

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Indonesia adalah Negara hukum (*rechstaat*). Hal tersebut menegaskan bahwa pemerintah menjamin kepastian hukum dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara. Prinsip Negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum menuntut antara lain, bahwa kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Dalam kehidupan bermasyarakat, manusia memiliki hal yang mengatur untuk dapat menciptakan kedamaian dalam pelaksanaan kesehariannya, namun manusia tidak pernah luput dari permasalahan-permasalahan yang ada di wilayahnya, salah satu permasalahan yang sering dialami seseorang adalah dalam pembagian tanah satu dengan tanah yang lain dan cara penyelesaiannya.

Dengan adanya kebutuhan akan tanah, sehingga Negara kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945, memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara tersebut untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati hak milik atas tanah. Hak milik atas tanah sebagai salah satu jenis hak milik, sangat penting bagi negara, bangsa, dan rakyat Indonesia sebagai masyarakat agraria. Namun terkadang tanah yang merupakan kehidupan pokok bagi manusia akan berhadapan dengan berbagai permasalahan. Permasalahan tersebut biasanya diselesaikan melalui pejabat umum sebagai profesi

hukum yang dibentuk pemerintah untuk membantu mereka yang kurang memahami akan proses dan prosedur hukum yang harus mereka jalani dalam suatu perkara, agar menciptakan kesadaran bagi warga negara dan para pihak akan hukum.

Notaris dan PPAT merupakan Pejabat Umum yang terjemahan dari istilah ***Openbare Ambttenaren*** yang terdapat dalam Pasal 1868 Burgerlijk Wetboek (BW) diterjemahkan “*Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu di tempat akta yang dibuat*”. Pengertian dalam BW merupakan dasar dalam pembuatan akta otentik tersebut.¹ Dalam kasus atau permasalahan mengenai tanah, pejabat umum kemudian berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya yang merupakan profesi dari notaris, namun sebagai pejabat umum tidak hanya kepada notaris, melainkan bisa juga kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah (Selanjutnya disebut dengan PPAT), dan pejabat lelang. Dengan demikian Notaris sudah pasti pejabat umum, tapi tidak setiap pejabat umum pasti notaris, karena pejabat umum bisa juga PPAT atau pejabat lelang.²

Dalam kegiatan pembuatan akta tanah atau perubahan data akta tanah diatur dalam undang-undang untuk menjamin kepastian hukum. Pengadaan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh pemerintah diseluruh wilayah Indonesia dengan ketentuan-ketentuan pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah yang telah diatur Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria (selanjutnya disebut dengan UUPA). Hak-hak atas tanah yang

¹Lihat Pasal 1868 BW

²Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia*, Bandung, Mandar Maju, 2009, hlm.1.

diperoleh dan peralihannya serta tanda bukti kepemilikan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat untuk persidangan. Menurut Pasal 19 UUPA ayat (2) PPAT merupakan salah satu cara yang digunakan untuk menyelesaikan pendaftaran tanah dan perubahan data tanah oleh pemerintah dengan ketentuan-ketentuan yang diatur dalam UUPA. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya di sebut dengan PP No 24 Tahun 2016), PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Dalam hal tersebut PPAT memiliki wewenang untuk membuat akta otentik mengenai pembuatan akta tanah, perubahan akta tanah, jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan di wilayahnya bekerja sebagai PPAT. Keberadaan PPAT ini sangat penting dalam kehidupan masyarakat. Karena PPAT memberikan jaminan kepastian hukum pada masyarakat menyangkut pembuatan akta otentik yang dibutuhkan masyarakat dalam bidang pertanahan.

Dalam prosesnya, seorang PPAT memiliki masa jabatan sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. Masa jabatan PPAT ditentukan beberapa batasan dalam PP No 24 Tahun 2016 untuk meningkatkan pelayanan PPAT kepada

masyarakat atas pendaftaran tanah. Seperti di dalam Pasal 8 ayat (1) PPAT berhenti menjabat sebagai PPAT karena:

- a) Meninggal dunia;
- b) Telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun; atau
- c) Diberhentikan oleh Menteri sesuai ketentuan dalam Peraturan Pemerintah ini.

Pemerintah dan Badan Pertanahan Nasional (BPN) sangat mementingkan tingkat kualitas dalam pembuatan akta otentik yang baik. Ketentuan usia 65 Tahun tersebut dapat diperpanjang paling lama 2 (dua) tahun sampai dengan usia 67 (enam puluh tujuh) tahun dengan mempertimbangkan kesehatan yang bersangkutan.³ Dalam ayat tersebut menjelaskan bahwa mengakhiri profesi PPAT pasti dalam usia 67 Tahun dengan mempertimbangkan kesehatan pelaku profesi tersebut. Pasal 8 ayat (1) tersebut berkesinambungan dengan Pasal 28 ayat (1) huruf b Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut dengan PERKABAN No 1 Tahun 2006) yang menentukan,

“tidak lagi mampu menjalankan tugas karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan berwenang atas permintaan Kepala Badan atau pejabat yang ditunjuk”.

