

TANGGUNG JAWAB PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) DALAM PROSES PEMBUATAN AKTA JUAL BELI YANG TIDAK TRANSPARAN DAN AKUNTABEL

Bayu Adi Wibowo¹⁾, Fitri Yani²⁾

Prodi Hukum, Fakultas Hukum, Universitas Potensi Utama, Medan,
Sumatera Utara, Indonesia^{1,2}

*Corresponding email: bayuadiwibowo385@gmail.com¹, pidana80@gmail.com²

ABSTRAK- Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis tanggung jawab hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pembuatan akta jual beli yang tidak mencerminkan prinsip transparansi dan akuntabilitas di Kabupaten Simalungun. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa PPAT memiliki tanggung jawab hukum, etis, dan administratif dalam memastikan kebenaran materiil akta yang dibuat. Faktor penyebab ketidaktransparanan meliputi faktor internal seperti kurangnya integritas PPAT dan lemahnya pengawasan, serta faktor eksternal seperti minimnya pemahaman hukum masyarakat dan keterlibatan perantara. Analisis hukum menunjukkan bahwa PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban jika terbukti mengetahui ketidakbenaran data namun tetap menuangkannya dalam akta. Sanksi yang dapat dikenakan meliputi sanksi administratif, perdata, pidana, dan etika profesi sesuai dengan tingkat pelanggaran yang dilakukan. Penelitian ini menyimpulkan bahwa tanggung jawab PPAT tidak dapat dihilangkan sepenuhnya melalui dalih ketidaktahuan, terutama jika melanggar prinsip kehati-hatian profesional.

Kata Kunci: *PPAT, Akta Jual Beli, Tanggung Jawab Hukum, Transparansi, Akuntabilitas*

ABSTRACT- This research aims to analyze the legal responsibility of Land Deed Officials (PPAT) in drafting sale and purchase deeds that do not reflect the principles of transparency and accountability in Simalungun Regency. The research method used is normative juridical with statutory and conceptual approaches. The research results show that PPAT has legal, ethical, and administrative responsibilities in ensuring the material truth of the deeds made. Factors causing non-transparency include internal factors such as lack of PPAT integrity and weak supervision, as well as external factors such as minimal public legal understanding and intermediary involvement. Legal analysis shows that PPAT can be held accountable if proven to know the falsity of data but still include it in the deed. Sanctions that can be imposed include administrative, civil, criminal, and professional ethics sanctions according to the level of violation committed. This research concludes that PPAT's responsibility cannot be completely eliminated through claims of ignorance, especially if it violates the principle of professional prudence.

Keywords: *PPAT, Sale and Purchase Deed, Legal Responsibility, Transparency, Accountability*

PENDAHULUAN

Properti tanah memainkan peran fundamental dalam dinamika sosial-ekonomi masyarakat Indonesia modern. Transformasi kepemilikan tanah melalui mekanisme jual beli memerlukan prosedur yang ketat sesuai *framework* hukum nasional guna menciptakan kepastian yuridis. Regulasi Indonesia mengharuskan dokumentasi transaksi properti tanah dalam format akta autentik melalui Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berdasarkan mandat PP No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 37 ayat (1).

PPAT sebagai pejabat umum memiliki peran krusial dalam sistem administrasi pertanahan nasional. Akta yang dibuat PPAT tidak hanya berfungsi sebagai alat bukti autentik, tetapi juga menjadi dasar pendaftaran peralihan hak atas tanah di kantor pertanahan. Oleh karena itu, PPAT dituntut untuk menjalankan tugasnya dengan penuh profesionalisme, transparansi, dan akuntabilitas.

Dalam praktiknya masih ditemukan berbagai permasalahan terkait pembuatan akta jual beli yang tidak mencerminkan prinsip transparansi, khususnya di daerah-daerah seperti Kabupaten Simalungun. Salah satu praktik yang sering terjadi adalah pencantuman nilai transaksi dalam akta yang tidak sesuai dengan nilai transaksi sebenarnya. Hal ini umumnya dilakukan atas permintaan para pihak untuk menghindari beban pajak yang lebih tinggi, seperti Pajak Penghasilan (PPh) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Praktik tersebut menimbulkan permasalahan hukum yang kompleks. Pertama, akta yang tidak mencerminkan fakta sebenarnya dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan berpotensi memicu sengketa pertanahan di kemudian hari. Kedua, hal ini bertentangan dengan prinsip tanggung jawab PPAT sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan dan Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT). Ketiga, terdapat potensi kerugian negara akibat berkurangnya penerimaan pajak dari nilai transaksi yang sebenarnya.

