

**ANALISIS PASAL 51**  
**PERATURAN KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL NOMOR 1**  
**TAHUN 2006**

**Oleh :**

**Eko Budianto**

**Abstrak**

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum sebagaimana menjadi tujuan UUPA, maka kemudian pendaftaran tanah diatur lebih lanjut secara khusus dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang didasarkan atas ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut tidak mencapai hasil yang memuaskan. Di dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa dari sekitar 55 juta bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru 16,3 juta bidang tanah yang sudah didaftarkan. Dalam pada itu juga didapatkan beberapa kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, disamping kekurangan anggaran, alat dan tenaga adalah adanya kendala keadaan obyektif tanah-tanah selain jumlahnya yang besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung dengan alat-alat bukti yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya kebenarannya.

Kata Kunci: Undang-undang No 5 Tahun 1960 Pokok-Pokok Agraria, Pendaftaran Tanah

*Abstract*

*Under the provisions of Law No. 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian, 19, ordered the convening of land registration in order to ensure legal certainty as to the purpose of the BAL, the registration of land and more specifically regulated by Government Regulation No. 10 of 1961 Land Registry. In fact, land registration, which is based on Government Regulation No. 10 of 1961 does not achieve satisfactory results. In the general explanation of the Government Regulation No. 24 of 1997 made clear that from about 55 million parcels of land are eligible to be registered, 16.3 million new parcels registered. In the meantime also found several problems in the implementation of land registration, in addition to lack of budget, equipment and manpower is a constraint objective state lands other than the large numbers and scattered over a wide area, most of his command is not supported by the evidence that is easy accessible and reliable truth.*

*Keywords: Law No. 5 of 1960 Agrarian Principles, Land Registration*

**I. PENDAHULUAN**

**1.1. Latar Belakang**

Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria diundangkan pada tanggal 24 September 1960 yang kemudian dikenal dengan UUPA (Undang-undang

Pokok Agraria), merupakan pelaksanaan dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menggariskan kebijakan dasar mengenai penguasaan dan penggunaan sumber-sumber daya alam yang ada, dengan kata-kata “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai*

*oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat*'.

Berdasarkan ketentuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pasal 19 memerintahkan diselenggarakannya pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum sebagaimana menjadi tujuan UUPA, maka kemudian pendaftaran tanah diatur lebih lanjut secara khusus dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam kenyataannya pendaftaran tanah yang didasarkan atas ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tersebut tidak mencapai hasil yang memuaskan. Di dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa dari sekitar 55 juta bidang tanah yang memenuhi syarat untuk didaftar, baru 16,3 juta bidang tanah yang sudah didaftarkan. Dalam pada itu juga didapatkan beberapa kendala dalam pelaksanaan pendaftaran tanah, disamping kekurangan anggaran, alat dan tenaga adalah adanya kendala keadaan obyektif tanah-tanah selain jumlahnya yang besar dan tersebar di wilayah yang luas, sebagian besar penguasaannya tidak didukung dengan alat-alat bukti yang mudah diperoleh dan dapat dipercaya

kebenarannya. Sehubungan dengan itu dijelaskan pula dalam penjelasan umum tersebut, dalam rangka meningkatkan dukungan yang lebih baik terhadap pembangunan nasional terutama kepastian hukum dibidang pertanahan, dipandang perlu untuk mengadakan penyempurnaan pada ketentuan yang mengatur tentang pendaftaran tanah dengan disusunnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan dengan diundangkannya Peraturan Pemerintah tersebut mencabut atas berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mendapat pengaturan secara lengkap dan terperinci dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997.

Penyempurnaan atas peraturan pemerintah yang lama antara lain meliputi berbagai hal yang belum jelas dan tegas terdapat dalam aturan yang lama, antara lain terkait dengan pengertian pendaftaran tanah, azas-azas dan tujuan penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang di samping bertujuan untuk memberikan kepastian hukum di bidang pertanahan "*rechtscadaster/legal cadaster*", juga

bertujuan untuk menghimpun dan menyajikan informasi lengkap mengenai data fisik dan data yuridis atas suatu bidang tanah yang bersangkutan. Sebagaimana telah dijelaskan secara garis besarnya dalam penjelasan umum dan dijelaskan lebih rinci dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Dalam rangka memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah, dalam Peraturan Pemerintah yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini ditegaskan tentang sejauh mana sertifikat memiliki kekuatan pembuktian, yang sebelumnya dinyatakan sebagai alat bukti yang kuat oleh UUPA Pasal 19 (2) huruf c Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960).

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah, akta wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran dan pembebanan hak, akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah juga berfungsi sebagai bukti bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, eratnya hubungan antara pendaftaran tanah, akta PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut (PPAT), maka pokok-pokok tugas Jabatan Pejabat

Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta cara melaksanakannya juga dianggap perlu mendapat pengaturan dalam Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah yang baru ini. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dalam ketentuan Pasal 7 juga mengisyaratkan akan diterbitkannya Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sehingga lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pelengkap dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Lahirnya Peraturan Perundang-undangan tersebut diharapkan dapat mengakhiri keraguan dan ketidakteraturan hukum yang dapat mengakibatkan khas di bidang pertanahan, yang kemudian kemudian dalam pelaksanaannya diatur lebih lanjut dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006.

Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik dan data yuridis obyek pendaftaran tanah yang sudah didaftar, sedangkan menurut pasal 36 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, pemegang hak

yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan dalam hubungannya dengan pencatatan data yuridis, khususnya pencatatan perubahan data yuridis yang sudah tercatat sebelumnya, peranan PPAT sangat penting, menurut ketentuan Pasal 37 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah peralihan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftar apabila dibuktikan dengan akta PPAT.

PPAT tidak dikenal dalam UUPA, PPAT dikenal sejak diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksana dari UUPA. Fungsi PPAT ditegaskan juga dalam Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu sebagai Pejabat Umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah yang dijadikan dasar

pendaftaran perubahan data tanah akibat adanya perbuatan hukum tersebut.

Dalam pelaksanaannya PPAT tidak dapat serta merta melaksanakan tugas, jabatan dan wewenangnya, untuk mensukseskan kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah, PPAT harus membuat akta dengan mengisi blangko akta yang dibuat dan diterbitkan oleh kantor Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sebagaimana diatur pada Pasal 53 ayat 1 jo. Pasal 51 Peraturan BPN Nomor 1 Tahun 2006.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Bagaimana kewenangan PPAT dalam membuat akta?

## **II. PEMBAHASAN DAN HASIL PENELITIAN**

### **Kewenangan PPAT Dalam Membuat Akta**

Pada awal kelahirannya PPAT tidak dikategorikan sebagai Pejabat Umum, melainkan hanya disebut sebagai PPAT saja. PPAT diakui sebagai Pejabat Umum pada mulanya berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-benda yang Berkaitan Dengan Tanah, ditegaskan dalam ketentuan Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan

diatur dalam Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 6 ayat 2 menyatakan bahwa, dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Terhadap ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa Badan Pertanahan Nasional tidak sendiri dalam melaksanakan tugasnya, melainkan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain, tugas PPAT membantu Badan Pertanahan Nasional dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Oleh karena dalam melaksanakan tugasnya untuk memelihara data yuridis yang terkumpul dan tersajikan, Kepala Kantor Pertanahan mutlak membutuhkan data dalam bentuk akta yang hanya boleh dibuat oleh PPAT, kecuali dalam hal khusus sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat 2 Peraturan Pemerintah

Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.<sup>1</sup>

Selain itu akta PPAT juga berfungsi sebagai bukti, bahwa benar telah dilakukan perbuatan hukum yang bersangkutan, dan dalam hal pemindahan hak, akta PPAT juga membuktikan berpindahnya hak atas tanah yang bersangkutan kepada penerima hak, yang kemudian hal tersebut juga berlaku terhadap pihak ketiga setelah dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan.

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu asas legalitas (*asas wetmatigheid van bestuur*), setiap kewenangan yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara, hanya didapatkan dengan didasarkan atas ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Asas tersebut menegaskan, bahwa tanpa adanya dasar wewenang yang diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka semua badan atau pejabat tata usaha negara (BPN dan PPAT) tidak akan memiliki wewenang yang dapat mempengaruhi keadaan atau kondisi hukum warga masyarakatnya. Pasal 1 Ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun

---

<sup>1</sup> Boedi Harsono. edisi revisi 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.Jakarta. hlm 485.

1986 jo. Undang-undang Nomor 9 Tahun 2004 menyatakan, “*Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku*”.

Dengan demikian ketentuan Pasal 1 ayat 2 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 dapat juga diartikan, bahwa setiap wewenang yang dimiliki oleh badan atau pejabat tata usaha negara harus diberikan oleh suatu peraturan perundang-undangan. Kepada siapapun wewenang tersebut diberikan dalam negara ini selalu disertai dengan batasannya (baik secara *express* atau *implied*). Dan hanya diberikan untuk maksud dan tujuan-tujuan tertentu (asas spesialisitas).<sup>2</sup>

Hal ini juga hampir senada dengan pendapat yang dikemukakan oleh R.J.H.M. Huisman:

Organ pemerintah tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada

organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai [misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya) atau terhadap badan khusus (seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah), atau bahkan terhadap badan hukum privat].<sup>3</sup>

Demikian juga dengan wewenang yang dimiliki oleh PPAT dan BPN sebagai pejabat atau badan tata usaha negara, wewenang yang dimilikinya bukan merupakan wewenang yang lahir tanpa adanya dasar hukum yang mengaturnya. Oleh karenanya penting untuk dapat mengetahui bagaimana pejabat atau badan tata usaha negara tersebut dapat memperoleh wewenangnya, karena hal tersebut erat kaitannya dengan dilaksanakannya prinsip akuntabilitas sebagai penyeimbang prinsip independensi yang dimilikinya.

