Sertifikat tanah memberikan kekuatan pembuktian bagi subyek hukum yang namanya tercantum di dalamnya. Apabila suatu ketika terjadi sengketa perdata di Pengadilan, maka kekuatan hukum suatu sertifikat akan hilang bila terdapat cacat yuridis yang bukan hanya diakibatkan oleh kesalahan petugas Kantor Pertanahan sebagai penerbit, tetapi juga akibat cacat pada akta PPAT yang digunakan sebagai

---

<sup>130</sup> Tjahjo Arianto, Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah, BPN-Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, 2002, Hlm. 13.

alat bukti dan dasar untuk menerbitkan sertifikat atau mencatat perubahan atau pembebanan hak atas tanah tersebut. Dengan demikian suatu sertifikat hak atas tanah dikatakan palsu jika sertipikat tersebut cacat total baik formal maupun materiil. Sertipikat palsu dapat dengan mudah diketahui karena pada waktu akan dilaksanakan perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta PPAT akan diketahui dengan seketika path saat dilakukan pengecekan ke Kantor Pertanahan. Sedang sertipikat asli tapi palsu (Aspal) terjadi jika sertipikat tersebut diterbitkan secara resmi oleh Kantor Pertanahan, dan secara resmi pula merupakan turunan dan buku tanah dan surat ukur yang terdapat di Kantor Pertanahan. Kepalsuan sertifikat tersebut akan diketahui jika terjadi sengketa di pengadilan dan dapat dibuktikan kepalsuannya berdasarkan alat bukti yang sah.<sup>131</sup>

Kemudian fungsi Kantor Pertanahan menurut UUHT adalah melakukan pendaftaran atas hak tanggungan berdasarkan APHT yang dibuat oleh PPAT yang dikirimkan kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama tujuh hari sejak ditandatanganinya akta tersebut. Pendaftaran Hak Tanggungan dilakukan dengan membuatkan buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak alas tanah yang bersangkutan. Tanggal buku tanah hak tanggungan adalah tanggal hari ketujuh setelah penerimaan secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ketujuh itu jatuh pada hari libur, maka

---

<sup>131</sup> M. Khoidin, Op.Cit., Hlm. 56

buku tanah diberi tanggal hari kerja berikutnya. Tanggal buku tanah merupakan tanggal kelahiran hak tanggungan yang bersangkutan.<sup>132</sup>

Sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan, maka Kantor Pertanahan menerbitkan sertifikat hak tanggungan. Pada sampul sertifikat hak tanggungan tercantum irah-irah dengan kata-kata “Demi Keadilan Berdasarkan Ketuhanan Yang Maha Esa”. Sertifikat hak tanggungan tersebut mempunyai kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti grosse akta hipotik sepanjang mengenai hak atas tanah. Sertifikat hak atas tanah yang telah dibubuhi catatan adanya hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak atas tanah, kecuali diperjanjikan lain. Sedang sertifikat hak tanggungan diserahkan kepada pemegang hak tanggungan.<sup>133</sup>

Di samping melakukan pendaftaran pertama atas hak tanggungan, Kantor Pertanahan juga bertugas melakukan pendaftaran atas peralihan hak tanggungan. Pendaftaran beralihnya hak tanggungan dilakukan dengan mencatatnya pada buku tanah hak tanggungan dan buku tanah hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan, serta menyalin catatan tersebut pada sertifikat hak tanggungan dan sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan. Tanggal pencatatan pada buku tanah adalah tanggal hari ketujuh setelah diterimanya secara lengkap surat-surat yang diperlukan bagi pendaftaran beralihnya hak tanggungan dan jika jatuh pada hari libur,

---

<sup>132</sup> Pasal 13 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>133</sup> Pasal 14 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

maka diberi tanggal hari kerja berikutnya. Beralihnya hak tanggungan mulai berlaku bagi pihak ketiga pada hari tanggal pencatatan pada buku tanah tersebut.<sup>134</sup>

Kalau kita melihat dalam Pasal-Pasal UUHT tidak ditemukan satupun ketentuan yang secara tegas mengatur bahwa hak tanggungan harus diberikan dalam suatu akta otentik. Hal itu berbeda dengan hipotik yang dengan tegas dinyatakan bahwa hipotik hanya dapat diberikan dengan suatu akta otentik, kecuali dalam hal-hal yang dengan tegas ditunjuk oleh undang-undang (Pasal 1171 (1) K.U.H Perdata).

Dan bukan hanya itu Pasal 1772 KUHPerdata menyetakan bahwa penjualan, penyerahan serta pemberian suatu piutang hipotik hanya dapat dilakukan dengan suatu akta otentik.<sup>135</sup> Demikian pula dalam jaminan *crediet-verband* pemberiannya harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat di hadapan pegawai yang ditunjuk oleh pemerintah (Pasal 15 Stb. 1908 No. 542).

Dalam Pasal 10 ayat (2) UUHT dikatakan bahwa pemberian Hak Tanggungan dilakukan dengan pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>136</sup> Sedang Pasal 1 angka 5 UUHT menyatakan bahwa APHT adalah akta PPAT yang berisi pemberian hak tanggungan kepada kreditor tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya.<sup>137</sup> Selanjutnya yang dimaksud PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta

---

<sup>134</sup> Pasal 16 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>135</sup> Pasal 1772 KUHPerdata.

<sup>136</sup> 10 ayat (2) Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>137</sup> Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.<sup>138</sup>

Dari semua Pasal di atas tidak satupun yang secara tegas menyebutkan bahwa APHT adalah akta otentik. Penyebutan kata otentik bagi akta-akta PPAT (termasuk APHT) hanya disinggung dalam Penjelasan Umum angka 7 UUHT yang mengatakan:<sup>139</sup> “Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, dan akta lain dalam rangka pembebanan hak atas tanah, yang bentuk aktanya ditetapkan, sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya masing-masing. Dalam kedudukan sebagai yang disebutkan di atas, maka akta-akta yang dibuat PPAT merupakan akta otentik”.

Penjelasan suatu undang-undang bukanlah norma yang berlaku mengikat, sehingga ketiadaan penyebutan secara tegas dalam batang tubuh UUHT menjadikan sebagian kalangan menyangsikan otentisitas APHT. Demikian pula penyebutan PPAT sebagai pejabat umum tanpa literatur dalam suatu undang-undang yang secara khusus mengatur PPAT oleh kalangan notaris dinilai kurang tepat. Mestinya status PPAT sebagai pejabat umum dan kualitas aktanya sebagai akta otentik disebutkan dalam undang-undang yang secara khusus mengatur PPAT. Karena, selama ini, yang dimaksud pejabat umum hanyalah notaris yang diatur dalam Peraturan jabatan

---

<sup>138</sup> Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

<sup>139</sup> Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Notaris (Sib 1860 No.3) yang merupakan peraturan pelaksana dan Pasal 1868 K.U.H Perdata.<sup>140</sup>

Keberadaan PPAT yang tidak diatur dalam undang-undang menjadikan otentisitas akta-akta yang dibuatnya diragukan jika diiii berdasarkan optik hukum perdata. Hal itu berbeda keberadaan dan kedudukan notaris yang diatur dalam undang-undang dan akta-aktanya disebutkan secara tegas sebagai akta otentik. Seperti kita ketahui kualifikasi suatu akta sebagai akta otentik adalah berkaitan dengan masalah pembuktian dalam perkara perdata, sebagaimana disebutkan Pasal 1868 KUH Perdata. Di samping itu otentikasi suatu akta bertujuan untuk memberikan kekuatan eksekutorial pada akta tersebut jika undang-undang menghendaki demikian.<sup>141</sup>

Untuk melaksanakan Pasal 1868 UU.H Perdata maka diciptakanlah lembaga notariat melalui undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan undang-undang. Akta-akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan notaris yang telah memenuhi ketentuan Undang-undang diakui sebagai akta otentik. Belakangan dalam UU No. 4/1996 disebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum, namun tidak diatur secara khusus dalam undang-undang yang mengatur jabatan PPAT seperti notaris. Ketiadaan undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan Undang-undang untuk memayungi jabatan PPAT menjadikan keberadaan PPAT sebagai pejabat umum

---

<sup>140</sup> Wawan Setiawan, *Tanggapan Terhadap RUU Hak Tanggungan dengan benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Makalah Seminar di Surabaya 23 Maret 1996, 1996, Hlm. 4. Lihat juga: N.G Yudhara, *Mencermati UUHT dan Permasalahannya*, Diskusi Panel di Surabaya, 15 Juni 1996, Surabaya, 1996, Hlm. 7.

