

Pertanggungjawaban Hukum PPAT terhadap Akta Jual Beli Simulatif dalam Perjanjian Utang-Piutang

Legal Liability of Land Deed Officials (PPAT) for Simulated Sale and Purchase Deeds in Debt Agreements

Verrian Ottoman¹✉, Hasim Purba²,
Tony³

¹Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

²Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

³Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Sumatera Utara, Indonesia

✉ Corresponding email: verrianottoman25@gmail.com

Abstrak

Praktik penggunaan akta jual beli sebagai bentuk simulasi perjanjian utang-piutang menimbulkan persoalan hukum terkait keabsahan kehendak para pihak dan tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis adanya cacat kehendak dalam akta jual beli yang bersifat simulatif, menelaah bentuk pertanggungjawaban hukum PPAT, serta mengkaji akibat hukum dari akta tersebut berdasarkan Putusan Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Btl. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan pendekatan peraturan perundang-undangan, konseptual, dan studi kasus. Data diperoleh melalui studi kepustakaan dan dianalisis secara kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa akta jual beli yang dibuat sebagai simulasi perjanjian utang-piutang

mengandung cacat kehendak karena tidak didasarkan pada kesepakatan yang bebas dan sebenarnya. PPAT sebagai pejabat umum memiliki kewajiban untuk memastikan kebenaran formal dan material akta, sehingga kelalaian dalam menjalankan fungsi tersebut dapat menimbulkan pertanggungjawaban administratif, perdata, dan etik. Akta yang bersifat simulatif berpotensi dinyatakan batal demi hukum atau dapat dibatalkan sehingga tidak memiliki kekuatan mengikat. Oleh karena itu, diperlukan peningkatan profesionalitas dan pengawasan terhadap PPAT guna menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak.

Kata kunci

Akta; Perjanjian Simulasi; Utang-Piutang.

Abstract

The use of sale and purchase deeds as a form of simulation in debt agreements raises legal issues, particularly concerning the validity of the parties' consent and the liability of Land Deed Officials (PPAT). This study aims to analyze the existence of defects of consent in simulated sale and purchase deeds, examine the legal liability of PPAT, and assess the legal consequences arising from such deeds based on Decision Number 12/Pdt.G/2018/PN.Btl. This research employs a normative juridical method with statutory, conceptual, and case approaches. Data were collected through library research and analyzed qualitatively. The results indicate that a sale and purchase deed used as a simulation of a debt agreement contains defects of consent, as it does not reflect the true and free intention of the parties. As public officials, PPAT are legally obliged to ensure the formal and material validity of the deed. Failure to fulfill this obligation may result in administrative, civil, and ethical liability. Simulated deeds may be declared null and void or voidable, thereby lacking binding legal force. Therefore, strengthening supervision and enhancing the professionalism of PPAT are essential to ensure legal certainty and protection for the parties.

Keywords

Deed; Simulated Agreement; Loan Transaction.

I. Pendahuluan

Perpindahan hak kepemilikan tanah dengan transaksi jual beli yang dituangkan dalam akta PPAT dimaksudkan untuk memastikan terjaminnya kejelasan dan penyelesaian penuh. Akta yang dibuat oleh PPAT dapat dijadikan dasar pembuktian jika transaksi tersebut benar-benar dilakukan berdasarkan persetujuan serta itikad baik para pihak, dengan pembayaran harga yang telah dilunasi sesuai dengan perjanjian yang disepakati.¹

Pada transaksi jual beli tanah, persetujuan antara para pihak dituangkan ke dalam akta yang disusun oleh notaris/PPAT sebagai perlindungan pada sebuah kepastian hukum, dikarenakan hak kepemilikan tanah memiliki karakteristik khusus dimana pengaturannya diatur dengan jelas pada peraturan yang ada, disebabkan hal tersebut maka setiap tindakan hukum yang dilakukan terhadap objek tanah dalam bentuk yang sesuai dengan norma dan peraturan hukum yang ada. Kepatuhan tersebut tidak hanya menjamin keabsahan perbuatan hukum tersebut, tetapi juga dapat mengakui keabsahan, pengamanan hukum dan kepastian yuridis bagi para pihak yang tersangkut pada tindakan hukum dimaksud.² Setiap transaksi tanah diharuskan dicatat di hadapan PPAT sesuai lokasi tanah, sebagaimana diatur dalam peraturan. Sebuah akta PPAT mempunyai otoritas hukum dikarenakan berupa akta otentik. Oleh sebab itu, PPAT hanya dapat mengisi dan menyusun akta sesuai

¹ Widya Kristianti and Agus Nurudin, "Pertanggungjawaban Hukum PPAT Yang Menyalahgunakan Wewenang Dalam Pembuatan Akta Otentik (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Bali Nomor 55/Pid/2017/PT DPS)," *Jurnal Akta Notaris* 1, no. 2 (2023): Hlm.158, <https://doi.org/10.56444/aktanotaris.v1i2.396>.

