

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan. Hal tersebut menjadi landasan filosofis diadakannya kegiatan pendaftaran tanah oleh Pemerintah. Pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut dilaksanakan oleh Pemerintah melalui Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu yang berkaitan dengan pendaftaran tanah.

Pasal 19 ayat (2) huruf b Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) mengatur bahwa sebagian tugas dan wewenang pemerintah (*bestuurs bevoegdheid*) dalam hal pendaftaran tanah dapat dibedakan menjadi dua tugas, yaitu:

- a. Pendaftaran hak atas tanah, adalah pendaftaran hak untuk pertama kalinya atau pembukuan suatu hak atas tanah dalam daftar buku tanah.
- b. Pendaftaran peralihan hak atas tanah.¹

Fungsi PPAT ditegaskan dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 1997) 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, dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perUndang - Undangan yang berlaku dan membantu

¹ I Gusti Bagus Yoga Prawira, 2016, "Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah", *Jurnal IUS*, Volume 4, Nomor 1, hlm. 64.

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat aktaakta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.²

Mengingat fungsi PPAT yang cukup besar dalam bidang pelayanan masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan negara yang kemudian menjadi pendorong untuk peningkatan pembangunan nasional, maka Pemerintah merasa perlu untuk membuat peraturan yang secara khusus mengatur PPAT. PPAT sebagai jabatan diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No. 37 Tahun 1998), kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PP No. 24 Tahun 2016).

Kewenangan PPAT diatur oleh PP No. 37 Tahun 1998 dalam Bab II terkait dengan tugas pokok dan kewenangan PPAT, terdiri dari 3 pasal yaitu dari Pasal 2, Pasal 3, dan Pasal 4. Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998 menyatakan bahwa:

- 1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
- 2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud padal ayat (1) adalah sebagai berikut:

² Hatta Isnaini Wahyu Utomo, 2020, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Kencana, Jakarta, hlm. 10-11.

- a. jual beli;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- e. pembagian hak bersama;
- f. pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- g. pemberian hak tanggungan;
- h. pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Pada ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 terdapat frasa “melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah” dalam uraian tugas pokok PPAT. Mengenai kata “sebagian” tersebut merujuk pada ketentuan Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997 yang pada pokoknya menyatakan bahwa kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan yang dibantu oleh PPAT dan pejabat lain. Dari rumusan Pasal 6 PP No. 24 Tahun 1997 tersebut dapat disimpulkan bahwa sebagian kegiatan pendaftaran tanah dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan, sebagian lagi dilaksanakan oleh PPAT, dan sebagian lainnya oleh pejabat lain misalnya Pejabat Lelang dan Panitia Ajudikasi.

Pada sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang dilaksanakan oleh PPAT adalah dalam bentuk perbuatan hukum tertentu seperti yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) PP No. 37 Tahun 1998. Selain ketentuan tersebut, pada Pasal 37 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan (inbreng) dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perUndang - Undangan yang berlaku.

Menurut A.P. Parlindungan, tugas PPAT adalah melaksanakan suatu recording of deed conveyance, yaitu suatu perekaman pembuatan akta tanah yang

meliputi mutasi hak, pengikatan jaminan dengan hak atas tanah sebagai hak tanggungan, mendirikan hak baru atas sebidang tanah (hak guna bangunan di atas hak milik atau hak pakai atas hak milik) ditambah surat kuasa memegang hak tanggungan.³

Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta autentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana tertentu yang telah disebutkan di atas mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Mengenai akta apa saja yang menjadi kewenangan PPAT disebutkan dalam Pasal 95 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut Perkaban No. 3 Tahun 1997) yang menyatakan:

Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar-menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan ke Dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik;
- h. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.

Dalam kaitannya dengan jabatan, setiap jabatan akan dilekatkan kewenangan. Berdasarkan kewenangan yang dimilikinya maka pejabat tersebut memiliki tanggung jawab atas pelaksanaan jabatannya. Tanggung jawab itu lahir

³ A.P. Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 83.

karena kewenangan. Jika seorang pejabat menyalahgunakan kewenangannya (*detournement de pouvoir*) maka muncullah tanggung jawab hukum. Setiap pejabat bertanggung jawab atas kewenangan yang dimilikinya atau dengan kata lain bahwa penggunaan kewenangan tersebut harus dilakukan secara bertanggung jawab.⁴

Setiap kewenangan PPAT harus dapat ditunjukkan dasar hukum yang menjadi dasar kewenangan tersebut, sehingga pelaksanaan jabatan PPAT dapat memberikan kepastian hukum. Seorang PPAT tidak dapat mengatakan bahwa dirinya berwenang melakukan tindakan tertentu, namun tindakan yang dilakukan tersebut ternyata tidak diatur oleh hukum. Sekecil apapun kewenangan itu, harus memiliki dasar hukum yang menjadi dasar kewenangan itu.

Jika PPAT melakukan tindakan selain kewenangan yang sudah diberikan oleh peraturan perUndang - Undangan, maka PPAT tersebut tidak berwenang (*onbevoegdheid*) karena dibatasi oleh materi peraturan perUndang - Undangan (*ratione materie*). Dengan kata lain bahwa tindakan yang dilakukan di luar materi/isi atau jenis wewenang yang telah ditetapkan dalam peraturan perundangundangan merupakan tindakan tanpa wewenang karena memang materi atau jenis wewenang tersebut tidak diatur dalam peraturan perUndang - Undangan (*onbevoegdheid ratione materie*).

PPAT dalam menjalankan jabatannya juga memiliki wilayah jabatan atau wilayah kerja. Dengan kata lain bahwa penggunaan wewenang oleh PPAT dibatasi hanya pada wilayah kerja atau wilayah jabatan sebagaimana yang ditetapkan dalam Pasal 12 ayat (1) PP No. 24 Tahun 2016 bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi. Sehingga segala tindakan hukum yang dilakukan oleh PPAT seperti pembuatan akta terhadap objek yang berada di luar wilayah jabatannya

⁴ Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, 2020, *Tafsir, Penjelasan, dan Komentar Atas UndangUndang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 212.

merupakan tindakan tanpa wewenang karena dibuat atas objek di luar wilayah jabatannya (*onbevoegdheid ratione loci*) sehingga akta tersebut batal demi hukum.