Bahwa perkara ini telah terjadi di Kota Bangkalan ada seseorang (yang disebut Para Pihak) yang menggunakan jasa PPAT dalam mendaftarkan tanahnya.

³Lihat Pasal 8 Ayat 2 PP No 24 Tahun 2006.

Setelah Para Pihak mendaftarkan tanahnya dan memperoleh akta tanah,⁴ beberapa tahun kemudian PPAT yang bertugas membuat akta tanah tersebut terkena Pasal 8 PP No 24 Tahun 2016 dikarenakan telah berumur 65 tahun dan telah diberhentikan oleh Menteri. Kemudian, Akta Tanah tersebut dan Protokol PPAT diserahkan kepada BPN sesuai dengan ketentuan PERKABAN No 1 Tahun 2006 Pasal 27 ayat (2) menentukan, *“Penyerahan Protokol PPAT yang berhenti menjabat bukan karena meninggal dunia diberikan kepada PPAT lain yang ditentukan oleh PPAT yang berhenti menjabat tersebut dalam waktu 7 hari kerja sejak tanggal pemberhentian PPAT yang bersangkutan atau apabila tidak ada yang ditentukan olehnya, ditunjuk olehnya, ditunjuk oleh kepala kantor pertanahan dalam waktu 7 hari sejak tanggal penunjukan penerima waktu tersebut”*.⁵

Setelah itu BPN menempatkan akta tanah dan protokol PPAT tersebut kepada PPAT yang diberi tanggung jawab mengarsipkan Protokol PPAT Para Pihak tersebut. Ketika akta tanah tersebut berada pada PPAT yang mengarsipkan Protokol PPAT, ditemukan cacat hukum pada Akta Tanah Para Pihak dan Pemegang Protokol PPAT menginformasikan adanya cacat hukum tersebut kepada pemilik akta tanah, Para Pihak tersebut menyadari kesalahan dalam pembuatan akta tanah yang dimilikinya kemudian ia mendatangi PPAT sebelumnya untuk memproses kesalahan informasi, tetapi PPAT sebelumnya telah berakhir dari masa jabatannya. Kemudian Para Pihak mendatangi PPAT Pemegang Protokol untuk mengurusnya, sedangkan PPAT Pemegang Protokol tidak mengerti alur yang terjadi pada saat akta

⁴Keterangan dari beberapa PPAT di Kota Bangkalan

⁵Lihat Pasal 27 ayat (2) PERKABAN No. 1 Tahun 2006.

tanah tersebut dibuat dengan PPAT yang berakhir masa jabatannya. Karena kondisi tersebut perlu diketahui pada siapakah Para Pihak dapat menggugat dan perlu dilakukan penelitian lebih lanjut terkait bagaimana tanggung gugat PPAT setelah berakhir masa jabatannya terhadap akta yang dibuat dan bagaimana Tanggung Gugat PPAT Pemegang Protokol.

1.2. Rumusan Masalah

Dari penjelasan latar belakang di atas maka rumusan masalah yang diteliti adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung gugat PPAT dengan berakhirnya masa jabatannya terhadap akta PPAT yang cacat hukum?
2. Bagaimana tanggung gugat PPAT Pemegang Protokol PPAT terhadap akta yang cacat hukum?

1.3 Tujuan Penelitian

1. Untuk memperoleh kejelasan bagaimana tanggung gugat PPAT yang berakhir masa jabatannya terhadap protokol PPAT yang telah dibuat.
2. Untuk memperoleh kejelasan bagaimana tanggung gugat PPAT Pemegang Protokol PPAT terhadap protokol PPAT yang diterima apabila ada cacat hukum.

1.4 Kegunaan

Adapun kegunaan penelitian dalam penulisan skripsi ini, di bagi menjadi dua, yaitu

1. Kegunaan Teoritis

Kegunaan teoritis yang di harapkan penulis dalam penulisan penelitian ini antara lain:

1. Memberikan penjelasan terkait dengan tanggung gugat PPAT terhadap akta yang di buat setelah berakhirnya masa jabatannya.
2. Dapat menjadi sumbangan bahan pembelajaran bagi mahasiswa dan akademisi hukum terkait Tanggung Gugat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

2. Kegunaan Praktis

Kegunaan praktis dalam penelitian ini adalah sebagai tambahan pengetahuan bagi praktisi dan masyarakat yang membaca skripsi ini tentang Pertanggung Jawaban pejabat pembuat akta tanah (PPAT).