<sup>141</sup> M. Khoidin, *Op.Cit.*, Hlm. 64

(*openbaar ambtenaar*) menimbulkan suatu persoalan hukum tersendiri dan akta-akta yang dibuat PPM juga diragukan keotentikannya.

Pasal 1868 B.W mengatakan, "*Eei authentieke te ir de zoodanige welke in den wettelijken vorm is erledea, door of ten overstaan van openbare ambletenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaaste alwaar zuiks is geschied*", artinya bahwa agar suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik paling tidak harus memenuhi dua syarat, yaitu : (1) dibuat di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuknya baku); dan (2) dibuat oleh dan atau di hadapan pejabat umum.<sup>142</sup>

Dari bunyi Pasal 1868 B.W tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan yang berisi keharusan terpenuhinya tiga unsur bagi suatu akta otentik, yaitu:<sup>143</sup>

1. Dibuat dalam bentuk oleh undang-undang;

Bentuk akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang artinya undang-undang menentukan bagaimana formulasi dan akta-akta yang dibuat oleh pejabat umum tersebut.

Selama ini undang-undang yang mengatur bentuk-bentuk akta hanya tertuang dalam P.J.N yang di dalamnya memuat secara rinci bagaimana bentuk akta yang harus dibuat oleh notaris, kewajiban menyimpan minuta, kewajiban menerbitkan salinan, kutipan dan grose, serta sanksi-sanksi yang dikenakan

---

<sup>142</sup> Philipus M. Hadjon, Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik, Artikel dalam Harian Surabaya Post, 31 Januari 2001, Surabaya, 2001, Dikutib Dalam: M. Khoidin, Op.Cit., Hlm. 65

<sup>143</sup> Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah FH Unair Surabaya dan INI Pengda Jatim, 1 Juni 1996, Surabaya, 1996, Hlm.12. Lihat juga: R Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Radjawali, Jakarta, 1985, Hlm. 47.

kepada notaris jika terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam pembuatan akta tersebut.

2. Dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum dan

*Openbaar* berarti umum, jika dikaitkan dengan pemerintahan berarti urusan yang terbuka untuk umum atau kepentingan umum.<sup>144</sup>

Urusan yang terbuka untuk umum berarti meliputi semua bidang yang berhubungan dengan publik. Pejabat adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan umum oleh penguasa umum untuk melakukan tugas negara atau Pemerintah.<sup>145</sup>

Pejabat umum (*openbare ambtenaar*) adalah organ negara yang dilengkapi kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekieed*), berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik di bidang hukum perdata.<sup>146</sup> Jadi, seseorang menjadi pejabat umum jika dia diangkat dan diberhentikan oleh (Kepala) Negara dan diberi wewenang oleh negara berdasarkan undang-undang untuk melayani masyarakat dalam hal-hal tertentu.

3. Pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat

---

<sup>144</sup> Algra, et all, *Kamus Istilah Hukum Fockerna Andrea Belanda-Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1983, Hlm. 363.

<sup>145</sup> M. Khoidin, Hlm. 65

<sup>146</sup> N.G Yudhara, *Mencermati UUHT* .....Op.Cit., Hlm. 7.

Pejabat umum tersebut berwenang untuk membuat akta, kewenangan mana diberikan kepadanya oleh negara berdasarkan suatu undang-undang. Kewenangan untuk membuat suatu keputusan dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi dan delegasi kewenangan hat-us didasarkan path suatu undang-undang formal. Jabatan yang melekat path seseorang—melalui atribusi, delegasi atau mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power competence*) kepada yang bersangkutan.<sup>147</sup>

Pejabat umum yang memenuhi syarat yang disebut dalam Pasal 1868 KUHPerdara adalah notaris. Dan dari bunyi Pasal 1 P.J.N tersebut terlihat dengan jelas bahwa notaris adalah pejabat umum satu-satunya (*uitsluitend*) yang 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 grose, salnan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum (*algemene verordening*) tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Pada jabatan notaris terpenuhi semua unsur sebagaimana disebutkan Pasal 1868 KUHPerdara, sehingga akta-akta yang dibuat oleh notaris mempunyai kualitas sebagai akta otentik, kecuali terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam membuat akta tersebut. Notaris menjalankan jabatannya berdasarkan undang-undang, dan bentuk

---

<sup>147</sup> Philipus M Hadjon, dkk, 1994, *Op Cit*, h. 130 dan 139.

akta-aktanya juga telah ditentukan dan diatur dalam P.J.N. Status notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh undang-undang sebagaimana terlihat dan bunyi Pasal 1 P.J.N. Sebagai pejabat umum, notaris diangkat dan diberhentikan kepala negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Notaris diangkat oleh Presiden, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Kehakiman dan HAM.

Memang dalam kalimat terakhir Pasal 1 P.J.N disebutkan bahwa pembuatan akta-akta otentik itu dapat ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain, asal berdasarkan suatu peraturan umum (*algemene verordening*). Kata *algemene verordening* tersebut sebagai peraturan perundang-undangan, sehingga PPAT termasuk sebagai pejabat umum yang dikecualikan oleh Pasal 1 P.J.N dan akta-akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik menurut Pasal 1868 KUH Perdata.<sup>148</sup> PPAT adalah pejabat umum dan aktanya memenuhi syarat Pasal 1868 KUH Perdata, sehingga akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT adalah akta otentik.<sup>149</sup>

Penunjukan pejabat lain (selain notaris) yang dapat membuat akta-akta otentik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 P.J.N dengan tegas dikatakan bahwa harus didasarkan pada suatu undang-undang (*algemene verordening*), bukan peraturan perundang-undangan. Kata *verordening* berarti undang-undang atau peraturan yang setingkat dengan undang-undang. Pada jaman Hindia Belanda produk legislatif tertinggi pada waktu itu adalah *ordonantie* yang kedudukannya sama dengan undang-

---

<sup>148</sup> Irawan Soerodjo, Op. Cit, Hlm. 148.

<sup>149</sup> J. Satrio, Op.Cit., Hlm. 112.

undang. *Ordonantie* merupakan suatu produk hukum hasil kerja sama (atau dibuat bersama-sama) antara Gubernur Jenderal dengan *Volksraad* (parlemen). Pada masa sebelum tahun 1926 di Hindia Belanda belum dibentuk *Volksraad*, sehingga semua produk hukum pada waktu itu hanya dibuat oleh Gubernur Jenderal yang dinamakan *verordening* atau *reglement*, yang kedudukannya setingkat dengan *ordonantie*.<sup>150</sup>

P.J.N dibuat dalam bentuk *reglement*, sehingga kedudukannya setingkat dengan undang-undang. Dengan demikian ketentuan dalam Pasal 1 P.J.N mengenai penunjukan pejabat selain notaris harus didasarkan pada *verordening*, berarti harus dengan undang-undang atau peraturan setingkat undang-undang.<sup>151</sup>

Pejabat selain notaris yang ditunjuk undang-undang adalah sebagaimana disebutkan Pasal 281, 1227, 1405 K.U.H Perdata serta Pasal 143 dan 218 K.U.H Dagang. Untuk perbuatan tertentu, notaris dikecualikan dan tidak berwenang membuat aktanya, yakni hanya pejabat lain itu saja yang berwenang membuatnya, yaitu Pejabat Catatan Sipil (Pasal 4 K.U.H Perdata). Juru sita pengadilan juga diberi wewenang membuat akta mengenai konsinyasi, protes wesel dan cek. Pembuatan akta daftar awak kapal dan hipotik kapal laut (Pasal 375 K.U.H Dagang) menjadi wewenang syahbandar. Sedang Konsul Jenderal berdasarkan Consulair Wet berwenang membuat akta otentik bagi kepentingan warga negara Indonesia. Sedang keberadaan PPAT sebagai pejabat khusus pembuat akta-akta tanah semula ditunjuk

---

<sup>150</sup> Herlien, *Akta Otentik dan Notaris pada Sistem Hukum Anglo-Saxon dan Sistem Hukum Romawi*, dalam Wila Candrawila Supnadi, *Percikan Gagasan Tentang Hukum Ke-III*, Mandar Maju, Bandung, 1998, Hlm. 103.