Salah satu kewenangan PPAT adalah membuat Akta Hibah. Hibah yang dimaksud disini adalah hibah hak atas tanah. Hibah hak atas tanah merupakan pemberian seseorang kepada orang lain dengan tidak ada penggantian apapun dan dilakukan secara sukarela, tanpa ada kontraprestasi dari pihak penerima pemberian dan pemberian itu dilangsungkan pada saat si pemberi hibah masih hidup.

Perbuatan hibah hak atas tanah harus dilakukan di hadapan PPAT dengan dibuatkannya Akta Hibah yang menjadi dasar pendaftaran hak atas tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota. Selesaiannya perbuatan hibah hak atas tanah yaitu dengan telah dibalik namakan hak atas tanah yang menjadi objek hibah kepada penerima hibah. Salah satu perbuatan hukum hibah hak atas tanah yang menjadi persoalan adalah hibah hak atas tanah antara Analis Demotekay dengan Martinus Samuel Darinya. Adapun PPAT yang membuat Akta Hibah yaitu Puspo Adi Cahyono, S.H., M.Kn. selaku PPAT yang berkedudukan di Kota Jayapura.

Hibah hak atas tanah dilakukan terhadap Sertipikat Hak Milik Nomor 00434, sebagaimana diuraikan dalam surat ukur tanggal 7 Februari 2014, seluas 652 M2 (enam ratus lima puluh dua meter persegi), yang tercatat atas nama Analis Demotekay. Perbuatan hukum hibah hak atas tanah tersebut di atas, tidak dapat dilakukan proses balik nama ke Kantor Pertanahan Kota Jayapura. Tidak dapat dilakukannya proses balik nama tersebut, kemudian Martinus Samuel Darinya mengajukan gugatan perdata terhadap Puspo Adi Cahyono, S.H., M.Kn. selaku PPAT Kota Jayapura ke Pengadilan Negeri Jayapura. Gugatan tersebut kemudian telah diselesaikan dan dikeluarkan putusan, yakni Putusan Pengadilan Negeri Jayapura Nomor 182/Pdt.G/2018/PN Jap.

Di dalam Putusan Pengadilan Negeri Jayapura Nomor 182/Pdt.G/2018/PN Jap, Majelis Hakim menjatuhkan putusan yaitu dalam eksepsi, mengabulkan eksepsi Para Tergugat sebagian. Dalam pokok perkara, menyatakan gugatan penggugat tidak dapat diterima dan menghukum penggugat untuk membayar biaya perkara sejumlah Rp. 896.000,00 (delapan ratus sembilan puluh enam ribu rupiah).

Penggugat, dalam hal ini Martinus Samuel Darinya mengajukan upaya hukum banding atas Putusan Pengadilan Negeri Jayapura tersebut. Upaya hukum banding ini, telah dijatuhkan putusan oleh Majelis Hakim yaitu Putusan Pengadilan Tinggi Jayapura Nomor 58/PDT/2019/PT JAP. Di dalam putusannya, majelis mengadili bahwa menyatakan permintaan banding dari pembanding semula penggugat dapat diterima dan membatalkan Putusan Pengadilan Negeri Jayapura Nomor 182/Pdt.G/2018/PN Jap, yang dimintakan banding tersebut. Majelis Hakim dengan mengadili sendiri, dalam eksepsi, menyatakan eksepsi terbanding I semua tergugat I dan terbanding II semula tergugat II tidak dapat diterima semuanya, serta menghukum pembanding semula penggugat untuk membayar biaya perkara yang timbul dalam dua tingkat peradilan, yang dalam tingkat banding ditetapkan sebesar Rp150.000,00 (seratus lima puluh ribu rupiah). Putusan banding tersebut, kemudian diajukan upaya hukum kasasi oleh Martinus Samuel Darinya kepada Mahkamah Agung. Mahkamah Agung kemudian mengeluarkan Putusan Nomor 175 K/Pdt/2021. Di dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 K/Pdt/2021, Majelis Hakim mengadili menolak permohonan kasasi dari pemohon kasasi/penggugat Martinus Samuel Darinya tersebut dan menghukum pemohon kasasi/penggugat untuk membayar biaya perkara dalam tingkat kasasi ini sejumlah Rp500.000,00 (lima ratus ribu rupiah). Selama persidangan dari tingkat pertama yaitu pengadilan negeri sampai dengan tingkat

terakhir yaitu Mahkamah Agung, Majelis Hakim telah menemukan fakta-fakta hukum yaitu penggugat dalam hal ini Martinus Samuel Darinya (penerima hibah) telah menandatangani Akta Hibah di hadapan Puspo Adi Cahyono, S.H., M.Kn. selaku PPAT Kota Jayapura. Sedangkan pemberi hibah dalam hal ini Analis Demotekay tidak pernah menandatangani Akta Hibah dan menduga adanya pemalsuan tanda tangan pada Akta Hibah tersebut. Pihak pemberi hibah kemudian mengirim surat kepada Kepala Kantor Pertanahan Kota Jayapura tentang permohonan penghentian/pemblokiran proses balik nama Sertipikat Hak Milik Nomor 00434 atas nama Analis Demotekay (pemberi hibah) kepada Martinus Samuel Darinya (penerima hibah).

Puspo Adi Cahyono, S.H., M.Kn. selaku PPAT Kota Jayapura telah mengajukan permohonan balik nama atas Sertipikat Hak Milik Nomor 00434 atas nama Analis Demotekay kepada atas nama Martinus Samuel Darinya. Di dalam mengajukan proses balik nama perbuatan hukum hibah ini, PPAT tentu juga melampirkan Akta Hibah sebagai dasar pendaftaran peralihan hak atas tanah. Kantor Pertanahan Kota Jayapura tidak dapat melaksanakan permohonan tersebut oleh karena adanya pemblokiran pada nama pemilik. Pemblokiran dilakukan oleh pemilik yaitu Analis Demotekay (pemberi hibah) yang dipersidangan menyatakan bahwa keberatan terhadap perbuatan hukum hibah tersebut.

Oleh karena itu, peneliti tertarik untuk melakukan kajian ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul **“KEDUDUKAN AKTA HIBAH DALAM KASUS PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 175/K/PDT/2021”**.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, rumusan masalah dalam penelitian tesis ini yaitu:

1. Bagaimanakah kedudukan akta hibah dalam kaitan kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021 di Papua ?
2. Bagaimanakah tantangan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021 di Papua ?

C. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan penelitian tesis yang peneliti lakukan adalah sebagai berikut:

1. Untuk mengkaji dan menganalisis kedudukan akta hibah dalam kasus Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021 di Papua.
2. Untuk mengkaji dan menganalisis tantangan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021 di Papua.

D. Manfaat Penelitian

Ada 2 (dua) manfaat dari penelitian tesis ini, terdiri dari manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1. Manfaat teoritis, yakni peneliti berharap agar penelitian ini bermanfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya terkait hukum pendaftaran tanah dan Peraturan Jabatan PPAT.
2. Manfaat praktis, yakni penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat bagi para PPAT dan Organisasi PPAT yaitu Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut IPPAT) baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional baik di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten. Selain itu, penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi referensi bagi akademisi hukum, praktisi hukum, serta masyarakat pada umumnya

E. Keaslian Penelitian

Peneliti mengambil 3 (tiga) penelitian sebagai sampel perbandingan dan bukti keaslian penelitian peneliti. Penelitian yang pernah dilakukan itu adalah:

1. Tesis Ahmad Rivoni dengan judul “Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi” dari Universitas Andalas pada tahun 2022.⁵

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Bagaimana proses pendaftaran tanah berdasarkan alas hak hibah di bawah tangan pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi?
- b. Bagaimana penyelesaian sengketa pendaftaran tanah berdasarkan alas hak hibah di bawah tangan pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi?

Temuan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Pendaftaran tanah dengan alas hak hibah di bawah tangan dapat dijadikan sebagai dasar dalam pengajuan untuk permohonan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan sebelum berlakunya PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Untuk pendaftaran tanah melalui PPAT dengan alas hak hibah di bawah tangan harus dibuatkannya terlebih dahulu sertipikat tanah berdasarkan ranji dari pemberi hibah, kemudian dibuat akta hibah, setelah itu baru dapat dilakukan balik nama atas tanah tersebut.
- b. Kekuatan pembuktian surat hibah di bawah tangan yang pemberi hibah telah meninggal dunia, dalam proses balik nama tidak dapat dilakukan oleh pihak penerima hibah di Kantor Pertanahan. Jadi akta di bawah tangan harus mendapatkan penetapan pengadilan

⁵ Ahmad Rivoni, 2022, “Pendaftaran Tanah Berdasarkan Alas Hak Hibah di Bawah Tangan Pada Kantor Pertanahan Kota Bukittinggi”, Tesis, Universitas Andalas, Padang.

dahulu agar mempunyai kekuatan hukum nantinya bila balik nama kepada penerima hibah. Peranan PPAT dalam hal ini melaksanakan program-program pelayanan masyarakat misalnya program pensertipikatan tanah yang memerlukan adanya Akta PPAT terlebih dahulu karena tanah yang bersangkutan belum atas nama pihak yang menguasainya. Pekerjaan PPAT ini adalah pekerjaan pelayanan karena itu pembuatan akta tidak dipungut biaya karena bekerjasama dengan pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional.

Adapun perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian yang dilakukan oleh Ahmad Rivoni dari Universitas Andalas pada tahun 2022 adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Ahmad Rivoni mengkaji tentang akta hibah yang dibuat di bawah tangan atau oleh para pihak sendiri tanpa melibatkan PPAT sedangkan penelitian penelitimengkaji tentang Akta Hibah yang dibuat oleh PPAT.

Perbedaan lainnya yaitu dari segi metode penelitian, penelitian Ahmad Rivoni menggunakan metode yuridis empiris sedangkan peneliti menggunakan metode yuridis normatif. Selain itu, perbedaannya adalah penelitian Ahmad Rivoni terkait dengan bidang tanah yang belum ada sertipikat sedangkan penelitian peneliti telah memiliki sertipikat.

2. Tesis Eka Febriyana dengan judul “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Pembuatan Akta Jual Beli yang Tidak

Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Sleman” dari Universitas Islam Indonesia pada tahun 2021.⁶

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Apakah PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap pembuatan Akta Jual Beli yang tidak transparan dan akuntabel?
- b. Apa saja faktor-faktor yang menyebabkan terjadinya pembuatan Akta Jual Beli yang tidak transparan dan akuntabel di Kabupaten Sleman?

Adapun temuan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. PPAT tidak dapat dimintai pertanggungjawaban secara perdata dan pidana sepanjang PPAT telah memenuhi syarat formil dan materil dalam peraturan perUndang - Undangan, sebab PPAT tidak dapat mengetahui itikad dari para pihak namun PPAT bertanggung jawab secara moral untuk memberikan legal advice kepada para pihak sesuai dengan Kode Etik IPPAT.
- b. Faktor-faktor penyebab terjadinya pembuatan Akta Jual Beli yang tidak transparan dan akuntabel, yaitu harga transaksi telah disepakati terlebih dahulu oleh para pihak sebelum menandatangani Akta Jual Beli di hadapan PPAT, para pihak sama-sama menginginkan untuk dapat menurunkan nilai transaksi jual beli agar nilai pajak yang dibayarkan menjadi rendah, dan harga transaksi yang turut ditentukan oleh BKAD maupun KPP karena dinilai belum mencerminkan harga transaksi yang wajar menurut harga pasar.

⁶ Eka Febriyana, 2021, “*Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Pembuatan Akta Jual Beli yang Tidak Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Sleman*”, Tesis, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta.

Adapun perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian yang dilakukan oleh Eka Febriyana dari Universitas Islam Indonesia pada tahun 2021 adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Eka Febriyana mengkaji tentang Akta Jual Beli sedangkan penelitian peneliti mengkaji tentang Akta Hibah.

Perbedaan lainnya yaitu dari segi metode penelitian, penelitian Eka Febriyana menggunakan metode yuridis empiris sedangkan peneliti menggunakan metode yuridis normatif. Selain itu, perbedaannya adalah penelitian Eka Febriyana terdapat di Kabupaten Sleman sedangkan penelitian peneliti berangkat dari kasus yang terjadi di Kota Jayapura.

