

2hp6-95-215

TUGAS DAN KEDUDUKAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

Boedi Harsono

Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, ditugasi membuat akta sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah, adalah Pejabat Tata Usaha Negara. PPAT mengambil keputusan TUN, berupa mengabulkan atau pun menolak permintaan orang-orang atau badan-badan hukum yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta. Jika diambilnya keputusan menolak, padahal seharusnya dikabulkan atau sebaliknya mengabulkan permintaan para pihak, padahal seharusnya menolaknya, maka ia menghadapi kemungkinan digugat pada Pengadilan TUN.



Tugas PPAT dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah

Sebagaimana dimaklumi tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah atau PPAT, yang dinyatakan dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 19 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, adalah dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah. Tugas PPAT sebagai pejabat yang ditugasi membuat akta-akta tanah tertentu, diatur juga dalam Undang-undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun.

Kegiatan pendaftaran tanah meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan surat-surat tanda bukti hak bidang-bidang tanah tertentu. Rangkaian kegiatan tersebut yang diawali dengan pendaftaran untuk pertama kali ("initial registration"), meliputi juga pemeliharaan ("maintenance")-nya kemudian, yang bertujuan, agar data yang tersimpan dan disajikan di Kantor Pertanahan Kabupaten dan Kotamadya serta surat-surat tanda bukti haknya selalu cocok dengan keadaan yang sebenarnya. Dalam rangka pemeliharaan data itulah letak tugas para

PPAT. Para *PPAT* ditugasi membuat akta yang merupakan salah satu sumber data yuridis yang diperlukan dalam rangka memutakhirkan tata-usaha pendaftaran tanah. Dan sebagai pejabat yang berdasarkan peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah mempunyai wewenang untuk mengambil keputusan akan membuat atau menolak membuat akta-akta itulah *PPAT* berkedudukan sebagai *Pejabat Tata Usaha Negara (TUN)*.

Dalam rangka pemeliharaan data yuridis tata usaha pendaftaran tanah tersebut, selain para *PPAT* juga berkedudukan sebagai *Pejabat Tata Usaha Negara* para Kepala Kantor Lelang yang melaksanakan pelelangan umum bidang-bidang tanah tertentu berdasarkan pasal 21 PP No. 10/1961 dan para *Pejabat Pembuat Akta Ikrar Wakaf*, yang bertugas membuat akta ikrar wakaf menurut pasal 9 PP No. 28/1977 tentang Perwakafan Tanah Milik.

Biarpun mereka yang menjabat notaris umumnya menjabat juga jabatan *PPAT*, tetapi kiranya sudah dimaklumi bersama bahwa kedua jabatan tersebut berbeda benar sifat dan lingkup kegiatannya. Hal tersebut perlu kami mintakan perhatian, karena seringkali secara keliru kedua jabatan tersebut disamakan satu dengan yang lain, karena kedua-duanya sama-sama bertugas dan berwenang membuat akta. Apa yang akan kami kemukakan terbatas pada jabatan *PPAT*, yang tugas serta pelaksanaannya secara tegas ditentukan dalam peraturan perundang-undangan mengenai pendaftaran tanah.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah *PPAT* mempunyai tugas yang penting dan strategis. Ditentukan dalam PP No. 10/1961 dan UU No. 16/1985, bahwa berbagai perbuatan hukum mengenai tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh *PPAT*. Tanpa bukti berupa akta *PPAT*, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan. Selain itu dilarang orang lain selain *PPAT*, membuat akta-akta yang dimaksudkan. Yang berarti, bahwa para *PPAT* memegang "monopoli" dalam pembuatan akta-akta tersebut. Larangan itu bahkan dikuatkan dengan sanksi pidana dalam pasal 43 PP No. 10/1961.

Ini semua menunjukkan betapa penting dan strategisnya penilaian Negara terhadap tugas yang dibebankan kepada para *PPAT*. Maka tidak setiap orang atau pejabat bebas dalam pembuatan akta-akta yang dimaksudkan. Dan juga tidak setiap orang atau pejabat dapat diangkat menjadi *PPAT*. Karena, seperti ditegaskan dalam pasal 19 UUPA, tujuan utama penyelenggaraan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah.