² Billquis Kamil Arasy and Sonyendah Retnaningsih, "Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Perikatan Perjanjian Jual Beli Yang Dibatalkan Dengan Perjanjian Di Bawah Tangan," *Kertha Semaya : Journal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2022): Hlm.895, <https://doi.org/10.24843/ks.2022.v10.i04.p14>.

ketentuan yang ada, sehingga akta yang dibuat sah dan mengikat bagi para pihak.³

Di dalam praktik perjanjian utang piutang, kerap kali dibuat dua bentuk perjanjian, yakni perjanjian pertama yang bersifat terbuka untuk umum dan perjanjian kedua yang disembunyikan. Kondisi ini menimbulkan ketidakharmonisan antara kehendak dengan pernyataan, sebab pada kenyataannya para pihak lebih menghendaki pelaksanaan isi perjanjian kedua, sementara perjanjian pertama hanya dijadikan formalitas semata.⁴ Dalam praktik hukum, perjanjian seperti ini dinamakan perjanjian simulasi.⁵ Pertentangan antara maksud sebenarnya dengan pernyataan dalam perjanjian simulasi sering kali tidak dapat diketahui oleh pihak ketiga. Kesulitan muncul apabila salah satu pihak mengingkari isi perjanjian tersembunyi, terlebih jika melibatkan pihak ketiga yang tidak menyadari adanya perjanjian tersebut. Dalam situasi demikian, pihak yang dirugikan tidak berhak menuntut pihak ketiga, karena persoalan sesungguhnya terletak pada kesepakatan rahasia di antara para pihak. Pelanggaran seperti ini umumnya timbul akibat adanya niat tidak jujur atau tujuan tersembunyi dari salah satu pihak.⁶

Perbuatan hukum berupa perjanjian utang piutang dengan jaminan sertifikat tanah yang selanjutnya dituangkan pada akta jual beli pada dasarnya merupakan perjanjian semu atau perjanjian simulasi.⁷ Masalah muncul ketika perjanjian utang piutang dibungkus dalam bentuk perjanjian jual beli, yang pada akhirnya menimbulkan

³ B. F. Sihombing, *Sistem Hukum PPAT Dalam Hukum Tanah Indonesia* (Jakarta: Prenadamedia Group, 2019), Hlm.52, <https://books.google.co.id/books?id=Kfu2DwAAQBAJ>.

⁴ Edwin Zakaria Wardhana, "Kewenangan Dan Kewajiban Notaris Dalam Kaitannya Dengan Perjanjian Simulasi," *Jurnal Education and Development* 7, no. 4 (2019): Hlm.92.

⁵ Putri Hilaliatul Badria Hakim, "Implikasi Yuridis Akta Jual Beli Yang Dikategorikan Sebagai Akta Simulasi (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 126/ PDT/2018/PT YYK)," *Indonesian Notary* 2, no. 4 (2020): Hlm.581.

⁶ Wardhana, "Kewenangan Dan Kewajiban Notaris Dalam Kaitannya Dengan Perjanjian Simulasi," Hlm.92.

⁷ Flora Dianti, "Tanggungjawab Notaris/Ppat Mengenai Akta Simulasi Yang Dibuatnya Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan," *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 9, no. 11 (2021): Hlm.2171.

sengketa di pengadilan. Dalam pelaksanaannya, sering terdapat pihak yang mengabaikan hak dan kepentingan pihak lain demi keuntungan pribadi, sehingga menimbulkan kerugian. Keadaan ini pada dasarnya merupakan wujud cacat kehendak yang disebabkan oleh penyalahgunaan keadaan, yakni ketika seseorang terpaksa melakukan perbuatan hukum karena kondisi khusus (*bijzondere omstandigheden*), sementara pihak lain memanfaatkannya untuk kepentingannya sendiri.⁸ Akta PPAT yang terbukti cacat secara hukum karena adanya kelalaian dalam proses pembuatannya maupun kesengajaan berpotensi dinyatakan tidak sah atau batal demi hukum. Dalam kondisi tersebut, seorang PPAT tetap memikul tanggung jawab baik secara moral maupun hukum, meliputi tanggung jawab administratif, perdata, maupun pidana, apabila terbukti lalai atau menyalahgunakan kewenangan yang dimilikinya.⁹