Permasalahan ini menjadi penting untuk dikaji karena menyangkut profesionalisme, integritas, dan fungsi pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT sebagai pejabat umum. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis faktor-faktor penyebab terjadinya pembuatan akta jual beli yang tidak transparan, mengkaji tanggung jawab hukum PPAT dalam konteks

tersebut, serta mengidentifikasi sanksi yang dapat dikenakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi.

KAJIAN TEORI

Teori Pertanggungjawaban Hukum

Teori pertanggungjawaban hukum merupakan landasan untuk menilai apakah seseorang atau pejabat dapat dimintai pertanggungjawaban atas suatu perbuatan yang melanggar hukum. Menurut Abdulkadir Muhammad, pertanggungjawaban hukum adalah kewajiban subjek hukum untuk menanggung akibat hukum dari suatu perbuatan yang telah dilakukan, baik yang disengaja maupun karena kelalaian.

Dalam konteks pejabat publik seperti PPAT, teori ini mencakup tanggung jawab pidana, perdata, administratif, maupun etik. Teori *fautes personnelles* dan *fautes de service* dari Kranenburg dan Vegtig juga digunakan dalam menilai apakah kesalahan bersumber dari individu PPAT sebagai pribadi atau karena sistem dan pelayanan jabatan itu sendiri.

Prinsip Transparansi dan Akuntabilitas

Transparansi dalam administrasi pertanahan berarti terbukanya akses terhadap informasi yang menyangkut kepentingan publik, sementara akuntabilitas merujuk pada kewajiban setiap pejabat publik untuk mempertanggungjawabkan tindakan dan keputusan yang diambil. PPAT sebagai pejabat yang menjalankan fungsi pelayanan publik wajib menjaga transparansi isi akta, validitas data, dan kehadiran para pihak.

Fungsi Akta Otentik

Akta otentik adalah akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat yang berwenang sesuai dengan bentuk yang ditentukan undang-undang. Berdasarkan Pasal 1868 KUH Perdata, akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna selama belum dibatalkan pengadilan. PPAT sebagai pembuat akta otentik wajib mematuhi seluruh unsur formal dan materiil dalam pembuatan akta.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Jenis penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan menggambarkan secara sistematis norma hukum yang berlaku dan menganalisisnya untuk menjawab rumusan masalah.

Sumber data penelitian terdiri dari bahan hukum primer berupa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT, Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, serta Kode Etik IPPAT. Bahan hukum sekunder meliputi buku-buku hukum, artikel jurnal, dan hasil penelitian terdahulu yang relevan.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui studi kepustakaan (*library research*) dengan menelaah sumber-sumber hukum tertulis. Data dianalisis secara kualitatif menggunakan penalaran deduktif, yaitu menarik kesimpulan berdasarkan norma hukum umum untuk kemudian dikaitkan dengan kasus konkret mengenai tanggung jawab PPAT dalam penyusunan akta jual beli yang tidak sesuai dengan prinsip transparansi.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Sistem pengaturan mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Indonesia pada dasarnya dibangun untuk menjamin kepastian hukum dalam setiap perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah. Hal ini tidak terlepas dari fungsi tanah yang sangat vital dalam kehidupan masyarakat Indonesia, baik sebagai tempat tinggal, sarana usaha, maupun sebagai sumber daya ekonomi. Keberadaan PPAT berawal dari ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang menegaskan perlunya mekanisme hukum yang dapat memberikan jaminan kepastian serta perlindungan hukum atas hak-hak masyarakat terhadap tanah. Dalam perkembangan berikutnya, pemerintah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang memberikan rincian mengenai proses pendaftaran hak atas tanah sekaligus menegaskan peran PPAT dalam pembuatan akta yang menjadi dasar pendaftaran tersebut. Selain itu, secara lebih khusus, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang

Peraturan Jabatan PPAT mempertegas kedudukan, kewenangan, serta tata cara pengangkatan PPAT, sehingga kedudukannya sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan negara memperoleh landasan hukum yang jelas dan terperinci.