Dalam hubungan ini perlu kiranya kita perhatikan, bahwa mengenai siapa-siapa yang akan ditunjuk menjadi *PPAT* diserahkan sepenuhnya kepada pertimbangan Menteri Agraria (sekarang Menteri Negara Agraria/Kepala

juk menjabat PPAT adalah beberapa pejabat dari kalangan pemerintahan, yaitu Direktur Pendaftaran Hak Atas Tanah dan para Camat. Ada juga dari kalangan swasta yang berminat, yang melalui suatu ujian dinilai cukup menguasai ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku, yaitu para lulusan pendidikan notariat yang diselenggarakan oleh berbagai Fakultas Hukum Universitas negeri dan para pensiunan pegawai negeri yang memenuhi syarat. Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah hak milik adat di Daerah Swapraja-Surakarta dan Yogyakarta sebelum kemerdekaan, pembuatan akta tanah yang sekarang ditugaskan kepada PPAT, dilakukan langsung oleh para Kepala Kantor Pendaftaran Swapraja yang bersangkutan. Di Kotamadya Yogyakarta hal itu tetap berlangsung sampai pelaksanaannya dilakukan menurut PP 10/1961. Dalam rangka pendaftaran wakaf jabatan PPAIW juga dijabat oleh pejabat dari kalangan Departemen Agama. Di Thailand misalnya juga demikian. Yang ditugasi sebagai pejabat pembuat akta tanah adalah pada Kepala atau Pejabat Land Office yang bersangkutan. Maka tidak akan mengherankan, jika pada suatu ketika nanti, untuk mempermudah para pihak yang akan melakukan suatu perbuatan hukum dan mempercepat penyelesaian pendaftarannya, di Kotamadya dan Ibukota Kabupaten misalnya, pembuatan akta PPAT, selain kepada para PPAT yang sudah ada, ditugaskan juga kepada para Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan.

Kedudukan PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara

Bahwa PPAT berkedudukan sebagai Pejabat TUN dapat diketahui dari apa yang ditentukan dalam pasal 1 Undang-undang Nomor 5 tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Seperti telah dijelaskan di atas, PPAT melaksanakan salah satu kegiatan dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah. Dari apa yang ditentukan dalam pasal 1 UU 5/1986 dapat diketahui bahwa kegiatan pendaftaran tanah merupakan kegiatan Tata Usaha Negara. Dalam pasal 1 ayat 1 UU 5/1986, kegiatan TUN didefinisikan sebagai "*Administrasi Negara, yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan*". Sedang yang dimaksudkan dengan "urusan pemerintahan" adalah "*kegiatan yang bersifat eksekutif*".

Sebagaimana dimaklumi, pendaftaran tanah oleh pasal 9 UUPA ditugaskan penyelenggaraannya kepada Pemerintah. Dan teranglah kiranya, bahwa kegiatan pendaftaran tanah tersebut bukan kegiatan legislatif dan

bukan pula kegiatan yudikatif, melainkan kegiatan eksekutif. Maka jelaslah bahwa pendaftaran tanah memenuhi kreterium sebagai kegiatan TUN, menurut pengertian UU 5/1986. Dan jelaslah pula, bahwa dengan demikian PPAT, yang melaksanakan salah satu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, juga melaksanakan kegiatan TUN.

Dalam pasal 1 angka 2 UU 5/1986 dinyatakan bahwa "*Pejabat Tata Usaha Negara adalah Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*". PPAT jelas melaksanakan tugas dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, sebagai kegiatan TUN, berdasarkan suatu rangkaian peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yaitu PP 10/1961, UU 16/1985 dan berbagai Peraturan Menteri sebagai ketentuan pelaksanaannya. Dengan demikian maka jelas pulalah, bahwa *PPAT adalah Pejabat TUN*, menurut pengertian UU 5/1986.

Pejabat TUN tidaklah harus seorang pegawai negeri yang menerima gaji dari Negara. "*Siapa saja yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku berwenang melaksanakan suatu fungsi TUN, maka ia dalam melaksanakan fungsi tersebut berkedudukan sebagai Pejabat TUN*". Demikian dilaporkan oleh Indroharto, sebagai pendapat Mahkamah Agung (*Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 1991, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hal. 105).

