

























Negara Republik Indonesia Nomor 2043 atau lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria.

Didalam peraturan tersebut, untuk pertama kalinya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah atau membebaskan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Meskipun Peraturan Pemerintah tersebut beserta semua peraturan yang diturunkan darinya menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) disebut sebagai pejabat, dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632 menyebutkan secara tegas bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai pejabat umum.<sup>27</sup> Hal ini berarti terdapat pergeseran kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dari seorang penjabat menjadi seorang pejabat umum. Dalam kedudukannya yang demikian menjadikan posisi Pejabat

---

<sup>27</sup>Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632, Pasal 1 ayat (4).

Pembuat Akta Tanah (PPAT) sama dengan Notaris sebagai *openbaar ambtenaar*.<sup>28</sup>

Istilah *openbaar ambtenaar* tersebut diatur dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (PjN) (Staatsblad 1860 Nomor 3) dan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.<sup>29</sup> Dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris menyebutkan bahwa :<sup>30</sup>

*“De Notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd, om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening gebiedt of de belanghebbenden verlangen, dat bij authentiek geschrift blijken zal, daarvan de dagtekenig te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschrijf akten en uittreksels uit te geven; alles voorzoover het opmaken dier akten door ene algemene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is.”*

“(Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain).”

Sedangkan, dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata menyebutkan bahwa :“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta itu dibuat.” Bertitik

<sup>28</sup>Ghansham Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris di Indonesia*, Zifatama Publisher, Sidoarjo, 2014, hal. 16.

<sup>29</sup>Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia Tafsir Tematik Terhadap UU No.30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, 2009, hal 12-13.

<sup>30</sup>G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, 1983, hal. 31.

tolak dari aturan hukum tersebut, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mempunyai kualifikasi untuk disebut sebagai Pejabat Umum. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) juga mempunyai peran besar dalam meningkatkan sumber penerimaan negara dari pajak. Hal ini dikarenakan, mereka ditugaskan untuk memeriksa telah dibayarnya Pajak Penghasilan (PPh) dari penghasilan akibat pemindahan hak atas tanah dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebelum membuat akta.

Menurut A.P Parlindungan<sup>31</sup>, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah tetapi tidak digaji oleh pemerintah dan mempunyai kekuasaan umum artinya akta-akta yang diterbitkan merupakan akta otentik. Sedangkan menurut pendapat lain<sup>32</sup>, Effendi Perangin mendefinisikan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.

---

<sup>31</sup>A.P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, Mandar Maju, Bandung, 1989, hal. 131.

<sup>32</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 3.

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) juga dimuat dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu :

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632, Pasal 1 ayat (4) menyebutkan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak Tanggungan<sup>33</sup>, dan akta pemberiankuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”
2. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 3643, Pasal 1 ayat (5) menyebutkan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah.”

---

<sup>33</sup>Akta Pemberian Hak Tanggungan adalah akta PPAT yang berisi pemberian Hak Tanggungan kepada kreditor tertentu sebagai jaminan untuk pelunasan piutangnya (Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3632, Pasal 1 ayat (5).

3. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah, Tambahan Lembaran Berita Negara Republik Indonesia Nomor 3696, Pasal 1 ayat (24) menyebutkan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.”
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan 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.”

## **B. Landasan Yuridis**

Pengaturan mengenai pertanahan di Indonesia dapat dilihat Berdasarkan uraian singkat diatas, maka dapat disimpulkan bahwa positivisme hukum mencoba menyingkirkan spekulasi tentang aspek metafisik dan hakikat hukum. Latar belakangnya tidak lain adalah usaha



pembatasan “dunia” hukum dari segala sesuatu yang ada di balik hukum dan mempengaruhi hukum tersebut. Aliran pemikiran ini hendak menjadikan hukum sepenuhnya otonom dan menyusun sebuah ilmu pengetahuan hukum yang lengkap yang didasarkan atas semua sistem normatif yang berlaku di dalam masyarakat. Sistem normatif yang berlaku itu dimanifestasikan di dalam kekuasaan negara untuk memberlakukan hukum dengan kelengkapannya, yaitu sanksi.