<sup>151</sup> M. Khoidin, Hlm. 68

berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 10/1961 yang merupakan pelaksana dan PP No. 10/1961. Meski kemudian keberadaan PPAT disebut dalam UU No. 16/1985 dan UU No. 4/1996, namun PPAT tidak diatur secara mandiri dalam undang-undang khusus seperti notaris yang diatur dalam P.J.N. Keberadaan PPAT hanya dikukuhkan dalam suatu Peraturan Pemerintah (vide PP No. 37/ 1998) yang kedudukannya berada di bawah undang-undang.<sup>152</sup>

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa meski disebut oleh dua undang-undang (UURS dan UUHT) namun karena PPAT tidak diatur dalam suatu undang-undang khusus seperti notaris, maka PPAT bukanlah pejabat umum sebagaimana yang dimaksud oleh Pasal 1868 dan Pasal 1 P.J.N. Konsekuensinya, menurut Pasal 1869 KUHPdata jika suatu akta dibuat bukan oleh atau di hadapan pejabat umum atau oleh pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang, maka akta itu bukan akta otentik.<sup>153</sup>

Dengan demikian, maka diperlukan adanya pejabat umum yang ditugaskan oleh undang-undang untuk pembuatan akta otentik sebagaimana diamanatkan Pasal 1868 B.W. Perwujudan tentang perlunya kehadiran Pejabat Umum berdasarkan suatu undang-undang untuk lahirnya akta otentik tidak dapat dihindarkan. Agar supaya suatu tulisan mempunyai bobot akta otentik maka bentuknya harus ditentukan oleh undang-undang. Konsekuensi logisnya adalah bahwa pejabat umum yang melaksanakan pembuatan akta otentik tersebut juga harus diatur dengan undang-

---

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Ibid., Hlm. 69

undang. “Jika kita konsisten dan tetap dalam satu sistem, dengan berpegang pada undang-undang, maka hingga saat ini hanya notaris sajalah yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik. Pejabat yang berwenang menjalankan kekuasaan negara di bidang hukum perdata disebut Pejabat Umum, sedangkan fungsionaris yang secara operasional menjalankan kegiatan Pejabat Umum ditunjuk oleh (Kepala) Negara melalui undang-undang adalah notaris”.<sup>154</sup>

Selanjutnya jika ditinjau dan bentuk akta yang dibuat harus ditentukan oleh undang-undang, ternyata tidak dapat dipenuhi oleh akta-akta yang dibuat PPAT. Memang akta-akta PPAT telah ditentukan secara baku (standar) oleh Pemerintah berdasarkan suatu peraturan. Awalnya mengenai bentuk akta PPAT diatur dalam PMA No. 11 / 1961 lalu diatur dalam Pasal 38 (2) PP No. 24/1997, Pasal 96 PMNA No. 3/1997, yang kemudian ditegaskan lagi dalam PP No. 37/1998. Pasal 21(1) PP No. 37/1998 menyatakan bahwa akta PPAT dibuat dalam bentuk yang ditetapkan oleh Menteri. Penjelasan Pasal 21(1) PP No. 37/1998 menyatakan bahwa untuk memenuhi syarat otentiknya suatu akta, maka akta PPAT wajib ditentukan bentuknya oleh Menteri.

Ketentuan di atas jelas bertentangan dengan Pasal 1868 KUH Perdata yang menyatakan bahwa bentuk suatu akta agar dapat dikualifikasikan sebagai akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang, bukan ditentukan oleh Pemerintah berdasarkan Peraturan Pemerintah atau Peraturan Menteri yang kedudukannya jauh berada di bawah undang-undang. KUH Perdata tidak memberikan delegasi wewenang kepada

---

<sup>154</sup> Herlien, Op.Cit., Hlm. 101-102.

Menteri untuk menentukan bentuk akta otentik, termasuk yang dibuat oleh pejabat selain Notaris (dalam hal ini PPAT sebagai pengecualian). Dengan demikian dilihat dan segi bentuknya yang tidak diatur dalam undang-undang maka akta-akta PPAT tidak memenuhi syarat otentik dus bukan sebagai akta otentik sebagaimana disebutkan Pasal 1868 K.U.H Perdata.

Sri Winarsih mengatakan bahwa akta PPAT tidak tunduk path hukum perdata seperti akta notaris, karena akta yang dibuat oleh atau di hadapan PPAT tidak memenuhi unsur-unsur Pasal 1868 B.W. Di samping itu akta PPAT bukan merupakan keputusan (*beschikking*), karena PPAT bukan Pejabat Tata Usaha Negara sebagaimana disebutkan dalam UU No. 5/1986. Karena akta PPAT tidak tunduk pada hukum perdata dan hukum publik, maka akan menyulitkan jika terjadi sengketa untuk membuktikan apakah akta PPAT itu otentik atau tidak. Sri Winarsih menyarankan, seharusnya bentuk akta PPAT diatur dalam undang-undang sehingga mempunyai kedudukan atau kesejajaran dengan akta notaris yang tunduk pada hukum perdata.<sup>155</sup>

Selama ini terjadi kesalahan dalam menafsirkan soal kebakuan bentuk akta otentik, yakni Pemerintah menafsirkan dengan membuat akta dalam bentuk standar di mana di dalamnya sudah terisi pasal-pasal perjanjian. Di samping itu akta PPAT yang berlaku selama ini tidak memenuhi standar pembuatan akta otentik seperti pada

---

<sup>155</sup> Sri Winarsih, Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah, Tesis, Program Pasca sarjana Unair, Surabaya, 2001, Hlm. 64-65. Lihat juga: Sri Winarsih, Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum, Artikel dalam Majalah Yuridika, Volume 17, No. 2, Maret 2002, Surabaya, 2002, Hlm.186-187.

praktek notaris, karena tidak ada minuta, salinan atau grose dan akta-akta yang dibuat PPAT.

Akta-akta PPAT dibuat dua eksemplar dalam bentuk originali,<sup>156</sup> sedang dua eksemplar lainnya berupa salinan. Berbeda dengan akta akta notariil, di mana minuta aktanya ditandatangani oleh para pihak, notaris dan para saksi lalu disimpan dalam protokol notaris. Minuta akta tersebut bersifat rahasia dan tidak boleh diketahui oleh siapapun kecuali notaris bersangkutan dan pihak (pejabat lain) yang memegang protokol akta. Penerbitan salinan dan grose akta dilakukan oleh notaris yang menyimpan minuta akta tersebut.

Pembakuan bentuk akta-akta PPAT yang dilakukan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk memudahkan PPAT Sementara dan kalangan Camat, yang tidak semuanya mengerti dan menguasai hukum pertanahan dan hukum jaminan. Namun bentuk akta yang standar (baku) tersebut seringkali menyulitkan PPAT dan kalangan notaris yang umumnya melek hukum. Pada umumnya para notaris (yang merangkap PPAT) tidak menggunakan pasal-pasal dalam akta PPAT dan menggantinya dengan rumusan yang dibuat sendiri sesuai keinginan para pihak. Tidak mengherankan jika akta-akta yang dibuat oleh PPAT Notaris banyak coretan (*renvoi*) karena disesuaikan dengan keinginan klien.

---

<sup>156</sup> Akta-akta PPAT original ini ditandatangani oleh para pihak, PPAT dan saksi-saksi, dan dapat dipegang oleh para pihak yang tercantum dalam akta. Akta-akta originali ini tidak dapat disebut sebagai minuta, karena berada di tangan para pihak, bukan disimpan dalam protokol PPAT bersangkutan.