Pendapat tersebut sesuai dengan kenyataan perkembangan Hukum Tata Usaha Negara modern. Semula kegiatan urusan pemerintahan semata-mata dilaksanakan oleh para pegawai negara. Tetapi karena tugas pemerintahan menjadi sangat luas, khususnya di bidang pengurusan perekonomian dan kesejahteraan rakyat, maka dalam pelaksanaannya diikutsertakan juga kalangan swasta. Contoh di bidang pendaftaran tanah, adalah kenyataan bahwa tugas pembuatan akta-akta tanah tertentu yang semula pelaksanaannya dilakukan oleh pegawai-pegawai negara (misalnya yang dilakukan oleh para *Overschrijvings Ambtenaar* menurut *Overschrijvings Ordonnantie 1834*), dalam pelaksanaan PP 10/1961 oleh Menteri Agraria ditugaskan juga kepada tenaga-tenaga dari kalangan swasta. Kalau nanti sebagian tugas dan kegiatan pengukuran dan pemetaan tanah pelaksanaannya ditugaskan juga kepada pihak swasta, maka itupun merupakan perkembangan dalam pelaksanaan tugas di bidang TUN.

Keputusan Tata Usaha Negara

Kalau menurut pengertian UU 5/1986 PPAT adalah Pejabat TUN.

maka keputusan apa yang diambil oleh PPAT, yang merupakan Keputusan TUN dan yang dapat digugat ke Pengadilan TUN?

Bahwa akta yang dibuat oleh PPAT, bukan merupakan Keputusan TUN kiranya sudah jelas. Akta yang dibuat oleh PPAT, ditinjau dari sudut yang membuatnya, merupakan suatu relaas atau laporan/pernyataan mengenai apa yang terjadi di hadapan Pejabat yang membuatnya. Yaitu pernyataan mengenai perbuatan hukum tertentu, mengenai bidang tanah tertentu, yang dilakukan pada tanggal tertentu di hadapannya oleh para pihak yang disebut dalam akta yang bersangkutan.

Adapun yang merupakan Keputusan TUN yang diambil oleh PPAT selaku Pejabat TUN, adalah keputusan *mengabulkan atau menolak permintaan* mereka yang datang kepadanya *untuk dibuatkan akta* mengenai perbuatan hukum yang akan mereka lakukan. Keputusan mengabulkan atau menolak permintaan untuk dibuatkan akta tersebut, memenuhi kriteria Keputusan TUN sebagai yang ditentukan dalam pasal 1 angka 3 UU 5/1986.

Kalau permintaan dikabulkan, maka oleh PPAT dibuatkan aktanya. Akta yang diakhiri dengan kata-kata: *"Demikianlah saya buat akta ini ... dan selanjutnya ..."*, merupakan wujud tertulis Keputusan yang diambilnya. Kalau permintaan ditolak, penolakan tersebut bisa dilakukan secara tertulis. Bahkan tidak dinyatakannya pun, kriterianya dianggap dipenuhi, dengan adanya ketentuan dalam pasal 3. Kalau sudah lewat jangka waktu empat bulan, akta belum juga dibuatnya, dianggap PPAT yang bersangkutan telah mengeluarkan keputusan menolak, demikian ditentukan dalam pasal 3 tersebut.

Dari ketentuan PP 10/1961 dan Peraturan-peraturan pelaksanaannya PPAT mengetahui, bilamana ia wajib mengabulkan permintaan mereka yang datang kepadanya dan wajib menolak membuat aktanya, misalnya kalau tanah yang bersangkutan sedang dalam sengketa atau pihak yang akan membeli tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak yang akan dibelinya. Atau tidak diserahkan kepadanya sertifikat tanahnya, padahal tanah yang bersangkutan sudah didaftar (Pasal 22 ayat 1 dan pasal 28 ayat 1).

Menurut ketentuan pasal 1 angka 3 UU 5/1986 Keputusan TUN adalah:

- a. *suatu penetapan tertulis;*
- b. *dikeluarkan oleh Pejabat TUN;*
- c. *berisikan tindakan hukum TUN, yang berdasarkan peraturan-peraturan perundang-undangan yang berlaku;*
- d. *bersifat konkret, individual dan final;*
- e. *menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.*

Keputusan PPAT yang berupa mengabulkan permintaan untuk dibuatkan

sangkutan, yang diakhiri dengan kata-kata yang disebut di atas. Mengenai bentuk keputusan yang berupa penolakan sudah dikemukakan di atas.

Keputusan mengabulkan atau menolak permintaan untuk dibuatkan akta, diambil oleh PPAT sebagai Pejabat TUN.

