

RATIO DECIDENDI KASUS PEMBUATAN AKTA JUAL BELI TANAH YANG TIDAK DIBACAKAN OLEH PPAT KARENA BERDASARKAN BLANGKO KOSONG (STUDI PUTUSAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 2721 K/PDT/2017)

Fasya Yustisia, FX. Arsin Lukman, Abdul Salam

Abstrak

Praktek pembuatan akta jual beli tanah menggunakan blangko kosong merupakan kelalaian PPAT karena berkaitan dengan tidak dibacakannya akta tersebut oleh PPAT kepada para pihak. Kasus tersebut dapat menyeret PPAT sebagai pihak pembuat akta ke dalam Pengadilan untuk mempertanggungjawabkan perbuatannya. Penelitian ini membahas mengenai permasalahan pertimbangan hakim dalam memberikan putusan terhadap pertanggungjawaban PPAT dalam membuat akta jual beli tanah berdasar blangko kosong karena PPAT sebagai pejabat pembuat akta autentik erat kaitannya dengan Notaris padahal kewenangan keduanya berbeda sehingga hakim harus menggunakan dasar hukum peraturan yang tepat serta membahas mengenai pertanggungjawaban PPAT yang membuat akta jual beli tanah menggunakan blangko kosong tersebut. Untuk menjawab permasalahan tersebut digunakan metode yuridis normatif dengan tipologi penelitian deskriptif analitis. Hasil penelitian ini dapat disimpulkan bahwa dalam memutuskan perkara mengenai akta jual beli menggunakan blangko kosong pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721K/Pdt/2017, Mahkamah Agung secara garis besar hanya menguatkan putusan-putusan sebelumnya, tidak melakukan perbaikan terhadap dasar hukum yang digunakan padahal pada kasus ini Pengadilan Negeri kurang tepat menggunakan dasar hukumnya yakni UUJN karena pembuatan akta jual beli tanah merupakan kewenangan dari PPAT bukanlah Notaris. Tanggung jawab yang dapat dikenakan pada PPAT atas perbuatannya adalah tanggung jawab secara perdata dalam bentuk ganti rugi atas dasar perbuatan melawan hukum dan juga pertanggungjawabannya secara administratif dan pidana.

Kata kunci: akta jual beli tanah, blangko kosong, *ratio decidendi*.

1. PENDAHULUAN

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tentunya wajib membuat akta sesuai dengan ketentuan yang telah ditentukan. Bentuk akta PPAT pada dasarnya telah ditentukan dari awal lahirnya jabatan PPAT yang hingga kini telah mengalami perubahan-perubahan ketentuan tersebut. Blangko akta PPAT merupakan istilah yang sudah dikenal sejak Menteri Dalam Negeri mengeluarkan Surat Keputusan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor: Sk. 104/DJA/1977 yang menetapkan bahwa pengadaan/ penyediaan formulir/ blanko (daftar isian) akta PPAT semuanya dilaksanakan oleh Departemen Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria¹, selain itu mewajibkan semua PPAT atau camat untuk menggunakan formulir-formulir/ blanko akta yang dapat diperoleh di kantor pos/ kantor pos pembantu di seluruh Indonesia. Kini ketentuan tersebut sudah tidak berlaku lagi dan mengenai bentuk akta PPAT diatur dalam Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 yang mengatur bahwa pembuatan dan penyiapan blanko akta PPAT dilakukan oleh masing-masing PPAT, tidak lagi menggunakan blanko yang dijual di kantor pos.

¹Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2020), hlm. 173-174

Perubahan ketentuan yang demikian tidak senantiasa menjauhkan PPAT dari kasus-kasus pembuatan akta yang dilakukan dengan tidak semestinya. Pembuatan akta jual beli tanah yang berasal dari blangko kosong yang telah ditandatangani salah satu pihak dan kemudian baru ditandatangani oleh pihak lainnya, baik yang masih dalam bentuk blangko yang dijual di kantor pos ataupun blangko yang berbentuk draft akta yang telah disiapkan dan dibuat oleh masing-masing PPAT tentunya menimbulkan kerugian dan mendegradasi martabat PPAT selaku pejabat umum atas dimungkinkannya dilayangkan gugatan ke pengadilan atas tindakannya tersebut oleh pihak yang menandatangani blangko tersebut sebagai pihak yang dirugikan karena tidak mengetahui bahwa apa yang telah ia tandatangani kemudian akan menjadi suatu akta jual beli yang mengalihkan kepemilikan tanahnya kepada pihak lain. Tesis ini akan membahas permasalahan pertimbangan hakim yang dalam memberikan putusan terhadap pertanggungjawaban PPAT dalam membuat akta jual beli tanah berdasar blangko kosong.

Dalam hal PPAT yang tersandung kasus pembuatan akta jual beli tanah melalui blangko kosong baik yang masih dalam bentuk blangko yang dijual di kantor pos ataupun blangko yang berbentuk draft akta yang telah disiapkan dan dibuat sebelumnya hingga menyeret PPAT tersebut ke dalam gugatan pengadilan memerlukan ketepatan pertimbangan hukum hakim dalam memutus perkara mengenai akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong tersebut, sehingga hakim dari tingkat pertama, banding, hingga kasasi perlu mengetahui dasar-dasar untuk penentuan keabsahan akta jual beli tersebut dan pengenaan kesalahan bagi PPAT selaku pihak yang membuat akta dengan blangko kosong yang dalam kedudukannya sebagai pejabat yang diberi kewenangan untuk itu. PPAT dan Notaris merupakan 2 (dua) pejabat umum yang mempunyai tugas yang secara garis besar sama dan memang kedua profesi tersebut diberikan oleh Negara untuk dapat saling merangkap jabatan, namun faktanya masyarakat masih sulit membedakan apa itu Notaris dan apa itu PPAT, padahal seseorang yang telah menjadi Notaris namun bisa saja belum menjadi PPAT² dan sebaliknya sehingga tidak dapat dipersamakan.

Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun³ berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP Nomor 24 Tahun 2016). PPAT secara yuridis menjalankan sebagian urusan pemerintahan di bidang pertanahan (menjalankan kewenangan eksekutif atau *bestuurs bevoegdheid*).⁴ Segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan.⁵

Pejabat umum menurut pengertian yang dikemukakan oleh Boedi Harsono adalah seseorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum dibidang tertentu⁶. Kegiatan tertentu yang dimaksud salah satunya adalah untuk membuat akta otentik. PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta

² Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, "Meluruskan Persepsi Notaris dan PPAT", <https://ini.id/post/Meluruskan%20Persepsi%20Notaris%20dan%20PPAT>, diunggah 30 Oktober 2020

³ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Perubahan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP Nomor 24 Tahun 2016, Ln No.120 Tahun 2016, Tln 5893, Ps. 1 Angka 1

⁴ Kadek C. S. Wibawa, "Menakar Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif *Bestuurs Bevoegdheid*", Jurnal Crepido, Vol.01 No.01. Juli 2019, hlm. 43

⁵ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Bandung: Refika Aditama, 2013), hlm. 18

⁶ Boedi Harsono, "PPAT Sejarah dan Kewenangannya", Majalah RENVOL, Nomor 844, IV, Januari 2007, hlm. 11

daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.⁷

Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 tahun 1997) dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan⁸ atau dengan kata lain PPAT merupakan perpanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional karena tugasnya ialah bersifat membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan yang fokus kepada syarat formil pendaftaran di Kantor Pertanahan yaitu dengan membuat akta yang berkaitan dengan hak atas tanah dan/atau hak milik atas satuan rumah susun.⁹ Dengan demikian, PPAT mempunyai peranan yang cukup penting dalam hal pendaftaran tanah di Indonesia. Pada penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang mengandung unsur positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak berupa seripikat yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 19 UUPA.¹⁰ Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP Nomor 37 Tahun 1998) menyatakan:

- (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 pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a. Jual beli
 - b. Tukar menukar
 - c. Hibah
 - d. Pemasukan ke Dalam Perusahaan
 - 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.¹¹

Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dapat turut berperan serta dalam mencegah timbulnya sengketa atau konflik pertanahan dengan cara melaksanakan tugas pokok dan fungsi

⁷ Effendi Peranginangin, *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, (Bandung: Rajawali Press, 2007), hlm. 436

⁸ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*, cet.12, (Jakarta: Djambatan, 2008), hlm. 483

⁹ Perpetua Graciana Kanta, Akhmad Budi Cahyono, Arsin Lukman, "Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Terhadap Akta Jual Beli "Pura-Pura" Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Balikpapan Nomor 159/Pdt.G/2018/Pn. Bpp", *Indonesian Notary*, Vol. 2, No. 3, 2020, hlm. 496

¹⁰ Finona Raissa Anselma, F.X. Arsin Lukman, R. Ismala Dewi, Pembatalan Akta Jual Beli Dan Akta Pemberian Hak Tanggungan Karena Adanya Penggelapan Oleh Penjual Atas Pembeli Sebelumnya (Studi Putusan Pengadilan Negeri Purwokerto Nomor 8/Pdt.G/2019/Pn.Pwt Juncto Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah Nomor 525/Pdt/2019/Pt.Smg), ", *Indonesian Notary*, Vol. 2, No. 3, 2020, Hlm 233

¹¹ Indonesia, *Peraturan Pemerintah Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP No. 37 Tahun 1998, LN No. 52 tahun 1998, TLN No. 3726, Ps. 2

Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan baik dan bendar sesuai apa yang diamanatkan dalam Peraturan perundang-undangan¹².

Sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya, akta jual beli tanah merupakan salah satu jenis akta yang sering dibuat oleh PPAT. Pengertian jual beli tanah menurut Boedi Harsono dalam bukunya yang berjudul Undang-Undang Pokok Agraria, Sedjarah dan Pelaksanaannya yang dikutip oleh Urip Santoso adalah perbuatan hukum yang berupa penyerahan Hak Milik (penyerahan tanah untuk selama-lamanya) oleh penjual kepada pembeli, yang pada saat itu juga pembeli menyerahkan harganya kepada penjual. Jual beli yang mengakibatkan beralihnya hak milik atas tanah dari penjual kepada pembeli itu termasuk dalam hukum agraria atau hukum tanah.¹³

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria, jual beli tanah di Indonesia harus dilakukan dengan terang dan tunai. Sifat terang dan tunai merupakan sifat jual beli tanah menurut hukum adat yang diakui berdasarkan Pasal 5 Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang berbunyi :

Hukum agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa ialah hukum adat, sepanjang tidak bertentangan dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa, dengan sosialisme Indonesia serta dengan peraturan-peraturan yang tercantum dalam Undang-undang ini dan dengan peraturan perundangan lainnya, segala sesuatu dengan mengindahkan unsur-unsur yang bersandar pada hukum agama.¹⁴

Terang dan tunai artinya penyerahan hak atas tanah dilakukan di hadapan pejabat umum yang berwenang, dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta pembayarannya dilakukan secara tunai dan bersamaan¹⁵ yang mana sesuai dengan Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 1997 yang menunjukkan bahwa pelaksanaan jual beli tanah harus dilakukan dengan akta yang dibuat oleh PPAT supaya peralihan tanahnya dapat didaftarkan.

PPAT merupakan profesi yang bertugas untuk melayani masyarakat dalam hal pemberian jaminan suatu kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berkaitan dengan pembuktian dalam bentuk suatu akta autentik. Pengertian mengenai akta otentik sendiri diatur dalam ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, yakni suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya¹⁶.

Terhadap akta yang dibuat oleh PPAT, Mustofa¹⁷ memberikan syarat-syarat untuk autentisitas Akta PPAT sebagai berikut:

1. Dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Dibuat oleh/di hadapan pejabat umum, yaitu PPAT.

12 Witsqa Silmi Rachmani, Arsin Lukman, Daly Erni, "Pembatalan Akta Jual Beli Tanah Karena Tidak

Dipenuhinya Janji Pihak Ketiga Membayar Kompensasi Atas Jual Beli (Studi Putusan Nomor 14/Pdt.G/2017/Pn.Cms.)", Indonesian Notary, Vol. 2, No. 3, 2020, Hlm 760

13 Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*, Cet. 2, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.360.

14 Indonesia, *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No 5 Tahun 1960, LN. No 1960 Tahun 104, TLN No. 2043, Ps. 5.

15 Hukum Online, "Sengketa Tanah", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl7025/sengketa-tanah/> diakses pada 25 Maret 2020.

16 *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgelijk Wetboek]*, diterjemahkan oleh R. Subekti dan R.Tjirosudibio, (Jakarta: Balai Pustaka, 2017), Ps. 1868

17 Philipus M. Hadjon, "Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Autentik", Surabaya Pos, Surabaya, 31 Januari 2001, hlm. 22

3. Dibuat dan diselesaikan dalam daerah kerja PPAT.
4. Objeknya berada di dalam daerah kerja PPAT.

Kedudukan akta PPAT sebagai akta sebagai akta autentik disebutkan dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor: 937 K/SIP/1970 menyatakan akta jual beli yang dilaksanakan di hadapan PPAT dianggap sebagai bukti surat yang mempunyai kekuatan bukti sempurna.¹⁸ Di samping itu Akta PPAT sebagai alat bukti diharuskan oleh peraturan perundang-undangan sehubungan dengan adanya suatu transaksi yang menggambarkan adanya perjanjian diantara para pihak yang mengadakan perjanjian tersebut.¹⁹

Dengan demikian untuk dapat menjadikan suatu akta jual beli tanah sebagai alat bukti yang sempurna, perlu diperhatikan mengenai ketentuan-ketentuan yang mengatur mengenai prosedur pembuatan akta. Hal ini berkaitan dengan penerapan prinsip kehati-hatian dalam pelaksanaan tugas jabatan PPAT. Dalam pembuatan akta jual beli tanah tersebut PPAT berkewajiban untuk profesional, teliti, jujur, adil, berhati-hati, dan selalu memperhatikan ketentuan-ketentuan sebagaimana yang telah disinggung sebelumnya supaya tidak ada kesalahan yang dilakukan seperti membuat akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong.

Salah satu contoh kasusnya adalah Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017, dimana terjadi perkara antara Penggugat/Terbanding yang meminjamkan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung dengan luas 186 m² miliknya kepada Tergugat I/Turut Termohon Kasasi. Akhirnya Penggugat/ Terbanding dengan tujuan membantu Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi, bersedia Sertipikat rumahnya dipinjam Tergugat 1 selama 4 (empat) bulan. Setelah jatuh tempo di bulan April 2014, Penggugat/ Terbanding mulai menagih kepada Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi agar mengembalikan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung sesuai kesepakatan awal, akan tetapi Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi selalu menghindar.

Pada Mei 2014, Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi dengan 2 rekannya yakni seorang pegawai Kantor PPAT/ Tergugat II/ Pembanding dan seorang pegawai Marketing Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding mendatangi rumah Penggugat/ Terbanding dengan membawa Surat/Blangko, dan Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi meminta agar Penggugat/ Terbanding dan suami Penggugat/ Terbanding untuk tanda tangan di atas kertas tersebut untuk kepentingan administrasi Sertipikat Hak Milik 1050 yang kemudian menyebabkan Penggugat dan Suami Penggugat bersedia untuk tanda tangan di atas blangko kosong tanpa penjelasan apapun. Padahal blangko kosong terbuat akan menjadi akta jual beli yang mengalihkan kepemilikan Sertipikat Hak Milik 1050 untuk menjadi milik Tergugat I. Blangko kosong yang dimaksud dalam kasus ini berbentuk draft akta yang telah disiapkan dan dibuat sebelumnya oleh PPAT.

Pada Januari 2015, setelah PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding mengirimkan Somasi untuk Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi yang ditujukan ke alamat tempat tinggal Penggugat/ Terbanding, perihal perintah membayar cicilan kepada PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding atas nama Debitur/ Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi. Dengan adanya somasi tersebut maka Penggugat/ Terbanding mengetahui bahwa Sertipikat Hak Milik 1050/ Cigadung milik Penggugat telah beralih menjadi milik Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi karena Sertipikat Hak Milik tersebut telah dijaminkan kepada PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding, dengan Perjanjian Kredit Nomor : 70018.0248.14.14.E1P tanggal 9 Mei 2014, dengan dibebankan Hak Tanggungan Peringkat Pertama dengan Akta Nomor : 67/2014

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya: Arkola Surabaya, 2003), Cet. 1, hlm. 230

tanggal 9 Mei 2014 padahal Penggugat/ Terbanding tidak pernah menjual dan tidak menerima uang dari Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi. Perbuatan Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi yang mengalihkan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung, melalui Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 yang diterbitkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah/ Tergugat II/ Pemanding dibuat tanpa sepengetahuan dan ijin dari Penggugat/ Terbanding. Penggugat/ Terbanding tidak mengakui keabsahan Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 karena ia tidak pernah menjual tanahnya kepada Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi.