Kondisi seperti ini jelas tidak praktis dan tidak memenuhi aspek kepastian dalam pembuatan suatu akta karena banyaknya coretan-coretan tersebut. PPAT dan kalangan Notaris menghendaki agar mereka diberi kebebasan menentukan sendiri bentuk, isi dan cara menuangkan pasal atau klausula dalam akta PPAT. Sehingga akan tersedia pilihan bagi notaris yang sudah berpengalaman membuat akta untuk menyusun sendiri rumusan akta PPAT sesuai kebutuhan praktek. Sedang bagi PPAT Sementara (para Camat) yang tidak berpengalaman dan mengalami kesulitan untuk menyusun pasal-pasal dalam akta PPAT, mereka dapat menggunakan akta-akta PPAT bentuk baku yang disediakan oleh Pemerintah.<sup>157</sup>

Agar akta yang dibuat PPAT (termasuk APHT) memenuhi syarat otentisitas sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata, ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu sebagai berikut:<sup>158</sup>

1. Jabatan PPAT dihapus dan untuk selanjutnya pembuatan APHT hanya diberikan kepada notaris sebagai satu-satunya pejabat umum pembuat akta otentik sebagaimana yang ditunjuk oleh undang-undang (vide P.J.N).<sup>159</sup> Pada masa sebelum lahirnya UUHT, akta hipotik dibuat oleh notaris. Demikian pula di Belanda para notaris merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang

---

<sup>157</sup> Wawan Setiawan, Tanggapan... *Op Cit.* Hlm. 9.

<sup>158</sup> M. Khoidin, *Op.Cit.*, Hlm. 72-74

<sup>159</sup> Dalam UU Jabatan Notaris No. 30 Tahun 2004 Notaris juga diberi kewenangan untuk membuat akta di bidang Pertanahan (Pasal 15 ayat 2.f), namun ketentuan n diperkirakan tidak dapat berjalan dalam praktek di lapangan karena adanya penolakan dan Badan Pertanahan Nasional. Di samping itu Pemerintah dan Pembuat UU tidak konsisten karena tidak menghapus jabatan PPAT setelah kewenangan membuat akta di bidang pertanahan diberikan kepada Notaris oleh UU Jabatan Notaris tersebut.

membuat akta untuk setiap perjanjian atau perbuatan hukum, termasuk akta hipotik dan akta transaksi mengenai tanah.

Memang, sebelum berlakunya B.W (yang di dalamnya mengatur hipotik) pejabat yang membuat akta hipotik adalah Pejabat Balik Nama (*Overschrijvingsambtenaar*) berdasarkan *Overschryvingsordonansi* (Stb. 1834, No. 27). Pada waktu itu yang menjabat sebagai *Overschr* adalah *Commissaris Raad van Justitie* atau *Hoofd van Gewestelijk Bestuur*. Kemudian berdasarkan *Gouvernementsbesluit* No. 12 Tahun 1947 (Stb 1947 No. 53) Kepala Kantor Kadaster ditunjuk sebagai satu-satunya *Overschrijvingsambtenaar*, sehingga dia mempunyai dua tugas, yakni sebagai Kepala Kantor Kadaster dan sebagai *Overschrijvingsambtenaar*.<sup>160</sup> Sedang untuk pembuatan akta Credietverband ditugaskan kepada Pejabat Kantor Gubernemen (*Couvernement*) yang ditunjuk oleh Kepala Pemerintahan (Stb. 1908 No. 542 Pasal 15, jo Stb. 1909 No. 584). Penunjukan pejabat dan pelaksanaan tugas pembuatan akta Credietverband oleh pejabat tersebut diatur dengan peraturan setingkat undang-undang (*i.c reglement*).

Penunjukan *Overschryvingsambtenaar* sebagai pejabat pembuat akta hipotik bersifat sementara karena pada waktu itu B.W dan P.J.N belum dibentuk. Setelah B.W dan P.J.N diterbitkan pada tahun 1848 dan 1860 maka pembuatan akta hipotik dilakukan oleh notaris, namun karena pada waktu itu

---

<sup>160</sup> Budi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya* Jilid II, Djambatan, Jakarta, 1971, Hlm. 8.

para notaris belum tersebar ke seluruh Hindia Belanda maka di beberapa daerah pembuatan akta hipotik tetap dilakukan oleh *Overschr* Namun pada dasarnya pelimpahan tugas kepada *Oversch* dalam pembuatan akta hipotik hanya bersifat sementara, dan untuk selanjutnya berdasarkan P.J.N hanya menjadi kewenangan notaris selaku satu-satunya pejabat umum sebagai mafia disebutkan Pasal 1868 B.W dan Pasal 1 P.J.N. Dengan demikian penunjukan PPAT sebagai pembuat Akta Hipotik (dan untuk seterusnya membuat APHT) adalah bertentangan dengan Pasal 1868 B.W dan Pasal 1 P.J.N (Sekarang dengan Pasal 15 UU Jabatan Notaris No. 30 Tahun 2004).

Kalangan notaris pun juga menghendaki agar pembuatan akta-akta tanah yang selama ini dilakukan oleh PPAT diberikan sepenuhnya kepada notaris dengan menghapus jabatan PPAT. Irawan Soerodjo mengatakan bahwa oleh karena jabatan PPAT tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA, dan Pasal 19 PP No. 10/1961 juga tidak secara tegas menyebut PPAT, maka Menteri Agraria tidak perlu membentuk lembaga (jabatan) baru yaitu PPAT. Alasannya, karena di samping jabatan PPAT bukan merupakan hal yang sangat perlu untuk dibentuk saat itu, path dasarnya jabatan Notaris dapat melakukan fungsi dan tugas Pejabat sebagaimana dimaksud PP No. 10/1961, yaitu membuat akta-akta dengan mengkonstatir perjanjian antara para pihak yang obyeknya mengenai tanah).<sup>161</sup>

---

<sup>161</sup> Irawan Soerodjo, *Op Cit.*, Hlm. 159.

Agar jasa notaris dalam pembuatan akta-akta tanah dapat menjangkau seluruh lapisan masyarakat, maka pengangkatan notaris dilakukan secara merata untuk seluruh wilayah kecamatan di Indonesia. Dan para kandidat notaris yang saat ini menunggu (antri) di Departemen Kehakiman dan HAM untuk diangkat sebagai Notaris, mereka dapat ditempatkan di seluruh kecamatan di Indonesia sampai mencukupi kebutuhan. Apabila belum mencukupi maka UU No. 33/1954 (LN 1954 No. 101) Tentang Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara difungsikan dengan mengangkat wakil notaris atau wakil notaris Sementara di kota-kota kecamatan yang tidak ada notarisnya. notaris atau wakil notaris sementara itu cukup dilakukan oleh Ketua Pengadilan Negeri setempat.

2. Apabila keberadaan PPAT hendak dipertahankan maka kedudukannya ditingkatkan dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang khusus seperti pada jabatan Notaris. Pengaturan keberadaan PPAT dapat pula disatukan dengan Notaris dalam satu undang-undang khusus yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT. Sedang untuk mengisi kekosongan jabatan PPAT di kota kecamatan, maka Camat untuk sementara dapat ditunjuk sebagai PPAT. Bahkan dalam PP No. 24/1997 kepala desa juga dapat ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Dengan catatan jika di kota kecamatan atau desa bersangkutan telah diangkat seorang PPAT tetap maka PPAT Sementara yang dijabat Camat harus dihapus. Tidak seperti yang terjadi saat ini di mana di suatu

kecamatan sudah diangkat PPAT tetap, namun Camat di wilayah tersebut masih menjabat PPAT Sementara, bahkan sampai Camat penggantinya pun juga ikut menjabat PPAT Sementara.

Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara dapat diangkat dari para Sarjana Hukum yang mempunyai pengalaman dalam pekerjaan notaris, misalnya para pegawai notaris, atau dan Mahasiswa Notariat yang telah menyelesaikan beberapa mata kuliah tertentu terutama yang berkaitan dengan pembuatan akta-akta notariil. Keberadaan Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara menurut UU No. 33 Tahun 1954 telah dihapus oleh UU Jabatan Notaris No. 30 Tahun 2004. Dalam UU No. 30 Tahun 2004 dibentuk jabatan baru, yaitu Pejabat Sementara Notaris dan Notaris Pengganti Khusus, di samping Notaris dan Notaris Pengganti yang sebelumnya sudah ada. Hanya saja tugas dan kewenangan Pejabat Sementara Notaris dan Notaris Pengganti Khusus tidak sama dengan Wakil Notaris dan Wakil Notaris Sementara sebagaimana yang diatur dalam UU No. 33 Tahun 1954.

Namun dalam UU No. 30 Tahun 2004 yang disahkan pada tanggal 6 Oktober 2004 hanya mengatur jabatan notaris, sedang jabatan PPAT tidak diintegrasikan dalam UU No. 30 Tahun 2004 dan hingga saat ini masih diatur dalam PP No. 38/1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.

## **B. Akibat Hukum Terhadap Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Mengalami Cacat Hukum**

Jenis perjanjian peralihan hak atas tanah yang berpotensi konflik/bermasalah yang sering ditangani oleh PPAT dapat disebut juga dengan perjanjian peralihan hak atas tanah yang mengalami cacat hukum, hal tersebut antara lain disebabkan karena 2 (dua) hal, yaitu:<sup>162</sup>

### **1. Syarat-Syarat Tertulis Tidak Terpenuhi**

#### **a. Sertifikat Tanah yang Menjadi Objek Perjanjian Sedang Menjadi Agunan Bank**

Contohnya: A dan B datang kepada PPAT-Notaris, akan mengadakan jual beli tanah. A hendak menjual tanahnya kepada B sebagai pelunasan utangnya di masa lalu. A tidak membawa sertifikat tanah tersebut karena masih dijadikan agunan kredit pada bank. Menghadapi hal ini PPAT-Notaris tidak dapat melayani permohonan pembuatan akta jual beli seperti yang di mohonkan oleh kedua belah pihak.

Berdasarkan pertimbangan bahwa PPAT-Notaris selain sebagai pejabat pembuat akta tanah juga sebagai penasihat hukum, maka alternatif-alternatif tindakan yang ditempuh oleh PPAT-Notaris adalah sebagai berikut.

- 1) Menyarankan agar A melunasi utangnya pada bank agar sertifikat dapat diperoleh kembali, selanjutnya dijual belikan.
- 2) Karena kondisi keuangan penjual tidak mungkin melunasi utangnya, maka PPAT-Notaris menyarankan agar pembeli melunasi terlebih dahulu utang A di bank yang nantinya dapat diperhitungkan sebagai harga jual

---

<sup>162</sup> J. Kartini Soedjendro, Perjanjian ..... Op.Cit., 115-121

tanah tersebut. Setelah sertifikat diperoleh, maka keduanya membawa sertifikat tersebut ke hadapan PPAT-Notaris untuk melakukan transaksi jual belinya.

- b. Sertifikat Tanah yang Menjadi Objek Perjanjian Masih dalam Permohonan Hak
- c. Sertifikat atas Nama Orang Lain dan Pembeli Belum Cukup Umur
- d. Jual Beli Tanah Sawah
- e. Jual Beli Bangunan di Atas Tanah Hak Guna Bangunan (HGB)

Seseorang hendak menjual tanah dan bangunan di mana tanah tersebut merupakan tanah Hak Guna Bangunan (HGB). Karena masa berlakunya sertifikat tersebut sudah habis, maka hak untuk menguasai tanah tersebut dengan sendirinya gugur secara hukum dan tanah menjadi dikuasai oleh negara. Dengan demikian, walaupun sudah bersertifikat, tanah tetap tidak dapat diperjualbelikan lewat PPAT karena penjual tidak berhak lagi (telah menjadi tanah negara)

Dengan beberapa pertimbangan, berdasarkan ketentuan hukum yang berlaku PPAT-Notaris selaku PPAT tidak dapat melakukan jual belinya, tetapi selaku Notaris dapat melayani jual beli bangunan di atas tanah negara. Akta jual beli bangunan di atas tanah negara juga disertai akta kuasa, di mana penjual memberi kuasa kepada pembeli untuk dapat mengurus permohonan kembali hak atas tanah tersebut dan kemudian, apabila sudah selesai, menjualnya

kepada pembeli sendiri. (Jadi, dalam hal ini pembeli bertindak selaku penjual dan bertindak selaku pembeli).

**2. Syarat-Syarat Tidak Tertulis Tidak Terpenuhi**

- a. **Jual Beli Tanah yang Sedang Dijadikan Jaminan Kredit di Bank Disertai Surat Pernyataan Pemberi Utang Bersedia Menyerahkan Sisa Harga Tanah setelah Dikurangi Utang Peminjam**

Contohnya: Seseorang A mempunyai pinjaman kepada Bank B dengan jaminan sertifikat hak milik tanah atas nama A. Karena A dinilai tidak disiplin dalam membayar uang iuran bulannya, maka oleh Bank B diputuskan untuk diadakan jual beli dengan harga yang telah disepakati bersama antara A dengan Bank B. Hasil penjualan tanah yang masih dalam agunan bank itu tidak diserahkan kepada A, melainkan masih berada dalam penguasaan Bank B yang dimaksudkan sebagai cadangan dana apabila suatu saat di kemudian hari A ternyata benar-benar melakukan wanprestasi. Apabila terjadi pelelangan terhadap tanah agunan tersebut, maka saldo lebih dan hasil pelelangan tersebut setelah dikurangi sisa utang A beserta bunga dan dendanya bila ada, serta biaya lelang diserahkan kepada A. Hal ini berbeda bila diadakan pelelangan secara langsung tanpa melalui jual beli antara A dengan Bank B, yang berakibat A tidak mendapatkan saldo lebih dari hasil pelelangan, sehingga:

- 1) Pada waktu diadakan jual beli antara A dengan Bank B terdapat cacat tersembunyi karena tanah tersebut masih dalam status jaminan bank yang berakibat tidak boleh terjadi peralihan debitor. Hal ini akan berbeda bila tanah yang masih dalam status jaminan bank tersebut dengan persetujuan kreditur (Bank B) dialihkan kepada pihak ketiga terlebih dahulu, untuk selanjutnya menggantikan posisi A sebagai debitor baru terhadap Bank B.
  - 2) Pada jual beli antara A dengan Bank B, meskipun ada sejumlah harga yang disepakati kedua belah pihak, pada kenyataannya penjual (A) tidak menerima sejumlah uang. Sebenarnya keadaan ini hanyalah untuk memudahkan pihak kreditur (Bank B) saja bila di kemudian hari debitor (A) melakukan *wanprestasi*.
- b. Jual Beli dengan Pembayaran Angsuran Berdasarkan Kesepakatan Para Pihak
  - c. Jual Beli dengan Pembayaran Angsuran di mana Serta Disimpan di Kantor PPAT sebagai Jaminan
  - d. Jual Beli Tanah Disertai Surat Pernyataan Memberi Hak Pertama kepada Penjual untuk Membeli Kembali
  - e. Jual Beli Tanah dan Rumah sebagai Kompensasi Utang Penjual kepada Pembeli

Contohnya: A adalah seorang pedagang. Ia membeli barang dagangan kepada B selaku produsen. Pembayaran dilakukan di kemudian hari setelah barang dagangan tersebut telah terjual habis. Akan tetapi, karena suatu sebab dan kebutuhan biaya pendidikan anak-anaknya, A tidak dapat melunasi utangnya kepada B yang telah jatuh tempo satu bulan yang lalu. Karena A selalu mendapat desakan dari B untuk segera melunasi utangnya, kedua belah pihak bersepakat bahwa A bersedia memberikan sebidang tanahnya kepada B untuk

dilakukan jual beli untuk melunasi utangnya. Di sini, A sebagai penjual dan B sebagai pembeli. Cara seperti ini sebenarnya tidak dapat dilaksanakan.