Keputusan tersebut diambil dalam rangka pelaksanaan tugas PPAT di bidang penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang sebagai telah dikemukakan di atas, merupakan kegiatan TUN, yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yaitu peraturan-peraturan yang mengatur penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Keputusan tersebut bersifat "konkret", karena permintaan tertentu, yaitu mengabulkan atau menolak membuat akta yang bersangkutan. Bersifat "individual", karena tertuju kepada pihak tertentu dan mengenai kasus pribadi tertentu pula. Bersifat "final", karena keputusan yang diambil adalah definitif, yaitu untuk berlakunya tidak diperlukan izin lebih dahulu ataupun persetujuan pihak lain.

Keputusan mengabulkan atau menolak permintaan tersebut menimbulkan akibat hukum bagi yang mengajukan permintaan. Karena kalau dikabulkan, pemohon akan dapat mendaftarkan perbuatan hukum yang dilakukannya di Kantor Pertanahan. Sebaliknya kalau ditolak, perbuatan hukum yang bersangkutan tidak akan dapat dilakukan. Kalaupun dilakukan juga dengan akta lain, Kepala Kantor Pertanahan tidak akan mendaftarnya. Apa yang dilakukan oleh para pihak tersebut bahkan akan melanggar larangan yang bersanksi pidana dalam pasal 43 PP.10/1961.

Jelas kiranya, bahwa semua unsur kriteria bagi suatu Keputusan TUN, sebagai yang ditentukan dalam pasal 1 angka 3 di atas, telah terpenuhi oleh Keputusan PPAT yang berupa mengabulkan atau menolak permintaan mereka yang datang kepadanya untuk dibuatkan akta. Keputusan tersebut juga tidak termasuk yang dimaksudkan dalam pasal 2 UU 5/1986 sebagai keputusan yang bukan Keputusan TUN. Perbuatan hukum yang dibuktikan oleh akta yang dibuat oleh PPAT memang merupakan suatu perbuatan hukum perdata, yang dilakukan oleh para pihak yang bersangkutan. Tetapi keputusan PPAT mengabulkan permintaan mereka dengan membuat akta yang diminta, bukanlah suatu perbuatan hukum perdata yang dimaksudkan dalam pasal 2 tersebut.

Apa yang dihadapi PPAT

Baik dalam mengambil keputusan menolak ataupun mengabulkan, PPAT

merasa dirugikan ke Pengadilan TUN. Gugatan bisa disertai tuntutan ganti-kerugian, jika penggugat terbukti menderita kerugian dengan diambilnya keputusan tersebut.

Keputusan PPAT mengabulkan atau menolak permintaan untuk dibuatkan akta tersebut bisa menimbulkan sengketa TUN, sebagai yang dimaksud pasal 1 angka 4 UU 5/1986. Dalam hal mengambil keputusan menolak, padahal seharusnya permintaannya dikabulkan, PPAT menghadapi kemungkinan digugat ke Pengadilan TUN oleh pihak yang meminta dibuatkan akta. Gugatannya berupa permohonan, agar Pengadilan memutus memerintahkan kepada PPAT yang bersangkutan untuk membuat akta yang diminta (pasal 97 ayat (9) UU 5/1986). Gugatan tersebut dapat disertai tuntutan ganti-kerugian (pasal 53 jo. 97 UU 5/1986). Penggugat yang sudah memperoleh putusan Pengadilan TUN yang mengabulkan tuntutan untuk dibuatkan akta, bisa juga mengajukan gugatan menuntut ganti-kerugian kepada Pengadilan Perdata, berdasarkan pasal 1365 KUHPdt, jika keputusan penolakan yang diambil oleh PPAT terbukti berlawanan dengan hukum dan menimbulkan kerugian pada penggugat.

Kalau keputusannya berupa mengabulkan permintaan para pihak, yang kemudian diikuti dengan pembuatan aktanya, padahal seharusnya ditolak, kemungkinan gugatan datang dari pihak ketiga, yang terbukti dirugikan sebagai akibat didaftarnya perbuatan hukum yang bersangkutan berdasarkan akta yang dibuatnya. Tetapi dalam keadaan demikian umumnya sengketa yang timbul adalah mengenai sah atau tidak sahnya perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT tersebut. Sudah barang tentu yang digugat adalah pertama-tama mereka yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan. Sengketanya merupakan sengketa perdata dan yang berwenang memberikan keputusan dengan sendirinya Pengadilan Perdata. Dalam perkara ini PPAT yang membuat aktanya bisa ikut digugat (pasal 39 PP 10/1961).

Menolak dengan sikap yang baik adalah lebih baik daripada menjanjikan untuk waktu yang belum pasti.