3. Tesis Umul Sa'adah dengan judul "Analisis Yuridis Peralihan Hak Atas Tanah Melalui Akta Hibah yang Dibuat oleh PPAT Tanpa Dihadiri oleh Salah Satu Pihak: Studi Kasus Perkara Nomor: 34/G/2020/PTUN.PBR" dari Universitas Andalas pada tahun 2022.

Permasalahan yang diteliti adalah:

- a. Bagaimana kedudukan Akta Hibah yang dibuat oleh PPAT tanpa dihadiri oleh salah satu pihak dalam Kasus Nomor: 34/G/2020/PTUN.PBR?
- b. Bagaimana pertimbangan hakim terhadap pembuatan Akta Hibah oleh PPAT tanpa dihadiri oleh salah satu pihak dalam Kasus Nomor: 34/G/2020/PTUN.PBR?
- c. Bagaimana akibat hukum pembuatan akta hibah oleh PPAT tanpa dihadiri oleh salah satu pihak dalam Kasus Nomor: 34/G/2020/PTUN.PBR?

Temuan di dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Kedudukan Akta Hibah dilihat dalam proses pembuatan Akta Hibah tersebut terdapat hal yang tidak sesuai aturan yang berlaku. Hj. Dahliar yang merupakan pemberi hibah mengatakan tidak pernah memberikan hibah kepada Susilawati dan tidak ada kesepakatan antara Hj. Dahliar dengan Susilawati, sehingga berarti dapat diduga adanya rekayasa dalam perbuatan hukum ini dari pihak penerima hibah. Serangkaian proses kasus hukum hibah palsu Hj. Dahliar bersama Susilawati terdapat kelalaian dan ketidaktepatan PPAT Nurlela, S.H. dalam membuat Akta Hibah yang mengakibatkan dapat beralihnya hak atas tanah menjadi milik Susilawati. Memang tidak ada peranan aktif dari PPAT Nurlela, S.H. dalam kasus ini, tetapi karena ia tidak memenuhi kewajiban sebagai PPAT dalam menjalankan jabatannya maka proses hibah palsu tersebut dapat terjadi dan dapat didaftarkan ke Kantor Pertanahan. Membuat akta tidak dengan dihadiri para pihak dan tidak membacakan akta tersebut kepada para pihak merupakan salah satu pelanggaran berat yang dilakukan PPAT dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Jadi, apabila pelanggaran tersebut terbukti, maka dapat dikatakan bahwa yang dilaksanakan PPAT Nurlela, S.H. dalam pembuatan Akta Hibah No. 106/2010 dapat dikenakan sanksi administratif.
- b. Kemudian, berdasarkan pertimbangan hakim tersebut, terdapat kesalahan PPAT, karena dalam pembuatan Akta Hibah No. 106/2010, pemberi hibah HJ. Dahliar dan penerima hibah Susilawati, itu wajib hadir dalam proses pembuatan Akta Hibah

tersebut, jika pemberi hibah, yang mau memberikan haknya tidak dilibatkan, ini sudah tentu salah, sudah jelas prosedur pembentukan akta tersebut tak selaras dengan ketentuan aturan perundangan yang berlaku, serta ditemukan cacat formil saat pembentukan Akta Hibah tersebut, yang berarti terdapat pelanggaran, dalam hal ini pihak pengawas daerah dapat melakukan pemeriksaan terhadap PPAT Nurlela, S.H. serta jika terbukti memang terdapat pelanggaran yang dilakukannya pengawas daerah membuat laporan hasil pemeriksaan yang berisikan masukan guna penyerahan keputusan dan pemberian sanksi kepada PPAT tersebut, masukan yang mampu diberikan untuk kasus ini berupa scorsing dan selama proses hukum masih berlangsung maka PPAT diberhentikan sementara sampai ada putusan yang inkraacht. Namun, dengan pernyataan Hj. Dahliar tersebut, maka berarti dalam proses pembuatan Akta Hibah No. 106/2010 dibuat tanpa dihadiri oleh pihak pemberi hibah. Seperti yang telah dijelaskan, PPAT Nurlela, S.H. sebagai pejabat umum yang membuat Akta Hibah tersebut dalam hal ini tidak bertanggung jawab dalam hal kebenaran materil, PPAT Nurlela, S.H. hanya mempunyai kewajiban membuat akta yang sesuai dengan blanko akta yang telah ditentukan dalam Lampiran Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 dan setelahnya wajib membacakan isi akta tersebut kepada pihak serta ditandatangani dihadapannya. Mempertimbangkan dari aspek prosedural dan substansi penerbitan kedua sertipikat objek sengketa dengan dalil sebagai berikut bahwa peralihan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun

haruslah diketahui dan seizin seluruh ahli waris sehingga penerbitan kedua sertipikat objek sengketa yang merupakan pemecahan dari sertipikat atas nama penggugat telah bertentangan dengan peraturan perundangundangan dan asas-asas umum pemerintahan yang baik (AAUPB) sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Undang - Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

c. Akibat hukumnya, hakim memutuskan untuk membatalkan sertipikat terhadap objek-objek yang disengketakan tersebut. Dalam hal ini dengan ketidakcermatan Kantor Pertanahan dalam menerbitkan sertipikat yang berasal dari hibah palsu yang dibuatkan oleh PPAT Nurlela, S.H. yang menjadi dasar dikeluarkannya sertipikat balik nama Susilawati. Akibatnya, sertipikat yang digugat oleh Hj. Dahliar batal dan Susilawati menjadi tergugat intervensi mesti membayar denda. Membuat akta tidak dengan dihadiri para pihak dan tidak membacakan akta tersebut kepada para pihak merupakan salah satu pelanggaran berat yang dilakukan PPAT dalam menjalankan tugas dan kewajibannya. Jadi, apabila pelanggaran tersebut terbukti, maka dapat dikatakan bahwa yang dilaksanakan PPAT Nurlela, S.H. dalam pembuatan Akta Hibah No. 106/2010 dapat dikenakan sanksi administratif. Dikarenakan bermasalah dalam pembuatan akta hibah yang dilakukan oleh PPAT Nurlela, S.H. adanya cacat secara administrasi di BPN sebagai dasar pemecahan sertipikat induk pada objek sengketa I dan objek sengketa II terjadilah kerugian para pihaknya terutama Hj. Dahliar.