Setidaknya terdapat dua hal penting yang harus dipahami berkaitan dengan wewenang yang dimiliki oleh pejabat atau badan tata usaha negara:

1. Berkaitan dengan sumber dan cara pejabat atau badan tata usaha negara memperoleh wewenang, dan

---

<sup>2</sup> Indroharto, 1991, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta. hlm 58-60

---

<sup>3</sup> Ridwan HR, 2010, *Hukum Administrasi Negara*, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hlm 103

2. Berkaitan dengan cara dan mekanisme pelaksanaan wewenang oleh pejabat atau badan tata usaha negara.

Wewenang yang didalamnya terkandung hak dan kewajiban, diartikan sebagai kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum. Sedangkan hak diartikan sebagai kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, dan kewajiban merupakan keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.<sup>4</sup>

Secara teoritis kewenangan yang bersumber dari ketentuan peraturan perundang-undangan diperoleh dari tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat. Pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan peraturan perundang-undangan, disini diciptakan suatu wewenang baru. Seseorang yang memberikan kewenangan atribusi disebut dengan legislator yang

dalam hal ini dibedakan atas dua hal, antara lain:

- a. Yang berkedudukan sebagai *original legislator*, di Negara Republik Indonesia di tingkat pusat adalah MPR sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai lembaga yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah DPRD dan Pemda yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai *delegated legislator*, seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan peraturan pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintah kepada badan atau jabatan tata usaha negara tertentu.

Pada delegasi terjadi pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh badan atau jabatan tata usaha negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif, kepada badan atau jabatan tata usaha negara lainnya. Jadi pada delegatif selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang. Namun sebaliknya, pada mandat tidak terjadi perubahan wewenang tidak pula pelimpahan wewenang dari badan atau pejabat tata usaha negara dalam arti yuridis formal, yang ada hanyalah

---

<sup>4</sup> *Ibid.*, hlm 102.

hubungan internal. Wewenang yang dimandatkan dilaksanakan oleh mandataris atas nama dan tanggung jawab oleh *mandans* (pemberi mandat).

Perbedaan antara Delegasi dan Mandat			
No.	Delegasi	No.	Mandat
1	<i>Overdracht van bevoegdheid;</i> (pelimpahan wewenang)	1	<i>Opricht tot uitvoering;</i> (perintah untuk melaksanakan)
2	<i>Bevoegdheid kan door het oorspronkelijk bevoegde orgaan niet incidenteel uitgeoefend worden;</i> (kewenangan tidak dapat dijalankan secara insidental oleh organ yang memiliki kewenangan asli)	2	<i>Bevoegdheid kan door mandaatgever nog incidenteel uitgeoefend worden;</i> (kewenangan dapat sewaktu-waktu dilaksanakan oleh mandans)
3	<i>Overgang van verantwoordelijkheid;</i> (terjadi peralihan tanggung jawab)	3	<i>Behooud van verantwoordelijkheid;</i> (tidak terjadi peralihan tanggung jawab)
4	<i>Wettelijke basis vereist;</i> (harus berdasarkan undang-undang)	4	<i>Geen wettelijke basis vereist;</i> (tidak harus berdasarkan undang-undang)
5	<i>Moet schriftelijke;</i> (harus tertulis)	5	<i>Kanschriftelijk, mag ook mondeling;</i> (dapat tertulis, dapat pula secara lisan)

Sumber: Hukum Administrasi Negara, Ridwan HR

Pasal 19 ayat 1 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan, bahwa “*Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerin-*

*tah*”. Pasal tersebut merupakan pasal yang menjadi dasar didatkannya kewenangan atributif yang mengamanatkan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah, diatur melalui Peraturan Pemerintah yang mengatur secara teknis terhadap segala hal yang berkaitan dengan kegiatan tersebut,



peraturan teknis tersebut tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mencabut pemberlakuan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Kemudian dalam Pasal 5 jo. Pasal 6 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, wewenang tersebut secara delegatif dilimpahkan kepada Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Daerah, disamping itu melalui Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 secara delegatif wewenang tersebut juga dilimpahkan oleh pemerintah kepada PPAT, untuk melakukan kegiatan-kegiatan tertentu menurut ketentuan yang berlaku, berupa pembuatan akta PPAT sebagai bagian dari kegiatan pendaftaran tanah yang dikehendaki oleh Pasal 19 ayat 1 UUPA. Wewenang tersebut juga diperkuat dengan ketentuan Pasal 14 dan Pasal 15 Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, yang menyatakan bahwa terhadap hak milik atas satuan rumah susun yang akan dibebani hipotik dan fidusia harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT, dan ketentuan yang terdapat dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996

tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah, menurut Undang-undang tersebut proses pembebanan hak tanggungan dilakukan melalui dua tahap kegiatan yaitu, tahap pemberian Hak Tanggungan, dengan dibuatnya Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang didahului dengan perjanjian utang piutang dan tahap berikutnya adalah tahap pendaftaran oleh Kantor Pertanahan, penjelasan tersebut dapat ditemukan dalam ketentuan Pasal 10 ayat 2, Pasal 15 ayat 1, dan Pasal 23 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah. Berdasarkan atas beberapa peraturan yang berkaitan tersebut melalui Pasal 7 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, disusun dan diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Berdasarkan hierarki peraturan perundang-undangan tersebut tampak jelas alur pemahaman yang menjelaskan bagaimana Pemerintah memperoleh wewenang atributif dan berdasarkan wewenang tersebut didelegasikan kepada Badan Pertanahan Nasional dan PPAT,

yakni bermula diperintakkannya oleh UUPA, Undang-undang Satuan Rumah Susun dan UUHT untuk membuat Peraturan Pemerintah yang mengatur secara teknis terhadap ketentuan-ketentuan Undang-undang tersebut, dan berdasarkan Peraturan Pemerintah didelegasikan sebuah wewenang PPAT, yang dengannya dianggap perlu diberikan pengaturan yang secara khusus mengatur tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan kata lain Pemerintah yang telah memperoleh kewenangan atributif dari pembentuk undang-undang melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960, UUHT dan Undang-undang Rumah Susun, kemudian melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Pemerintah mendelegasikan sebagian wewenangnya kepada PPAT selaku bagian dari Badan/Jabatan Tata Usaha Negara yang bertugas melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah (Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997), yakni untuk melaksanakan tugas pembuatan akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Dalam pelimpahan wewenang yang dilaksanakan secara delegatif, terdapat beberapa syarat yang harus diperhatikan, antara lain:<sup>5</sup>

- 1) Delegasi harus definitif (tertentu) dan pemberi delegasi (*delegans*) tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu. Dari ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, disebutkan beberapa perbuatan hukum yang hanya menjadi wewenang PPAT.

Dan berdasarkan Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 serta ketentuan lain dalam Undang-undang Hak Tanggungan dan Undang Rumah Susun, PPAT menerima wewenang secara delegatif. Kemudian dijelaskan lebih lanjut dalam ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 bahwa, peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan

---

<sup>5</sup> Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, 2010, PT Rajagrafindo Persada, Jakarta, hal 107-108

akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan adanya pengecualian dalam ketentuan Pasal 37 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagaimana terdapat dalam penjelasan, tidak lain adalah untuk memudahkan rakyat melaksanakan perbuatan hukum mengenai tanah yang berada di daerah-daerah yang terpencil dan belum ditunjuk PPAT sementara sebagaimana dimaksud pada Pasal 7 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Hal ini dapat di maklumi oleh karena selain wewenang tersebut dilakukan secara legal (berdasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku), pelaksanaan wewenang juga harus memperhatikan dan berpedoman kepada ajaran-ajaran yang dikembangkan oleh teori hukum serta yurisprudensi yang diantaranya disebut dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik/asas-asas umum pemerintahan yang layak menurut Pasal 3 Undang-undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggara Yang Bersih dan

Bebas dari Korupsi Kolusi dan Nepotisme, antara lain:

- a) Asas kepastian hukum, yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.
- b) Asas tertib penyelenggaraan negara, yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.
- c) Asas kepentingan umum, yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif dan selektif.
- d) Asas keterbukaan, yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negara dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.
- e) Asas proporsionalitas, yaitu asas yang mengutamakan

keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

- f) Asas profesionalitas, yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- g) Asas akuntabilitas, yaitu asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat atau rakyat sebagai pemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan-undangan yang berlaku.

Badan Pertanahan Nasional dan PPAT merupakan badan dan pejabat tata usaha yang memiliki tugas dan wewenang yang berbeda yang keduanya merupakan suatu rangkaian yang tidak terpisahkan dalam sebuah sistem penyelenggaraan pendaftaran tanah. Badan Pertanahan Nasional merupakan sebuah Badan yang salah satunya bertugas untuk melaksanakan pendaftaran hak atas tanah akibat beralih atau dialihkan, sedangkan PPAT merupakan suatu jabatan yang bertugas untuk mencatat sebuah peralihan hak atas tanah dan atas satuan rumah

susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya yang dituangkan dalam akta sebagai dasar dapatnya dilakukan pendaftaran di Kantor Pertanahan. Dapat dipahami dari uraian tersebut adanya delegasi yang definitif, dan dengannya tidaklah mungkin Pemerintah atau dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan kepada PPAT yang memiliki kedudukan yang mandiri. (Pasal 37 jo. Pasal 45 (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah).