1.5 Keaslian

Sejauh penulis menjari bahan-bahan hukum baik melalui buku-buku di perpustakaan dan melalui *on-line*, penulis menemukan tulisan skripsi yang pembahasannya mirip dengan isu hukum yang sedang diteliti terkait judul tentang “Tanggung Gugat Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti Terhadap Akta yang Cacat Hukum”. Telah ditemukan 4 (empat) penelitian yang memiliki tema yang sama tetapi pembahasannya berbeda beberapa diantaranya sebagai berikut:

Tabel 1.1. Penelitian Sebelumnya

No.	Nama dan Tahun	Judul Penelitian Terdahulu	Permasalahan
1.	Ima Elie Yuana, 2010	Tanggung Jawab Notaris Setelah Berakhir Masa Jabatannya Terhadap Akta Yang Dibuatnya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30	1. Bagaimana bentuk-bentuk tanggung jawab notaris, notaris pengganti, notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara notaris atas akta yang dibuatnya setelah berakhir masa jabatannya? 2. Sampai kapanakah batas waktu pertanggungjawaban notaris,

		Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris	notaris pengganti, notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara notaris atas setiap akta yang dibuatnya atau dibuat dihadapannya ditinjau dari Pasal 65 UUDN?
2.	Titik Utami, 2009	Pertanggung Jawaban Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Melaksanakan Jabatannya Dalam Pembuatan Akta	3. Bagaimana pertanggungjawaban seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang melakukan kesalahan dalam melaksanakan jabatannya? 4. Apakah Putusan Pengadilan Negeri Cibirong Nomor : 117/Pdt.G/2007/PN.Cbn tanggal 1 April 2008 telah sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ?
3.	Lidya Christina Wardhani, 2017	Tanggung Jawab Notaris/PPAT terhadap Akta yang Dibatalkan oleh Pengadilan	1. Bagaimana tanggung jawab Notaris/PPAT terhadap akta yang dibatalkan oleh pengadilan? 2. Bagaimana akibat hukum terhadap Notaris/PPAT karena dibatalkannya suatu akta otentik oleh Pengadilan?
4.	Uun Kartika Rohadi 2008	Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (Ppat Sementara) Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Beserta Akibat Hukumnya.	1. Apakah kewajiban PPAT dan PPAT Sementara dalam pemeriksaan status tanah sebagai persiapan pembuatan akta jual beli tanah sudah dilaksanakan? 2. Apakah kewajiban PPAT dan PPAT Sementara dalam meneliti persyaratan jual beli tanah di wilayah Kabupaten Sukoharjo? 3. Bagaimana tanggung jawab PPAT dan PPAT Sementara beserta akibat hukumnya apabila dalam pembuatan akta jual beli tanah di wilayah Kabupaten Sukoharjo tersebut terdapat data-data yang dipalsukan?

dalam penulisan skripsi ini yaitu skripsi dari Ima Elie Yuana 2010 Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang yang berjudul “*Tanggung Jawab*

Notaris Setelah Berakhir Masa Jabatannya Terhadap Akta Yang Dibuatnya Ditinjau Dari Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris”.

Walaupun mirip dan memiliki kesamaan yaitu sama-sama membahas tentang Pertanggung Jawaban Profesi, inti pembahasan antara kedua penelitian skripsi ini berbeda. Penelitian ini berfokus pada tanggung gugat PPAT, sedangkan penelitian dari Ima Elie Yuana berfokus kepada Bagaimana Pertanggung Jawaban Notaris menurut UU Nomor 30 Tahun 2004.

Penelitian lainnya yaitu tesis Magister Kenotariatan Universitas Indonesia oleh Titik Utami tahun 2009 tentang *“Pertanggung Jawaban Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Melaksanakan Jabatannya Dalam Pembuatan Akta”*.

Persamaan dalam penelitian ini adalah sama-sama membahas pertanggungjawaban profesi namun secara materi cukup berbeda karena tesis yang ditulis oleh Titik Utami lebih menekankan etika profesi, hukum administrasi, hukum perdata dan hukum pidana seorang PPAT yang dalam hal ini menggunakan studi kasus pada gugatan perdata terhadap pejabat PPAT yang telah mendaftarkan akta jual beli antara penjual dan pembeli dihadapan PPAT padahal jual beli hak milik atas tanah dilakukan oleh pihak belum ada pembayaran. Sedangkan penelitian skripsi ini lebih menekankan pada bagaimana tanggung gugat PPAT terhadap akta seorang client.