Mahkamah Agung dalam pertimbangannya menegaskan kembali bahwa Para Tergugat (salah satunya Tergugat II selaku PPAT yang telah membuat akta jual beli menggunakan blangko kosong) telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum dimana jual beli yang dilakukan cacat hukum karena tidak dibacakan oleh Tergugat II, tanpa dihadiri oleh Pihak Tergugat I dan saksi saksi dan dalam pertimbangan hukum Mahkamah Agung disebutkan bahwa *Judex Facti*/Pengadilan Tinggi Bandung tidak salah menerapkan hukum dan dalam pertimbangan hukum Pengadilan Tingginya disebutkan bahwa alasan dan pertimbangan hukum dari Majelis Hakim tingkat pertama tersebut dapat disetujui dan diambil alih sebagai pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat banding, sehingga dasarnya pertimbangan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi adalah pertimbangan hukum pengadilan Negeri yang dikuatkan padahal Pengadilan Negeri Subang sebagai pengadilan tingkat pertama menggunakan Undang-Undang Jabatan Notaris sebagai dasar hukum dari akta jual beli yang dinyatakan cacat hukum yakni Pasal 16 ayat 1 huruf l UU Jabatan Notaris (UUJN) padahal Notaris dan PPAT merupakan 2 (dua) jabatan yang mempunyai kewenangan yang berbeda. Berdasarkan latar belakang yang telah dijelaskan di atas maka penulis tertarik mengkaji kasus di atas dengan judul "*Ratio Decidendi* Dalam Kasus Pembuatan Akta Jual Beli Tanah yang Menggunakan Blangko Kosong Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/PDT/2017."

2. PEMBAHASAN

A. Kasus Posisi Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/PDT/2017

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017, terdapat perkara antara Penggugat/Terbanding yang meminjamkan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung dengan luas 186 m2 miliknya kepada Tergugat I/Turut Termohon Kasasi. Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi berjanji akan mengembalikan sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung kepada Penggugat/ Terbanding dalam jangka waktu 4 (empat) bulan yaitu bulan April 2014. Akhirnya Penggugat/ Terbanding dengan tujuan membantu Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi, dengan asumsi bahwa untuk mengalihkan benda tetap (SHM) diperlukan tanda tangan dan kehadiran pemilik dihadapan pejabat pembuat akta tanah, Penggugat/Terbanding bersedia Sertipikat rumahnya dipinjam Tergugat 1 selama 4 (empat) bulan.

Setelah jatuh tempo di bulan April 2014, Penggugat/ Terbanding mulai menagih kepada Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi agar mengembalikan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung sesuai kesepakatan awal, akan tetapi Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi selalu menghindar. Pada Mei 2014, Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi dengan 2 rekannya yakni seorang pegawai Kantor PPAT/ Tergugat II/ Pemanding dan seorang pegawai Marketing Bank XX/ Tergugat III/ Pemanding mendatangi rumah Penggugat/ Terbanding dengan membawa Surat/Blangko, dan Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi meminta agar Penggugat/ Terbanding dan suami Penggugat/ Terbanding untuk tanda tangan di atas kertas tersebut untuk kepentingan administrasi Sertipikat Hak Milik 1050 yang kemudian menyebabkan Penggugat dan Suami Penggugat bersedia untuk tanda tangan di atas blangko kosong tanpa penjelasan apapun. Padahal blangko kosong terbuat akan menjadi akta jual beli yang

mengalihkan kepemilikan Sertipikat Hak Milik 1050 untuk menjadi milik Tergugat I. Perlu dipahami sebelumnya bahwa blangko yang dimaksud disini adalah draft akta yang telah disiapkan dan dibuat sebelumnya.

Pada Januari 2015, setelah PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding mengirimkan Somasi untuk Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi yang ditujukan ke alamat tempat tinggal Penggugat/ Terbanding, perihal perintah membayar cicilan kepada PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding atas nama Debitur/ Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi. Dengan adanya somasi tersebut maka Penggugat/ Terbanding mengetahui bahwa Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung milik Penggugat telah beralih menjadi milik Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi karena Sertipikat Hak Milik tersebut telah dijaminkan kepada PT Bank XX/ Tergugat III/ Pembanding, dengan Perjanjian Kredit Nomor : 70018.0248.14.14.E1P tanggal 9 Mei 2014, dengan dibebankan Hak Tanggungan Peringkat Pertama dengan Akta Nomor : 67/2014 tanggal 9 Mei 2014 padahal Penggugat/ Terbanding tidak pernah menjual dan tidak menerima uang dari Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi. Perbuatan Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi yang mengalihkan Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung, melalui Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 yang diterbitkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah/ Tergugat II/ Pembanding dibuat tanpa sepengetahuan dan ijin dari Penggugat/ Terbanding. Penggugat/ Terbanding tidak mengakui keabsahan Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 karena ia tidak pernah menjual tanahnya kepada Tergugat I/ Turut Termohon Kasasi.

Mahkamah Agung mengadili dengan menolak permohonan kasasi yang diajukan oleh Tergugat II (selaku PPAT yang telah membuat akta jual beli menggunakan blangko kosong dan Tergugat III yang merupakan bank) dan dalam pertimbangannya menegaskan kembali bahwa Para Tergugat (salah satunya Tergugat II selaku PPAT yang telah membuat akta jual beli menggunakan blangko kosong) telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum dimana jual beli yang dilakukan cacat hukum karena tidak dibacakan oleh Tergugat II, tanpa dihadiri oleh Pihak Tergugat I dan saksi saksi sehingga Akta Jual Beli cacat hukum. Selain itu, dalam pertimbangan hukum Mahkamah Agung disebutkan bahwa *Judex Facti*/Pengadilan Tinggi Bandung tidak salah menerapkan hukum dan dalam pertimbangan hukum Pengadilan Tingginya disebutkan bahwa alasan dan pertimbangan hukum dari Majelis Hakim tingkat pertama tersebut dapat disetujui dan diambil alih sebagai pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat banding, sehingga dasarnya pertimbangan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi adalah pertimbangan hukum pengadilan Negeri yang dikuatkan.

Pengadilan Negeri Subang sebagai pengadilan tingkat pertama yang menangani kasus ini menggunakan Undang-Undang Jabatan Notaris sebagai dasar hukum dari akta jual beli yang dinyatakan cacat hukum yakni Pasal 16 ayat 1 huruf l UU Jabatan Notaris (UUJN) terkait ketentuan pembacaan akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris, dan Pasal 16 ayat 7 dan 8 UUJN mengenai pembacaan akta di hadapan penghadap. Berdasarkan pertimbangan tersebut Mahkamah Agung mengadili dengan menolak permohonan kasasi yang dilakukan para Tergugat (salah satunya Tergugat II selaku PPAT yang membuat akta jual beli menggunakan blangko kosong).

B. *RATIO DECIDENDI* DALAM KASUS PEMBUATAN AKTA JUAL BELI TANAH YANG MENGGUNAKAN BLANGKO KOSONG BERDASARKAN MAHKAMAH AGUNG NOMOR 2721 K/PDT/2017

Pada dasarnya kasasi merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Tinggi. Para pihak dapat mengajukan kasasi bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Tinggi kepada Mahkamah Agung.²⁰ Dalam kasus ini tergugat II (selaku PPAT yang membuat akta jual beli tanah dengan blangko kosong) dan Tergugat III (Bank XX) melakukan kasasi atas putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat, setelah sebelumnya Tergugat II (selaku PPAT yang membuat akta jual beli tanah dengan blangko kosong) dan Tergugat III (Bank XX) juga melakukan upaya hukum banding terhadap putusan Pengadilan Negeri Subang. Banding merupakan salah satu upaya hukum biasa yang dapat diminta oleh salah satu atau kedua belah pihak yang berperkara terhadap suatu putusan Pengadilan Negeri. Para pihak mengajukan banding bila merasa tidak puas dengan isi putusan Pengadilan Negeri kepada Pengadilan Tinggi melalui Pengadilan Negeri dimana putusan tersebut dijatuhkan.²¹

Suatu putusan didasarkan atas pertimbangan-pertimbangan hukum hakim yang memperhatikan alat bukti yang ada, saksi yang dihadirkan, dan peraturan perundang-undangan yang terkait. Pertimbangan hukum hakim merupakan dasar diputusnya suatu kasus yang diadili dalam suatu peradilan. Menurut Maruar Siahaan, terdapat dua hal yang menjadi bagian dalam pertimbangan hukum. Pertama, bagian yang disebut dengan *ratio decidendi* yang merupakan bagian pertimbangan sebagai dasar atau alasan yang menentukan untuk diambilnya suatu putusan yang dirumuskan dalam amar putusan.²² Bagian pertimbangan ini tidak dapat dipisahkan dari amar putusan dan mempunyai kekuatan mengikat secara hukum yang dapat dirumuskan sebagai kaidah hukum.²³ Dalam kasus ini putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017 merupakan putusan yang bersifat menguatkan putusan-putusan sebelumnya yakni Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Barat di Bandung Nomor. 556/Pdt/2016/PT. BDG dan Putusan Pengadilan Negeri Subang Nomor 38/Pdt.G/2015/PN.Sng.