Dalam teori yang saya kembangkan bahwa dalam pelaksanaan pendaftaran tanah di Indonesia dikenal dua lembaga yang satu sama lainnya memonopoli bidangnya masing-masing, terkenal dengan istilah pemastian lembaga, yaitu Kantor Pertanahan (BPN) khusus bertugas melaksanakan a. *recording of title*, b. *continuous recording* dan yang baru adalah memberikan sifat grosse suatu akta Hak Tanggungan dengan menerbitkan sertifikat Hak Tanggungan (UU no 4 tahun 1996) sedangkan PPAT melaksanakan suatu *recording of deeds of conveyance*, yaitu suatu perekaman pembuatan akta tanah yang meliputi mutasi hak, pengikatan jaminan dengan

hak atas tanah sebagai bangunan (Hak Tanggungan), mendirikan hak baru diatas sebidang tanah (HGB diatas Hak Milik atau H.P. diatas Hak Milik) ditambah tugas baru membuat surat kuasa memasang Hak Tanggungan (UU Hak Tanggungan) <sup>6</sup>

2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan perundang-undangan yang berlaku, artinya delegasi dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.

PPAT telah disebutkan sejak diundangkannya Undang-undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun yakni Pasal 10 ayat 2, Pasal 14 (1), Pasal 15, yang menyatakan bahwa terhadap pemindahan hak, maupun pembebanan hak hipotik dan fidusia harus dilakukan dengan akta PPAT. Di dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan pun juga menyebut PPAT dalam beberapa ketentuan yang menjadikan sebagai bagian dari proses maupun sistem pembebanan hak tanggungan, antara lain Pasal 1 butir 4, Pasal 5 ayat 3, Pasal 10 ayat

2, Pasal 11, Pasal 13 ayat 2, Pasal 15, Pasal 17, dan Pasal 23. Kedua undang-undang tersebut merupakan dasar kewenangan atributif yang diberikan oleh pembentuk undang-undang kepada pemerintah, berdasarkan kedua undang-undang tersebut, pemerintah mendelegasikan wewenangnya melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 kepada Badan Pertanahan Nasional sebagai penyelenggara Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh Kantor Pertanahan, PPAT dan pejabat lain, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 jo. Pasal 6 jo. Pasal 7, dan atas dasar ketentuan tersebut maka ditetapkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang mengatur secara khusus terhadap tugas pokok, kewenangan, pengangkatan dan pemberhentian PPAT, daerah kerja PPAT, pengangkatan Jabatan PPAT, Pelaksanaan Jabatan PPAT, serta pembinaan dan pengawasan. Sehingga jelas diketahui bahwa wewenang delegatif yang dimiliki oleh PPAT merupakan wewenang yang didapatkan berdasarkan ketentuan perundang-undangan.

---

<sup>6</sup> A. P. Parlindungan, 2009, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia (berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997) dilengkapi dengan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP No. 37 Tahun 1998)*, Mandar Maju, Bandung. hlm 82-83

- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.

PPAT sebagai pejabat umum yang diberikan wewenang delegatif melalui beberapa peraturan perundang-undangan, tidak memiliki hubungan hierarki atau subordinatif dengan Badan Pertanahan Nasional atau instansi manapun sehingga PPAT patut disebut bawahan, dengan kata lain PPAT sebagai *structural independent*, adalah institusi yang independen, mandiri dan bukan merupakan bagian dari struktur instansi manapun khususnya dalam hal ini BPN/Kantor Pertanahan.

- 4) Kewajiban memberikan keterangan artinya *delegans* berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.

Kewajiban memberikan keterangan oleh PPAT ini hanya terbatas terhadap urusan administrasi tertib pertanahan, karena PPAT dalam melaksanakan tugasnya merupakan kegiatan yang dilakukan dalam satu sistem yaitu dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah yang dalam Pasal 6 ayat 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 ditugaskan kepada Kepala

Kantor Pertanahan. Sedangkan terhadap pelaksanaan tugas dan jabatannya dalam setiap pembuatan akta, maka berdasarkan Pasal 55 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, PPAT bertanggung jawab secara pribadi di muka maupun di luar pengadilan.

- 5) Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan petunjuk (instruksi) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Maka berdasarkan syarat pelimpahan wewenang inilah dapat dipahami ditetapkannya Pasal 51 jo. Pasal 53 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 PPAT, sebagai petunjuk/instruksi terhadap pelaksanaan atau penggunaan wewenang yang dimiliki oleh PPAT. Hal ini sangat erat kaitannya dengan sifat dari wewenang itu sendiri terutama terkait dengan dikeluarkannya keputusan-keputusan (*besluiten*) atau ketetapan-ketetapan (*beschikkingen*) yang dibuat oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara

atau dalam hal ini adalah BPN dan PPAT.