Kasus dalam Putusan PN Bantul No. 12/Pdt.G/2018/PN.Btl melibatkan EP sebagai Penggugat, NBY selaku Tergugat I, SA selaku Tergugat II, SS selaku Tergugat III, R sebagai PPAT selaku Turut Tergugat I, dan Kantor Pertanahan Bantul (Turut Tergugat II). Awalnya, EP sebagai pemilik sah tanah bersertifikat SHM No. 1766 dipinjamkan sertifikatnya oleh SS untuk memperoleh pinjaman dana dari SA. Dengan bujukan SS, dibuat Akta Jual Beli No. 141/2008 di hadapan R, dengan NBY sebagai kuasa SA. Sertifikat lalu beralih atas nama SA dengan harga Rp14.000.000. Namun, janji SS untuk memberikan dana kepada EP tidak ditepati. Padahal, niat awal EP hanyalah meminjamkan sertifikat demi transaksi utang piutang antara SS dan SA, bukan menjual tanah. Akta tersebut pada dasarnya merupakan simulasi dan berpotensi mengandung penyalahgunaan keadaan. EP pun menggugat agar akta dinyatakan batal serta hak atas tanahnya dikembalikan. Majelis hakim PN Bantul menolak gugatan karena EP dianggap tidak mampu membuktikan dalilnya, sementara para tergugat dapat membantah dengan bukti yang kuat. Putusan ini dikuatkan oleh PT Yogyakarta yang tetap menyatakan tidak terdapat

⁸ Ben Tri Prasetyo, "Penyalahgunaan Keadaan Sebagai Alasan Pembatalan Perjanjian," *Jurnal Yuridika* 12, no. 1 (2019): Hlm.119.

⁹ I Prawira, "Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah," *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 4, no. 1 (2016): Hlm.68.

hubungan utang piutang yang disamakan sebagai jual beli, serta menghukum EP membayar biaya perkara di kedua tingkat peradilan.

Berdasarkan putusan tersebut, peneliti tidak sependapat dengan beberapa pertimbangan majelis hakim di tingkat Pengadilan Negeri maupun Pengadilan Tinggi. Penelitian ini dilakukan dengan alasan:

1. Terdapat ketidaksesuaian dalam proses pembuktian, khususnya terkait perbedaan antara akta Notaris dan akta PPAT;
2. Majelis hakim lebih menekankan bukti formil, padahal secara materil objek jual beli masih dikuasai oleh Penggugat (EP) selama 10 tahun setelah transaksi;
3. Hakim tidak mempertimbangkan secara menyeluruh bukti terkait perjanjian utang-piutang yang mendasari akta jual beli, sehingga pertimbangan hukum menjadi kurang komprehensif.

Berdasarkan latar belakang tersebut diatas, maka artikel ini membahas mengenai kedudukan akta jual beli sebagai perjanjian simulasi terhadap perbuatan hukum utang-piutang, tanggung jawab PPAT dalam pembuatan akta jual beli sebagai perjanjian simulasi dalam penyalahgunaan keadaan pada perbuatan hukum utang-piutang, dan analisis pertimbangan dan keputusan hakim berkaitan dengan akta jual beli sebagai perjanjian simulasi dalam penyalahgunaan keadaan pada perbuatan hukum utang-piutang.

II. Metode Penelitian

Penelitian ini menggunakan **metode yuridis normatif**, yaitu metode penelitian yang menitikberatkan pada kajian terhadap peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, serta norma hukum yang berlaku dalam masyarakat. Pendekatan ini digunakan untuk memahami dan menafsirkan asas-asas hukum, sistematika peraturan, serta sinkronisasi antarperaturan dalam rangka menemukan kesesuaian dan konsistensi norma hukum. Jenis penelitian yang digunakan bersifat **deskriptif analitis**, yang bertujuan untuk menggambarkan fakta atau objek penelitian secara faktual, kemudian dianalisis secara mendalam guna memperoleh kesimpulan yang sistematis dan logis.

Pendekatan yang diterapkan adalah **pendekatan perundang-undangan** (*statute approach*), yaitu dengan menelaah berbagai ketentuan hukum yang berkaitan dengan **hukum perjanjian dan jabatan notaris**, serta mengaitkannya dengan **Putusan Pengadilan Negeri Bantul Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Btl**. Melalui pendekatan ini, penelitian berupaya mengkaji sejauh mana peraturan perundang-undangan yang berlaku dapat diterapkan terhadap peristiwa hukum yang menjadi objek kajian. Dengan demikian, metode penelitian ini menekankan penggunaan bahan hukum primer (seperti undang-undang dan putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (literatur dan jurnal hukum), serta bahan hukum tersier (kamus hukum dan ensiklopedia hukum) untuk mendukung analisis data secara **koheren, sistematis, dan komprehensif**.