Mahkamah Agung yang amar putusannya menolak permohonan banding dari Tergugat II (selaku PPAT yang membuat akta jual beli tanah dengan blangko kosong) dan Tergugat III

²⁰ Agus Hilman Marpaung, "Upaya Hukum Biasa (Banding, Kasasi Dan Verzet)", <https://jdih.kepriprov.go.id/artikel/tulisanhukum/19-Upaya-Hukum-Biasa-Banding-Kasasi-Dan-Verzet>, diunggah 12 Oktober 2020

²¹ *Ibid.*

²² Meika Arista, "Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat dan Tidak Mengikat?", <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c860ff16a550/kapan-pertimbangan-putusan-mk-dikatakan-mengikat-dan-tidak-mengikat/>, diakses pada 30 November 2020

²³ Maruar Siahaan, hal. 205, sebagaimana dikutip dalam Abraham Amos H.F, *Legal Opinion Teoritis & Empirisme*, Jakarta: PT. Grafindo Persada, 2007, hlm. 34

(Bank XX), dalam pertimbangan hukumnya menegaskan kembali bahwa Para Tergugat (salah satunya Tergugat II selaku PPAT yang telah membuat akta jual beli menggunakan blangko kosong) telah melakukan Perbuatan Melawan Hukum dimana jual beli yang dilakukan cacat hukum karena tidak dibacakan oleh Tergugat II, tanpa dihadiri oleh Pihak Tergugat I dan saksi saksi sehingga Akta Jual Beli cacat hukum serta *Judex Facti*/Pengadilan Tinggi Bandung tidak salah menerapkan hukum dan dalam pertimbangan hukum Pengadilan Tingginya disebutkan bahwa alasan dan pertimbangan hukum dari Majelis Hakim tingkat pertama tersebut dapat disetujui dan diambil alih sebagai pertimbangan hukum Majelis Hakim tingkat banding. Dengan demikian dari putusan Mahkamah Agung, Pengadilan Tinggi, dan Pengadilan Negeri pada kasus ini menunjukkan bahwa pada dasarnya pertimbangan hukum yang digunakan oleh Mahkamah Agung dan Pengadilan Tinggi adalah pertimbangan hukum pengadilan Negeri yang dikuatkan.

Berkaitan dengan PPAT yang membuat akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong, pada pertimbangan hukum Pengadilan Negeri Subang Nomor 38/Pdt.G/2015/PN.Sng disebutkan bahwa berdasarkan keterangan saksi-saksi tersebut terbukti bahwa pelaksanaan penandatanganan Akta Jual Beli No. 66/2014 tanggal 9 Mei 2014 tidak dilakukan dihadapan Notaris dan tidak dibacakan terlebih dahulu kepada Penggugat dan suaminya, namun Penggugat dan suaminya langsung saja menandatangani blangko akta jual beli tanah yang dibawa sendiri oleh Sdr ILHAM, staf pada Kantor Tergugat II (selaku PPAT yang membuat akta jual beli dengan blangko kosong), dan tanpa dihadiri pula oleh pihak Tergugat 1 dan saksi-saksi bahwa keadaan yang demikian jelas melanggar ketentuan dalam Pasal 16 ayat 1 huruf l

UU Jabatan Notaris (UUJN), yaitu tidak membacakan akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris dan melanggar Pasal 16 ayat 7 dan 8 UUJN yang pada pokoknya akta tersebut dibacakan terlebih dahulu di depan penghadap.

Terlihat bahwa majelis hakim Pengadilan Negeri Subang menggunakan Undang-Undang Jabatan Notaris sebagai dasar hukum untuk mengaitkannya dengan pelaksanaan pembuatan akta jual beli tersebut, yakni Pasal 16 ayat 1 huruf l UU Jabatan Notaris (UUJN) terkait ketentuan pembacaan akta dihadapan penghadap dengan dihadiri oleh paling sedikit 2 (dua) orang saksi dan ditandatangani pada saat itu juga oleh penghadap, saksi dan Notaris, dan Pasal 16 ayat 7 dan 8 UUJN mengenai pembacaan akta di hadapan penghadap, padahal disini berdasarkan Pasal 2 Ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998 dan Pasal 95 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997, pembuatan akta jual beli tanah merupakan kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah, bukanlah Notaris. Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Notaris merupakan profesi yang mempunyai kewenangan, landasan hukum, organisasi yang berbeda, sehingga dasar hukum yang digunakan kurang tepat.

Secara garis besar memang tugas Notaris dan PPAT adalah sama yakni membuat akta autentik. Memang kedua profesi tersebut diberikan oleh Negara untuk dapat saling merangkap jabatan, namun faktanya masyarakat masih sulit membedakan apa itu Notaris dan apa itu PPAT²⁴ sehingga banyak yang menganggap sama tanpa mengetahui perbedaan aspek-aspek pelaksanaan jabatannya. Padahal seseorang yang telah menjadi Notaris namun bisa saja belum menjadi PPAT²⁵, dan sebaliknya, sehingga terhadap kedua profesi tersebut tidak bisa dipersamakan.

²⁴ Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, "Meluruskan Persepsi Notaris dan PPAT", <https://ini.id/post/Meluruskan%20Persepsi%20Notaris%20dan%20PPAT>, diunggah 30 Oktober 2020

Notaris sendiri mempunyai landasan hukum sebagaimana yang diatur dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, sedangkan landasan hukum PPAT diatur dalam PP Nomor 24 Tahun 2016. Sebagai perbandingan, notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Jabatan Notaris atau berdasarkan undang-undang lainnya.²⁶ Notaris diangkat Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia. Berdasarkan Pasal 1 Angka 13 Keputusan Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia No.M-01.H.T.03.01 Tahun 2003 tentang Kenotarisian, organisasi notaris satu-satunya yang diakui oleh pemerintah adalah Ikatan Notaris Indonesia (INI).

Ikatan Notaris Indonesia merupakan perkumpulan/ organisasi bagi para Notaris sebagai wadah bagi semua dan setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatan sebagai pejabat umum di Indonesia. Sebagai salah satu organisasi profesi, Ikatan Notaris Indonesia memiliki Kode Etik yang sebagai pedoman kepada para anggotanya dalam melaksanakan jabatannya karena di dalam kode etik tersebut diatur mengenai kewajiban, larangan, pengecualian, dan sanksi yang dapat dikenakan kepada anggotanya yang melakukan pelanggaran sebagaimana yang ditentukan.

Sedangkan PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.²⁷ PPAT adalah pihak yang diangkat langsung oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Ikatan Pejabat pembuat Akta tanah/ IPPAT adalah organisasi bagi para PPAT, merupakan satu-satunya wadah pemersatu bagi semua dan setiap orang yang memangku dan menjalankan tugas jabatannya selaku PPAT yang menjalankan fungsi pejabat umum.

IPPAT sebagai organisasi bagi para PPAT wajib memiliki kode etik sebagai representasi nilai moral yang menjadi norma perilaku bagi siapa saja yang menjalankan jabatan PPAT²⁸. Kode etik Pejabat Pembuat Akta Tanah dibuat berdasarkan Keputusan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 112/KEP-4.1/IV/2017 tanggal 27 April 2017 tentang Pengesahan Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kode etik PPAT merupakan aturan-aturan yang memuat tentang perbuatan, sikap, kewajiban, akhlak dan budi pekerti anggota perkumpulan PPAT di dalam menjalankan kewajiban sebagai PPAT maupun dalam pergaulan masyarakat.²⁹

Berdasarkan Pasal 15 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.³⁰

26 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Jabatan Notaris*, UU Nomor 2 Tahun 2014, Ln No.3 Tahun 2014, Tln 5491, Ps. 1 angka 1

27 Indonesia, *Peraturan Pemerintah Perubahan Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Ps. 1 angka 1

28 Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, hlm 147

29 Salim HS, *Peraturan Jabatan dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, hlm 170

30 Indonesia, *Undang-Undang Perubahan Jabatan Notaris*, Ps. 15 ayat (1)

Akta Notaris adalah akta autentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam UUJN.³¹ Dari definisi akta Notaris tersebut maka dikenal 2 (dua) bentuk akta dalam dunia kenotariatan yaitu akta *relaas* (akta berita acara) dan akta *partij* (akta pihak). Akta relaas adalah akta yang dibuat oleh Notaris, sedangkan akta partij adalah akta yang dibuat di hadapan Notaris.³²

Sedangkan berkaitan dengan akta-akta otentik yang dibuat oleh PPAT sendiri diatur dalam Pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998, yang berbunyi:

- “(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 pada ayat (1) adalah sebagai berikut:
- 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.”