Adapun perbedaan penelitian peneliti dengan penelitian yang dilakukan oleh Umul Sa'adah dari Universitas Andalas pada tahun 2022 adalah dari segi judul penelitian terdapat perbedaan, dimana judul penelitian Umul Sa'adah mengkaji terkait Putusan Nomor 34/G/2020/PTUN.PBR sedangkan penelitian peneliti mengkaji tentang Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021.

Perbedaan lainnya yaitu penelitian Umul Sa'adah di dalam Putusan Nomor 34/G/2020/PTUN.PBR ada 2 (dua) objek hak atas tanah sedangkan penelitian peneliti dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 175/K/PDT/2021 hanya ada 1 (satu) objek hak atas tanah.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

1. Kerangka Teori

Melakukan sebuah penelitian diperlukan adanya landasan teoritis, sebagaimana dikemukakan oleh M. Solly Lubis bahwa landasan teoritis merupakan kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, asas, maupun konsep yang relevan digunakan untuk mengupas suatu kasus ataupun permasalahan. Untuk meneliti mengenai suatu permasalahan hukum maka pembahasan yang relevan adalah apabila dikaji menggunakan teori-teori hukum. Teori hukum dapat digunakan untuk menganalisis dan menerangkan pengertian hukum dan konsep yuridis, yang relevan untuk menjawab permasalahan yang muncul dalam penelitian hukum.⁷

Untuk mengkaji dan menganalisis masalah dalam penelitian ini, peneliti menggunakan beberapa teori hukum sebagai berikut:

a. Teori Kepastian Hukum

⁷ Salim HS, 2010, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 54.

Kepastian adalah perihal (keadaan) yang pasti, hukum secara hakiki harus pasti dan adil. Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan karena mengatur secara pasti dan logis.⁸

Kepastian hukum berarti bahwa dengan adanya hukum setiap orang mengetahui yang mana dan seberapa haknya dan kewajibannya serta teori “kemanfaatan hukum”, yaitu terciptanya ketertiban dan ketentraman dalam kehidupan masyarakat, karena adanya hukum tertib (*rechtsorde*). Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum itu menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”.

Dalam tugas itu tersimpul dua tugas lain yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadangkala yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum. Kepastian dalam hukum tercapai kalau hukum itu sebanyakbanyaknya hukum Undang - Undang dan bahwa dalam Undang - Undang itu tidak ada ketentuan-ketentuan yang bertentangan, Undang - Undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam Undang - Undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan berlain-lainan.

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran yuridis-dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang

⁸ C.S.T. Kansil, 2009, *Kamus Istilah Hukum*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 385

cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum. Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.⁹

Menurut Hans Kelsen sebagaimana yang dikutip Peter Mahmud Marzuki menyatakan hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang deliberatif. Undang-Undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu bertingkah laku dalam bermasyarakat, baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dalam hubungannya dengan masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.¹⁰

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa kepastian hukum merupakan perlindungan bagi pencari keadilan terhadap tindakan sewenang-wenang, yang mempunyai arti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu yakni

⁹ Achmad Ali, 2002, *Menguak Tabir Hukum (Suatu Kajian Filosofis dan Sosiologis)*, Toko Gunung Agung, Jakarta, hlm. 82-83

¹⁰ Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana, Jakarta, hlm. 158.

adanya kepastian hukum sehingga masyarakat akan lebih tertib.¹¹

Kepastian hukum merupakan landasan sebuah negara dalam menerapkan hukum atau peraturan perUndang - Undangan yang berlaku.

Menurut Maria S.W. Sumardjono sebagaimana dikutip Bagir Manan dan Kuntanan Magnar menyatakan bahwa, kepastian hukum secara normatif memerlukan tersedianya perangkat peraturan perundang-undangan yang secara operasional mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan perundangundangan itu perlu dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya manusiapendukungnya.¹²

Menurut Van Apeldoorn sebagaimana yang dikutip Shirdarta menyatakan, kepastian hukum mempunyai 2 (dua)segi. Pertama, mengenai soal dapat dibentuknya (bepaalbaarheid) hukum dalam hal-hal yang konkret. Artinya pihakpihak yang mencarikeadilan ingin mengetahui hukum dalam hal yang khusus sebelum memulai perkara. Kedua, kepastian hukum berarti keamanan hukum. Artinya perlindungan bagi para pihak terhadap kesewenangan hakim.¹³ Lord Lloyd sebagaimana dikutip R. Tony Prayogo mengatakan bahwa:

“law seems to require a certain minimum degree of regularity and certainty, for without that it would be impossible to assert that was operating in a given territory amounted to a legal system”.

Dari pandangan tersebut dapat dipahami bahwa tanpa adanya kepastian hukum, orang tidak tahu apa yang harus diperbuatnya dan akhirnya timbullah ketidakpastian (*uncertainty*) yang pada akhirnya akan

¹¹ Sudikno Mertokusumo, 1999, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 145.

¹² Bagir Manan dan Kuntanan Magnar, 2017, *Beberapa Masalah Hukum Tata Negara*, Alumni, Bandung, hlm. 23.

¹³ Shidarta, 2006, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 82-83.

menimbulkan kekerasan (*chaos*) akibat ketidaktegasan sistem hukum. Sehingga dengan demikian, kepastian hukum menunjuk kepada pemberlakuan hukum yang jelas, tetap dan konsisten, dimana pelaksanaannya tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif.¹⁴

Menurut Gustav Radbruch sebagaimana yang dikuti Dwika menyatakan, hukum harus mengandung 3 (tiga) nilai identitas, yaitu sebagai berikut:

1. Asas kepastian hukum (*rechtmatigheid*). Asas ini meninjau dari sudut yuridis.
2. Asas keadilan hukum (*gerechtigheit*). Asas ini meninjau dari sudut filosofis, dimana keadilan adalah kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan.
3. Asas kemanfaatan hukum (*zwechmatigheid atau doelmatigheid atau utility*).¹⁵

Tujuan hukum yang mendekati realistis adalah kepastian hukum dan kemanfaatan hukum. Kaum Positivisme lebih menekankan pada kepastian hukum, sedangkan Kaum Fungsionalis mengutamakan kemanfaatan hukum, dan sekiranya dapat dikemukakan bahwa “*summum ius, summa injuria, summa lex, summa crux*” yang artinya adalah hukum yang keras dapat melukai, kecuali keadilan yang dapat menolongnya, dengan demikian kendatipun keadilan bukan merupakan tujuan hukum

¹⁴ R. Tony Prayogo, 2016, “Penerapan Asas Kepastian Hukum Dalam Peraturan Mahkamah Agung Nomor 1 Tahun 2011 tentang Hak Uji Materiil dan Dalam Peraturan Mahkamah Konstitusi Nomor 06/PMK/2005 tentang Pedoman Beracara Dalam Pengujian Undang-Undang”, *Jurnal Legislasi Indonesia*, Volume 13, Nomor 2, hlm. 194.