III. Kedudukan Akta Jual Beli Sebagai Perjanjian Simulasi Pada Perbuatan Hukum Utang-Piutang

Merujuk pada Pasal 1457 KUH Perdata, transaksi pengalihan hak dikualifikasikan sebagai sebuah kesepakatan yang menimbulkan perikatan ganda diantara para pihak. Pada kesepakatan tersebut, seorang penjual mempunyai kewajiban hukum untuk memberikan barang atau benda yang disepakati kepada pihak pembeli, sementara pembeli wajib menyerahkan pembayaran sesuai nilai yang telah ditetapkan. Maka, transaksi jual beli menghasilkan dua kewajiban yang bersifat saling mengikat, yaitu kewajiban memberikan barang oleh penjual dan kewajiban melakukan pembayaran harga oleh pembeli, yang keduanya harus dilaksanakan sesuai ketentuan hukum perjanjian.¹⁰ Kesepakatan pengalihan hak adalah sebuah kesepakatan hukum diantara kedua belah pihak yaitu penjual dan pembeli, yang mana menimbulkan perikatan timbal balik. Kesepakatan ini harus

¹⁰ M. Yahya Harahap, *Segi-Segi Hukum Perjanjian* (Bandung: Alumni, 1986), Hlm.181.

dilaksanakan berdasarkan asas itikad baik serta sesuai dengan ketentuan perjanjian yang termaktub di Pasal 1320 KUH Perdata.¹¹

Perjanjian jual beli merupakan salah satu bentuk perjanjian nominat yang memiliki pengaturan khusus dalam KUH Perdata. Pengaturan mengenai perjanjian tersebut termaktub secara tegas di KUH Perdata pada Pasal 1457 sampai Pasal 1540, yang menjelaskan hak, keharusan, serta syarat-syarat sahnya jual beli sebagai suatu perikatan yang mengikat para pihak.¹² Dengan demikian, terdapat dua unsur pokok yang harus terpenuhi dalam perjanjian jual beli, yaitu: pertama, adanya perikatan antara penjual dan pembeli, dan kedua, adanya objek perjanjian berupa penyerahan hak milik serta pembayaran dalam bentuk uang.¹³

Perjanjian jual beli merupakan perikatan hukum yang tunduk pada KUH Perdata Pasal 1320. Ketentuan tersebut meliputi kesepakatan para pihak, kecakapan membuat perjanjian, objek tertentu, dan causa yang halal.¹⁴ Sementara itu, konsep utang-piutang diatur dalam Bab XIII dan Buku III KUH Perdata, khususnya Pasal 1754, yang menetapkan bahwa perjanjian pinjam meminjam merupakan penyerahan barang yang dapat habis karena pemakaian dengan kewajiban pengembalian dengan kuantitas, kualitas, dan kondisi yang serupa. Prinsip kepastian hukum serta itikad baik menjadi pijakan utama dalam pelaksanaan kedua bentuk perjanjian tersebut.

Dalam praktiknya, hubungan utang-piutang kerap disamakan dalam bentuk perjanjian simulasi, yang merupakan bagian dari perjanjian tak bernama. Perjanjian tak bernama adalah perjanjian yang tidak diatur secara khusus dalam KUH Perdata namun berkembang dalam praktik hukum masyarakat.¹⁵ Simulasi muncul ketika

¹¹ Salim H.S., *Hukum Kontrak Teori Dan Teknik Penyusunan Kontrak* (Jakarta: Sinar Grafika, 2003), Hlm.49.

¹² Evi Ariyani, *Hukum Perjanjian* (Salatiga: Penerbit Ombak, 2013).

¹³ Djohari Santoso and Achmad Ali, *Hukum Perjanjian Indonesia* (Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1989), Hlm.115.

¹⁴ R M Suryodiningrat, *Perikatan-Perikatan Bersumber Perjanjian* (Bandung: Tarsito, 1996), Hlm.14.

¹⁵ Wirjono Prodjodikoro, *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu* (Bandung: Sumur Bandung, 1964), Hlm.17.

perjanjian yang secara lahiriah terlihat sah dan memenuhi formalitas hukum ternyata tidak mencerminkan kehendak dan keadaan sebenarnya yang disepakati oleh para pihak. Kondisi ini menimbulkan suatu perjanjian semu atau pura-pura yang tidak dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum sebagaimana tercantum secara formal. Fenomena simulasi dalam utang-piutang ini menjadi penting untuk dikaji dalam perspektif hukum, karena berimplikasi pada prinsip kepastian hukum, itikad baik, serta perlindungan terhadap pihak yang dirugikan akibat perjanjian yang menyembunyikan hakikat hubungan hukum yang sesungguhnya.¹⁶