Dan Pasal 95 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 96 ayat (1) Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 yang berbunyi:

- (1) 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.
- (2) Selain akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Berdasarkan pembagian kewenangan ini, terlihat bahwa secara cakupan, jenis akta yang dibuat Notaris lebih banyak dibandingkan dengan PPAT dimana Notaris berwenang membuat semua akta autentik sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang, seperti halnya akta jual beli tanah yang pembuatannya menurut Pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998 dan Pasal 95 Ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 juncto Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tersebut ditugaskan kepada PPAT yang terhadap bentuk akta yang dipergunakan di dalam pembuatan akta dan tata cara pengisian dibuat sesuai dengan Lampiran blangko akta jual beli yang terdapat di dalam Peraturan Kepala BPN Nomor

31 Indonesia, *Undang-Undang Jabatan Notaris*, Ps. 1 angka 7

32 Rudi Indrajaya, *Notaris dan PPAT Suatu Pengantar*, (Bandung: Refika Aditama, 2020), hlm. 55

8 Tahun 2012. Dengan demikian, PPAT harus membuat akta berdasarkan blangko yang telah ditentukan.

Dari sini seharusnya dapat dijadikan titik berat bagi hakim dalam memulai membuat pertimbangan hukumnya dimana oleh karena akta PPAT dibuat berdasarkan blangko yang telah ditetapkan, maka terdapat ketentuan yang mengatur bahwa pengisian blangko akta yang dalam rangka pembuatan akta PPAT harus dilakukan sesuai dengan kejadian, status dan data yang benar serta didukung dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam Pasal 53 ayat (2) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006.

Ketentuan ini harus dipenuhi dalam pembuatan akta PPAT karena pada dasarnya ketentuan ini khusus diatur dalam hal penjaminan kebenaran data dalam akta-akta yang dibuat oleh PPAT karena blangko yang menjadi dasar akta tersebut dapat disalahgunakan sebagaimana dalam kasus pembuatan akta jual beli yang menggunakan blangko kosong, apabila dikaitkan dengan kasus ini data-data yang ada pada Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 yang berisi adanya peralihan hak milik Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung dari pemilik sebelumnya yaitu Penggugat beralih kepada Tergugat I merupakan keadaan yang tidak sesuai dengan kenyataan yang ada karena pemilik tanah sesungguhnya yakni Penggugat tidak pernah sepakat untuk mengalihkan kepemilikan tanahnya tersebut. Sedangkan ketentuan seperti ini tidak diatur dalam pembuatan akta Notaris karena pada dasarnya Notaris dapat membuat aktanya sendiri sepanjang akta yang dibuatnya tersebut memenuhi ketentuan-ketentuan pembuatan akta sebagaimana yang diatur dalam UUJN. Ketentuan mengenai pengisian blangko akta yang dalam rangka pembuatan akta PPAT yang harus dilakukan sesuai dengan kejadian, status dan data yang benar serta didukung dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan seharusnya dapat dijadikan aspek yang perlu diperhatikan hakim dalam memutus perkara pembuatan akta jual beli berdasarkan blangko kosong.

Dengan demikian, untuk selanjutnya dalam kasus ini dasar hukum bagi kesalahan yang dilakukan oleh Tergugat II selaku PPAT yang membuat akta jual beli yang menggunakan blangko kosong mengacu pada Pasal 22 PP Nomor 37 tahun 1998 yang menyatakan bahwa akta PPAT harus dibacakan/ dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya dua orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi, dan PPAT yang juga diatur dalam Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN 3 Tahun 1997 yang mengatur bahwa pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau orang yang dikuasakan olehnya, harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 orang saksi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, dan PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku³³.

Apabila dikaitkan dengan kasus ini, ketentuan mengenai PPAT wajib hadir di hadapan para pihak dan membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan serta memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta tidak dipenuhi dalam pembuatan Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014 yang diterbitkan oleh Tergugat II selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah karena berdasarkan kronologi kasus tersebut peralihan hak milik tanah atas Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung terjadi tanpa adanya perjanjian jual beli tanah sebagaimana mestinya. Peralihan hak milik atas tanah tersebut terjadi karena Penggugat dan

33 Indonesia, *Peraturan Menteri Negara Agraria Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Pendaftaran Tanah*, Ps. 101

Suami Penggugat melakukan tanda tangan di atas blangko kosong tanpa penjelasan apapun yang mana blangko tersebut kemudian menjadi Akta Jual Beli Nomor 66 Tahun 2014 tanggal 9 Mei 2014.

Padaحال kewajiban untuk membacakan dan menjelaskan isi akta adalah untuk memastikan bahwa para penghadap telah sepenuhnya memahami apa yang tertuang dalam akta.³⁴ Menurut R. Soegondo Notodisoerjo, pembacaan ini harus dilakukan dengan jelas sehingga dapat ditangkap oleh para penghadap dan saksi-saksi.³⁵ Tujuan pembacaan akta tersebut dikatakan oleh J.C.H Melis sebagaimana dikutip oleh Tan Thong Kie³⁶ adalah untuk:

1. Jaminan kepada para penghadap bahwa apa yang mereka tanda tangani adalah sama dengan apa yang mereka dengar dari pembacaan itu
2. Kepastian bagi pra penghadap bahwa apa yang ditulis dalam akta adalah benar kehendak dari penghadap.

Tan Thong Kie³⁷ selanjutnya juga menyimpulkan tiga manfaat pembacaan akta yaitu:

1. Pada detik-detik terakhir dalam proses meresmikan (verlijden) akta, pejabat yang berwenang membuat akta masih diberi kesempatan memperbaiki kesalahan-kesalahan dalam penulisan yang sebelumnya tidak terlihat;
2. Para penghadap diberikan kesempatan untuk bertanya yang kurang jelas bagi mereka sebelum akta tersebut ditandatangani
3. Untuk memberikan kesempatan pada para pejabat yang berwenang membuat akta dan para penghadap dalam detik-detik terakhir mengadakan pemikiran ulang, bertanya dan jika perlu mengubah bunyi akta.

Akta wajib dibacakan dan dijelaskan isinya oleh PPAT karena tidak semua penghadap yang datang kepada PPAT bisa membaca dan mudah memahami apa yang tertulis di dalam akta yang akan ditandatanganinya.³⁸ Dengan kewajiban PPAT membacakan dan menjelaskan isi akta akan membuat para pihak lebih mudah untuk mengerti apa yang sedang dilakukannya dan diharapkan mampu memberikan rasa keadilan bagi semua pihak karena masing-masing hak dan kewajiban dari pihak dijelaskan oleh PPAT melalui pembacaan akta tersebut.³⁹ Pembacaan akta oleh PPAT diharapkan membuat para penghadap lebih mengerti apa yang tertuang dalam akta yang akan ditandatanganinya dan mampu menghindari adanya gugatan dari salah satu pihak di kemudian hari akibat adanya perbedaan penafsiran terhadap hal-hal yang tertulis dalam akta.⁴⁰

Dengan demikian, apabila dari awal hakim mengetahui bahwa pembuatan akta jual beli merupakan kewenangan PPAT maka pertimbangan hukum dalam kasus pembuatan akta jual beli yang menggunakan blangko kosong ini selain mendasarkan pada tidak dilakukannya pembacaan akta oleh PPAT sebagaimana diatur dalam Pasal 22 PP Nomor 37 tahun 1998 dan Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 dapat juga dikaitkan dengan pengisian blangko akta PPAT yang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 53 ayat (2) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006.