Penelitian lainnya oleh Lidya Christina Wardhani tahun 2017 tentang *“Tanggung Jawab Notaris/PPAT Terhadap Akta yang Dibatalkan oleh Pengadilan”*. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama membahas tanggung jawab profesi seorang PPAT namun lingkupnya berbeda. Jika dalam penelitian ini lebih menekankan pada bagaimana tanggung gugat PPAT terhadap

akta yang cacat hukum. Sedangkan penelitian dari Lidya lebih menekankan pada tanggung jawab PPAT terhadap akta yang dibatalkan oleh pengadilan dan bagaimana akibat hukum terhadap Notaris/PPAT karena dibatalkannya suatu akta otentik oleh Pengadilan.

Selanjutnya ada penelitian dari Uun Kartika Rohadi tahun 2008 yang meneliti “*Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (Ppat Sementara) Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Beserta Akibat Hukumnya*”. Persamaan dengan penelitian ini adalah sama-sama menekankan bagaimana pertanggungjawaban profesi seorang PPAT terhadap permasalahan akta yang terjadi. Namun secara materi penelitian ini memiliki perbedaan. Jika dalam penelitian ini menekankan pada bagaimana tanggung gugat PPAT terhadap akta seorang client. Sedangkan penelitian dari Uun menekankan untuk mengetahui pelaksanaan kewajiban PPAT dan PPAT Sementara dalam pemeriksaan status tanah sebagai persiapan pembuatan akta jual beli tanah, untuk mengetahui kewajiban PPAT dan PPAT Sementara dalam meneliti persyaratan jual beli tanah di wilayah Kabupaten Sukoharjo, dan untuk mengetahui tanggung jawab PPAT dan PPAT Sementara beserta akibat hukumnya apabila dalam pembuatan akta jual beli tanah di wilayah Kabupaten Sukoharjo tersebut terdapat data-data yang dipalsukan.

1.6 Metode Penelitian

Untuk melakukan sebuah penelitian dapat menggunakan beberapa metode yang menjadi arah dan pedoman. Hal ini sangat penting bagi sebuah penelitian.⁶

1.6.1 Jenis Penelitian

Penulis dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, yang berarti suatu penelitian yang merupakan proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum⁷. Penelitian hukum normatif dipilih untuk menelaah PP No 24 Tahun 2016, PERKABAN No 1 Tahun 2016.

1.6.2 Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian skripsi ini menggunakan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*). Dalam jenis pendekatan ini peneliti perlu memahami hierarki dan asas-asas dalam peraturan perundang-undangan.⁸ Dalam skripsi ini akan dikaji peraturanperundang-undangan yang mengatur tentang PPAT di Indonesia, Etika PPATserta peraturan perundang-undangan yang memuat tentang Pertanggung Gugatan PPAT dalam Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, maupun peraturan lainnya yang terkait.

⁶Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2015, hlm. 104.

⁷Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2010, hlm.35.

⁸Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana Prenada Media Group, 2005, hlm. 96.

Bahan Hukum

Penulisan skripsi ini menggunakan metode penelitian hukum normatif, oleh karena itu bahan hukum yang digunakan antara lain bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder:

1. Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.⁹ Bahan hukum primer dalam hal ini adalah undang-undang yaitu:
 - 1) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW)
 - 2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Dasar Agraria
 - 3) Pasal 8 ayat (1) huruf b dan huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
 - 4) Pasal 27 ayat (2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
 - 5) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
2. Bahan hukum sekunder antara lain: buku hukum, kamus hukum, jurnal, juga termasuk yang *on-line*.¹⁰ Bahan hukum sekunder berupa semua

⁹*Ibid*, hlm.35.

¹⁰*Ibid*, hlm. 155.

publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.¹¹ Dengan tambahan bahan hukum sekunder tersebut dapat memberikan arahan untuk menjawab isu hukum dalam penulisan skripsi ini.

1.6.3 Analisis Bahan Hukum

Berdasarkan teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan, maka analisis bahan hukum melakukan penelitian skripsi ini adalah Preskripsi yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu-isu hukum yang dihadapi. Hal ini sesuai dengan karakter preskriptif ilmu hukum. berbeda dengan penelitian yang dilakukan di dalam keilmuan yang bersifat deskriptif yang menguji kebenaran ada tidaknya suatu fakta yang disebabkan oleh suatu faktor tertentu, penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori atau konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi. Jika pada keilmuan yang bersifat deskriptif jawaban yang diharapkan adalah true atau false, jawaban yang diharapkan di dalam penelitian hukum adalah righth, appropriate, inappropriate, atau wrong. dengan demikian dapat dikatakan bahwa hasil yang diperoleh di dalam penelitian hukum sudah mengandung nilai.¹²

¹¹ *Ibid*, hlm.117.

¹² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta, Kencana, 2011, hlm.311.