¹⁵ Dwika, “Keadilan dari Dimensi Sistem Hukum”, <https://hukum.kompasiana.com> tanggal 2 April 2011, diakses pada tanggal 19 April 2023.

satu-satunya akan tetapi tujuan hukum yang paling substantif adalah keadilan.¹⁶

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Riduan Syahrani menyatakan, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.¹⁷

Ajaran kepastian hukum ini berasal dari ajaran Yuridis-Dogmatik yang didasarkan pada aliran pemikiran positivistic di dunia hukum, yang cenderung melihat hukum sebagai sesuatu yang otonom, yang mandiri, karena bagi penganut pemikiran ini, hukum tak lain hanya kumpulan aturan. Bagi penganut aliran ini, tujuan hukum tidak lain dari sekedar menjamin terwujudnya kepastian hukum.

Kepastian hukum itu diwujudkan oleh hukum dengan sifatnya yang hanya membuat suatu aturan hukum yang bersifat umum. Sifat umum dari aturan-aturan hukum membuktikan bahwa hukum tidak bertujuan untuk mewujudkan keadilan atau kemanfaatan, melainkan semata-mata untuk kepastian.¹⁸

b. Teori Tanggungjawab

¹⁶ Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, hlm. 59.

¹⁷ Riduan Syahrani, 1999, *Rangkuman Intisari Ilmu Hukum*, Penerbit Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 23.

¹⁸ Achmad Ali, *Loc. Cit.*

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut Kranenburg dan Vegtig ada dua teori yang melandasinya yaitu:

a. *Teori fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.

b. *Teori fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.¹⁹

Dalam teori tradisional, ada dua jenis tanggung jawab, yaitu pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*based on fault*) dan pertanggungjawaban mutlak (*absolute responsibility*).²⁰ Tanggung jawab mutlak yaitu suatu perbuatan menimbulkan akibat yang dianggap merugikan oleh pembuat Undang - Undang dan ada suatu hubungan antara perbuatan dan akibatnya. Tiada hubungan antara keadaan jiwa si pelaku dengan akibat dari perbuatannya.

Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab

¹⁹ Ridwan H.R., 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 365

²⁰ Jimly Asshiddiqie dan Ali Safa'at, 2006, *Teori Hans Kelsen tentang Hukum*, Konstitusi Press, Jakarta, hlm. 61.

hukum, subjek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.²¹

Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa “kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*) dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghindaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”²²

Hans Kelsen selanjutnya membagi tanggung jawab menjadi 4 (empat) bagian yang terdiri dari:

- a. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri.
- b. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.
- c. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seseorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian.

²¹ Hans Kelsen, 2007, *General Theory of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, hlm. 81.

²² *Ibid.*, hlm. 83.

d. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggungjawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.²³

c. Teori Kewenangan

Menurut Kamus kamus praktis Bahasa Indonesia sebagaimana dikutip Agussalim Andi Gadjong, kata kewenangan memiliki arti hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.²⁴ Istilah kewenangan tidak dapat disamakan dengan istilah urusan karena kewenangan dapat diartikan sebagai hak dan kewajiban untuk menjalankan satu atau beberapa fungsi manajemen (pengaturan, perencanaan, pengorganisasian, pengurusan dan pengawasan) atas suatu objek tertentu yang ditangani oleh pemerintah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka (6) Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintah, Kewenangan Pemerintahan yang selanjutnya disebut Kewenangan adalah kekuasaan Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan atau penelenggara Negara lainnya untuk bertindak dalam ranah hukum publik.

Seiring dengan pilar utama Negara hukum²⁵ yaitu asas legalitas, berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perUndang - Undangan.²⁶ Kekuasaan atau kewenangan senantiasa ada dalam segala lapangan kehidupan, baik masyarakat yang

²³ Hans Kelsen, 2006, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung, hlm. 140.

²⁴ Agussalim Andi Gadjong, 2007, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik Hukum*, Bogor Ghlmia Indonesia, hlm. 95

²⁵ Jimly asshiddiqie, 2007, *Pokok-Pokok Hukum Tata Negara Indonesia Pasca Reformasi*, Bhuana Ilmu Popouler, Jakarta, hlm. 297

²⁶ Yuliandri, 2010, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan ke-2, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 249

sederhana apalagi pada masyarakat yang sudah maju.²⁷ Dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan yang terdapat dalam Pasal 11, kewenangan dapat di peroleh melalui :

1) Atribusi

Dalam Pasal 1 angka 22 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian atribusi adalah pemberian kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang - Undang. Indroharto berpendapat bahwa pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang- undangan. Di sini dilahirkan tau diciptakan suatu wewenang baru.²⁸

2) Delegasi

Dalam Pasal 1 angka 23 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi. Sebagaimana dikutip Prof. Dr. Moh. Machfud MD dan SF. Marbun juga memberikan pengertian bahwa kewenangan atas delegasi berarti kewenangan untuk membuat

²⁷ Yuslim, 2014, *Kewenangan Gubernur Sebagai Wakil Pemerintah Dalam Penyelenggaraan Pemerintah Kabupaten/Kota Menurut Undang-Undang Dasar 1945*, Ringkasan Disertasi, Universitas Andalas, Padang, hlm. 8

²⁸ Indroharto, 1993, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Buku I, Sinar Harapan, Jakarta, hlm. 91

peraturan perUndang - Undangan yang derajatnya dibawah Undang - Undang yang berisi masalah untuk mengatur satu ketentuan Undang - Undang.²⁹ Apabila dalam hlm pemindaan /pengalihan suatu kewenangan yang ada it kurang sempurna, berarti keputusan yang berdasarkan kewenangan itu tidak sah menurut hukum.³⁰ Jadi ketetapan dengan kelihatan tidak berwenang membuatnya, maka ketetapan itu dapat menjadi batal mutlak.