Urgensi pentingnya membedakan bahwa PPAT dan Notaris merupakan 2 (dua) profesi yang berbeda bagi hakim selain supaya dapat dengan benar menentukan dasar hukum kepada

34 Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, hlm.237

35 R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notaris di Indonesia: Suatu Penjelasan*, (Jakarta: Rajawali Pers, 1982), hlm. 164

36 Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktis Notaris*, (Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2007), hlm. 505

37 *Ibid.*

38 *Ibid.*

39 *Ibid.*

40 *Ibid.*

PPAT selaku pihak yang membuat akta jual beli berdasarkan blangko kosong tersebut adalah terlebih hakim pada tingkat kasasi seharusnya dapat memperbaiki apabila terdapat penggunaan dasar hukum yang kurang tepat karena karena pemeriksaan pada tingkat kasasi sendiri pada hakikatnya berkenaan dengan tidak diterapkan suatu peraturan hukum atau peraturan hukum tidak diterapkan sebagaimana mestinya, atau apakah cara mengadili tidak dilaksanakan menurut ketentuan undang-undang, dan apakah Pengadilan telah melampaui batas wewenangnya, sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 253 Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 Tentang Kitab Undang Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP). Hal ini dilakukan dengan tujuan demi terwujudnya kepastian hukum.

c. Tanggung Jawab PPAT Dalam Kasus Blangko Kosong Yang Dijadikan Akta Jual Beli Tanah Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017

Ratio decidendi dan amar Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017 menyebutkan bahwa perbuatan PPAT yang membuat akta jual beli tanah dengan menggunakan blangko kosong yang dalam kasus ini berbentuk draft yang telah disiapkan dan dibuat sebelumnya dinyatakan sebagai perbuatan yang melawan hukum. Perbuatan melawan hukum diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang berbunyi:

Tiap perbuatan melawan hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.⁴¹

Dari bunyi pasal tersebut, maka syarat-syarat yang harus ada untuk menentukan suatu perbuatan merupakan perbuatan melawan hukum yaitu sebagai berikut⁴²:

1. Ada kesalahan;

Kesalahan terdiri dari 2 (dua) jenis, dapat karena kesengajaan atau karena kealpaan (kelalaian). Kesengajaan menunjukkan adanya kesadaran yang oleh orang normal pasti diketahui konsekuensi dari perbuatannya itu akan merugikan orang lain. Sedangkan kealpaan (kelalaian) berarti ada perbuatan mengabaikan sesuatu yang mestinya dilakukan, atau tidak berhati-hati atau teliti sehingga menimbulkan kerugian bagi orang lain.

PPAT yang membuat akta jual beli berdasarkan blangko kosong merupakan tindakan kelalaian karena sebagai seorang Pejabat Umum seharusnya melaksanakan tugas dan kewenangannya dalam membuat akta autentik dengan teliti, hati-hati, dan seksama untuk mengikuti serangkaian prosedur yang telah ditetapkan sehingga seharusnya paham akan kewajibannya untuk bertemu dengan para penghadapnya sebagai para pihak dan membacakan aktanya kepada para pihaknya tersebut dengan dihadiri 2 (dua) orang saksi. PPAT seharusnya berhati-hati agar dapat menjamin keabsahan segala aspek dalam pembuatan aktanya dimulai dari legalitas kedudukan penghadapnya, legalitas dari hak atas tanah yang menjadi objek jual-beli, hingga legalitas saksi akta PPAT, sedangkan dalam ketiga kasus ini PPAT yang membuat akta jual beli tanah tidak membacakan aktanya kepada para pihak.

2. Ada kerugian;

Terbitnya Akta Jual Beli tanah yang menggunakan blangko kosong menyebabkan kerugian bagi pemilik tanahnya tersebut karena ada hak yang dilanggar atas kepemilikan tanahnya tersebut. Pada kasus pertama yang ada dalam putusan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017, Penggugat selaku pemilik Sertipikat Hak Milik 1050/Cigadung yang sebenarnya tidak pernah bermaksud mengalihkan kepemilikan tanahnya menjadi dirugikan

⁴¹ Indonesia, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Ps. 1365

⁴² Boris Tampubolon, "Unsur-Unsur Perbuatan melawan Hukum",

karena terhadap tanahnya tersebut dialihkan tanpa sepengetahuan dan izin darinya selaku pemilik. Terlebih kemudian terhadap sertifikat hak milik tanahnya tersebut ternyata dijaminan oleh Tergugat I kepada PT Bank XX dengan Perjanjian Kredit Nomor: 70018.0248.14.14.E1P tanggal 9 Mei 2014 dengan dibebankan Hak Tanggungan Peringkat Pertama dengan Akta Nomor: 67/2014 tanggal 9 Mei 2014 atas kredit yang diajukan Tergugat I.

3. Ada hubungan sebab akibat antara kerugian dan perbuatan

Menunjukkan adanya hubungan sebab akibat antara perbuatan yang dilakukan dengan akibat yang muncul. Kelalaian PPAT yang menyebabkan terbitnya akta jual beli tanah dengan blangko kosong tersebut menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Apabila PPAT-PPAT tersebut berhati-hati, tidak dengan mudahnya menerbitkan akta jual beli tanah yang mana seharusnya dalam pembuatannya ia hadir dan ia bacakan kepada para pihak yang bersangkutan tentunya tidak akan menyebabkan adanya peralihan kepemilikan tanah-tanah yang menjadi objek sengketa dan tidak akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Dengan demikian, PPAT pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017 memenuhi unsur-unsur yang ada dalam perbuatan melawan hukum sehingga mempunyai kewajiban untuk bertanggung jawab atas kelalaian yang dilakukannya. Oleh karena pelanggaran yang dilakukan merupakan salah satu bentuk kelalaian sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1365 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, maka kewajiban untuk bertanggung jawab mengacu pada Pasal 1366 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang mengatur bahwa setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaiannya, sehingga Pejabat Pembuat Akta Tanah yang membuat akta jual beli tanah dengan menggunakan blangko kosong tersebut harus bertanggung jawab secara perdata dalam bentuk ganti rugi.

Selain tanggung jawab secara perdata, dapat ditambahkan pula bahwa terhadap PPAT tersebut juga dapat diminta pertanggungjawabannya secara administratif dan pidana. Berkaitan dengan tanggung jawab administratif, pada kasus dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017, PPAT selaku Tergugat II tidak hadir pada saat pembuatan akta, blangko akta jual beli dibawa oleh pegawai kantor Tergugat II (PPAT yang membuat akta jual beli) untuk ditandatangani Tergugat I yang seakan-akan menjadi pembeli dan Penggugat pemilik tanah sebenarnya yang hanya mengetahui bahwa penandatanganan blangko tersebut hanya sekedar syarat administratif tanpa adanya penjelasan apapun.

PPAT yang tidak membacakan aktanya kepada para pihak melanggar Pasal 22 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat pembuat Akta Tanah dan Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Permen Agraria Nomor 3 tahun 1997 yang mengatur bahwa akta PPAT harus dibacakan/dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT. PPAT yang tidak melaksanakan ketentuan pada peraturan perundang-undangan tersebut menunjukkan adanya pelanggaran terhadap Pasal 3 huruf P angka 1 Kode Etik IPPAT perihal melakukan perbuatan-perbuatan lain yang secara umum disebut sebagai kewajiban untuk ditaati dan dilaksanakan salah satunya peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan PPAT. Dengan tidak melaksanakan kewajiban berdasarkan peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan PPAT, menunjukkan bahwa PPAT melanggar kewajiban isi sumpah jabatan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 3 huruf P angka 2 karena salah satu isi dari

sumpah jabatan PPAT adalah akan mentaati peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan yang berkaitan dengan ke-PPAT-an serta peraturan perundang-undangan lainnya.

Sanksi yang dapat dijatuhkan kepada PPAT diatur dalam Pasal 6 kode etik IPPAT yang dimana bagi anggota perkumpulan IPPAT yang melakukan pelanggaran Kode Etik dapat dikenai sanksi berupa teguran, peringatan, *schorsing* (pemecatan sementara) dari keanggotaan perkumpulan IPPAT, *onzzetting* (pemecatan) dari keanggotaan perkumpulan IPPAT dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan IPPAT disesuaikan dengan frekuensi dan kualitas pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota perkumpulan IPPAT tersebut.

Kemudian terhadap PPAT tersebut dapat dikenakan pertanggungjawaban secara administratif berkaitan dengan Pasal 10 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 1998 yang berbunyi:

“PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya, karena :

- a. melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
- b. dijatuhi hukuman kurungan/penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap.”

Berdasarkan ketentuan tersebut, PPAT tersebut dapat diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya apabila ia sudah terbukti melakukan perbuatan pidana sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya karena perbuatannya tersebut merupakan perbuatan yang dijatuhi pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun.

Dapat ditambahkan pula bahwa PPAT pada putusan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017 dapat pula dikenakan tanggung jawab secara pidana ketika PPAT tersebut dituntut oleh pihak yang dirugikan dan telah terbukti melakukan suatu tindak pidana atau kesalahan. Seseorang dinyatakan bersalah menurut hukum pidana ketika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut⁴³:

- 1) Kemampuan untuk bertanggung jawab;
Kemampuan seseorang untuk bertanggung jawab merupakan suatu keadaan kedewasaan dan kematangan serta kecerdasan seseorang yang membawa kepada tiga kemampuan yaitu:⁴⁴
 - a. Kemampuan untuk mengerti nilai-nilai dan akibat-akibatnya;
 - b. Kemampuan untuk menyadari bahwa perbuatan tersebut tidak diperbolehkan berdasarkan pandangan masyarakat dan hukum;Kemampuan dalam melakukan rasa niat dalam melakukan perbuatan itu.