Simulasi merupakan perbuatan hukum bersama oleh beberapa pihak dengan menampilkan adanya suatu perjanjian secara lahiriah, padahal secara nyata telah ditentukan jika tidak terdapat ketentuan atau akibat hukum yang sesungguhnya timbul. Kondisi ini menciptakan ketidaksesuaian antara kehendak substantif para pihak dengan pernyataan yang tampak secara formal, dimana tidak dapat diketahui oleh pihak lain. Secara hukum, simulasi terjadi apabila terjadi perbedaan antara maksud sebenarnya dengan ungkapan lahiriah dalam perjanjian, sehingga walaupun perjanjian tersebut memenuhi bentuk formal yang sah, pada dasarnya tidak dimaksudkan untuk menghasilkan akibat hukum yang nyata.¹⁷ Kausa yang halal termasuk syarat sahnya sebuah perjanjian, sehingga setiap kesepakatan tidak dapat bertolak belakang dengan ketentuan yang berlaku. Pelanggaran terhadap syarat ini dapat terjadi pada substansi, pelaksanaan, maupun tujuan perjanjian tersebut. Perjanjian simulasi termasuk ke dalam kategori kausa terlarang karena bertujuan menyelundupkan hukum dan tidak sesuai dengan hukum positif, ketertiban umum, serta moralitas. Sehingga, perjanjian semacam ini memiliki akibat hukum berupa batal demi hukum (*void ab initio*).¹⁸

Pada perjanjian simulasi terdapat dua kesepakatan yang berlangsung secara bersamaan, yaitu kesepakatan pertama (akta asli) dan kesepakatan kedua (akta lanjutan) yang isinya berbeda serta dirahasiakan dari pihak ketiga. Dari sudut pandang hukum, perjanjian

¹⁶ Hilman Hadikusuma, *Hukum Perjanjian Adat* (Bandung: Alumni, 1982), Hlm.163.

¹⁷ Budiono Herlien, "Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan Penerapannya Di Bidang Kenotariatan," *Bandung: Citra Aditya* 200 (2010): Hlm.87.

¹⁸ *Ibid.*, Hlm.86.

simulasi yang berkaitan dengan perbuatan hukum yang disamarkan dari pihak ketiga dapat diklasifikasikan ke dalam dua bentuk utama:¹⁹

Perjanjian simulasi dibedakan menjadi dua jenis, yaitu simulasi absolut, yaitu perbuatan hukum yang hanya tampak secara formal tanpa menimbulkan perubahan hak atau kewajiban yang nyata, serta simulasi relatif, yaitu perjanjian yang menyembunyikan akibat hukum yang sesungguhnya di balik bentuk perjanjian lain, contohnya hibah yang dibuat seakan-akan merupakan jual beli. Berbeda dengan penyelundupan hukum (*doorzichtig verdrag*) yang melibatkan pihak ketiga, simulasi hanya berlaku bagi pihak-pihak yang terikat sesuai ketentuan Pasal 1873 KUH Perdata.

Dalam praktiknya, bentuk simulasi kerap dituangkan dalam akta yang memuat kausa palsu sehingga mengandung hukum yang tidak sempurna dimana akibatnya yaitu dapat batal demi hukum. Fenomena tersebut terlihat pada Putusan Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Btl, di mana Akta Jual Beli Nomor 141/2008 merupakan perjanjian simulasi yang disusun untuk menutupi hubungan utang piutang antara SA dan SS, sehingga bukan mencerminkan kehendak nyata para pihak. Tidak terdapat adanya kesepakatan nyata antara EP sebagai pemilik tanah dan SA sebagai pembeli, sebab yang dimaksud sebenarnya adalah pinjaman uang, bukan jual beli. Kondisi ini menunjukkan cacat kehendak akibat penyalahgunaan keadaan, karena EP pada titik yang lemah sementara pihak lawan memanfaatkannya dengan membuat akta jual beli. Sesuai Pasal 1320 KUH Perdata, kesepakatan harus lahir secara bebas; jika tidak, perjanjian dapat dibatalkan. Berdasarkan teori kepastian hukum, akta semestinya mencerminkan kehendak nyata para pihak, bukan sekadar kebenaran formil. Namun, perkara ini memperlihatkan ketidaksesuaian antara kebenaran materiil dan formil, sehingga kepastian hukum bagi pihak yang dirugikan belum terpenuhi.

¹⁹ Ibid., Hlm.86-90.

IV. Tanggung Jawab PPAT Dalam Pembuatan Akta Jual Beli Sebagai Perjanjian Simulasi Dalam Penyalahgunaan Keadaan Pada Perbuatan Hukum Utang-Piutang

Pada UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Pasal 1 angka (4) dijelaskan bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta tanah dan Hak Tanggungan, yang bersifat otentik serta wajib mencerminkan kehendak para pihak sesuai hukum. Pada praktiknya, kewenangan PPAT memiliki korelasi langsung dengan tanggung jawab untuk mencegah terjadinya perjanjian simulasi yang dapat merugikan para pihak dan merusak kepastian hukum. Berdasarkan Pasal 1 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1998 dan PP No. 24 Tahun 1997, PPAT wajib memastikan akta yang dibuat mencerminkan kehendak nyata para pihak serta sesuai kaidah hukum, sejalan dengan asas itikad baik dan asas kepastian hukum dalam hukum perdata.

Tanggung jawab ini mencakup kewajiban melakukan pengecekan terhadap keabsahan objek perjanjian, termasuk kesesuaian data sertifikat dengan daftar pendaftaran tanah, serta memastikan bahwa kausa perjanjian adalah berlaku dengan legitimasi yang benar serta tunduk pada peraturan yang ada. Pada konteks perjanjian simulasi, PPAT harus berhati-hati dalam mengidentifikasi adanya indikasi penyembunyian maksud sebenarnya dari para pihak, seperti penggunaan akta jual beli untuk menyamarkan hubungan utang-piutang. Apabila lalai dalam melakukan pemeriksaan tersebut, PPAT tidak hanya menghadapi tanggung jawab administratif tetapi juga pertanggungjawaban perdata maupun pidana.

Dengan demikian, PPAT memegang peranan sentral dalam menjamin terwujudnya kepastian hukum di bidang pertanahan. Keberadaan PPAT bukan semata sebagai pembuat akta, tetapi juga sebagai pengawal integritas hukum yang memiliki kewajiban etis dan hukum untuk menegakkan prinsip transparansi, kejujuran, dan akurasi dalam setiap akta yang diterbitkan. Hal ini menjadi dasar bagi terjaminnya kepercayaan masyarakat terhadap tata hukum yang

mengatur masalah pertanahan di Indonesia.²⁰ Aturan tentang PPAT pertama kali tercantum dalam PP Nomor 10 Tahun 1961, selanjutnya, PP Nomor 37 Tahun 1998 menegaskan bahwa PPAT berperan membantu Kepala Kantor Pertanahan dengan menyusun akta yang dijadikan landasan perubahan data dalam pendaftaran tanah.²¹

PPAT bertugas membuat akta otentik sebagai bukti perbuatan hukum atas tanah atau rumah susun, yang menjadi dasar perubahan data pendaftaran tanah, sesuai kewenangannya dan ketentuan peraturan perundang-undangan.²² Pada tahapan pengalihan hak kepemilikan tanah, PPAT berkewajiban melakukan pengecekan data secara cermat dan akurat. Akta yang dibuat PPAT menjadi sumber utama dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah, sehingga keabsahannya sangat bergantung pada ketelitian pemeriksaan. PPAT harus memastikan seluruh persyaratan sesuai ketentuan hukum, termasuk mencocokkan data sertifikat dengan dokumen di Kantor Pertanahan, agar akta yang disusun benar-benar mencerminkan keadaan hukum yang sah, valid, dan memberikan kepastian hukum bagi pihak terkait.²³

Disamping melakukan pengecekan data, PPAT juga memiliki kewajiban administratif untuk menyusun daftar akta. Seorang PPAT diwajibkan membuat satu buku khusus yang berisi seluruh akta yang diterbitkan, dicatat secara berurutan sesuai nomor akta beserta data yang relevan setiap hari kerja. Tugas ini merupakan bentuk akuntabilitas PPAT terhadap setiap akta yang dihasilkannya. Selain itu, PPAT diharuskan menyampaikan laporan setiap bulannya kepada Kepala Kantor Wilayah paling lama pada tanggal 10 bulan berikutnya. Laporan ini harus memuat seluruh jenis akta yang telah dibuat. Keharusan ini termasuk dari tanggung jawab administratif seorang PPAT untuk memastikan tercatatnya seluruh kegiatan pembuatan akta secara tertib dan transparan, sehingga mendukung kelancaran

²⁰ Addien Iftitah, “Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Membuat Akta Jual Beli Tanah Beserta Akibat Hukumnya,” *Lex Privatum* II, no. 3 (2014): Hlm.50.

²¹ Ibid.

²² Ibid., Hlm.51.

²³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan, Edisi Revisi (Jakarta: Djambatan, 2003), Hlm.507.

administrasi pertanahan dan menjamin perlindungan hukum bagi semua pihak terkait.

Keterlambatan menyampaikan laporan tersebut dapat menimbulkan hambatan dalam administrasi pertanahan dan berpotensi diterapkan sanksi administratif berupa peringatan tertulis. Ketentuan ini menegaskan bahwa PPAT harus menjalankan jabatannya secara hati-hati, teliti, dan penuh tanggung jawab, berlandaskan aturan hukum, sumpah jabatan, serta etika profesi. Dengan demikian, setiap tindakan PPAT harus dilandasi kesadaran bahwa kesalahan, baik disengaja maupun tidak, tetap menimbulkan konsekuensi hukum, sehingga prinsip kepastian hukum dalam bidang pertanahan dapat terjamin. Sebagian besar ahli hukum memilih padanan *misbruik van omstandigheden*, meskipun ada perbedaan terjemahan ke bahasa Inggris, seperti *undue influence* atau *abuse of circumstances*, yang menunjukkan variasi interpretasi dalam penerapan istilah tersebut pada hukum nasional.²⁴

