

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia sebagai negara hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Tahun 1945 menjamin adanya kepastian hukum, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi seluruh warga negaranya. Salah satu instrumen penting dalam mewujudkan jaminan kepastian hukum tersebut adalah akta autentik, yakni dokumen hukum yang memiliki kekuatan pembuktian tertinggi dalam setiap transaksi hukum, khususnya di bidang pertanahan. Dalam konteks inilah, keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menjadi sangat krusial dan strategis dalam sistem hukum pertanahan nasional

Penting untuk mencatat bahwa tujuan utama dari semua tindakan hukum, termasuk pembuatan akta-akta oleh Notaris dan PPAT, ialah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum bagi individu dan masyarakat secara keseluruhan, sesuai dengan prinsip bahwa Indonesia ialah negara hukum yang berlandaskan Pancasila dan Undang – Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945). Tanggung jawab Notaris PPAT ini penting untuk memastikan bahwa transaksi jual beli tanah dilakukan dengan cara yang sah, mengikat, dan sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku. Notaris PPAT memiliki peran sebagai pejabat yang independen dan netral dalam transaksi ini, dengan tujuan untuk melindungi kepentingan semua pihak yang terlibat.¹

Tanah sangat penting bagi kehidupan karena memberikan tempat tinggal dan sarana penghidupan bagi manusia, hak atas tanah dapat diberikan secara bersama-sama atau individual berdasarkan Undang-Undang No 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria atau UUPA. Hak tersebut diberikan, maka individu mempunyai otonomi guna memanfaatkan tanah tersebut untuk tujuan yang berkaitan langsung dengannya sesuai dengan kebutuhannya. Setiap orang mempunyai tanggung jawab untuk memiliki, mengelola, dan merawat tanah.²

Konflik terkait pertanahan kerap terjadi di masyarakat dan bentuknya yang beragam sehingga pihak yang terlibat pada proses penyelesaian konflik ini tak sedikit. Sumber konflik ini dapat pula timbul sebab ada perbedaan maupun benturan nilai, informasi berkaitan dengan data, atau serta kondisi pada aspek pertanahan setempat termasuk perbedaan dan benturan kepentingan ekonomi yang tampak terlihat pada kesenjangan struktur serta kepemilikan dan penguasaan tanah. Pada hakekatnya, kasus pertanahan

¹ Widodo Ramadhana, JURNAL RECTUM: Tinjauan Yuridis Penanganan Tindak Pidana, 377-387, Tinjauan Yuridis Jual Beli Tanah Dihadapan Notaris Sebagai Peralihan Jaminan Hutang (Studi putusan No. 3617 IC/Pdt/2016), 2023

² Herman Brahmana , UNES Law Review, Tinjauan Hukum Tentang Administrasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Di Kantor Pertanahan Kabupaten Dairi 2023

terjadi disebabkan adanya perbedaan pandangan terkait status hukum kaitannya dengan kepemilikan atas tanah tertentu, serta berbeda pandangan terkait hal yang berkenaan dengan tanah.³

Pada regulasi yang dibuat oleh pemerintah melalui PP No. 24 tahun 1997 yang mengatur tentang proses pendaftaran tanah, PPAT merupakan orang/subjek hukum yang telah disumpah oleh negara dan memiliki wewenang dalam pembuatan surat kepemilikan tanah yang disebut akta. Akta di bawah tangan yang dirumuskan oleh para pihak di hadapan lurah atau kepala desa merupakan akta otentik yang dapat dijadikan bukti kuat untuk mendaftarkan tanah sebagai sahnya suatu peralihan hak atas tanah, dan hal ini tertuang pada regulasi yang dibuat oleh pemerintah melalui PP No. 24 tahun 1997 tentang proses pendaftaran tanah. Selanjutnya, selain dirumuskan di hadapan lurah atau kepala desa, akta autentik juga harus dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Jika pada kenyataannya diketahui bahwa akta tersebut tidak melewati mekanisme yang telah diatur dan disebutkan di atas, akta tersebut harus dibatalkan demi hukum, dan wajib didaftarkan ulang menurut regulasi yang berlaku, yaitu menurut PP No. 24 tahun 1997.⁴