3) Mandat

Dalam Pasal 1 angka 24 Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, pengertian mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat. Pada mandat tidak dibicarakan penyerahanpenyerahan wewenang, tidak pula pelimpahan wewenang.

Dalam hal mandat tidak terjadi perubahan wewenang apapun (setidaknya dalam arti yuridis formal). Yang ada hanyalah hubungan internal, sebagai contoh Menteri dengan pegawai, Menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama Menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara faktual, Menteri secara yuridis

²⁹ Moh. Mahfud MD dan SF. Marbun, 1987, Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara, Liberty, Yogyakarta, hlm. 55

³⁰ Philipus M. Hadjon dkk, 2001, Penegakan Hukum Administrasi Indonesia Introduction To The Indonesian Administrative Law, Cetakan ke-7, Gadjah Mada Universitas Indonesia Press, Jakarta, hlm. 121

keputusan-keputusan tertentu. Namun, menurut hukum menteri itu tetap merupakan badan yang berwenang.

Secara teoretik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perUndang - Undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi, dan mandat³¹. Dalam hukum administrasi, khusus mengenai wewenang ini tunduk pada asas *wetmatigeheid* atau asas legalitas, yakni wewenang itu harus bersumber pada peraturan perUndang - Undangan.³²

Jika bersumber dari Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 dan/atau Undang - Undang maka disebut sebagai wewenang atribusi (Pasal 12 ayat (1) huruf a Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disebut UU No. 30 Tahun 2014)), sedangkan jika bersumber dari Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, dan/atau Peraturan Daerah disebut sebagai wewenang delegasi (Pasal 13 ayat (2) huruf b UU No. 30 Tahun 2014).

Jabatan PPAT merupakan jabatan yang dibentuk melalui Peraturan Pemerintah, yakni PP Nomor 24 Tahun 1997. Kemudian melalui PP Nomor 37 Tahun 1998 juncto PP Nomor 24 Tahun 2016, diberikan atau ditetapkan wewenang bagi PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998. Sehingga dapat disimpulkan bahwa wewenang PPAT tersebut merupakan wewenang delegasi karena bersumber dari peraturan perUndang - Undang, yakni PP Nomor 37 Tahun 1998 juncto PP Nomor 24 Tahun 2016.

³¹ Ridwan H.R., 2014, *Hukum Administrasi Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 101.

³² Habib Adjie dan Rusdianto Sesung, *Op. Cit.*, hlm.164.

Hendaknya seorang PPAT benar-benar menjalankan wewenang yang ada padanya sesuai dengan tujuan diberikannya wewenang itu. Terdapat beberapa konsep hukum yang harus menjadi perhatian PPAT seperti konsep penyalahgunaan wewenang (*detornemen de pouvoir*), melampaui wewenang (*abuse of power*), sewenang-wenang (*willikeur/kennelijk onrechtelijk*) dan mencampuradukkan wewenang (*misuse of competence*).

2. Kerangka Konseptual

Untuk lebih fokusnya tulisan ini kepada judul dan substansi penelitian maka peneliti memberikan batasan-batasan pengertian sebagai berikut:

a. Hibah

Hibah adalah suatu perjanjian dengan mana si penghibah, di waktu hidupnya, dengan cuma-cuma, dan dengan tidak dapat ditarik kembali, menyerahkan sesuatu benda guna keperluan si penerima hibah yang menerima penyerahan itu.

Selain itu ada beberapa pengertian lain mengenai hibah menurut para ahli hukum yakni sebagai berikut :

- 1) Sebagaimana dikutip dari Abdul Ghofur Anshori³³ Hibah dalam hukum adat dikenal dengan “beri-memeri” atau be-ulah beatei (berkarya hati) yang memiliki makna memberi orang lain barangbarang untuk menunjukkan belas kasih, harga menghargai, tanda ingat, tanda hormat, tanda terima kasih, tanda akrab, tanda prihatin dan sebagainya

³³ Abdul Ghofur Anshori, *Filsafat Hukum Hibah dan Wasiat di Indonesia*, Yogyakarta. Gadjah Mada University Press, 2011, hlm. 60

- 2) Sebagaimana dikutip dari C.T.S. Kansil³⁴ Hibah adalah suatu perjanjian di mana pihak pertama akan menyerahkan suatu benda karena kebajikannya kepada pihak lain yang menerima kebajikannya itu.
- 3) Sebagaimana dikutip dari R. Subekti³⁵ Hibah adalah perjanjian “dengan cuma-cuma” (bahasa Belanda: “*omniet*”), dimana perkataan “dengan cuma-cuma” itu ditujukan pada hanya adanya prestasi dari satu pihak saja, sedang pihak yang lainnya tidak usah memberikan kontra-prestasi sebagai imbalan.

b. PPAT

Berlakunya PP No. 37 Tahun 1998 sebagai peraturan yang bersifat *lex specialis* berkaitan dengan PPAT memberikan pengertian yang jelas mengenai PPAT dan batasan kewenangannya. Pada Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 disebutkan:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.”

Defenisi PPAT yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 tersebut di atas selanjutnya menjadi defenisi PPAT yang secara konsisten disebutkan dalam beberapa peraturan perundangundangan, antara lain:

- 1) Pasal 1 angka 1 PP No. 24 Tahun 2016.

³⁴ C.S.T. Kansil, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Jakarta. Balai Pustaka, 2002, hlm. 252

³⁵ R. Subekti, *Loc.Cit.*.hlm.102

- 2) Penjelasan Pasal 3 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2015 tentang Pihak Pelapor dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang.
- 3) Seluruh peraturan Menteri Agraria Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang berkaitan dengan PPAT.
- 4) Pasal 1 angka 1 Peraturan Pusat Pelaporan dan Analisis Transaksi Keuangan Nomor 11 Tahun 2017 tentang Penerapan Prinsip Mengenali Pengguna Jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah.

c. Akta

Akta merupakan salah satu alat bukti yang bersifat tertulis atau surat. Alat bukti tertulis adalah segala sesuatu yang memuat tanda-tanda bacaan yang dimaksudkan untuk mencurahkan isi hati atau untuk menyampaikan buah pikiran seseorang dan sebagai pembuktian.