Sebagai seorang pejabat umum yang harus melalui serangkaian ketentuan dalam pengangkatannya menunjukkan bahwa PPAT merupakan pribadi dewasa, matang, dan cerdas sehingga ia mampu memahami pentingnya ketentuan-ketentuan/ hukum

⁴³ Kanter dan Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 1982), hlm. 166.

⁴⁴ Irene Dwi Enggarwati, *Pertanggungjawaban Pidana Dan Perlindungan Hukum Bagi Notaris Yang Diperiksa Oleh Penyidik Dalam Tindak Pidana Keterangan Palsu Pada Akta Otentik*, <https://media.neliti.com/media/publications/114248-ID-pertanggungjawaban-pidana-dan-perlindung.pdf>, diunggah 5 Maret 2020

yang harus diperhatikan terkait jabatannya dan akibat yang dapat ditimbulkan apabila ia melakukan perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum.

2) Kesengajaan atau kealpaan;

Arti dari kealpaan adalah terjadinya suatu perbuatan karena sama sekali tidak pernah terpikirkan akan adanya suatu akibat yang ditimbulkan karena tidak memperhatikannya. Hal ini terjadi karena kurangnya kehati-hatian dan tindakan tersebut bertentangan dengan kewajibannya.⁴⁵ PPAT yang membuat akta jual beli tanah menggunakan blangko kosong dengan tidak melakukan kewajiban untuk membacakan akta dan memberi penjelasan isi dan maksud akta kepada para pihak merupakan suatu bentuk kelalaian karena ia tidak memperhatikan ketentuan yang diatur dalam Pasal 22 PP Nomor 37 tahun 1998 dan Pasal 101 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 tahun 1997.

3) Tidak ada alasan pemaaf;

Alasan pemaaf dalam hukum pidana merupakan alasan yang menghapus kesalahan yang telah dilakukan. Sesungguhnya perbuatan yang dilakukan perbuatan melawan hukum, tetapi kesalahan tersebut dapat dimaafkan, dalam hal demikian tidak adanya perbuatan salah yang mengakibatkan dapat dimintai pertanggungjawaban terhadap pelaku.⁴⁶ Alasan pemaaf dalam hukum pidana mencakup:⁴⁷

- a. Perbuatan yang dilakukan oleh orang yang 'tidak mampu bertanggung jawab' (Pasal 44 KUHP)
- b. Perbuatan yang dilakukan karena terdapat 'daya paksa' (Pasal 48 KUHP)
- c. Perbuatan karena 'pembelaan terpaksa yang melampaui batas' (Pasal 49 ayat (2) KUHP)
- d. Perbuatan yang dilakukan untuk menjalankan perintah jabatan yang tidak sah (Pasal 51 ayat (2) KUHP).

PPAT yang membuat akta jual beli tanah menggunakan blangko kosong dengan tidak melakukan kewajiban untuk membacakan akta dan memberi penjelasan isi dan maksud akta kepada para pihak merupakan tindakan yang dilakukan di luar keadaan terpaksa, ia melakukannya berdasarkan dirinya sendiri secara sadar tanpa adanya paksaan dari pihak lain dan bukan merupakan suatu bentuk pembelaan diri sehingga pada dasarnya PPAT tidak memiliki alasan pemaaf terhadap kelalaian yang dilakukannya.

Adapun tindakan PPAT yang membuat akta jual beli tanah berdasarkan blangko kosong merupakan pelanggaran terhadap Pasal 263 dan 264 ayat (1) KUHP yang berbunyi:

Pasal 263

1. Barang siapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menimbulkan sesuatu hak, perikatan atau pembebasan hutang, atau yang diperuntukkan sebagai bukti daripada sesuatu hal dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai surat tersebut seolah-olah isinya benar dan tidak dipalsu, diancam jika pemakaian tersebut dapat menimbulkan kerugian, karena pemalsuan surat, dengan pidana penjara paling lama enam tahun.

⁴⁵ Ibid.

⁴⁶ Sjaifurrahman, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, (Bandung: Mandar Maju, 2011), hlm. 197.

⁴⁷ Yuridis.Id, "<https://yuridis.id/mengenal-alasan-pembenar-dan-alasan-pemaaf-dalam-hukum-pidana/>, diunggah 5 Mei 2020

2. Diancam dengan pidana yang sama, barang siapa dengan sengaja memakai surat palsu atau yang dipalsukan seolah-olah sejati, jika pemakaian surat itu dapat menimbulkan kerugian.

Pasal 264 ayat (1)

Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:

1. akta-akta otentik;
2.

Dikaitkan dengan pasal-pasal tersebut, akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong dan dalam pembuatannya tidak dibacakan isi aktanya kepada para pihak oleh PPAT merupakan suatu akta yang palsu karena akta jual beli tersebut mencantumkan isi yang tidak sesuai dengan fakta dan kebenaran yang ada karena PPAT tidak memperhatikan ketentuan mengenai pengisian blangko akta yang dalam rangka pembuatan akta PPAT harus dilakukan sesuai dengan kejadian, status dan data yang benar serta didukung dengan dokumen sesuai peraturan perundang-undangan sebagaimana diatur dalam 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.

Selain itu dalam akta jual beli tanah tersebut mencantumkan adanya keterangan dimana para pihak hadir di hadapan PPAT namun pada kenyataannya pada saat pembuatan akta terdapat salah satu pihak atau PPAT yang tidak hadir menunjukkan bahwa akta jual beli yang dibuat merupakan akta palsu. Oleh karena itu, berkaitan dengan akta jual beli tanah yang dibuat PPAT menggunakan blangko kosong merupakan suatu akta autentik yang dibuat oleh PPAT maka telah tepat bila Pasal yang dikenakan adalah Pasal 263 juncto Pasal 264 ayat (1) dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun.

3. PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan pembahasan terhadap pokok permasalahan penelitian ini maka diperoleh simpulan:

1. Dalam memutuskan perkara mengenai akta jual beli menggunakan blangko kosong pada putusan Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017, Mahkamah Agung secara garis besar hanya menguatkan putusan-putusan sebelumnya. Padahal pada kasus ini, Pengadilan Negeri kurang tepat dalam menggunakan dasar hukum untuk memutuskan perkaranya dengan menggunakan UUJN yang dimana pada kasus pembuatan akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong menjadi kewenangan PPAT bukanlah Notaris.

Mahkamah Agung pada hakikatnya melakukan pemeriksaan pada tingkat kasasi yang berkenaan dengan tidak diterapkan suatu peraturan hukum atau peraturan hukum tidak diterapkan sebagaimana mestinya, sehingga seharusnya Mahkamah Agung dalam pertimbangannya terkait dasar hukum bagi kesalahan yang dilakukan oleh Tergugat II selaku PPAT yang membuat akta jual beli yang menggunakan blangko kosong seharusnya mengacu pada Pasal 22 PP Nomor 37 tahun 1998 dan Pasal 101 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 untuk menambahkan/ memperbaiki kekeliruan pertimbangan hukum pada Pengadilan Negeri yang sebelumnya menggunakan UUJN.

2. Tanggung jawab yang dapat dikenakan pada PPAT berkaitan dengan kasus akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong pada Putusan Mahkamah Agung Nomor 2721 K/Pdt/2017 adalah tanggung jawab secara perdata dalam bentuk ganti rugi atas dasar perbuatan melawan hukum.

Adapun unsur-unsur perbuatan melawan hukum yang dipenuhi adalah kesalahan dalam bentuk kelalaian yang dimana seharusnya PPAT paham akan kewajibannya untuk bertemu dengan para penghadapnya sebagai para pihak dan membacakan aktanya kepada para pihaknya tersebut dengan dihadiri 2 (dua) orang saksi. Berkaitan dengan unsur kedua yaitu kerugian, terbitnya Akta Jual Beli tanah yang menggunakan blangko kosong menyebabkan kerugian bagi pemilik tanahnya tersebut karena ada hak yang dilanggar atas kepemilikan tanahnya tersebut dan berkaitan dengan unsur ketiga yaitu hubungan sebab akibat antara perbuatan yang dilakukan dengan akibat yang muncul, kelalaian PPAT yang menyebabkan terbitnya akta jual beli tanah dengan blangko kosong tersebut menyebabkan kerugian bagi pihak-pihak sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya. Apabila PPAT-PPAT tersebut berhati-hati, tidak dengan mudahnya menerbitkan akta jual beli tanah yang mana seharusnya dalam pembuatannya ia hadir dan ia bacakan kepada para pihak yang bersangkutan tentunya tidak akan menyebabkan adanya peralihan kepemilikan tanah-tanah yang menjadi objek sengketa dan tidak akan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang bersangkutan.

Selain itu juga dapat diminta pertanggungjawabannya secara pidana karena merupakan pelanggaran terhadap Pasal 263 dan 264 ayat (1) KUHP dengan pidana penjara paling lama 8 (delapan) tahun karena akta jual beli tanah yang menggunakan blangko kosong dan dalam pembuatannya tidak dibacakan isi aktanya kepada para pihak oleh PPAT merupakan suatu akta yang palsu karena akta jual beli tersebut mencantumkan isi yang tidak sesuai dengan fakta dan kebenaran yang ada karena PPAT tidak memperhatikan ketentuan mengenai pengisian blanko akta yang dalam rangka pembuatan akta PPAT harus dilakukan sesuai dengan kejadian, status dan data yang benar. Dan berkaitan dengan sanksi administratif, PPAT dapat dikenai sanksi berupa teguran, peringatan, *schorsing* (pemecatan sementara) dari keanggotaan perkumpulan IPPAT, *onzzetting* (pemecatan) dari keanggotaan perkumpulan IPPAT dan pemberhentian dengan tidak hormat dari keanggotaan perkumpulan IPPAT disesuaikan dengan frekuensi dan kualitas pelanggaran kode etik yang dilakukan anggota perkumpulan IPPAT tersebut

B. Saran

1. Hakim khususnya di tingkat kasasi seharusnya tidak salah lagi dalam menetapkan dasar hukum dan memperhatikan bahwa PPAT dan Notaris merupakan 2 (dua) profesi yang berbeda dengan dasar hukum dan pengaturan yang berbeda pula karena hal ini penting demi terciptanya perlindungan hukum bagi PPAT sendiri. Organisasi profesi Notaris (Ikatan Notaris Indonesia) ataupun organisasi profesi PPAT (IPPAT) seharusnya lebih banyak mengadakan penyuluhan hukum kepada masyarakat untuk mengetahui kewenangan-kewenangan jabatan Notaris dan PPAT baik oleh untuk menyamakan persepsi yang berkembang dimasyarakat agar masyarakat Indonesia ini memiliki pengetahuan hukum tentang perbedaan antara jabatan Notaris dan PPAT serta kewenangan-kewenangannya.
2. Seharusnya PPAT dapat lebih berhati-hati lagi dalam melaksanakan jabatannya dengan memperhatikan semua ketentuan pembuatan akta, yang dalam hal ini khususnya

pembuatan akta jual beli karena kelalaian yang dilakukannya tersebut tidak hanya dapat merugikan diri sendiri, melainkan klien dan pihak ketiga serta mencoreng citra PPAT selaku pejabat umum. Terlebih bagi dirinya sendiri sanksi yang dapat dikenakan adalah berat yakni pemberhentian dengan tidak hormat.

DAFTAR PUSTAKA

I. Peraturan Perundang-undangan

- Indonesia. *Undang-Undang Pokok Agraria*, UU No 5 Tahun 1960, LN. No 1960 Tahun 104, TLN No. 2043.
- _____. *Undang-Undang Jabatan Notaris*, UU Nomor 2 Tahun 2014, LN No. 3 Tahun 2014, TLN 5491.
- _____. *Peraturan Pemerintah Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP Nomor 37 Tahun 1998, LN No.52 Tahun 2016, TLN 3746.
- _____. *Peraturan Pemerintah Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, PP Nomor 24 Tahun 2016, LN No.120 Tahun 2016, TLN 5893.
- R. Subekti dan R.Tjirosudibio. *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata [Burgelijk Wetboek]*. Jakarta: Balai Pustaka, 2017.

II. Buku

- Adjie, Habib. *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*. Bandung: Refika Aditama, 2013.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan, 2008.
- HS, Salim. *Peraturan Jabatan dan Kode Etik Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*. Depok: PT. Rajagrafindo Persada, 2019.
- Indrajaya, Rudi. *Notaris dan PPAT Suatu Pengantar*. Bandung: Refika Aditama, 2020.
- Kanter dan Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*. Jakarta: Alumni AHM-PTHM, 1982.
- Notodisoerjo, R. Soegono. *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*. Jakarta: Rajawali Pers, 1982.
- Peranginangin, Effendi. *Hukum Agraria Di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Bandung: Rajawali Press, 2007.
- Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak atas Tanah*. Jakarta: Kencana, 2011.
- Sjaifurrahman, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, (Bandung: Mandar Maju, 2011).

Soerodjo, Irawan. *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*. Surabaya: Arkola Surabaya, 2003.

Tan Thong Kie, *Studi Notariat dan Serba-Serbi Praktis Notaris*, Jakarta: Ichtiar Baru Van Hoeve, 2007.

Utomo, Hatta Isnaini Wahyu. *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Jakarta: Kencana, 2020.

III. Artikel/ Makalah/ Laporan Penelitian

Anselma, Finona Raissa, F.X. Arsin Lukman, R. Ismala Dewi. “Pembatalan Akta Jual Beli Dan Akta Pemberian Hak Tanggungan Karena Adanya Penggelapan Oleh Penjual Atas Pembeli Sebelumnya (Studi Putusan Pengadilan Negeri Purwokerto Nomor 8/Pdt.G/2019/Pn.Pwt Juncto Putusan Pengadilan Tinggi Jawa Tengah Nomor 525/Pdt/2019/Pt.Smg)”. *Indonesian Notary, Vol. 2, No. 3* (2020). Hlm 233

Kanta, Perpetua Graciana, Akhmad Budi Cahyono, Arsin Lukman. “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Terhadap Akta Jual Beli “Pura-Pura” Berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Balikpapan Nomor 159/Pdt.G/2018/Pn. Bpp”. *Indonesian Notary, Vol. 2 No. 3* (2020). Hlm. 496.

Rachmani, Witsqa Silmi, Arsin Lukman, Daly Erni, “Pembatalan Akta Jual Beli Tanah Karena Tidak Dipenuhinya Janji Pihak Ketiga Membayar Kompensasi Atas Jual Beli (Studi Putusan Nomor 14/Pdt.G/2017/Pn.Cms.)”, *Indonesian Notary, Vol. 2 No. 3* (2020). Hlm. 760.

Wibawa, Kadek C. S. “Menakar Kewenangan Dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Perspektif Bestuurs Bevoegdheid”. *Crepido, Vol.01 No.01* (Juli 2019). Hlm. 43, 51.

IV. Harian/ Internet

Boris Tampubolon, “Unsur-Unsur Perbuatan melawan Hukum”, <https://konsultanhukum.web.id/unsur-unsur-perbuatan-melawan-hukum/>, diunggah 25 Maret 2020

Hadjon, Philipus M. “Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Autentik”. *Surabaya Pos*. (31 Januari 2001). Hlm.22.

Harsono, Boedi. “PPAT Sejarah dan Kewenangannya”. *Renvoi*. (Januari 2007). Hlm.11.

Irene Dwi Enggarwati. “Pertanggungjawaban Pidana Dan Perlindungan Hukum Bagi Notaris Yang Diperiksa Oleh Penyidik Dalam Tindak Pidana Keterangan Palsu Pada Akta Otentik” <https://media.neliti.com/media/publications/114248-ID-pertanggungjawaban-pidana-dan-perlindung.pdf>. Diunggah 5 Maret 2020.

Hukum Online, “Sengketa Tanah”, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/cl7025/sengketa-tanah/>. Diunggah 25 Maret 2020.

Meika Arista, “Kapan Pertimbangan Putusan MK Dikatakan Mengikat dan Tidak Mengikat?”,
<https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5c860ff16a550/kapan-pertimbangan-putusan-mk-dikatakan-mengikat-dan-tidak-mengikat/> Diunggah 30 November 2020

Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia, “Meluruskan Persepsi Notaris dan PPAAT”.
<https://ini.id/post/Meluruskan%20Persepsi%20Notaris%20dan%20PPAAT>, Diunggah 30 Oktober 2020.

Yuridis.Id, “Mengenal Alasan Pembenaar dan Alasan Pemaaf Dalam Hukum Pidana”
<https://yuridis.id/mengenal-alasan-pembenar-dan-alasan-pemaaf-dalam-hukum-pidana/>. Diunggah 5 Mei 2020.