PPAT-Notaris akan menyelesaikan kasus ini, sebagai berikut :

- 1) A dalam melaksanakan jual beli tersebut harus mendapat persetujuan dari istrinya, dan turut pula membubuhkan tanda tangan pada akta jual belinya.
- 2) Walaupun dalam jual beli ini ada sejumlah harga sebagai harga yang disepakati bersama, tetapi dalam pelaksanaannya tidak ada sejumlah uang yang diserahkan dari pembeli kepada penjual, karena dikompensasikan dengan utang penjual (A) yang telah jatuh tempo. Proses jual beli seperti ini menyalahi sifat jual beli yang terang dan tunai/kontan. Namun karena harga sebagai kesepakatan kompensasi utang, maka dianggap harga jual. Jadi, jual beli melalui PPAT dapat dilakukan, yang selanjutnya balik nama menjadi atas nama B dapat dilaksanakan. Pinjaman A kepada B lunas. Untuk pernyataan lunas ini dibuat secara notariil.

Dengan demikian, agar supaya akta yang dibuat oleh PPAT mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, baik itu lahiriah, formal dan materiil, maka seorang notaris dalam membuat akta termasuk akta ikatan jaminan kredit perbankan, harus bertanggung terhadap kebenaran lahiriah, formal dan materiil. Konsekwensinya bila terhadap akta yang dibuatnya ternyata PPAT dapat juga melakukan kelalaian dalam membuat akta tersebut, maka akta-akta yang dibuat oleh PPAT tersebut mengalami cacat hukum.

Menghadapi perjanjian yang berpotensi konflik/bermasalah, dalam arti bahwa tidak terpenuhinya syarat-syarat formal (tertulis) dan tidak terpenuhinya syarat-syarat material (tidak tertulis), sehingga apabila terjadi demikian, maka tidak berhak

para pihak melakukan perjanjian, maka PPAT dapat melakukan bentuk-bentuk tindakan seperti.<sup>163</sup>

1. Syarat-syarat formal suatu akta dijadikan sebagai syarat mutlak untuk dipenuhi oleh para pihak sebelum akta jual-beli dibuat;
2. Menghadapi permohonan pembuatan akta PPAT terhadap suatu perjanjian yang syarat-syarat material (tidak tertulis) tidak terpenuhi;
3. Menghadapi permohonan pembuatan akta PPAT dimana para pihak tidak berhak melakukan perjanjian.

Kemudian akibat hukum terhadap perjanjian peralihan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT akan mengalami cacat hukum membuat akta-akta yang dibuatnya menjadi:

1. **Kehilangan Otentisitasnya**

Sifat otentisitas dari akta notaris ini akan hilang, apabila dalam pembuatan akta tersebut notaris melakukan kelalaian terhadap kebenaran lahiriah ataupun terhadap kebenaran formil. Ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 1869 KUH Perdata, yang menyatakan bahwa<sup>166</sup> Apabila suatu akta dibuat bukan oleh atau dihadapan Pejabat Umum, atau pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang untuk itu, maka akta itu bukan akta autentik.

2. **Batal demi hukum atau dapat dibatalkan**

---

<sup>163</sup> Ibid.

<sup>166</sup> Pasal 1869 KUHPerdata.

Hampir semua akta yang dibuat oleh PPAT bersumber dari perikatan yang didasarkan atas kehendak bebas dari para pihak,<sup>167</sup> sebagaimana ketentuan yang diatur dalam Pasal 1338 ayat (1) KUH Perdata yang berbunyi bahwa semua perjanjian yang dibuat secara sah berlaku sebagai undang-undang bagi mereka yang membuatnya.

Pada dasarnya sebenarnya secara tradisional suatu perjanjian terjadi berdasarkan asas kebebasan berkontrak diantara dua pihak yang mempunyai kehendak yang berimbang dan kedua belah pihak berusaha untuk mencapai kesepakatan yang diperlukan bagi terjadinya perjanjian itu melalui suatu proses negoasiasi diantara mereka. Namun pada dewasa ini kecenderungan makin memperlihatkan bahwa banyak perjanjian di dalam transaksi bisnis yang terjadi bukan melalui proses negosiasi yang seimbang di antara para pihak, tetapi perjanjian itu terjadi dengan cara di pihak yang satu telah menyiapkan syarat-syarat baku pada suatu formulir perjanjian yang sudah dicetak dan kemudian disodorkan kepada pihak lainnya untuk disetujui dengan hampir tidak memberi kebebasan sama sekali kepada pihak lainnya untuk melakukan negosiasi atas syarat-syarat yang disodorkan, hal mana yang demikian disebut sebagai perjanjian baku atau perjanjian adhesi.<sup>168</sup>

---

<sup>167</sup> Yulianto, *Tanggung Jawab*.....Op.Cit., Hlm. 83

<sup>168</sup> Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993, Hlm.66

Pasal 1320 KUH Perdata untuk sahnya suatu perjanjian diperlukan 4 (empat)

Syarat, yaitu:<sup>169</sup>

1. Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
2. Cakap untuk membuat suatu perjanjian;
3. Mengenai suatu hal tertentu;
4. Suatu sebab yang halal.

Dua syarat yang pertama, dinamakan syarat-syarat subjektif, karena mengenai orang-orangnya atau subjeknya yang mengadakan perjanjian, sedangkan dua syarat yang terakhir dinamakan syarat-syarat objektif karena mengenai perjanjiannya sendiri atau objek dan perbuatan hukum yang dilakukannya itu.<sup>170</sup> Dengan sepakat dimaksudkan bahwa kedua belah pihak yang mengadakan perjanjian itu harus bersepakat, setuju mengenai hal-hal pokok dari perjanjian yang diadakan itu. Apa yang dikehendaki oleh pihak yang satu, juga dikehendaki oleh pihak yang lain. Mereka menghendaki sesuatu yang sama secara timbal balik. Sesuai dengan Pasal 1321 KUH Perdata menyatakan bahwa tiada sepakat yang sah apabila sepakat itu diberikan karena kekhilafan, paksa dan penipuan. Kesepakatan mereka yang mengikat diri adalah asas esensial dari Hukum Perjanjian. Asas ini dinamakan juga asas konsensualisme yang menentukan adanya (*raison d'etre het bestaanwaarder*) perjanjian<sup>171</sup>

---

<sup>169</sup> Pasal 13210 KUHPperdata.

<sup>170</sup> Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa Jakarta, 2001, Hlm 17.

<sup>171</sup> Mariam Darus Badruizaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994, Hlm. 51.

Syarat kedua adalah cakap untuk membuat suatu perjanjian. Orang yang membuat suatu perjanjian harus cakap menurut hukum. Pada dasarnya, setiap orang yang sudah dewasa atau akilbaliq dan sehat pikirannya, adalah cakap menurut hukum. Dalam Pasal 1330 KUH Perdata disebut sebagai orang-orang yang tidak cakap untuk membuat suatu perjanjian:<sup>172</sup>

1. Orang-orang yang belum dewasa;
2. Mereka yang ditaruh di bawah pengampuan;
3. Orang perempuan dalam hal yang ditetapkan oleh Undang-undang, dan semua orang kepada siapa Undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu.

Lebih jelasnya lagi Pasal 1330 KUHPerdata tersebut dapat diartikan secara *a contrario*, sehingga orang-orang yang dapat membuat suatu perjanjian adalah:<sup>173</sup>

1. Orang-orang yang sudah dewasa

Ketentuan Pasal 1330 KUH Perdata, menyebutkan bahwa orang dewasa adalah orang yang telah berumur 21 tahun, atau yang berumur kurang dari 21 tahun, akan tetapi sebelumnya telah menikah. Menurut Undang-undang No. 1 Tahun 1974, tentang Perkawinan, batas usia dewasa ditentukan 18 tahun (Pasal 50). Tentang batas usia dewasa ini, di Mahkamah Agung belum ada kesepakatan, namun lokakarya hukum yang diadakan bagi para hakim di Indonesia selalu dikemukakan, bahwa selama masih belum ada ketegasan dari

---

<sup>172</sup> Pasal 1330 KUHPerdata.