Dalam konstruksi hukum, PPAT memiliki kedudukan sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta autentik. Akta tersebut merupakan dokumen hukum yang memiliki kekuatan pembuktian sempurna mengenai terjadinya suatu perbuatan hukum yang berhubungan dengan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Fungsi akta autentik yang dibuat PPAT menjadi sangat penting karena akta ini tidak hanya berperan sebagai alat bukti, tetapi juga menjadi dasar yuridis bagi proses pendaftaran peralihan atau pembebanan hak di kantor pertanahan. Dengan demikian, kedudukan PPAT dapat dipahami sebagai bagian dari sistem hukum yang berfungsi menjaga keteraturan dan kepastian dalam lalu lintas hukum pertanahan. Untuk menjamin akuntabilitas, pengangkatan PPAT dilakukan oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dengan penentuan wilayah kerja tertentu. Hal ini menunjukkan adanya pembatasan kewenangan agar PPAT dapat fokus pada wilayah kerja yang telah ditetapkan sekaligus memudahkan pengawasan dari pihak berwenang.

Meskipun demikian, realitas praktik menunjukkan adanya sejumlah permasalahan terkait akta jual beli yang dibuat tidak secara transparan dan akuntabel. Permasalahan ini umumnya disebabkan oleh berbagai faktor yang dapat dikelompokkan menjadi faktor internal dan eksternal. Faktor internal berkaitan dengan aspek yang melekat pada diri PPAT itu sendiri maupun kelembagaan, misalnya kurangnya integritas dan profesionalitas dalam menjalankan tugas jabatan, lemahnya sistem pengawasan yang seharusnya dilakukan oleh ATR/BPN, ketidakjelasan pengelolaan data pertanahan, hingga kurangnya pelatihan berkelanjutan yang dapat meningkatkan kompetensi PPAT. Selain itu, faktor internal juga dapat dipengaruhi oleh tekanan politik, ekonomi, maupun sosial dari pihak tertentu yang pada akhirnya mendorong PPAT untuk mengabaikan prinsip transparansi dalam pembuatan akta. Sementara itu, faktor eksternal lebih banyak berasal dari kondisi masyarakat dan lingkungan hukum, seperti lemahnya budaya hukum masyarakat, keterlibatan pihak ketiga seperti makelar atau perantara yang tidak resmi, ketidakakuratan data pertanahan karena minimnya sinkronisasi antarinstansi, serta lemahnya sistem pengawasan baik dari internal organisasi profesi maupun lembaga eksternal.

Terkait dengan tanggung jawab, PPAT pada prinsipnya bertanggung jawab pada aspek formil dan prosedural dari akta yang dibuat. PPAT wajib memastikan bahwa syarat-syarat hukum yang diperlukan telah terpenuhi sebelum akta ditandatangani, seperti identitas para pihak, dokumen pendukung, serta kelengkapan administratif lainnya. Namun, untuk aspek materiil, yakni kebenaran isi atau substansi yang disampaikan para pihak, PPAT pada dasarnya tidak dapat dimintai pertanggungjawaban sepanjang ia tidak mengetahui adanya kebohongan atau data yang tidak sesuai kenyataan. Meski demikian, apabila terbukti PPAT mengetahui bahwa data atau informasi yang diberikan para pihak adalah tidak benar tetapi tetap dituangkan dalam akta, maka PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban hukum. Hal ini sesuai dengan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 yang menegaskan bahwa perbuatan memberikan keterangan palsu dalam akta merupakan pelanggaran berat yang dapat berimplikasi pada sanksi tegas. Dalam kondisi lain, ketika PPAT hanya bertindak sesuai prosedur tanpa mengetahui adanya itikad buruk dari para pihak, maka pertanggungjawaban hukum berada pada para pihak yang memberikan keterangan palsu.