Adapun beberapa sifat wewenang tersebut, antara lain:<sup>7</sup>

- a) Wewenang yang bersifat fakultatif, hal ini terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan, maka wewenang yang demikian tersebut dapat dikatakan sedikit banyak bersifat terikat. Dalam hal demikian wewenang itu terjadi dengan sifatnya yang fakultatif, karenanya pejabat atau badan tidak wajib menerapkan wewenangnya. Ia masih dimungkinkan memiliki pilihan-pilihan yang lain walaupun bersifat terbatas, karena pilihan-pilihan tersebut hanya dapat dilakukan dalam hal-hal atau keadaan-keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.
- b) Wewenang yang bersifat terikat, sifat wewenang yang demikian terjadi karena peraturan yang menjadi dasar pelaksanaan wewenangnya, sedikit banyak

menentukan terhadap isi dari keputusan yang harus diambil oleh badan atau pejabat yang memiliki wewenang tersebut. Oleh karenanya badan atau pejabat tersebut tidak memiliki pilihan untuk dapat berbuat lain selain daripada menjalankan secara harfiah apa yang tertulis dalam peraturan dasarnya. Dalam sifat wewenang yang demikianlah penggunaan wewenang PPAT dapat dipahami, sebagai bentuk wewenang yang diberikan secara terikat. Sifat terikat tersebut bahkan tidak hanya ditemukan dalam ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, melainkan juga dapat ditemukan di beberapa peraturan perundang-undangan lain yang terkait, antara lain:

1. Pasal 14 ayat 6, Pasal 15 ayat 2 Undang-undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun
2. Pasal 11, Pasal 15 ayat 1, Pasal 17 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan.
3. Pasal 38 ayat 2, Pasal 44 ayat 2, Pasal 51 ayat 2,

---

<sup>7</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, 1991 Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, hlm 70-74

- Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
4. Pasal 96 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
  5. Pasal 21 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- c) Wewenang yang bersifat bebas, hal ini terjadi apabila peraturan dasarnya memberikan kebebasan kepada badan atau pejabat yang memilikinya untuk melaksanakan atau menentukan sendiri isi keputusan atau ketetapan yang akan dikeluarkannya. Dalam wewenang yang bersifat bebas ini, untuk menentukan isi dari keputusan atau ketetapan sebagai penerepan dari wewenang tersebut tidak diatur

secara terikat, namun biasanya pembuat undang-undang menyerahkan pengaturannya kepada Badan atau Pejabat yang diberi wewenang. Philipus M. Hadjon, dengan mengutip pendapat Spelt dan Ten Berge, membagi kewenangan bebas dalam dua katagori, yaitu kebebasan kebijaksanaan (*beledsvrijheid*) dan kebebasan penilaian (*beoordelingsvrijheid*).

Adalah kebebasan kebijaksanaan, apabila peraturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada badan atau pejabat, namun badan atau pejabat tersebut bebas untuk tidak menggunakan wewenang tersebut sekalipun syarat sahnya telah terpenuhi. Adapun kebebasan penilaian, apabila sejauh menurut hukum diserahkan kepada badan atau pejabat untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah terpenuhi. Berdasarkan pengertian tersebut, Philipus



M. Hadjon menyimpulkan adanya dua jenis kekuasaan bebas atau kekuasaan diskresi yaitu kewenangan untuk memutus secara mandiri, kewenangan interpretasi terhadap norma-norma tersamar (*vege norm*). Namun di dalam negara hukum wewenang yang bebas tersebut tidak terlepas dari berlakunya prinsip pertanggungjawaban sebagai bagian dari asas-asas umum pemerintahan yang layak, agar setiap penggunaan wewenang oleh badan atau pejabat dapat dipertanggungjawabkan di muka hukum. Di samping itu, baik penyerahan wewenang, isi, sifat dan isi wewenang maupun pelaksanaan wewenang tunduk pada batasan-batasan yuridis yang diatur dalam bentuk hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis (*Zowel de bevoegdheidstoekening, als de aard en de omvang van de bevoegdeid als de bevoegdheidsuitoefening zijn aan juridische grezen*

*onderworpen. Inzake bevoegdheidstoekening het tegendeel daarvan, bestaan juridisch geschreven en ongeschreven regels*). Dalam perspektif wewenang yang bersifat bebas inilah, wewenang Badan Pertanahan Nasional dapat dipahami, oleh karena di berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur terhadap pelaksanaan wewenang PPAT tidak satupun ketentuan yang memberikan gambaran secara eksplisit tentang bagaimana cara PPAT dapat menggunakan wewenangnya, selain ketentuan yang memberikan wewenang kepada pelaksana undang-undang dalam hal ini pemerintah yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional untuk memberikan pengaturan lebih lanjut terhadap teknis penggunaan wewenang yang dimiliki oleh PPAT. Merupakan sebuah kebebasan bagi Badan Pertanahan Nasional untuk menafsirkan atas ketentuan pasal-pasal

tersebut guna mencapai tujuan dari dilaksanakannya pendaftaran tanah sebagai bentuk kebebasan penilaian.