G. Metode Penelitian

Metode adalah proses, prinsip-prinsip dan tata cara memecahkan suatu masalah, sedangkan penelitian adalah pemeriksaan secara hati-hati, tekun dan tuntas terhadap suatu gejala untuk menambah pengetahuan manusia. Dengan demikian, metode penelitian dapat diartikan sebagai proses prinsip-prinsip dan tata cara untuk memecahkan masalah yang dihadapi dalam melakukan penelitian.³⁶

Metode penelitian yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif. Penelitian yuridis normatif mengacu kepada norma-norma hukum yang terdapat dalam peraturan perUndang - Undangan dan putusan-putusan pengadilan

³⁶ Sutrisno Hadi, 2000, *Metodologi Riset*, Andi, Yogyakarta, hlm. 4.

serta norma-norma hukum yang ada dalam masyarakat. Selain itu, dengan melihat sinkronisasi suatu aturan dengan aturan lainnya secara hierarki.³⁷

1. Pendekatan dan Sifat Penelitian

Di dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan. Atas pendekatan tersebut, peneliti akan mendapatkan informasi dan berbagai aspek mengenai isu yang sedang dicoba untuk dicari jawabannya. Pendekatan-pendekatan yang digunakan di dalam penelitian hukum adalah pendekatan Undang - Undang (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).³⁸

Jenis pendekatan yang peneliti gunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan kasus (*case approach*). Pendekatan kasus dilakukan dengan cara menelaah kasus-kasus terkait dengan isu yang sedang dihadapi dan telah menjadi putusan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.³⁹ Dalam hal ini putusan yang dikaji adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor: 175/K/Pdt/2021.

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan gambaran yang bersifat deskriptif analisis. Bersifat deskriptif, karena penelitian ini diharapkan dapat memberi gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai tanggung jawab PPAT dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat serta aspek-aspek yang berkaitan dengan materi yang diteliti. Bersifat analitis, karena hasil penelitian ini diharapkan dapat mengungkapkan berbagai aspek

³⁷ Zainuddin Ali, 2011, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, hlm. 105.

³⁸ Peter Mahmud Marzuki, 2005, *Penelitian Hukum*, Prenadamedia Group, Jakarta, hlm. 93.

³⁹ Amiruddin dan Zainal Asikin, 2016, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 165.

hukum mengenai tanggung jawab PPAT atas akta yang dibuat di hadapannya.

Cara penelitian ini tidak bersifat kaku, karena bagaimanapun suatu cara hanyalah merupakan alat (*tool*) untuk mencapai tujuan. Penentuan cara penelitian tergantung dari objek (formal) ilmu pengetahuan, tujuan penelitian, dan tipe data yang akan diperoleh, sehingga sepenuhnya tergantung pada logika dan konsistensi peneliti.⁴⁰

2. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh atau dikumpulkan peneliti dari berbagai sumber yang telah ada. Data sekunder dapat diperoleh dari berbagai dokumen yang diperoleh seperti peraturan perUndang - Undangan buku, jurnal, dan lain-lain. Sumber data sekunder penelitian ini terdiri dari bahan hukum sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer

Bahan hukum primer dalam bentuk peraturan perundangundangan yang digunakan dalam penelitian ini antara lain:

- 1) Undang - Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- 2) Undang - Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- 3) Undang - Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan PerUndang - Undangan;
- 4) Undang - Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan;

⁴⁰ Maria S.W. Sumardjono, 1996, *Pedoman Pembuatan Usulan Penelitian*, Sebuah Panduan Dasar, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 10

- 5) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 6) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 7) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 8) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- 9) Putusan Pengadilan Negeri Jayapura Nomor 182/Pdt.G/2018/PN Jap;
- 10) Putusan Pengadilan Tinggi Jayapura Nomor 58/PDT/2019/PT JAP;
- 11) Putusan Mahkamah Agung Nomor 175 K/Pdt/2021.

b. Bahan hukum sekunder

Bahan hukum sekunder adalah bahan hukum yang memberikan kejelasan terhadap bahan hukum primer, yaitu berbagai bahan kepustakaan mengenai hukum agraria, dan hukum dalam jabatan PPAT.

c. Bahan hukum tersier

Bahan hukum tersier adalah bahan hukum yang memberi petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder, yaitu artikel- artikel dan laporan dari media massa, baik cetak maupun elektronik (surat kabar, jurnal hukum, majalah, dan lain-lain).

Sumber data dalam penelitian ini adalah *library research*. Penelitian kepustakaan ini dilakukan di Perpustakaan Universitas Andalas, Perpustakaan Pascasarjana Fakultas Hukum Universitas Andalas, dan Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Andalas.

3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpul data (*instrument*) menentukan kualitas data dan kualitas data menentukan kualitas penelitian. Oleh karena itu, teknik pengumpulan data harus mendapatkan penggarapan yang cermat.⁴¹ Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini studi dokumen. Studi dokumen pada penelitian ini meliputi studi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier.

4. Pengelolaan Data Dan Analisis Data

Penelitian ini menggunakan teknik atau metode pengolahan dan analisis data kualitatif. Secara umum, uraian kegiatan pengolahan dan analisis data meliputi: (1) reduksi data; (2) penyederhanaan dan penyajian data; (3) verifikasi hasil penelitian, serta penarikan kesimpulan. Kegiatan analisis data dilakukan secara simultan dengan proses pengolahan data, bahkan telah dimulai sejak awal pengumpulan data.⁴²

Adapun analisis yang digunakan adalah analisis kualitatif, yakni menganalisis data berdasarkan kualitasnya, lalu dideskripsikan dengan menggunakan kata-kata sehingga diperoleh bahasa atau paparan dalam bentuk kalimat yang sistematis dan dapat dimengerti kemudian ditarik suatu kesimpulan. Sebagai penelitian hukum, maka analisis kualitatif yang dipakai

⁴¹ Bambang Sunggono, 2010, *Metodologi Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 65-66.

⁴² N.K. Denzim dan Y.S. Lincoln, 1994, *Handbook of Qualitative Research*, Sage Publications, Thousand Oaks, hlm. 428-445.

adalah analisis kualitatif yang bersifat yuridis. Dengan demikian, langkahlangkah analisis data di atas hanya merupakan penyederhanaan tahapan pengolahan data.