Landasan yuridis (landasan hukum) yang berhubungan dengan penelitian ini adalah, yakni untuk itu, dasar hukum yang secara spesifik mengatur tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tercantum dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2016 Nomor 120. Adapun landasan hukum berpinjak dari peraturan pemerintah ini, yaitu :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Pasal 5 ayat (2), yang berbunyi “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 walaupun tidak disebutkan secara eksplisit dengan nama PPAT, tetapi hanya disebut sebagai Pejabat/  
Namun jika melihat cakupan kewenangan dari Pejabat yang ditentukan dalam peraturan pemerintah tersebut semuanya terkait

dengan perbuatan hukum mengenai tanah. Sehingga dapat ditafsirkan bahwa Pejabat yang dimaksud adalah Pejabat yang bertugas dan berwenang membuat akta tanah atas perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang bersangkutan. ;

3. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 7 ayat 3 tentang peraturan pejabat pembuat akta tanah;
4. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2007 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pasal 1 ayat 1 menjelaskan bahwa pengertian PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah) adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik, mengenai perbuatan hukum tertentu, mengenai hak atas tanah atau mengenai hak atas satuan rumah susun.

### **C. Landasan Teoritis**

#### **1. Teori Hukum Gustav Radbruch (Tiga Dasar Nilai Hukum)**

Para pen-studi hukum umumnya tahu bahwa pendekatan hukum zaman dahulu (klasik) cenderung bersifat ekstrim dan sempit, karena setiap pendekatan hanya menggunakan satu sudut pandang pendekatan, misalnya hukum normatif menggunakan pendekatan positivistik, hukum yang bersifat empiris hanya menggunakan sudut pandang, sosologis, antropologis, psikologis dan lain-lain serta hukum yang bersifat etis hanya menggunakan pendekatan nilai dan moral.

Sehubungan dengan hal tersebut diatas Ahmad Ali<sup>34</sup> dengan mengutip pendapat Gerald Turkel, menjelaskan bahwa terdapat tiga pendekatan konvensional yang dapat digunakan untuk mempelajari ilmu hukum, yakni;

- a) “Pendekatan moralitas, yang *focal concern*-nya landasan moral hukum, dan validitas hukumnya adalah konsistensi hukum dengan etika eksternal atau nilai-nilai moral.
- b) Pendekatan yurisprudensi (ilmu hukum normatif), yang *focal concern*-nya adalah independensi hukum dan validitas hukumnya adalah konsistensi internal hukum, dengan aturan-aturan norma-norma dan asas-asas yang dimiliki hukum itu sendiri.
- c) Pendekatan sosiologis yang *focal concern*-nya hukum dan tindakan sosial, dimana validitas hukumnya adalah konsekuensi-konsekuensi hukum bagi masyarakat.”

Sehubungan dengan ketiga pendekatan di atas maka pendekatan pertama (filosofis) lebih fokus pada kajian hukum sebagai seperangkat nilai moral serta ide-ide yang abstrak, diantaranya kajian tentang

---

<sup>34</sup>Ahmad Ali, *Mengungkap Teori Hukum, (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 176. Selanjutnya beliau memberikan pendapatnya sendiri mengenai pendekatan terhadap hukum yang meliputi, pertama, Pendekatan filsufis untuk pendekatan nilai-nilai, termasuk nilai moralitas; kedua, pendekatan normatif untuk pendekatan yurisprudensi; ketiga, pendekatan empiris untuk pendekatan sosiologis. Khusus mengenai pendekatan sosiologi sejatinya hanya merupakan salah satu pendekatan empiris, karena pendekatan Empiris meliputi pendekatan sosiologis, antropologis, psikologis ekonomis, religius dll. Lihat dan bandingkan dengan Ahmad Rifai, dalam *Penemuan Hukum oleh Hakim, dalam Perspektif Hukum Progresif*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), 130.

moral dan keadilan. Pendekatan kedua (ilmu hukum normatif) lebih fokus pada pemahaman hukum sebagai suatu sistem yang utuh yang meliputi seperangkat asas-asas hukum, norma hukum dan aturan hukum sedangkan pendekatan ketiga (sosiologis/empiris) fokus pada hukum sebagai seperangkat realitas (*reality*), tindakan (*action*) dan perilaku (*behavior*).