Dalam melaksanakan wewenangnya PPAT mempunyai kedudukan yang mandiri, yakni dalam memutuskan akan membuat atau menolak membuat akta mengenai perbuatan hukum yang dapat dilakukan dihadapannya. Sehingga atas kedudukannya yang mandiri tersebut Kantor Pertanahan atau siapapun tidak dapat mengintervensi, memberikan perintah atau melarangnya untuk membuat akta. PPAT bukan hanya berhak melainkan wajib menolak, lebih dari pada itu PPAT juga turut bertanggung jawab terhadap segala klausula yang terdapat di dalam akta yang dibuatnya, Pasal 55 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, menyatakan bahwa PPAT bertanggungjawab secara pribadi dan jabatannya dalam setiap pembuatan akta.<sup>8</sup>

Irawan Soerodjo menyatakan bahwa jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri, yaitu:<sup>9</sup>

- a. Mempunyai fungsi sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan mendapat kewenangan dari Pemerintah melalui Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan Hak Tanggungan atas tanah yang merupakan alat bukti yang otentik.
- b. Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekaman dari perbuatan-perbuatan) sehingga wajib mengkonstantir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan diantara mereka.
- c. Mengesahkan suatu perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum dan menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.

Di dalam kedudukannya yang mandiri, PPAT sebagai pejabat umum juga dituntut independen, artinya baik secara manajerial maupun institusional

---

<sup>8</sup> Boedi Harsono, edisi revisi 2008. *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, isi dan Pelaksanaannya*. Djambatan.Jakarta. hlm 484.

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, 2010, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta, Kencana Predana Media Group, hlm 346

tidak bergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya (BPN atau institusi yang lain). Independensi dalam hal ini mempersoalkan tentang kemerdekaan pejabat umum dari intervensi/campur tangan, pengaruh orang lain, ataupun tugas yang diperintahkan atas nama orang lain (mandat). Oleh karenanya dalam pelaksanaan konsep independen tersebut harus diiringi dengan pelaksanaan konsep akuntabilitas sebagai penyeimbang, agar dengan konsep akuntabilitas tersebut dapat dijalankan prinsip keterbukaan untuk menerima kritik dan pengawasan, serta bentuk pertanggungjawaban kepada pihak lain atas hasil pelaksanaan tugas jabatan dan wewenangnya.

Ada tiga bentuk konsep independensi yang dapat digunakan sebagai barometer dalam menguji sejauh mana sebuah jabatan bersifat independen, antara lain:<sup>10</sup>

a. *Structural Independent*

Yaitu independen secara kelembagaan (institusional) yang dalam bagan struktur (organogram) terpisah dengan tegas dari institusi lain.

Hal ini sama saja dengan PPAT, secara struktural tidak menjadi bawahan atau berada dalam struktur Badan

Pertanahan Nasional (BPN) atau badan tata usaha yang lain.

b. *Funcional Independent*

Yaitu independen dari fungsinya yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tugas, wewenang, dan jabatan PPAT.

c. *Financial Independent*

Yaitu independen dalam bidang keuangan yang berarti tidak pernah memperoleh anggaran dari pihak manapun, PPAT memperoleh uang jasa (honorarium) dari para klien yang membutuhkan jasanya sebagaimana diatur dalam Pasal 32 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Sedangkan konsep akuntabilitas yang berkaitan dengan konsep independen, terdiri atas:

a. Akuntabilitas Spiritual

Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung kepada Tuhan Yang Maha Esa. Akuntabilitas ini dapat terlihat dari kalimat yang tercantum dalam sumpah/janji jabatan.

Akuntabilitas spiritual ini seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan/perbuatan dalam menjalankan tugasnya. Artinya apa

---

<sup>10</sup> Habib Adjie, 2009. *Meneropng Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT)*, Pt Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm 95-100

yang telah dilakukan tidak hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat, melainkan kepada Tuhan Yang Maha Esa.

b. Akuntabilitas Moral

Kehadiran PPAT sebagai pejabat umum adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat lain yang menjadi kewenangan PPAT. Oleh karena itu masyarakat berhak untuk menuntut PPAT jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat baik materiil maupun immateriil.

c. Akuntabilitas Hukum

PPAT dalam melaksanakan tugasnya diatur oleh berbagai ketentuan perundang-undangan, sehingga wajib bagi PPAT untuk tunduk mematuhi. PPAT bukan jabatan yang imun/kebal dari hukum, apabila tindakannya melanggar ketentuan yang berlaku yakni, Undang-undang No 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, Undang-undang No 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah, Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan

Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ataupun peraturan perundang-undangan yang lain, maka PPAT dapat dituntut baik secara administratif, perdata maupun pidana.

d. Akuntabilitas Profesional

PPAT dapat dikatakan profesional jika ia memiliki kemampuan di bidang keilmuan (*Intellectual Capital*) yang dapat diterapkan dalam praktik, dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai dan ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai dengan apa yang dikendaki oleh para pihak.

e. Akuntabilitas Administratif

Tertib administratif meliputi tertib terhadap pengarsipan akta-akta yang merupakan arsip negara.

f. Akuntabilitas Keuangan

Bentuk akuntabilitas dalam bidang keuangan meliputi, kewajiban membayar pajak ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi, membayar gaji karyawan sesuai dengan UMR, dll.

