

# PROBLEMATIKA YURIDIS PENGGUNAAN BLANKO AKTA PPAT OLEH PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

Musrifah Rosita Dewi  
(Mahasiswa S2 Program MKN FH UNS)  
Email : dewi.130873@gmail.com  
Muhammad Irnawan Darori  
Dosen Fakultas Hukum  
Universitas Sebelas Maret Surakarta

## *Abstract*

This study aims to determine the legal force of a Circular Letter to the Regulation of the National Land Agency No. 8 of 2012. This study is a normative law. The type of data in research This is the primary and secondary data. The data collection is done with the study of literature. Data analysis technique used is the technique of data analysis with qualitative analysis techniques. From the results of research and discussion concluded that the Policy Head of BPN to issue a Circular Letter of the National Land Agency Republic of Indonesia Number 543 / 5:31 / II / 2015, dated February 5, 2015, concerning the use of blank certificates PPAT addressed to all regional offices BPN and the office of the Land throughout Indonesia is contrary to Perkaban No. 8 of 2012 because the circular letter should not rule out a ministerial regulation.

**Keywords.** *land registration, blank certificates, PPAT*

## *Abstrak*

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kekuatan hukum sebuah Surat Edaran terhadap Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 8 Tahun 2012. Penelitian ini merupakan penelitian Hukum Normatif. Jenis data dalam penelitian ini adalah data primer dan sekunder. Pengumpulan data dilakukan dengan study kepustakaan. Teknik analisis data yang digunakan adalah teknik analisis data dengan teknik analisis kualitatif. Dari hasil penelitian dan pembahasan disimpulkan bahwa Kebijakan Kepala BPN dengan mengeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Reublik Indonesia Nomor 543/5.31/II/2015, tertanggal 05 Februari 2015 perihal pemanfaatan blanko akta PPAT yang ditujukan kepada seluruh kanwil BPN dan kantor Pertanahan seluruh Indonesia sangatlah bertentangan dengan Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 karena surat edaran tidak bisa mengesampingkan peraturan menteri. Dan peraturan menteri mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada surat edaran.

**Kata Kunci :** pendaftaran tanah, blanko akta , PPAT

## **A. Pendahuluan**

Tanah mempunyai arti yang sangat penting dalam kehidupan manusia dan merupakan hal yang sangat kompleks karena menyangkut banyak segi kehidupan masyarakat. Setiap orang hidup membutuhkan tanah, baik sebagai tempat tinggal maupun tempat usaha. Makin meningkat jumlah penduduk, makin meningkat pula kebutuhan atas tanah, padahal luas wilayah Negara adalah tetap atau terbatas (Sri Sayekti, 2000 : 1).

Pada tatanan yang lebih luas tanah merupakan elemen yang tidak mungkin dapat dikesampingkan dalam era pembangunan nasional maupun guna menunjang pertumbuhan ekonomi, hal ini karena tanah mempunyai fungsi antara lain (Soedharyo Soimin, 1993 : 100):

1. Sebagai penunjang atau pendukung pada setiap rencana pembangunan baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun masyarakat yang memberikan arah serta landasan hukum sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3)

Undang-Undang Dasar 1945 yang menyatakan bahwa “Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat”

2. Dapat memberikan pengayoman agar tanah dapat merupakan sarana bagi rakyat untuk mencapai penghidupan yang layak sesuai dengan ketentuan Pasal 27 ayat (2) Undang-Undang Dasar 1945, yang menyatakan bahwa : “Tiap-tiap Warga Negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan.

Pada tanggal 24 September 1960 disahkan oleh Presiden Republik Indonesia Soekarno dan diundangkan dalam lembar Negara Republik Indonesia Nomor 104 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan nama resminya Undang-Undang Pokok Agraria, disingkat dengan UUPA. Salah satu tujuan dalam UUPA disebutkan dasar-dasar untuk memberikan jaminan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka diadakan pendaftaran tanah yang termasuk di dalamnya adalah beberapa asas pendaftaran Hak Milik atas tanah yaitu sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka yang harus diperhatikan oleh setiap para pendaftar tanah maupun pejabat yang terkait. Hal ini tegas diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyebutkan :

”Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.”