<sup>173</sup> Renowulan Sutantio, Beberapa Bentuk/Macam Jaminan Menurut Hukum Indonesia, kapita Selekta Hukum Perbankn, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 1995, Hlm. 40

Mahkamah Agung, batas usia dewasa adalah tetap 21 tahun dan sebelumnya belum pernah menikah,<sup>174</sup>

2. Orang-orang yang tidak berada di bawah pengampuan;

Yang dimaksud dengan orang yang ada dibawah pengampuan adalah orang-orang yang tidak sehat pikirannya, yang diasuh oleh pengampunya. Orang yang berada di bawah pengampuan diwakili oleh pengampunya, jika hendak melakukan perbuatan hukum;

3. Wanita yang tidak dilarang oleh Undang-undang.

Pasal 108 KUH Perdata menentukan bahwa seorang wanita yang bersuami, yang hendak membuat perjanjian, memerlukan bantuan atau ijin dari suaminya. Jadi menurut Pasal 108 KUH Perdata, wanita yang bersuami, dianggap tidak cakap untuk membuat perjanjian. Pasal 108 KUH Perdata ini dirasakan sangat merendahkan derajat kaum wanita, dan oleh karena itu, Mahkamah Agung Republik Indonesia telah mengeluarkan SEMA No. 3 tahun 1963, tertanggal 14 Agustus 1963, yang isinya antara lain adalah, agar para hakim tidak lagi menerapkan Pasal 108 KUH Perdata dalam pertimbangan hukumnya.<sup>175</sup>

Dan sebagai syarat ketiga disebutkan bahwa suatu perjanjian harus mengenai suatu hal tertentu, artinya apa yang diperjanjikan hak-hak dan kewajiban kedua belah pihak jika timbul suatu perselisihan. Obyek yang dimaksudkan dalam perjanjian

---

<sup>174</sup> Ibid, Hlm. 41

<sup>175</sup> Ibid

paling sedikit harus ditentukan jenisnya. Pasal 1333 KUH Perdata menyatakan bahwa paling sedikit yang menjadi objek perjanjian harus dapat ditentukan jenisnya, baik mengenai benda berwujud atau benda yang tidak berwujud.<sup>176</sup> Demikian juga berdasarkan Pasal 1334 KUH Perdata objek perjanjian dapat pula tanpa barang-barang yang baru diharapkan akan ada dikemudian hari, jadi barang itu belum ada pada waktu perjanjian dibuat.<sup>177</sup>

Syarat yang terakhir untuk sahnya suatu perjanjian adalah adanya suatu sebab yang halal. Dengan sebab (bahasa Belanda *oorzaak*, bahasa Latin *cazisa*) ini dimaksudkan tiada lain daripada isi perjanjian itu sendiri. dalam suatu perjanjian jaminan kredit perbankan, isinya adalah pihak yang satu mengingini adanya jaminan atas pelunasan uang yang dilepas, sedangkan pihak yang lain menghendaki uang. Pasal 1335 KUHPerdata menentukan bahwa perjanjian akan dinyatakan tidak mempunyai kekuatan, jika dibuat dengan tanpa sebab atau dibuat berdasarkan sebab yang palsu atau sebab yang terlarang.<sup>178</sup>

Pasal 1337 KUHPerdata, suatu sebab adalah terlarang apabila dilarang oleh undang-undang, atau apabila berlawanan dengan kesusilaan baik atau ketertiban umum.<sup>179</sup> Tentang perjanjian yang kekurangan syarat-syarat subjektifnya yang menyangkut kepentingan seseorang, yang mungkin tidak mengingini perlindungan hukum terhadap dirinya, misalnya, seorang yang oleh undang-undang dipandang

---

<sup>176</sup> Pasal 1333 KUHPerdata.

<sup>177</sup> Pasal 1334 KUHPerdata.

<sup>178</sup> Pasal 1335 KUHPerdata.

<sup>179</sup> Pasal 1337 KUHPerdata.

sebagai tidak cakap, mungkin sekali sanggup memikul tanggung jawab sepenuhnya terhadap perjanjian yang telah dibuatnya.

Oleh karena itu, dalam hal adanya kekurangan mengenai syarat subyektif, undang-undang menyerahkan kepada pihak yang berkepentingan, apakah ia menghendaki pembatalan perjanjiannya atau tidak. Jadi, perjanjian yang demikian itu, bukanlah batal demi hukum, tetapi dapat dimintakan pembatalan.<sup>180</sup> Sedangkan apabila suatu syarat obyektif tidak terpenuhi (hal tertentu atau causa yang halal), maka perjanjiannya adalah batal demi hukum.<sup>181</sup> Dalam hal yang demikian secara yuridis dari semula tidak ada suatu perjanjian dan tidak ada pula suatu perikatan antara orang-orang yang bermaksud membuat perjanjian itu. Tujuan para pihak untuk meletakkan suatu perikatan yang mengikat mereka satu sama lainnya telah gagal. Hakim ini diwajibkan karena jabatannya menyatakan bahwa tidak pernah ada suatu perjanjian atau perikatan.

---

<sup>180</sup> Subekti, Op. Cit., Hlm. 19

<sup>181</sup> Ibid.

**BAB IV**  
**PENUTUP**

## **BAB IV**

### **PENUTUP**

#### **A. Kesimpulan**

Dari uraian pembahasan Bab. III tersebut di atas, maka penulis dapat memberikan suatu kesimpulan dalam penelitian tesis ini sebagai berikut:

1. Akibat hukum terhadap perjanjian peralihan hak atas tanah yang dibuat oleh PPAT akan mengalami cacat hukum membuat akta-akta yang dibuatnya menjadi:
  - a. Kehilangan Otentisitasnya, Sifat otentisitas dari akta notaris ini akan hilang, apabila dalam pembuatan akta tersebut PPAT melakukan kelalaian terhadap kebenaran lahiriah ataupun terhadap kebenaran formil.
  - b. Batal demi hukum atau dapat dibatalkan, karena hampir semua akta yang dibuat oleh PPAT bersumber dari perikatan yang didasarkan atas kehendak bebas dari para pihak.
2. Meski kewenangan PPAT diperoleh dan Pemerintah (Eksekutif) namun jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri yang mempunyai fungsi sebagai berikut, yaitu:
  - a. Sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan hak tanggungan atas tanah sebagai alat bukti otentik;

- b. Sebagai pelayan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga PPAT berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pihak yang memerlukan;
- c. Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekam dan perbuatan-perbuatan) sehingga PPAT wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di hadapan mereka;
- d. Mengesahkan suatu perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi:
  - 1). Mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum;
  - 2). Menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.
- d. Bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah agar tercipta tertib administrasi pertanahan;
- e. Menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah penandatanganan akta-akta tersebut, serta mengirimkan laporan bulanan mengenai akta-akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan.

Syarat yang harus dipenuhi agar kedudukan dari akta-akta yang dibuat oleh PPAT tidak mengalami cacat hukum sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata, yaitu:

- a. Dibuat dalam bentuk oleh undang-undang;
- b. Dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum dan
- c. Pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat

**B. Saran**

1. Agar akta yang dibuat PPAT (termasuk APHT) memenuhi syarat otentisitas sebagaimana ditentukan Pasal 1868 KUH Perdata, ada beberapa hal yang perlu dilakukan, yaitu Jabatan PPAT dihapus dan untuk selanjutnya pembuatan APHT hanya diberikan kepada notaris sebagai satu-satunya pejabat umum pembuat akta otentik sebagaimana yang ditunjuk oleh undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.
2. Apabila keberadaan PPAT hendak dipertahankan maka kedudukannya ditingkatkan dengan mengaturnya dalam suatu undang-undang khusus seperti pada jabatan Notaris. Pengaturan keberadaan PPAT dapat pula disatukan dengan Notaris dalam satu undang-undang khusus yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT.