Terlepas dari batasan tanggung jawab formil dan materiil, PPAT tetap memiliki tanggung jawab moral dan profesional. Sebagai pejabat umum, PPAT tidak hanya berfungsi sebagai pencatat perbuatan hukum semata, tetapi juga sebagai penjaga integritas sistem hukum pertanahan. Oleh karena itu, PPAT berkewajiban memberikan penyuluhan hukum kepada masyarakat yang akan melakukan transaksi, menjelaskan konsekuensi hukum yang akan timbul, serta menolak untuk membuat akta yang jelas-jelas bertentangan dengan hukum. Fungsi moral ini penting karena masyarakat sering kali memiliki keterbatasan pemahaman mengenai hukum, sehingga peran PPAT bukan hanya administratif, melainkan juga edukatif.

Jika dalam pelaksanaannya PPAT terbukti melanggar ketentuan hukum maupun kode etik, maka ia dapat dikenakan berbagai jenis sanksi. Pertama, sanksi administratif sebagaimana diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, yang meliputi teguran lisan, teguran tertulis, pembekuan izin sementara, hingga pencabutan izin permanen. Kedua, PPAT dapat digugat secara perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara apabila tindakannya menimbulkan kerugian bagi pihak lain. Gugatan ini dapat diajukan apabila terbukti adanya unsur kesalahan atau kelalaian dalam menjalankan tugas. Ketiga, PPAT dapat dikenai sanksi pidana jika terbukti dengan sengaja membuat dokumen palsu atau mencantumkan keterangan palsu dalam akta, sebagaimana diatur dalam Pasal 263 dan Pasal 264 KUHP. Terakhir, PPAT juga tunduk

pada sanksi etika profesi yang dijatuhkan oleh organisasi profesi, yaitu Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT). Sanksi etika dapat berupa teguran, rekomendasi pencabutan izin, hingga pengucilan dari komunitas profesi.

Dari uraian tersebut terlihat bahwa sistem pengaturan PPAT di Indonesia telah mengatur dengan tegas kedudukan, kewenangan, serta tanggung jawab PPAT, baik dari sisi hukum maupun etika profesi. Meskipun tanggung jawab PPAT pada aspek materiil terbatas, ia tetap memiliki tanggung jawab moral untuk mencegah terjadinya praktik yang merugikan para pihak maupun negara. Oleh karena itu, keberadaan PPAT tidak hanya dipahami sebagai pejabat teknis, melainkan juga sebagai ujung tombak dalam menjaga transparansi, akuntabilitas, dan integritas dalam transaksi pertanahan. Untuk memperkuat hal tersebut, perlu adanya peningkatan kualitas sistem pengawasan, pembenahan data pertanahan yang lebih terintegrasi, serta penyelenggaraan pendidikan dan pelatihan berkelanjutan bagi PPAT. Dengan langkah-langkah ini diharapkan peran PPAT dapat berjalan secara optimal sesuai dengan prinsip hukum yang menjunjung tinggi kepastian, keadilan, dan kemanfaatan.

SIMPULAN

Berdasarkan uraian mengenai sistem pengaturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Indonesia, dapat disimpulkan bahwa kedudukan PPAT memiliki peranan strategis dalam menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan. Keberadaannya telah diatur secara jelas melalui Undang-Undang Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT, yang menegaskan kedudukan PPAT sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan membuat akta autentik. Akta yang dibuat oleh PPAT bukan hanya berfungsi sebagai alat bukti perbuatan hukum, tetapi juga menjadi dasar bagi proses pendaftaran peralihan hak atas tanah, sehingga perannya bersifat vital dalam menjaga keteraturan sistem pertanahan nasional.

Walaupun regulasi sudah mengatur dengan cukup rinci, dalam praktik masih sering ditemukan persoalan berupa akta jual beli tanah yang dibuat tidak transparan dan tidak akuntabel. Hal ini terjadi karena dipengaruhi oleh faktor internal, seperti kurangnya integritas dan profesionalitas PPAT, lemahnya sistem pengawasan, tidak terintegrasinya data pertanahan, serta minimnya pembinaan berkelanjutan. Sementara dari sisi eksternal, faktor penyebab

datang dari rendahnya budaya hukum masyarakat, adanya pengaruh pihak ketiga yang tidak resmi, lemahnya sinkronisasi data antarinstansi, hingga lemahnya pengawasan eksternal. Berbagai faktor ini menunjukkan bahwa permasalahan tidak hanya disebabkan oleh kelemahan individu PPAT, tetapi juga oleh kondisi sistemik yang melingkupinya.