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah ini yang di maksud dengan Pendaftaran Tanah sebagaimana disebut oleh Pasal 1 ayat (1) adalah sebagi berikut :

“Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang

membebaninya”.

Kegiatan Pendaftaran sebagai Peralihan Hak atas Tanah, dilaksanakan oleh PPAT, sesuai dengan ketentuan tentang Peraturan Jabatan PPAT yakni Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang pada pasal 2 menyatakan :

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah di lakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan di jadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.
2. Perbuatan hukum sebagaimana di maksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut :
  - a. jual beli;
  - b. tukar menukar;
  - c. hibah;
  - d. pemasukan kedalam perusahaan (inbreng);
  - e. pembagian hak bersama;
  - f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
  - g. pemberian hak tanggungan
  - i. pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan;

Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat oleh pemerintah, dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional dengan tugas dan kewenangan tertentu dalam rangka melayani kebutuhan masyarakat akan akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku (Jimly Asshiddiqi, 2003 : 31).

Dalam perkembangan pendaftaran tanah di Indonesia, kedudukan PPAT sebagai pejabat umum dikukuhkan melalui berbagai peraturan perundang-undangan yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah.

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 1 ayat (4) adalah: “Pejabat umum yang diberi wewenang 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”.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 1 angka 24 menyatakan bahwa PPAT adalah: “Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tersebut”.
3. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, secara khusus diatur dalam Pasal 1 butir 1, yang berbunyi: “Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun”.

Perkembangan selanjutnya, lahir lah payung hukum baru yakni Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia No. 8 Tahun 2012 (Perka BPN 8/2012), tepatnya diujung tahun 2012 yang lalu bertepatan pada tanggal 27 Desember 2012, melalui Kantor Pertanahan Nasional (BPN) Pusat, membuat langkah-langkah yang sangat strategis dalam pemberian pelayanan khususnya terhadap hubungan antara Kantor Pertanahan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Langkah strategis itu tidak lain adalah mengeluarkan sebuah peraturan yang dimungkinkan setiap PPAT dalam menjalankan jabatannya membuat sendiri akta-akta yang berhubungan di bidang pertanahan, baik yang menyangkut peralihan hak seperti Jual Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukan kedalam Perusahaan, akta Pembagian Hak Bersama. Sedangkan dalam bidang jaminan (pertanggungan) pembuatan akta Pemberian Hak Tanggungan, Akta Kuasa Membebankan Hak Tanggungan. Maupun juga pelayanan pembuatan akta Pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik. Sebelumnya setiap pelayanan yang berhubungan dengan peralihan hak dan pembebanan jaminan, setiap PPAT selalu menggunakan blanko (formulir) akta yang telah disediakan oleh BPN setempat dengan format yang telah ditetapkan.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia. PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, yang

merupakan peraturan tanah sebagai pelaksana UUPA. Untuk menjamin hukum atas terjadinya suatu perbuatan hukum peralihan dan pembebanan oleh para pihak atas tanah harus dibuat dengan bukti yang sempurna yaitu harus dibuat dalam suatu akta otentik yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Hal ini dimaksud untuk menjamin hak dan kewajiban serta akibat hukum atas perbuatan hukum atas tanah oleh para pihak.

Perkembangan selanjutnya dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah telah mengatur bahwa akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah harus dibuat dengan menggunakan blanko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disediakan (dicetak) oleh Badan Pertanahan Nasional atau instansi lain yang ditunjuk. Hal tersebut artinya tanpa blanko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dicetak, Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak boleh menjalankan jabatannya dalam membuat akta-akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Aturan ini menimbulkan ketergantungan pelaksanaan tugas jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum dengan keberadaan blanko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah. Masalah yang sering dihadapi oleh PPAT yaitu adanya kelangkaan atau kekosongan blanko akta PPAT. Kebijakan pemerintah dalam mengatasi hal ini yaitu dengan memberikan kepada Kepala Kantor Wilayah BPN Propinsi untuk menyediakan foto copy blanko Akta PPAT.

Fungsi blanko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai syarat untuk dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, hal ini dimuat dalam Pasal 96 ayat (1-3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Keterikatan PPAT untuk membuat akta pertanahan dengan cara mengisi blanko akta yang disediakan BPN dianggap mengurangi hakikat dari kedudukan PPAT sebagai pejabat umum.

Tata cara dan formalitas pembuatan akta otentik adalah merupakan ketentuan hukum yang memaksa, artinya tata cara dan prosedur pembuatan itu harus diikuti dengan setepat-tepatnya tanpa

boleh disimpangi sedikitpun. Penyimpangan dari tata cara dan prosedur pembuatan akta otentik akan membawa akibat hukum kepada kekuatan pembuktian akta itu.

Kebijaksanaan Pemerintah selanjutnya memberikan kesempatan kepada PPAT untuk menyiapkan akta sendiri dengan dikeluarkannya Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Berdasarkan Perkabam Nomor 8 Tahun 2012 tersebut guna meningkatkan pelayanan pertanahan mulai Tahun 2013 penyiapan dan pembuatan akta PPAT dilakukan oleh PPAT, PPAT Pengganti, PPAT Sementara, tidak lagi menggunakan blangko akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disediakan (dicetak) oleh Badan Pertanahan Nasional atau instansi lain yang ditunjuk.

Akan tetapi pada tahun 2015 dikeluarkanlah sebuah Surat Edaran Nomor : 543/5.31/II/2015, Tertanggal 02 Februari 2015 mengenai Pemanfaatan Blanko Akta PPAT dikarenakan stok blangko akta PPAT masih banyak, dimana pengaadaan blangko akta tersebut menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Berdasarkan uraian tersebut diatas, maka penulis tertarik untuk mengkaji bagaimana kekuatan hukum sebuah Surat Edaran Nomor : 543/5.31/II/2015, Tertanggal 02 Februari 2015 terhadap Perkabam Nomor 8 Tahun 2015.

## **B. Metode Penelitian**

Penelitian ini merupakan penelitian hukum kepustakaan yang bersifat Yuridis Normatif, yaitu penelitian yang dilakukan berdasarkan norma dan kaidah yang ada pada peraturan perundang-undangan, yaitu dilakukan dengan cara menelaah peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian hukum Yuridis Normatif memiliki definisi yang sama dengan penelitian doktrinal. Penelitian hukum doktrinal dapat didefinisikan sebagai penelitian yang memberi suatu eksposisi sistematis mengenai aturan yang menentukan kategori hukum tertentu, menganalisis hubungan antara aturan-aturan,

menjelaskan area-area kesulitan dan prediksi pembangunan dimasa mendatang (Peter Mahmud Marzuki, 2005 : 32). Sumber bahan hukum yang diperoleh dengan cara menginventarisasi sekaligus mengkaji penelitian dari studi kepustakaan, aturan perundang-undangan beserta dokumen-dokumen yang dapat membantu menafsirkan norma untuk menjawab permasalahan yang diteliti. Teknik analisis dengan menggunakan teknik analisis sumber hukum dengan logika deduktif.

## **C. Hasil Penelitian dan Pembahasan**

Embrio lahirnya PPAT tidak terlepas dengan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, yang dirumuskan dalam Pasal 19 ayat 1 UUPA yang menyatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Sebagai pelaksana ketentuan Pasal 19 ayat 1 UUPA tersebut oleh pemerintah dikeluarkan PP Nomor 10 tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, dimana melalui PP ini mulai diatur peran PPAT yg dirumuskan dalam Pasal 19 PP Nomor 10 Tahun 1961, yang menegaskan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu 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 Pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Kedudukan PPAT dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 jelas merupakan perpanjangan tangan dari Badan Pertanahan Nasional khusus dalam pembuatan akta-akta tanah yang merupakan syarat konstitutif dalam pendaftarannya di Kantor Pertanahan.

Keberadaan PPAT sebagai Pejabat Umum dipertegas juga dalam peraturan perundang undangan lainnya yaitu :

1. PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan penyempurnaan dari PP Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.
2. PP Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 6 ayat (2) menyatakan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan



dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

3. PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 1 ayat (1) menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.
4. PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 4 ayat (1) mengatakan bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak didalam daerah kerjanya.
5. PP Nomor 37 Tahun 1998, Pasal 2 ayat (2) mengatakan bahwa perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PPAT meliputi:
  - 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

Berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997 *juncto* PP Nomor 37 Tahun 1998, kedudukan PPAT secara tegas dicantumkan sebagai Pejabat Umum dan akta-akta yang dibuatnya merupakan akta otentik. Di sisi lain kehadiran PPAT harus dipandang sebagai bagian dari keseluruhan sistem pendaftaran tanah, dimana BPN, PPAT, Panitia adjudikasi dan Pejabat lainnya menjalankan kegiatan pendaftaran tanah sesuai dengan kewenangannya masing-masing dimana adanya saling mendukung antar kewenangannya yaitu.

Kewenangan PPAT dalam konteks pendaftaran tanah yaitu untuk membuat akta-akta otentik sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan PPAT mempunyai kewajiban untuk mendaftarkan kepada Kantor Pertanahan atas akta-akta PPAT yang dibuatnya selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan.

Sehingga Kewenangan PPAT untuk membuat akta, mutlak merupakan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT dan kewenangan itu tidak pernah menjadi kewenangan BPN, karena dalam keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988 dan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang BPN, tidak ada satu Pasalpun yang menegaskan bahwa PPAT lahir secara atributif atau delegatif dari kewenangan BPN, namun PPAT lahir dari *Policy Rules* Pemerintah secara langsung, sehingga dengan demikian dapat dikatakan PPAT bukan subordinasi dari BPN. Bahkan Pasal 19 Undang-undang Pokok Agraria hanya memerintahkan kepada pemerintah untuk membuat Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah dan tidak memerintahkan BPN untuk membuat ketentuan-ketentuan tentang kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Berdasarkan PMNA/Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PPAT dalam membuat akta tanah sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 96 ayat (1) PMNA/Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PPAT sudah dapat membuat blanko akta sendiri.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 hanya berisi 2 (dua) pasal saja. Dalam Pasal 1 berbunyi : Ketentuan dalam peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN No 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, diubah sebagai berikut: Ketentuan pasal 96 ayat (2) dihapus, dan ayat (3) diubah, serta setelah ayat (3) ditambahkan (2) ayat baru yakni ayat (4) dan Ayat (5), sehingga pasal 96 berbunyi sebagai berikut:

1. Bentuk akta yang dipergunakan didalam pembuatan akta sebagai mana dimaksud dalam pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) dan tata cara pengisian dibuat sesuai dengan lampiran peraturan ini yang terdiri dari :
  - a. akta Jual Beli;
  - b. Akta Hibah;
  - c. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
  - d. Akta Pembagian Hak Bersama;
  - e. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
  - f. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak

Pakai diatas Tanah Hak Milik;

- g. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.
2. Dihapus
3. Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah dimaksud dalam pasal 95 ayat (1) dan pemberian akta Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam pasal 95 ayat (2) tidak dapat dilakukan berdasarkan akta yang pembuatannya tidak sesuai dengan ketentuan ayat (1).
4. Penyiapan dan pembuatan akta sebagaimana dimaksud pada ayat 1 dilakukan oleh masing-masing Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah Pengganti, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.
5. Kepala Kantor Pertanahan menolak pendaftaran akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana diatur pada ayat (1).

Adanya kebijakan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan blanko akta-akta PPAT lama sesuai dengan Surat Edaran Kepala BPN RI Nomor 5435.31/II/2015, tertanggal 05 Februari 2015 yang ditujukan kepada seluruh kanwil BPN dan kantor pertanahan seluruh Indonesia sangatlah fatal, karena mengakibatkan pelaksanaan peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 Tentang Perubahan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah tidak berjalan secara efektif.

Pada tataran hierarki Peraturan Perundang-undangan sebagaimana diatur dalam pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan menguraikan tentang jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

1. Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah/Pengganti Undang-undang
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Dalam tataran pembentukan peraturan

perundang-undangan dikenal teori jenjang hukum atau hierarki norma yang dikemukakan oleh Hans Kelsen. Dalam teori tersebut Hans Kelsen berpendapat bahwa norma-norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki/tata susunan dalam arti suatu norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma yang tidak dapat ditelusuri lebih lanjut dan bersifat hipotesis dan fiktif, yaitu Norma Dasar (Groundnorm). Norma dasar merupakan norma tertinggi dalam suatu sistem norma tersebut tidak lagi dibentuk oleh suatu norma yang lebih tinggi lagi, tetapi norma dasar yang merupakan gantungan bagi norma-norma yang berada dibawahnya.

Sehingga dilihat dari hierarki perutan perundang-undangan, maka surat edaran tidak bisa meniadakan peraturan Menteri, sehingga kalau pemakian blanko akta PPAT untuk pendaftaran tanah sebelum adanya payung hukum dapat membahayakan PPAT sendiri. Apabila dikemudian hari terdapat permasalahan, maka keontetikan akta juga dapat dipermasalahkan. Dan akta PPAT bisa batal demi hukum, karena bertentangan dengan asas Lex Superiori Derogat Legi Inferiori yang artinya hukum yang urutan atau tingkatannya lebih tinggi mengesampingkan atau mengabaikan hukum yang lebih rendah.

#### **D. Kesimpulan**

Kesimpulan yang dapat ditarik adalah bahwa PPAT adalah Pejabat Umum yang ditunjuk oleh Menteri Agraria dan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dan akta tanah yang dibuat oleh PPAT adalah bersifat Outentik.

Kebijakan Kepala BPN dengan mengeluarkan Surat Edaran Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 543/5.31/II/2015, tertanggal 05 Februari 2015 perihal pemanfaatan blanko akta PPAT yang ditujukan kepada seluruh kanwil BPN dan kantor Pertanahan seluruh Indonesia sangatlah bertentangan dengan Perkaban Nomor 8 Tahun 2012 Tentang perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, karena surat edaran tidak bisa

mengesampingkan peraturan menteri. Dan peraturan menteri mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dari pada surat edaran.

## **E. Saran**

Berdasarkan dari kesimpulan diatas, maka penulis menyarankan agar BPN hendaknya mencabut Surat edaran tersebut mengenai pemanfaatan blanko akta PPAT lama, karena hal ini bertentangan.

## **Daftar Pustaka**

- Achmad Rubaie. 2007. *Hukum Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum*. Malang: Bayumedia.
- Adrian Sutedi. 2008. *Peralihan Hak Atas Tanah*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Ali Achmad Chomsah. 2003. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid I*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Ali Achmad Chomsah. 2003. *Hukum Pertanahan Seri III dan Seri IV*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Ali Achmad Chomsah. 2004. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia) Jilid 2*. Jakarta: Prestasi Pustaka Publisher.
- Amiruddin dan Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta, : Raja Grafindo Persada.
- A.P. Perlindungan. *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*. Bandung: Mandor Maju.
- Arikunto. Suharsini. 2006. *Prosedur Penelitian Suatu PendekatanPraktik*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Aslan Noor. 2006. *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia Ditinjau dari Ajaran Hak Asasi Manusia*. Bandung: Mandar Maju.
- Bachtiar Effendi. 1993. *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*. Bandung: Alumni.
- Boedi Harsono. *Tugas dan Kedudukan PPAT*. Jakarta: (Majalah Hukum dan Pengembangan UI).
- Burhan Ashshofa. *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Chomzah Ali Achmad. 2004. *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*. Jakarta: Prestasi Pustaka.
- C.S.T. Kansil. 1989. *Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Efendi Bachtiar,. 1983. *Pendaftaran di ndonesia danPeraturan Peraturan Pelaksanaannya*. Bandung: Penerbit Alumni.
- Endang Suhendar. 1994. *Hukum Agraria Indonesia*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Urip Santoso. 2004. *Pendaftaran danPeralihan Hak Atas Tanah* Jakarta: Kencana.