Secara yuridis, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik terkait perbuatan hukum atas hak tanah berdasarkan PP No. 37 Tahun 1998 jo. PP No. 24 Tahun 2016, di mana akta tersebut menjadi syarat mutlak dalam proses peralihan hak dan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan. Malpraktik yang dilakukan oknum PPAT menimbulkan dampak serius, mulai dari hilangnya hak kepemilikan yang sah, sengketa berkepanjangan, kerugian ekonomi masyarakat, hingga tercemarnya integritas sistem pertanahan nasional yang berpotensi memicu konflik sosial. Pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN memiliki tanggung jawab strategis untuk menyelenggarakan pembinaan dan pengawasan yang efektif terhadap seluruh PPAT, mencakup peningkatan kompetensi, pemahaman regulasi, internalisasi etika profesi, serta penegakan sanksi yang tegas atas setiap pelanggaran. Urgensi ini semakin menguat seiring meningkatnya nilai ekonomis tanah sebagai aset strategis yang rawan konflik kepentingan, sehingga sistem pengawasan yang lemah menjadi ancaman nyata bagi kepastian hukum pertanahan. Atas dasar itu, penelitian ini mengangkat tema "Peran Pembinaan dan Pengawasan terhadap PPAT dalam Pencegahan Malpraktik Pembuatan Akta Tanah oleh Pemerintah" guna mengisi kekosongan kajian akademis mengenai efektivitas mekanisme tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengidentifikasi faktor-faktor penyebab terjadinya malpraktik dalam pembuatan akta tanah, menganalisis efektivitas mekanisme pembinaan dan pengawasan yang telah berjalan, serta merumuskan rekomendasi kebijakan yang aplikatif dan solutif bagi pemerintah dan lembaga terkait. Dengan pendekatan analisis yang sistematis dan didukung oleh data serta dokumen hukum yang relevan, penelitian ini diharapkan mampu menghasilkan gambaran komprehensif sebagai dasar reformasi

³ Rizki, Unes Journal of Swara Justisia, hal. 107-124, Pembatalan Surat Keterangan Tanah yang Dibuat oleh Kepala Desa Setelah Terbitnya Sertipikat Hak Milik: Studi Kasus Putusan No. 5/G/2021/PTUN. MDN, 2025

⁴ Rodiatun Adawiyah, Jurnal Darma Agung, 103-111, ANALISIS YURIDIS TENTANG PEMBUKTIAN KEBENARAN DASAR TERHADAP PENGUASAAN TANAH BERDASARKAN PUTUSAN NOMOR: 813 K/Pdt/2022, 2023

pelaksanaan tugas PPAT yang lebih akuntabel, profesional, dan berorientasi pada perlindungan hak masyarakat.

Pada akhirnya, dengan terwujudnya sistem pembinaan dan pengawasan PPAT yang efektif, diharapkan tercipta sistem pertanahan nasional yang adil, transparan, dan terpercaya. Hal ini akan mendukung tercapainya tujuan nasional dalam mewujudkan kepastian hukum, keadilan sosial, serta pengelolaan sumber daya tanah yang berkelanjutan demi kesejahteraan seluruh rakyat dan kemajuan bangsa Indonesia.

B. Rumusan Masalah

Yang menjadi rumusan masalah penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana bentuk-bentuk klasifikasi dan implikasi hukum malpraktik yang terjadi dalam pembuatan akta tanah oleh PPAT?
2. Bagaimana peran pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencegah malpraktik pembuatan akta tanah?
3. Bagaimana sanksi hukum terhadap PPAT yang melakukan malpraktek dalam pembuatan akta tanah?

C. Tujuan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada para pembaca mengenai malpraktik dalam pembuatan akta tanah oleh PPAT, beserta upaya, pencegahan, dan penanganannya. Berikut yang menjadi yang menjadi tujuan penelitian dalam skripsi hukum ini, yaitu:

1. Untuk mengetahui bentuk-bentuk klasifikasi dan implikasi hukum malpraktik yang terjadi dalam pembuatan akta tanah oleh PPAT,
2. Untuk mengetahui peran pembinaan dan pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah dalam mencegah malpraktik pembuatan akta tanah,
3. Untuk mengetahui sanksi terhadap PPAT yang melakukan malpraktek dalam pembuatan akta tanah.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan kontribusi nyata, baik secara teoritis maupun praktis, dalam pengembangan hukum agraria dan pertanahan di Indonesia.

1. Secara Teoritis

Penelitian ini bertujuan memperkaya referensi ilmu hukum pertanahan dan hukum administrasi negara, khususnya terkait tugas dan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hasil penelitian ini diharapkan menjadi referensi akademis dalam pengembangan teori akta autentik, kepastian hukum transaksi pertanahan, serta konsep pembinaan dan pengawasan pejabat publik. Penelitian ini juga menawarkan perspektif baru dalam memahami keterkaitan antara kepastian hukum, kepercayaan publik, dan efektivitas sistem pertanahan nasional, serta menjadi pijakan bagi penelitian lanjutan tentang profesionalisme dan akuntabilitas pejabat pertanahan.

2. Secara Praktis

Bagi pemerintah, khususnya Kementerian ATR/BPN, penelitian ini menjadi bahan evaluasi dalam merumuskan kebijakan pembinaan dan pengawasan PPAT yang lebih efektif, serta mengidentifikasi kelemahan sistem pengawasan yang ada guna memperkuat mekanisme kontrol pencegahan malpraktik. Bagi para PPAT, penelitian ini menjadi bahan refleksi untuk meningkatkan profesionalisme, integritas, dan pemahaman terhadap kode etik serta tanggung jawab hukum dalam menjalankan tugas. Bagi masyarakat, penelitian ini meningkatkan kesadaran tentang pentingnya akta autentik dalam transaksi pertanahan dan memberikan pemahaman mengenai hak-hak mereka agar lebih kritis dan berhati-hati dalam setiap transaksi yang melibatkan PPAT. Bagi praktisi hukum dan akademisi, penelitian ini menjadi referensi dalam pendampingan hukum maupun pengajaran di bidang hukum pertanahan..

E. Keaslian Penulisan

Untuk menjamin keaslian skripsi yang disusun oleh penulis dengan judul "**Peran Pembinaan Dan Pengawasan Terhadap Ppat Dalam Pencegahan Malpraktik Pembuatan Akta Tanah Oleh Pemerintah**", dinyatakan bahwa hingga saat ini belum pernah dilakukan penulisan skripsi dengan judul yang sama di Fakultas Hukum Universitas Prima Indonesia. Meskipun terdapat judul-judul yang memiliki kemiripan, substansi pembahasan yang dikaji berbeda secara signifikan. Penulisan skripsi ini didasarkan pada kajian literatur yang diperoleh dari perpustakaan, peraturan perundang-undangan yang relevan, serta informasi terkait penegakan hukum perdata yang bersumber dari media cetak dan elektronik, dengan dukungan dari berbagai pihak terkait.

F. Kerangka Teori dan Kerangka Konsepsi

1. Kerangka Teori

Penelitian ini dibangun atas beberapa teori hukum yang saling berkaitan dalam menganalisis peran PPAT dan pencegahan malpraktik dalam pembuatan akta tanah. Berikut beberapa teori yang digunakan dalam penelitian ini, antara lain:

- a. Teori Kepastian Hukum (Gustav Radbruch) menekankan akta autentik sebagai jaminan perlindungan hak kepemilikan dan pencegahan sengketa tanah.⁵
- b. Teori Kewenangan (Van Wijk & Konijnenbelt) menganalisis batasan kewenangan PPAT berdasarkan atribusi perundang-undangan dan prinsip pemerintahan yang baik.⁶
- c. Teori Tanggung Jawab Jabatan menegaskan bahwa PPAT bertanggung jawab secara administratif, perdata, dan pidana atas akta yang dibuatnya.⁷

⁵ Gustav Radbruch, *Rechtsphilosophie*, diterjemahkan oleh Kurt Wilk, *The Legal Philosophies of Lask, Radbruch, and Dabin* (Cambridge: Harvard University Press, 1950), hlm. 107–108

⁶ H.D. van Wijk dan Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht* (Utrecht: Uitgeverij Lemma, 1995), hlm. 129–130

⁷ Kranenburg dan Vegting sebagaimana dikutip dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Edisi Revisi (Jakarta: RajaGrafindo Persada, 2014), hlm. 345–346

- d. Teori Pengawasan Administratif (E. Utrecht) menempatkan pengawasan sebagai instrumen preventif dan represif terhadap pelanggaran tugas PPAT.⁸
- e. Teori Pembinaan Profesi menekankan bahwa pembinaan berkelanjutan merupakan kunci menjaga profesionalisme dan mencegah pelanggaran etika. Kelima teori ini saling melengkapi dalam mengkaji peran PPAT dan upaya pencegahan malpraktik.⁹

2. Kerangka Konsepsi

Penelitian ini bertumpu pada beberapa konsep utama yang saling berkaitan sebagai landasan analisis. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu terkait hak atas tanah sebagaimana diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2016. Akta autentik sendiri merupakan dokumen yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang, sehingga memiliki kekuatan pembuktian tertinggi dalam transaksi hukum pertanahan. Malpraktik PPAT mencakup segala bentuk penyimpangan, pelanggaran, atau kelalaian dalam pelaksanaan tugas yang bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi, seperti pembuatan akta tanpa kehadiran para pihak, pemalsuan dokumen, dan penyalahgunaan wewenang.¹⁰

Guna mencegah terjadinya malpraktik, pemerintah berkewajiban melakukan pembinaan secara sistematis melalui pendidikan, pelatihan, dan sosialisasi regulasi, sekaligus menjalankan pengawasan baik secara preventif maupun represif untuk memastikan pelaksanaan tugas PPAT sesuai ketentuan yang berlaku. Bagi PPAT yang terbukti melakukan pelanggaran, sanksi hukum berupa sanksi administratif, perdata, maupun pidana dapat dijatuhkan sesuai tingkat pelanggarannya. Keseluruhan konsep ini bermuara pada terwujudnya kepastian hukum pertanahan, yaitu kondisi di mana setiap subjek hukum memperoleh jaminan yang jelas atas kepemilikan dan penguasaan tanah yang didukung oleh dokumen autentik serta sistem pendaftaran yang akurat dan terpercaya.¹¹

⁸ E. Utrecht, *Pengantar Hukum Administrasi Negara Indonesia*, Cet. 4 (Surabaya: Pustaka Tinta Mas, 1988), hlm. 28–29

⁹ Sondang P. Siagian, *Administrasi Pembangunan: Konsep, Dimensi, dan Strateginya* (Jakarta: Bumi Aksara, 2009), hlm. 170–172

¹⁰ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik* (Bandung: Refika Aditama, 2008), hlm. 72–75

¹¹ *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Pasal 1 angka 7 dan 8