## **DAFTAR PUSTAKA**

## DAFTAR PUSTAKA

### A. BUKU-BUKU

- Algra, et all, *Kamus Istilah Hukum Fockerna Andrea Belanda-Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, 1983.
- A.P. Parlindungan, *Komentor Atas UUPA*, Penerbit Mandar Madju, Bandung, 1992.
- ....., *Beberapa Pelaksanaan Dan UUPA*, Mandar Maju, Bandung, 1992.
- ....., *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (Berdasarkan PP. 24 tahun 1997 Dilengkapi Dengan Peraturan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah/PP 37 Tahun 1998)*, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 1999.
- Achmad Chulaemi, *Hukum Agraria: Perkembangan, Macam-Macam Hak Atas Tanah Dan Pemindahannya*, Penerbit BP UNDIP, Semarang, 1994.
- Boedi Harsono, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan, Isi dan Pelaksanaannya Jilid II*, Djambatan, Jakarta, 1971.
- ....., *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan, Isi Dan Pelaksanaannya (Jilid 1 Hukum Tanah Nasional)*, Edisi Revisi, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1997.
- ....., *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah*, Makalah pada Seminar Nasional di Jakarta, 14 Agustus 1997.
- Douglas J Whalan, *The Torrens System in Australia*, The Law Book Co. Ltd, Sidney, 1982.
- Eliyana, *Penentuan Alat Bukti Pemilikan Sebagai Dasar Bagi Pendaftaran Tanah*, Makalah Seminar Kebijakan Ban, Pendaftaran Tanah, Yogyakarta, 1997.
- Hermanses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria-Depdagri, Jakarta, 1981.
- Herlien, *Akta Otentik den Notaris pada Sistem Hukum Anglo-Saxon dan Sistem Hukum Romawi*, dalam Wila Candrawila Supnadi, Percikan Gagasan Tentang Hukum Ke-III, Mandar Maju, Bandung, 1998.

- Hermansyah, *Hukum Perbankan Nasional Indonesia (Ditinjau menurut undang-Undang Nomor 7 tahun 1992 Tentang perbankan Sebagaimana Telah diubah Dengan Undang-Undang Nomor 10 tahun 1998 dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1999 jo. Undang-Undng nomor 3 Tahun 2004 Tentang Bank Indonesia)*, Penerbit Prenada Media, Jakarta, 2005.
- Imam Soetiknyo, *Politik Agraria Nasional*, Penerbit Gadjah Mada University Press, 1994.
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pasca sarjana Unair, Surabaya, 1999.
- Indrawati Soewarso, *Aspek Hukum Jaminan Kredit*, Penerbit Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 2002.
- J. Kartini Soedjendro, *Hak Tanggungan Sebelum dan Sesudah Berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan*, Yayasan Widya Patria, Yogyakarta, 1996.
- ....., *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- J. Satrio, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku I*, CitraAditya Bakt,, Bandung, 2002.
- Kartini Muladi dan Gunawan Wijaya, *Hak-Hak Atas Tanah*, Penerbit Prenada Media, Jakarta, 2004.
- Machfud Sidik, *Undang-undang Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan dan Hubungannya dengan Proses Pendaftaran Tanah*, Yogyakarta: Makalah Seminar Nasional, 13 September 1997. Bandingkan dengan David M. Smith, *Geography and Social Justice*, Oxford U.K., Blackwell, 1994.
- Mariam Darus Badruzaman, *Aneka Hukum Bisnis*, Alumni, Bandung, 1994.
- Maria SW. Soemardjono, *Memahami Undang-Undang Hak Tanggungan*, Makalah Seminar Persiapan Pelaksanaan UUH7 Unpad-Bandung, 1996.
- M. Khoidin, *Problematika Eksekusi Sertifikat Hak Tanggungan*, Penerbit LaksBang Pressido, Yogyakarta, 2005.

- N.G Yudara, *Mencermati Undang-Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah Dalam Diskusi Diskusi Panel UUHT, Program Studi Notariat, FH Unair, Surabaya, Tanggal 15 Juni 1996.
- Philippus M. Hadjon, *Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik*, Artikel dalam Harian Surabaya Post, 31 Januari 2001, Surabaya, 2001.
- Soni Harsono, *Sambutan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria (Efektivitas Pelaksanaan UUPA selama 35 tahun)*, Pusat Penelitian Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jaka 29-30 November 1995, Hlm.: 11, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001.
- R Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Radjawali, Jakarta, 1985.
- Renowulan Sutantio, *Beberapa Bentuk/Macam Jaminan Menurut Hukum Indonesia*, Kapita Selektta Hukum Perbankn, Ikatan Hakim Indonesia, Jakarta, 1995.
- R Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Radjawali, Jakarta, 1985.
- R. Subekti, *Hukum Perjanjian*, Intermasa Jakarta, 2001.
- Rachmadi Usman, *Aspek-Aspek Hukum Perbankan Indonesia*, Penerbit PT. Gamedia Pustaka Utama, Jakarta, 2003.
- Sutan Remy Sjahdeini, *Kebebasan berkontrak dan Perlindungan yang Seimbang Bagi Para Pihak Dalam Perjanjian Kredit Bank di Indonesia*, Institut Bankir Indonesia, Jakarta, 1993.
- Soni Harsono, *Sambutan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Hak Tanggungan*, Tanggal 27 Mei 1996 di Unpad-Bandung,, 1996.
- Sudargo Gautama dan Ellyda T. Soetiyarto, *Komentar Alas Peraturan-peraturan Pelaksanaan UUPA*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 1997.

Soelarman Brotosoelamo, *Aspek Teknis Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah, Deputy Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional*, Makalah Seminar, Yogyakarta 13-09-1997.

Soni Harsono, *Sambutan Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional dalam Seminar Hak Tanggungan*, Tanggal 27 Mei 1996 di Unpad-Bandung,, 1996.

....., *Sambutan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional pada Pembukaan Seminar Nasional Hukum Agraria (Efektivitas Pelaksanaan UUPA selama 35 tahun)*, Pusat Penelitian Hukum Universitas Kristen Indonesia, Jaka 29-30 November 1995, Hlm.: 11, Dikutib Dalam: Kartini Soedjendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, Yogyakarta, 2001.

Soelarman Brotosoelamo, *Aspek Teknis Yuridis Dalam Pendaftaran Tanah*, Deputy Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Makalah Seminar, Yogyakarta 13-09-1997.

Sumardji, *Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dikaitkan dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1961 Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Jurnal Hukum Ekonomi, Edisi VIII, Mei 1997.

Siti Anisah, *Personal Guarantee Dan Corporate Guarantee Dalam Putusan Pengadilan Niaga*, Jurnal Hukum, No. 19 Vol.9-2002, Penerbit Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia (UII), 2002.

Sri Winarsih, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Tesis, Program Pasca sarjana Unair, Surabaya, 2001.

....., *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Artikel dalam Majalah Yuridika, Volume 17, No. 2, Maret 2002, Surabaya, 2002.

Tjahjo Arianto, *Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah*, BPN-Kantor Pertanahan Kabupaten Jember, 2002.

Wawan Setiawan, *Tanggapan Terhadap RUU Hak Tanggungan dengan benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Makalah Seminar di Surabaya 23 Maret 1996, 1996.

....., *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah FH Unair Surabaya dan INI Pengda Jatim, 1 Juni 1996, Surabaya, 1996.

## **B. Peraturan Perundang-Undangan**

Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun.

Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT).

Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 10 Tahun 1998.

Perundang-Undangan Bank Indonesia

Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Lembaran Negara 1960-104 Tentang Dasar Pokok-Pokok Agraria yang Selanjutnya Diseingkat Dengan UUPA.

Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang mulai berlaku tanggal 23 Maret 1961.

Peraturan Menteri Agraria dan Pertanian Nomor 4 Tahun 1963 yang menentukan siapa-siapa yang dapat ditunjuk sebagai Penjabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan apa tugas kewajibannya.

Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor SK. 1 9/DDA/1971 tentang Pembentukan Panitia Ujian Pejabat pembuat Akta Tanah.

Putusan Mahkamah Agung Nomor 123/KISIP/1970 tentang kasus hibah tanah adat di Bali.

Putusan Mahkamah Agung tanggal 12 Mei 1972 Nomor 1363/ K/SIP/ 1971 yang menyangkut jual beli persil berikut bangunannya di Bandung.

Surat Keputusan Menteri Dalam Negeri tanggal 3 April 1971 Nomor 19/DDA/1971 tentang Pengangkatan PPAT.

Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Jakarta: Koperasi Pegawai Badan Pertanahan Nasional, Bumi Bhakti, 1998.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Kemudian Bandingkan Dengan Tugas dan Kedudukan PPAT.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah