KEWENANGAN PENGADILAN TATA USAHA NEGARA BERHUBUNGAN DENGAN PERMASALAHAN PENDAFTARAN TANAH

Erni Agustina*

ABSTRACT

Notary as PPAT is a public official who has the obligation to recording the deed of conveyance. Therefore, the document of PPAT official could not be categorized as a decision ' beschikking. However, the State structure official can still perform a decision from dispute that arises of state structure sector.

Kata kunci: Pengadilan Tata Usaha Negara, Pendaftaran Tanah, Notaris.

I. PENDAHULUAN

Tidak begitu terasa keberadaan Pengadilan Tata Usaha Negara yang berwenang memeriksa, memutus dan menyelesaikan sengketa tata usaha negara sudah berjalan hampir 19 (sembilan belas) tahun lamanya. Walaupun demikian dirasakan masih adanya kurang kesatuan pendapat tentang pengertian dan perbedaan antara Keputusan Tata Usaha Negara dengan Akta yang dibuat dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yang secara substansiil kewenangan memeriksa, memutus dan menyelesaikan permasa-lahan tersebut ada pada badan peradilan yang berbeda.

Hampir sembilan belas tahun lamanya badan peradilan tata usaha negara telah melaksanakan fungsinya dalam memeriksa, memutus, serta menyelesaikan sengketa tata usaha negara, akan tetapi dalam implementasinya masih terlihat adanya perbedaan pendapat, antara lain mengenai pengertian apakah PPAT merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara? serta apakah Akta yang dibuat PPAT dapat dijadikan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara?

Dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara, pengertian sengketa tata usaha negara sendiri adalah: "Sengketa yang timbul di bidang tata usaha negara antara orang atau badan hukum perdata dengan

* Dosen Fakultas Hukum Universitas Pembangunan Nasional Veteran Jakarta

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara baik di pusat maupun di daerah sebagai akibat dikeluarkannya Keputusan Tata Usaha Negara termasuk sengketa kepegawaian berdasarkan peraturan perundang undangan yang berlaku" (Pasal 1 angka 4).

Sengketa tata usaha negara yang merupakan objek gugatan di peradilan tata usaha negara timbul sebagai akibat dikeluarkannya keputusan tata usaha negara oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang menimbulkan kerugian bagi seseorang atau badan hukum perdata. Pasal 1 angka 3 menyatakan pengertian Keputusan Tata Usaha Negara ialah suatu penetapan tertulis yang dikekeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan per-undang-undangan yang berlaku yang bersifat konkrit, individual, dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hu-kum perdata.

Menurut ketentuan di atas, hanya keputusan tata usaha negara yang bersifat individual, konkrit, dan final yang dapat dijadikan sebagai objek gugatan di peradilan tata usaha negara, sedangkan keputusan yang tidak memenuhi ketiga unsur tersebut bukan merupakan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara.

II. PERMASALAHAN

Sesuai dengan uraian di atas, maka permasalahan yang dikemukakan dalam tulisan ini adalah apakah PPAT merupakan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dalam pengertian UU PTUN?, dan apakah Akta PPAT dapat dijadikan objek gugatan di Peradilan Tata Usaha Negara? Kedua permasalahan tersebut perlu mendapt kejelasan dalam kaitannya dengan kewenangan PTUN dan tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah, terutama mengenai :

1. Kedudukan dan kewenangan PPAT menurut sistim hukum Indonesia, dan
2. Kedudukan dan kewenangan Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, khususnya yang berhubungan dengan permasalahan pendaftaran tanah.

III. PEMBAHASAN

Pada bulan Desember 1986 telah diundangkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Undang-undang ini dinyatakan berlaku sejak tahun 1991. Hingga saat ini UU ini telah dilaksanakan hampir 19 tahun oleh PTUN. Sejalan dengan kebutuhan hukum, UU ini telah diubah dengan Undang Undang No-mor 9 Tahun 2004

tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara.

Sebagai institusi baru dan agar Peradilan Tata Usaha Negara dapat berjalan dengan baik sebagaimana dikehendaki oleh Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986, pada awalnya bangsa Indonesia perlu belajar dengan melihat pengalaman negara negara yang mempunyai Peradilan semacam itu. Salah satu negara yang memilikinya adalah negara Belanda. Dalam tulisan ini, penulis memilih PTUN Belanda sebagai bahan kajian dalam tulisan ini, dengan pertimbangan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara atau *Administratieve Rechtspraak* di negeri Belanda terpisah dengan Peradilan Umum, serta adanya ikatan historis antara negeri Belanda dengan Indonesia, yang pengaruhnya masih dapat dirasakan sampai kini menurut hukum positif.

Menurut Pasal 4 Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Negara dikatakan sebagai salah satu "pelaksana" Kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Sementara itu, menurut Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Peradilan Tata Usaha Ne-gara adalah salah satu "pelaku" Kekuasaan Kehakiman bagi rakyat pencari keadilan terhadap sengketa Tata Usaha Negara. Kedua UU itu menggunakan kata berbeda, yakni kata "pelaksana" dan kata "pelaku".

Dilihat dari segi waktu, pada akhirnya legislatif (pembuat undang-undang) lebih cenderung memakai kata "pelaku" daripada kata "pelaksana". Meskipun demikian, penulis berpendapat bahwa penggunaan kedua kata tersebut tak ada perbedaan prinsipiil pengertiannya. Hal inipun dapat dilihat dalam penjelasan, baik pada Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 maupun Undang Undang Nomor 9 Tahun 2004, tak ada penjelasan tentang perbedaan pengertian antara kata "pelaksana" dan "pelaku".

Di dalam penjelasan umum UUPTUN, dikatakan bahwa Peradilan Tata Usaha Negara itu diadakan dalam rangka memberikan perlindungan kepada rakyat pencari keadilan, yang merasa dirinya dirugikan akibat diterbitkannya keputusan tata usaha negara. Ini berarti, baik sebagai pelaksana atau pelaku, PTUN adalah pengadilan yang melindungi rakyat pencari keadilan akibat adanya keputusan tata usaha negara.

Berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku,

tugas utama suatu negara ialah memberikan pelayanan pada masyarakat umum. Tugas pelayanan umum pada masyarakat dibedakan menjadi 2 (dua) yaitu:

1. Pelayanan negara pada masyarakat umum di bidang hukum publik; dan
2. Pelayanan negara pada masyarakat umum di bidang hukum perdata;

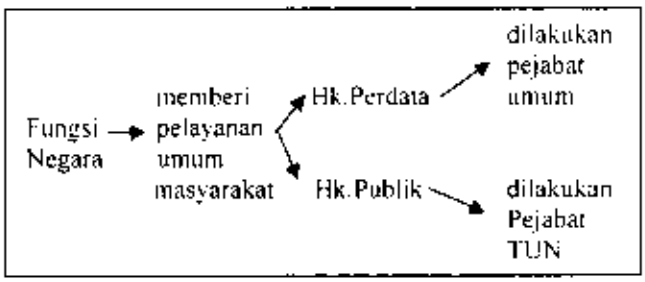
Negara dalam menjalankan tugasnya atau fungsinya sebagai pelayan umum pada masyarakat, dengan sendirinya diperlukan adanya organ yang disebut dengan organ negara. Tanpa adanya organ negara, kiranya mustahil suatu negara dapat menjalankan tugas, fungsi, kewenangan serta kekuasaannya.

Pelayanan umum yang dilakukan oleh organ negara, yang bertindak untuk dan atas nama negara di dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat umum meliputi:

1. Pelayanan terhadap masyarakat umum pada bidang hukum publik dilaksanakan oleh organ negara yang disebut Pemerintah atau eksekutif atau juga dikenal dengan istilah Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
2. Pelayanan kepada masyarakat umum dibidang Hukum Perdata, dilakukan oleh organ negara yang disebut Pejabat Umum dalam hal ini PPAT.

Baik Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara maupun Pejabat Umum keduanya merupakan organ negara, tetapi kita hendaknya harus bersikap hati-hati, karena antara kedua organ negara tersebut walaupun sama memberikan pelayanan umum kepada masyarakat, tetapi kewenangannya adalah berbeda

Eksekutif yang juga disebut Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara hanya mempunyai kewenangan di bidang hukum publik, sedangkan Pejabat Umum kewenangannya hanya di bidang hukum perdata. Kesimpulannya Pejabat Umum bukan Pejabat Tata Usaha Negara sedangkan Pejabat Tata Usaha Negara pun bukan Pejabat Umum. Untuk jelasnya perlu digambarkan suatu skema yang memperjelas perbedaan antara Pejabat Umum dengan Pejabat Tata Usaha Negara:



Dari bagan di atas tampak jelas kewenangan kedua organ itu berbeda.

IV. PEJABAT UMUM

Berdasarkan sistim hukum nasional dan bersumberkan pada Pasal II Aturan Peralihan Undang-Undang Dasar 1945. Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) dan juga Kitab Undang-undang Hukum Dagang (KUHDagang) dinyatakan tetap berlaku sebagai hukum positif Indonesia. Dalam Pasal 1868 KUH-Perdata yang merupakan dasar dan landasan untuk melakukan perbuatan hukum di bidang hukum perdata di-tegaskan bahwa:

> "Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuknya yang ditentukan oleh Undang-Undang dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta itu dibuat".

Apabila akta itu dibuat bukan oleh atau dihadapan Pejabat Umum atau pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang untuk itu, maka akta itu bukan akta otentik. Dengan demikian dapat diketahui bahwa Pejabat Umum menurut sistim hukum Indonesia tidak mungkin di bawah pengaruh atau kekuasaan eksekutif, juga tidak di bawah pengaruh atau kekuasaan yudikatif maupun legislatif. Hal tersebut disebabkan oleh karena Pejabat Umum dan eksekutif adalah organ negara, namun yang membedakan adalah bidangnya tugasnya.

Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, PPAT disebut juga sebagai Pejabat Umum. Untuk jelasnya penyebutan PPAT sebagai Pejabat Umum perlu diketengahkan beberapa peraturan yang menyebutkan hal tersebut yaitu:

1. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dikatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut sebagai PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut peraturan perundang-undangan dimaksud adalah menurut peraturan yang berlaku, dalam hal ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2. Dalam Pasal 1 butir 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dikatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya 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 Susun.

Selanjutnya tentang tugas pokok PPAT dapat diketahui dalam Pasal 2 ayat (1) PP No. 24 Tahun 1997. Dalam pasal tersebut tugas PPAT 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 pendafaran Tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Kemudian mengenai perbuatan hukum tertentu diartikan sebagai perbuatan jual-beli. tukar-menukar, hibah. pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*), pembagian hak bersama, pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik. pemberian Hak Tanggungan dan pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Hal lain di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 1 dikatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut sebagai 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.

V. PEMBUATAN AKTA TANAH

Pembutan akta tanah oleh pejabat umum PPAT diatur dalam Keputusan Menteri Negara Agraria/kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Dalam keputusan tersebut disebutkan:

1. Pembuatan Akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau orang yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
2. Pembuatan Akta PPAT harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya dua (2) orang saksi yang menurut ketentuan perundang-undangan yang berlaku. memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi da-

lam suatu perbuatan hukum, yang memberi kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan.

3. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosudur pendaftaran yang harus selanjutnya sesuai dengan ketentuan peraturan yang berlaku.

Apabila mengkaji Keputusan Menteri Agraria dan Kepala Badan Pertanahan nasional di atas, dapat diketahui perbedaan pembuatan Akta PPAT dengan pembuatan keputusan tata usaha negara yang dilakukan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara. Pembuatan keputusan tata usaha negara tidak memerlukan kehadiran para pihak yang dituju oleh keputusan tersebut. Demikian juga pembuatan keputusan itu tidak perlu dihadiri para saksi, dan tidak perlu dibacakan waktu pembuatan keputusan tata usaha negara tersebut. Hal ini berbeda dengan pembuatan Akta PPAT, yang memerlukan kehadiran para pihak yang dituju, dihadiri oleh saksi, dan wajib dibacakan di hadapan para pihak.

Kewenangan PPAT dapat diketahui di Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang menjelaskan bahwa PPAT punya kewenangan untuk membuat akta otentik tentang perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Secara terminologi, pembuat akta tanah disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah (disingkat PPAT). Sebutan itu dipengaruhi oleh historisnya. Sebelum diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, diberlakukan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan tersebut dikatakan:

1. Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan Penjabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut Penjabat) Akta tersebut ben-

tuknya telah ditetapkan oleh Menteri Agraria.

2. Bentuk akta akta yang dimaksud dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1961 Nomor 28) harus dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan mempergunakan formulir (daftar isian) yang contoh-contohnya terlampir pada Peraturan ini.

Setelah PP Nomor 10 Tahun 1961 dinyatakan tidak berlaku lagi karena diganti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah" kata kata/sebutan PPAT masih tercantum dalam Pasal 37 ayat (1) yang bunyinya sebagai berikut: "Peralihan hak atas tanah.....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.

Dari ketentuan tersebut, secara sepintas, dapat diketahui perbedaan antara Akta dengan keputusan tata usaha negara, untuk lebih jelas, penulis akan berusaha menguraikan dan mengupas lebih lanjut hal itu.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dikatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas Satuan Rumah Susun.

Meskipun di dalam ketiga peraturan perundang-undangan tersebut disebutkan berkali-kali bahwa PPAT adalah Pejabat Umum, namun peraturan tersebut tidak secara rinci membuat definisi apa itu yang disebut Pejabat Umum. "Pejabat Umum adalah organ negara yang dilengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*) yang berwenang untuk menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata. Akta yang lahir dari pejabat umum tersebut disebut akta otentik lahir. Hal tersebut sesuai dengan ketentuan yang ditemukan dalam salah satu pasal dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang tegas tegas mengatakan "Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berkuasa untuk itu di mana akta itu dibuatnya".

VI. TUGAS POKOK PPAT

Tugas pokok dan kewenangan PPAT sejak lahirnya Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah yang merupakan peraturan pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, terdapat di dalam Pasal 19 ayat (1). Pasal tersebut menyebutkan "Untuk menjamin kepastian hukum, oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah".

Pendaftaran hak atas tanah di dalam Pasal 19 UUPA hanya mengatur pendaftaran hak atas tanah yang bersifat administratif. Kewenangan ini ada pada Pemerintah, yakni pejabat administratif negara atau pejabat tata usaha negara. Pasal tersebut tidak memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk mengatur perbuatan hukum yang menjadi kewenangan pihak-pihak yang berkepentingan, misalnya perbuatan tentang peralihan hak, termasuk jual beli, hibah maupun pemberian hak tertentu dari seorang pemilik kepada pihak lainnya.

Adapun kewenangan membuat alat bukti tertulis dan juga otentik, dari adanya perbuatan hukum para komparan yang berkepentingan, tetap berada pada Pejabat Umum sebagaimana telah diatur dalam UUPA. Agar tidak timbul kekeliruan pengertian, bahwa PPAT berwenang membuat akta secara jabatan (*ambtshalve*) atau tetapi tidak berwenang membuat akta dalam hukum publik (*publiekrechtelijke akten*), penulis kutip tulisan dari GHS Lumbon Tobing, bahwa "dalam Pasal 1 PJN Stb 1860 No. 3 setelah adanya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris terdapat kata-kata: ...membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik... Dalam hubungannya dengan perkataan perbuatan, perjanjian dan penetapan, timbullah suatu permasalahan sebagai berikut:

1. Akta-akta apakah yang dibuat oleh PPAT ?
2. Apakah dengan perkataan perbuatan *handelingen*, dimaksudkan dengan perbuatan hukum *rechtshandelingen*, atau termasuk juga didalamnya perbuatan nyata *feitelijke handelingen* yang bukan perbuatan *rechtshandelingen*.

PPAT hanya memiliki wewenang membuat akta otentik, apabila hal itu dikehendaki atau

diminta oleh yang berkepentingan. Hal mana berarti bahwa PPAT tidak berwenang membuat akta otentik secara Jabatan-*ambtshalve*. PPAT tidak berwenang membuat Akta di bidang hukum publik (*publiekrechtelijke akten*). Wewenangnya hanya terbatas pada pembuatan akta akta di bidang hukum perdata.

Yang sangat penting untuk diperhatikan adalah kata-kata "...yang dikehendaki oleh berkepentingan..." Maksudnya adalah:

1. para komparan menghendaki agar dibuatkan akta otentik,
2. perjanjian atau penetapan itu senantiasa merupakan perbuatan dari orang-orang yang menugaskan PPAT untuk membuat akta itu atau dengan perkataan lain pembuatan akta yang dilakukan oleh PPAT, bukan merupakan perbuatan PPAT itu sendiri. Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa kata "perbuatan" tidak mungkin termasuk di dalamnya "perbuatan" PPAT itu sendiri.

VII. KEDUDUKAN DAN KEWENANGAN BADAN/ PEJABAT TUN.

Dalam tulisan ini pengertian Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara dirasa perlu untuk diketengahkan, karena erat kaitannya dengan pembahasan sebelumnya. Sebenarnya tugas dan kewenangan PPAT adalah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang secara jelas dan tegas merupakan dasar hukum bahwa kedudukan dan keberadaan PPAT adalah Pejabat Umum.

Walaupun sudah jelas tentang kedudukan dan keberadaan PPAT selaku Pejabat Umum di dalam lalu lintas hukum, maupun menurut sistim hukum yang berlaku di Indonesia, tetapi sampai dengan sekarang masih ada pertanyaan-pertanyaan yang menimbulkan kesan dan opini masyarakat bahwa PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara, maka dalam tulisan ini saya akan mencoba meluruskan jalan fikiran tersebut.

Di bagian awal dari tulisan ini sudah diketengahkan tentang organ negara yang salah satu fungsinya memberikan pelayanan kepada masyarakat umum akan adanya alat bukti tertulis yang disebut juga dokumen. Dokumen merupakan alat bukti tertulis, dibedakan:

1. Dokumen atau alat bukti tertulis dalam bidang hukum publik, dikeluarkan atau menjadi kewenangan untuk menerbitkannya pada Pejabat Tata Usaha Negara. Salah satu ujud dari dokumen

atau alat bukti tertulis dalam bidang hukum publik berbentuk Surat Keputusan.

2. Dokumen atau alat bukti tertulis dalam hukum perdata terdiri dari bukti tulisan yang berupa Akta dan tulisan biasa yang bukan Akta.

Seringkali timbul pertanyaan, apakah akta otentik yang dibuat dihadapan PPAT Pejabat Umum adalah sama dengan dokumen otentik yang menjadi kewenangan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Keduanya memang merupakan 'mempunyai kekuatan otentik dalam pengertian mempunyai kebenaran yang dapat dipercaya dan dikeluarkan oleh suatu lembaga yang berwenang, akan tetapi yang dimaksud dengan Akta Otentik adalah suatu istilah hukum formal yang ada dalam hukum perdata, sebagaimana ditentukan pada Pasal 1868 KUH-Perdata, yang bunyinya "suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang undang dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu ditempat di mana akta dibuatnya".

Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara sebagai organ negara berwenang untuk membuat, mengeluarkan dan menerbitkan Surat Keputusan, sedangkan Pejabat Umum juga organ Negara berwenang untuk membuat akta otentik. Salah satu latar belakang dan pemikiran mengapa perlu dibuat undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara dikarenakan Negara Republik Indonesia sebagai negara hukum bertujuan mewujutkan tata kehidupan bangsa yang sejahtera, aman, tentram dan tertib.

Peradilan Tata Usaha Negara diciptakan untuk menyelesaikan sengketa antara pemerintah dan warga negaranya, yakni sengketa yang timbul sebagai akibat dari adanya tindakan pemerintah yang dianggap melanggar hak hak warga negaranya atau dengan perkataan lain Peradilan Tata Usaha Negara diadakan dalam rangka memberi perlindungan kepada rakyat.

Salah satu ciri utamanya sengketa tata usaha negara yang menyangkut bidang hukum publik adalah adanya Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan oleh Badan/Pejabat Tata Usaha Negara. Permasalahan timbul, apa yang dimaksud dengan Badan/Pejabat Tata Usaha Negara, dan Keputusan Tata Usaha Negara. Untuk menjawab permasalahan ini kita kembali pada peraturan dasarnya yaitu Undang Undang Nomor 5 Tahun 1986 yang telah dirubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004.

Pada Pasal 1 angka 2 UU. No. 5 Tahun 1986 dikatakan bah

wa "Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pengertian urusan pemerintahan menurut penjelasan undang-undang adalah kegiatan yang bersifat pemerintahan yaitu kegiatan yang bersifat eksekutif.

Dalam implementasinya pengertian di atas masih timbul permasalahan, yang akibatnya menimbulkan perbedaan pendapat yaitu sampai seberapa jauhkah dapat badan atau pejabat itu dikatakan menjalankan urusan pemerintahan dan siapa yang menjalankannya. Untuk jelasnya dalam tulisan ini, penulis tinjau secara historis timbulnya pengertian tersebut dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986.

Dalam rancangan undang-undang Peradilan Tata Usaha Negara, dahulu pada tahun 1986 dipakai atau dipergunakan formulasi sebagai berikut: Badan Tata Usaha Negara adalah badan yang menyelenggarakan kegiatan Tata Usaha Negara. Dalam rapat-rapat Panitia Khusus (Pansus) di Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), terjadilah pembicaraan-pembicaraan di antara berbagai fraksi dan pihak pemerintah yang dipimpin oleh Menteri Kehakiman dan dalam rapat tersebut dijelaskan oleh Pemerintah tentang formulasi tersebut. Penjelasannya adalah mengambil dari pendapat Indroharto (mantan Hakim Agung - Ketua Muda Urusan Lingkungan Peradilan Tata Usaha Negara, alm.) selaku anggota dalam tim Menteri Kehakiman, yang rapatnya dilangsungkan pada tanggal 30 September 1986 sampai dengan tanggal 3 Oktober 1986.

Uraian tersebut pada pokoknya adalah sebagaimana yang kemudian pada tahun 1991 dimuat dalam buku beliau yang berjudul "Usaha memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara". Dalam buku tersebut oleh bapak Indroharto, dijelaskan tentang pengertian APA dan SIAPA yang dimaksud dengan Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara itu menurut Pasal 1 ayat (2) ukurannya ditentukan oleh FUNGSI yang dilaksanakan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Ne-gara pada saat tindakan hukum Tata Usaha Negara itu dilakukan.

Apabila yang diperbuat pada saat itu berdasarkan peraturan perundang undang-an yang berlaku merupakan Pelaksanaan dari urusan pemerintahan, maka APA SAJA DAN SIAPA SAJA yang melaksanakan fungsi pemerintahan, dapat dianggap sebagai suatu Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.

Dengan demikian pendapat bapak Indroharto menggunakan ukuran yang bersifat fungsional. sehingga pejabat pejabat yang bukan pegawai negeri-pun. apabila dalam melakukan tugasnya masuk urusan pemerintahan. masuk dalam penger-tian Badan atau Pejabat yang melak-sanakan urusan pemerinthan.

Di samping juga pendapat yang memakai ukuran yang bersifat formal struktural yaitu hanya terbatas pada mereka yang berdasarkan pada struktur organisatoris dan secara formal berada dalam lingkungan/jajaran eksekutif. Karenanya menurut pendapat ini yang dimaksud dengan Pejabat Tata Usaha Negara hanyalah dilihat secara sempit struktural. terbatas pada pegawai negeri atau Pejabat Negara yang berada dalam jajaran eksekutif pemerintahan saja.

Dalam penulisan ini untuk jelasnya penulis mengutip tulisan Paulus Effendi Lotulung yang memberikan contoh sebagai berikut: seorang Ketua Pengadilan Negeri yang menjatuhkan putusan dalam kasus perkara yang ditanganinya. bertindak selaku organ judikatif dan dalam fungsi judikatif. Ketua Pengadilan Negeri tersebut sebagai pejabat Kekuasaan Kehakiman. Dalam fungsi yang demikian. Ketua Pengadilan Negeri tersebut bukan bertindak sebagai Pejabat Tata Usaha Negara. dan karenanya putusannya tidak dapat dikatakan sebagai Keputusan Tata Usaha Negara serta tidak dapat digugat di Peradilan Tata Usaha Negara.

Meskipun demikian. apabila Ketua Pengadilan Negeri tersebut menerbitkan keputusan-keputusan terhadap pegawainya di lingkungan pengadilan yang dipimpinnya. misalnya mengenai cuti pegawai. penunjukkan juru sita pengganti dan sebagainya. pokoknya permasalahan kepegawaian. maka fungsi yang demikian. ia tidak bertindak sebagai organ yudikatif. Pada saat menerbitkan keputusannya itu. Ketua Pengadilan Negeri berkapasitas dan bertindak sebagai organ administratif. Dalam hal ukuran fungsional yang demikian ia merupakan Pejabat Tata Usaha Negara. sehingga konsekwensinya dapat digugat di Pengadilan Tata Usaha Negara. karena keputusan tersebut merupakan poduk Keputusan Tata Usaha Negara.

Dari uraian tersebut di atas dapat terlihat perbedaan kegiatan yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai kegiatan yang bukan bersifat pemerintahan sewaktu pembuatan akta. tetapi kegiatan yang masuk di lingkungan hukum perdata Tugas pokok PPAT melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta. dan pembuatan akta PPAT

bukanlah kehendak dari PPAT tetapi kehendak dari para komparan yang menghendaki agar perbuatan yang dilakukannya dinyatakan dalam bentuk otentik, yang menjamin kepastian tanggal pembuatan akta. Tugas dari PPAT terbatas dalam melakukan perekaman perbuatan hukum atau *recording of deeds of conveyance* dari para komparan.

Akta yang dibuat di hadapan PPAT belum final, dan belum me-nimbulkan akibat hukum, masih me-merlukan tindakan lanjutan yang berbentuk proses pembalikkan nama, sehingga dalam Pasal 2 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 dikatakan tugas pokok PPAT melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat Akta Tanah.

Dalam Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dikatakan "Dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan Kegiatan ter-tentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundangan-undangan yang berlaku. Dalam penjelasan pasal demi Pasal, yang dimaksud dengan kegiatan kegiatan tertentu adalah, misalnya, pembuatan Akta PPAT oleh PPAT, atau PPAT sementara, pembuatan risalah lelang oleh Pejabat Lelang, ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematik oleh Panitia Ajudikasi, dan lain sebagainya.

Dari norma tersebut, jelas bahwa Akta PPAT, bukan Keputusan Tata Usaha Negara, karena tidak memenuhi kriteria berisi tindakan hukum tata usaha negara dan final. Apa yang dilakukan PPAT hanya merupakan tindakan sebagian sebagai pembantu Pendaftaran Tanah dalam rangka proses balik nama. Bukti lain bahwa perbuatan PPAT belum final, yang dapat ditemukan di Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang menyatakan "Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukkan dalam perusahaan 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.

VIII. KESIMPULAN

Berdasarkan uraian di atas maka penulis mengambil kesimpulan:

1. Negara sebagai *rechi figuu* atau sebagai badan hukum d

dalam menjalankan fungsinya, kewenangan dan kekuasaannya mutlak adanya organ yang mewakilinya atau dikenal dengan istilah organ negara.[1]

2. Salah satu fungsi utama negara adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat umum yang terdiri dari:
   a. Pelayanan umum di bidang hukum publik, dan
   b. Pelayanan umum di bidang hukum privat atau perdata.
3. Pelayanan negara pada masyarakat umum dalam bidang hukum publik[2] *publiek rechtelijke* dijalankan oleh organ negara yang dinamakan Pejabat Tata Usaha Negara atau Pemerintah atau Eksekutif.
4. Pelayanan negara pada masyarakat umum dalam bidang hukum privat atau hukum perdata, dijalankan oleh organ negara yang dinamakan Pejabat Umum.
5. Baik Pejabat Tata Usaha Negara maupun Pejabat Umum adalah sama-sama sebagai organ Negara, akan tetapi Pejabat Umum bukan Pejabat Tata Usa-ha Negara demikian pula sebaliknya Pejabat Tata Usaha Ne-gara bukan Pejabat Umum.
6. Pengertian Pejabat Umum sendiri di dalam peraturan perundang-undangan belum ada definisinya, akan tetapi oleh beberapa pakar hukum yang memberi pengertian bahwa Pejabat Umum adalah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*) berwenang menjalankan sebagian dari kekuasaan negara untuk membuat alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.
7. PPAT adalah Pejabat Umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan, berwenang dengan mengecualikan pejabat lainnya untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh sesuatu peraturan umum atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam suatu Akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya itu sepanjang akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat yang lain.
8. Akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuknya ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum yang berwenang untuk itu dalam wilayah kewenangan akta itu

dibuat. Derdasarkan hal tersebut, untuk dapat dikatakan suatu akta adalah otentik, harus memenuhi unsur:

a. Bentuk akta otentik itu ditentukan oleh undang-undang;
b. Akta itu dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum; dan
c. Akta itu dibuat dalam wilayah kewenangan dari pejabat umum yang membuat akta otentik itu.

9. Tidak ada pejabat umum lain selain PPAT sehingga kewenangan PPAT membuat akta adalah bersifat umum (*regel*) sedangkan kewenangan pejabat lainnya adalah kewenangan pengecualian.
10. Wewenang lain dari pejabat lainnya selain PPAT untuk membuat akta otentik, hanya ada dan diperkenankan apabila oleh undang undang dinyatakan secara tegas, bahwa selain dari PPAT mereka juga turut berwenang membuatnya atau untuk pembuatan akta tertentu mereka oleh undang undang dinyatakan sebagai satu satunya yang berwenang untuk itu.
11. Sekalipun untuk pembuatan akta akta tertentu, selain PPAT ada pejabat lain yang juga berwenang membuatnya. Hal demikian tidak dapat ditafsirkan bahwa pejabat pejabat lain tersebut, lantas menjadi Pejabat Umum, hanya PPAT menurut sistim hukum dan berdasarkan peraturan perundang-undangan ditunjuk sebagai Pejabat Umum.
12. Keberadaan dan kedudukan Pejabat Umum tidak dan bukan untuk kepentingan pribadi yang menjalankan jabatan itu tetapi semata mata karena diperlukan oleh dan demi kepentingan masyarakat umum, untuk memperoleh jaminan kepastian hukum berupa alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata.
13. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk mengkonstatasikan kehendak para pihak yang melakukan per-buatan hukum dengan objek berupa tanah kedalam suatu akta yang merupakan akta otentik yang mempunyai ke-kuatan pembuktian yang sempurna.
14. Substansi akta Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah alat bukti yang menjamin kebenaran suatu transaksi atas tanah yaitu baik kebenaran tunggal maupun atas subjek hukumnya.
15. Pengertian final sebagaimana dimaksudkan oleh Keputusan Tata Usaha Negara adalah ti-

dak terdapat pada Akta PPAT, sebab tujuan pembuatan akta PPAT semata mata sebagai bukti atas suatu transaksi, dikarenakan Pejabat PPAT masih mempunyai kewajiban untuk melan-jutkan pelaksanaan rangkaian proses pendaftaran tanah.

16. Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam hal ini sebagai Pejabat Umum hanya sebagai *recording of deed of conveyance* (perekaman dari perbuatan perbuatan) sehingga wajib mengkonstasikan ke-hendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di antara mereka, sehingga Akta PPAT bukan merupakan suatu kepu-tusan atau *beschikking*.

Kesimpulan lebih lanjut dari uraian-uraian sebagaimana tersebut di atas, adalah hubungan hukum dalam bidang pertanahan dapat dibagi menjadi:

1. Hubungan hukum secara Horisontal yaitu hubungan hukum antara subjek hukum secara bilateral, sebagai perwujudan adanya perbuatan hukum yang harus dibuktikan secara tertulis dan otentik. Dalam hal inilah kedudukan, keberadaan, fungsi dan peranan PPAT dalam menjalankan fungsinya sebagai Pejabat Umum untuk membuat akta akta PPAT atau akta otentik dimaksud.
2. Hubungan hukum secara Vertikal antara subjek hukum dengan objek hukum yang berupa tanah, yang melahirkan hak bagi subjek hukum atas tanah atau hak atas tanah.

Dalam hal inilah keberadaan, kedudukan, fungsi, dan peranan Pejabat Pendaftaran Tanah yang menjalankan fungsinya sebagai Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara untuk melahirkan suatu dokumen atau alat bukti adanya Pendaftaran Hak Atas Tanah.

Dari semuanya jelaslah letak atau posisi masing masing di dalam tatanan hukum menurut sistim hukum yang dianut dan berlaku di Indonesia mengenai kedudukan, fungsi dan kewenangan dari:

1. PPAT yaitu di dalam sistim hukum perdata adalah pejabat yang melahirkan alat bukti berupa akta otentik;
2. Pejabat Pendaftaran Tanah yang dilakukan oleh instansi Kantor Pertanahan Nasional atau Badan Pertanahan Nasional mempunyai kewenangan, kewajiban melakukan pendaftaran hak atas tanah sebagai bukti dalam bidang administrasi, antara lain (a) pengukuran, perpetaan, dan pembukuan tanah, (b) pendaftaran hak

atas tanah dan peralihan hak tersebut; (c) pemberian surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat berupa Serti-fikat.

DAFTAR PUSTAKA

Indonesia. (2004). *Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004 tentang Kekuasaan Kehakiman*.

Indroharto. (1994). *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara. Buku II Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*. Cet Ke-5. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.

Marhun S.F. (2003). *Peradilan Tata Usaha Negara*. Cet Ke-2. Yogyakarta: Liberty.

Sangsung. Florianus. (2007). *Tata Cara Mengurus Sertifikat Tanah*. Jakarta: Visimedia.

Sutedi, Adrian. (2006). *Peradilan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*. Jakarta: Sinar Grafika.