Konsep penyalahgunaan keadaan erat kaitannya dengan syarat subjektif dalam perjanjian, yaitu ketika salah satu pihak memanfaatkan situasi tertentu sehingga pihak lainnya kehilangan kebebasan dalam mengungkapkan kehendaknya. Unsur pokok dari penyalahgunaan keadaan setidaknya terdiri dari dua hal. Pertama, adanya kerugian yang cukup besar dialami salah satu pihak akibat isi perjanjian. Kedua, terdapat tindakan pihak lain yang mengambil keuntungan dari keadaan tersebut pada saat perjanjian dibuat. Dari kedua elemen ini, lahir dua bentuk penyalahgunaan, yakni penyalahgunaan yang timbul karena keunggulan ekonomi, di mana salah satu pihak memiliki posisi finansial lebih dominan, serta penyalahgunaan yang bersumber dari keunggulan psikologis, ketika kelemahan mental atau kondisi batin pihak lawan dimanfaatkan. Sementara itu, pertanggung jawaban PPAT juga mencakup kewajiban yang harus dipenuhi baik sebelum akta dibuat maupun setelah akta tersebut ditandatangani. Secara garis besar, pertanggung jawaban profesi PPAT terbagi dua kategori utama, yaitu pertanggung jawaban etik dan pertanggung jawaban hukum. Pertanggung jawaban hukum

²⁴ Sri Redjeki Slamet and Heddy Kandou, "Ajaran Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik Van Omstadigheden) Dalam Hukum Perjanjian Di Indonesia," *Lex Jurnalica* 19, no. 9 (2022): Hlm.236.

sendiri mencakup tiga dimensi penting, yakni tanggung jawab berdasarkan hukum administrasi, yang berhubungan dengan kepatuhan pada peraturan jabatan; tanggung jawab berdasarkan hukum perdata, yang berhubungan dengan akibat hukum dari akta dan kewajiban untuk memberikan ganti rugi jika terjadi kerugian; serta tanggung jawab berdasarkan hukum pidana, yang mencakup tindakan yang dapat dipidana apabila terbukti adanya pelanggaran ketentuan hukum yang berlaku.²⁵

Tanggung jawab perdata pada PPAT timbul akibat kesalahan berupa wanprestasi atau perbuatan melawan hukum. Sebagaimana termaktub pada Pasal 1365 KUH Perdata, perbuatan melawan hukum merupakan tindakan berlawanan dengan ketentuan hukum yang merugikan pihak lain, sehingga wajib memberi ganti rugi. PPAT memiliki tanggung jawab atas kebenaran material akta, bukan hanya formalnya. Perbuatan melawan hukum dapat bersifat aktif, seperti membuat akta yang merugikan pihak lain, atau pasif, seperti lalai memeriksa data. Unsur perbuatan melawan hukum meliputi adanya kesalahan, kekurangan unsur legalitas dalam suatu perjanjian, kerugian nyata, dan hubungan kausalitas. Jika terbukti, PPAT wajib membayar ganti rugi dan biaya, serta akta yang cacat hukum kehilangan kekuatan otentiknya dan dapat batal demi hukum. Kondisi ini menekankan pentingnya kecermatan pada saat pelaksanaan tugas PPAT.²⁶

Pertanggung jawaban pidana PPAT tidak ditentukan secara rinci pada UUJN, sehingga pelanggaran pidana merujuk pada ketentuan umum KUHP. PPAT dapat dipidana jika terbukti sengaja membuat akta yang secara formal maupun materiil digunakan untuk mendukung tindak pidana seperti penipuan, penggelapan, atau pemalsuan. Tanggung jawab pidana juga timbul apabila akta yang dibuat bertentangan dengan UUJN maupun regulasi lain. Selain itu, Majelis Pengawas Notaris memiliki kewenangan menilai perilaku PPAT dan dapat melanjutkan pelanggaran serius ke ranah pidana. Oleh karena itu, PPAT harus menjalankan kewenangannya secara

²⁵ Sudarmanto, *Pemalsuan Surat Dan Memasukkan Keterangan Palsu Ke Dalam Akta Autentik* (Surabaya: Mitra Ilmu, 2010), Hlm.42.