Berdasarkan penjelasan di atas dapat kita pahami bagaimana BPN dan PPAT dapat memperoleh wewenang, dan berdasarkan syarat-syarat pelimpahan

wewenang secara delegatif berserta sifat-sifatnya dapat juga dipahami bagaimana Badan Pertanahan Nasional dan PPAT dapat menerima dan melaksanakan wewenang. Berdasarkan kedudukannya PPAT merupakan Pejabat Tata Usaha Negara yang bersifat independen dalam pelaksanaan tugas pokok dan wewenangnya. Sedangkan hubungannya dengan Badan Pertanahan Nasional merupakan hubungan administratif dalam mewujudkan tertib pertanahan.

### III. PENUTUP

Secara Normatif PPAT merupakan pejabat umum yang diberi tugas dan wewenang khusus memberikan pelayanan kepada masyarakat berupa pembuatan akta yang membuktikan, bahwa telah dilakukan di hadapannya perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun atau Pemberian Hak Tanggungan atas tanah. Wewenang yang dimiliki oleh PPAT merupakan wewenang yang didapatkan secara delegatif, yang dengannya diuntut kemandirian, independensi dan akuntabilitas untuk menentukan kualitas produk yang dibuatnya, serta sebagai dasar tolak ukur atas keabsahan pelaksanaan wewenang yang dimilikinya.

Namun terhadap kedudukannya yang mandiri, independen dan akuntabel, PPAT tidak dapat serta merta bebas melaksanakan wewenang yang dimilikinya. Melainkan dibatasi oleh beberapa ketentuan yang diterbitkan oleh BPN selaku penyelenggara kegiatan pendaftaran tanah, yang secara prinsip dibenarkan oleh karena wewenang yang dimiliki oleh PPAT merupakan wewenang yang bersifat terikat terhadap peraturan teknis sebagai petunjuk pelaksanaan wewenang yang dimiliki oleh PPAT, hal ini didasarkan atas beberapa ketentuan yang terdapat diberbagai ketentuan perundang-undangan, yang jelas memberikan batasan terhadap PPAT untuk mengikuti ketentuan pelaksanaan yang terkait.

Dengan kata lain sebagai salah satu syarat sahnya sebuah akta otentik, akta PPAT harus dibuat berdasarkan bentuk yang ditetapkan oleh menteri (Pasal 21 Peraturan Pemerintah 37 tahun 1998), namun lebih dari itu rupanya terhadap akta PPAT haruslah diberikan pengaturan yang khusus, agar akta PPAT tidak hanya dibuat berdasarkan bentuk yang ditetapkan oleh menteri melainkan juga dibuat dengan mengisi blanko yang telah disediakan oleh BPN (Pasal 51 jo. Pasal 53 Peraturan Kepala Badan Pertanahan

Nasional Nomor 1 Tahun 2006), hal tersebut merupakan sebuah kebijakan yang ditetapkan untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat terhadap akta PPAT, khususnya di daerah-daerah terpencil, kebijakan tersebut ditetapkan untuk mempermudah pelaksanaan tugas jabatan dan wewenang PPAT Sementara, karena untuk mewujudkan semangat peningkatan pendaftaran tanah, Pemerintah terpaksa menunjuk dan mengangkat PPAT Sementara (Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah) yang diragukan kemampuan serta keahliannya. Hal tersebut dapat dibenarkan oleh karena dalam pelimpahan wewenang secara delegatif juga dipersyaratkan adanya Peraturan Kebijakan sebagai peraturan teknis yang memberikan petunjuk (intruksi) terhadap penggunaan wewenang yang dimiliki oleh PPAT. Hal tersebut dilakukan oleh karena wewenang yang dimiliki oleh BPN merupakan wewenang yang bersifat bebas untuk menentukan penilaian terhadap syarat-syarat sahnya atas pelaksanaan wewenang dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Dapatlah dibenarkan jika PPAT membuat akta dengan standar blanko yang ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional, oleh karena blanko yang

disediakan bukan merupakan blanko yang sifatnya menolak terhadap perubahan, berdasarkan SK BTU 10/614/10-77 tanggal 25 Oktober 1977 jo. Surat Kepala BPN nomor 620.1.555 tertanggal 2 Mei 1989 jo. Surat Kepala BPN Nomor 640.3752 tertanggal 20 September 1989 memungkinkan adanya coretan, tambahan ataupun tambahan lembar kertas asal saja format dan nomor serinya sama dengan kertas induknya, sehingga dalam kertas tambahan tersebut sudah tercakup segala perjanjian atau syarat-syarat tambahannya. Adanya kemungkinan untuk merubah blanko tersebut menunjukkan bahwa PPAT tetap diberikan wewenang untuk memastikan bahwa apa yang tertuang di dalam akta adalah hal-hal yang sesuai dengan tuntutan profesinya. Oleh karena atas kedudukannya yang mandiri, independen dan akuntabel PPAT wajib bertanggung jawab terhadap tugas dan jabatannya dalam membuat akta, terlebih terhadap substansi akta.