Perkembangan berikutnya lahirlah pemikiran hukum modern yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch yang berusaha mengkombinasikan ketiga pandangan klasik yaitu pandangan filosofis, normatif dan empiris menjadi satu pendekatan dengan masing-masing pendekatan dijadikan sebagai unsur pokok dan menjadi dasar pendekatan hukum Radbruch yang dikenal sebagai tiga nilai dasar hukum yang meliputi; keadilan (filosofis), kepastian hukum (yuridis) dan kemanfaatan bagi masyarakat (sosiologis). Gustav Radbruch memulai dengan pandangan bahwa masyarakat dan ketertiban memiliki hubungan yang sangat erat, bahkan dikatakan sebagai dua sisi mata uang, hal ini menunjukkan bahwa setiap komunitas (masyarakat) di dalamnya membutuhkan adanya ketertiban. Untuk mewujudkan ketertiban ini maka dalam masyarakat selalu terdapat beberapa norma seperti kebiasaan, kesusilaan dan hukum.<sup>35</sup>

<sup>35</sup> Satjipto Rahardjo, Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 1996, 13–17. Lihat juga Ahmad Ali yang menjelaskan bahwa Gustav Radbruch memahami hukum sebagai “ilmu kultur empiris dan normatif” dengan kata lain bahwa Radbruch mengkombinasikan dua pendekatan sekaligus yakni pendekatan normatif dan empiris. Bagi Radbruch ilmu hukum adalah pengetahuan

Perbedaan antara ketiga norma di dalam masyarakat tersebut dimana kebiasaan lebih berorientasi pada perbuatan-perbuatan yang memang lazim dilakukan sehari-hari menjadi norma, dan menurut Radbruch tatanan kebiasaan ini tidak sesuai dengan hukum atau kesusilaan. Kebiasaan lebih menggambarkan posisi kebalikan dari kesusilaan, jika kebiasaan mutlak berpegangan pada kenyataan tingkah laku orang, maka kesusilaan justru berpegang pada ideal yang masih harus diwujudkan dalam masyarakat. Untuk itu tolak ukur penilaian terhadap tindakan yang diterima atau ditolak didasarkan pada idealisme manusia yakni insan kamil atau manusia sempurna.

Norma hukum lebih berorientasi pada dunia ideal (kesusilaan) dan kenyataan (kebiasaan), dengan demikian maka untuk memenuhi unsur ideal, hukum harus mengakomodir nilai filosofis dan guna memenuhi tuntutan kenyataan hukum harus memasukkan unsur sosiologis. Dalam perkembangannya masyarakat tidak hanya menginginkan keadilan (idealisme) dan kepentingan-kepentingannya dilayani oleh hukum (sosiologis), akan tetapi masyarakat masih membutuhkan adanya peraturan-peraturan yang menjamin kepastian dalam hubungan mereka satu sama lain.

---

tentang hal-hal yang bersifat atau bersumber dari manusia maupun dari Tuhan. Berkaitan dengan ilmu tentang apa yang adil dan apa yang tidak adil Radbruch juga mempunyai metode yang bersifat dualis, yang membedakan secara tajam memisahkan antara nilai (sollen) dan fakta (sein). Ahmad Ali, *Menguak Teori Hukum, (Legal Theory) dan Teori Peradilan (Judicialprudence) termasuk Interpretasi Undang-Undang (Legisprudence)*, (Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009), 183.