Mengenai tanggung jawab, PPAT pada prinsipnya hanya bertanggung jawab terhadap aspek formil dan prosedural pembuatan akta, sedangkan kebenaran materiil tetap menjadi tanggung jawab para pihak. Namun demikian, apabila PPAT terbukti mengetahui adanya keterangan yang tidak benar tetapi tetap dituangkan dalam akta, maka PPAT dapat dimintai pertanggungjawaban hukum, baik secara administratif, perdata, maupun pidana. Di samping itu, PPAT juga memiliki tanggung jawab moral dan profesional untuk memberikan penyuluhan hukum kepada para pihak serta menolak permintaan pembuatan akta yang jelas-jelas bertentangan dengan hukum. Dengan demikian, meskipun tanggung jawab hukum PPAT dibatasi oleh norma formal, tanggung jawab moral dan profesionalnya tetap luas dalam rangka menjaga integritas profesi.

Terkait sanksi, PPAT dapat dikenakan sanksi administratif berupa teguran, pembekuan izin, hingga pencabutan izin permanen apabila terbukti melakukan pelanggaran berat. Selain itu, PPAT dapat digugat secara perdata berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata apabila perbuatannya merugikan pihak lain akibat kelalaian atau kesalahannya. Jika terbukti ada unsur kesengajaan dalam memberikan keterangan palsu atau memalsukan dokumen, PPAT dapat dijatuhi sanksi pidana berdasarkan Pasal 263 dan 264 KUHP. Tidak hanya itu, sebagai anggota organisasi profesi, PPAT juga tunduk pada Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) yang memungkinkan dijatuhkannya sanksi etika berupa teguran, rekomendasi pencabutan izin, hingga pengucilan dari organisasi profesi.

Dengan memperhatikan hal-hal tersebut, dapat ditegaskan bahwa sistem pengaturan PPAT di Indonesia sesungguhnya telah cukup lengkap, baik dalam aspek kedudukan, kewenangan, tanggung jawab, maupun mekanisme sanksinya. Akan tetapi, tantangan terbesar terletak pada implementasi di lapangan yang masih diwarnai kelemahan, baik dari segi pengawasan, pembinaan, maupun kesadaran hukum masyarakat. Oleh sebab itu, diperlukan perbaikan sistem pengawasan, integrasi data pertanahan yang lebih baik, serta peningkatan kualitas dan integritas PPAT melalui pelatihan berkelanjutan. Dengan langkah-langkah

tersebut, diharapkan peran PPAT dapat dijalankan secara optimal sesuai prinsip transparansi, akuntabilitas, serta mampu menjaga kepastian hukum dalam transaksi pertanahan.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhammad. (1997). *Etika Profesi Hukum*. Bandung: P.T. Citra Aditya Bakti.
- Boedi Harsono. (2005). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Eka Febriyana. (2021). *Tanggung Gugat PPAT dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah yang Tidak Sesuai Prosedur*. Tesis, Universitas Gadjah Mada.
- Ismantoro Dwi Yuwono. (2013). *Memahami Berbagai Etika Profesi dan Pekerjaan*. Yogyakarta: Pustaka Yustisia.
- Jimly Asshiddiqie. (2006). *Pengantar Ilmu Hukum Tata Negara*. Jakarta: Konstitusi Press.
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP)
- Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) Tahun 2018
- Mardiasmo. (2009). *Akuntansi Sektor Publik*. Yogyakarta: Andi.
- Mulyoto. (2012). *Perjanjian: Tehnik, Cara Membuat, dan Hukum Perjanjian yang Harus dikuasai*. Yogyakarta: Cakrawala Media.
- Nugraha, H. (2022). *Evaluasi Pengawasan Terhadap Kinerja PPAT*. *Jurnal Kenotariatan dan Agraria*, 11(1), 37-45.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT
- Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998
- Peter Mahmud Marzuki. (2010). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Ridwan HR. (2014). *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sjaifurrachman. (2011). *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*. Bandung: Mandar Maju.
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2011). *Penelitian Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Suprpto. (2021). *Peran Calo dalam Transaksi Tanah*. *Jurnal Hukum Agraria*, 8(2), 134-148.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.