²⁶ Dianti, "Tanggungjawab Notaris/Ppat Mengenai Akta Simulasi Yang Dibuatnya Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan," Hlm.2175.

cermat serta mengedepankan etika hukum agar akta yang dibuat sah dan terhindar dari penyalahgunaan serta sanksi pidana yang merugikan profesi.²⁷ Dalam menjalankan jabatannya, PPAT memikul tanggung jawab administratif yang bersifat esensial untuk menjaga kredibilitas profesi dan kepastian hukum. Tanggung jawab administratif mewajibkan PPAT menyusun akta secara cermat, benar, dan sesuai hukum. Meski PP No. 24 Tahun 2016 tidak mengatur sanksi secara khusus, Pasal 85 UU Jabatan Notaris menetapkan sanksi berupa teguran, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tetap untuk menjaga integritas dan kepercayaan publik terhadap akta otentik.²⁸

PPAT memikul pertanggung jawaban hukum sekaligus etika pada setiap akta yang dibuatnya. Kelalaian dalam melaksanakan tugas jabatan, seperti penyusunan akta jual beli yang pada kenyataannya merupakan perjanjian utang-piutang, dapat menimbulkan akibat hukum yang serius dan signifikan. Akta semacam itu menjadi batal demi hukum karena mengandung cacat materiil, sehingga tidak lagi memiliki kekuatan pembuktian sebagai akta otentik. Dalam kondisi demikian, PPAT tidak hanya dapat dikenai sanksi administratif berupa teguran tertulis, pemberhentian sementara, hingga pemberhentian tidak dengan hormat, serta berpotensi dimintai pertanggungjawaban perdata berupa ganti rugi kepada pihak yang dirugikan akibat kelalaian tersebut.

Berdasarkan teori pertanggungjawaban, PPAT mempunyai keharusan moral dan hukum untuk memastikan bahwa setiap akta yang dibuat benar-benar mencerminkan kehendak yang bebas dan sah dari para pihak yang bersangkutan. Kewajiban ini mencakup pengecekan kelengkapan persyaratan formal maupun substansial sebelum akta diterbitkan, sehingga terhindar dari penyalahgunaan akta atau praktik perjanjian simulasi yang bertentangan dengan asas kepastian hukum dan itikad baik. Kegagalan PPAT dalam memenuhi kewajiban tersebut tidak hanya berdampak pada aspek hukum bagi para pihak, tetapi juga dapat merusak integritas profesi PPAT sebagai

²⁷ Sjaifurrachman and Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta* (Bandung: CV. Mandar Maju, 2011), Hlm.208.

²⁸ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum Dan Etika* (Yogyakarta: UII Press, 2009), Hllm.49.

pelaksana jabatan publik yang bertanggung jawab. Apabila kewajiban ini dilanggar, PPAT bertanggung jawab baik secara hukum maupun secara etika profesi.²⁹

V. Analisis Pertimbangan Dan Keputusan Hakim Berkaitan Dengan Akta Jual Beli Sebagai Perjanjian Simulasi Dalam Penyalahgunaan Keadaan Pada Perbuatan Hukum Utang-Piutang

Kasus perdata Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Btl merupakan contoh nyata konflik antara prinsip *formalitas iuris* dan *veritas materil* dalam hukum perdata Indonesia. Perkara ini berawal dari peminjaman Sertifikat Hak Milik (SHM) No. 1766 seluas 264 m² oleh EP kepada SS untuk memperoleh pinjaman dari SA, di mana kemudian dibuat Akta Jual Beli No. 141/2008 dihadapan PPAT R, SH. Akta Jual Beli tersebut disertai janji pembayaran yang tidak pernah dipenuhi. EP kemudian mengajukan gugatan pembatalan AJB dengan dalih bahwa akta itu merupakan perjanjian simulasi (*simulatio*, Pasal 1321 KUHPerdata) dan dilakukan dalam keadaan penyalahgunaan keadaan (*misbruik van omstandigheden*), dengan demikian tidak terpenuhi unsur syarat kesepakatan kehendak (*consensus*) sebagaimana termaktub pada Pasal 1320 KUH Perdata. Putusan Pengadilan Negeri Bantul dan Pengadilan Tinggi Yogyakarta menolak gugatan EP dengan alasan bahwa bukti yang diajukan tidak cukup membuktikan adanya unsur simulasi, dan mengedepankan asas kepastian hukum (*pacta sunt servanda*) serta kekuatan pembuktian akta otentik sebagaimana termaktub pada Pasal 1868 dan 1870 KUH Perdata serta yurisprudensi Mahkamah Agung No. 992 K/Sip/1979. Dari perspektif teori hukum, kasus ini menyoroti adanya *causa contraria*

²⁹ Virgin Venlin Sarapi, Putra Hutomo, and Mohamad Ismed, "Tanggung Jawab PPAT Dalam Akta Jual Beli Tanah Terkait Adanya Utang Piutang," *Themis : Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2024): Hlm.57, <https://doi.org/10.70437/themis.v2i1.864>.

terhadap syarat sahnya perjanjian, khususnya unsur kehendak bebas (*liberum arbitrium*), yang terabaikan oleh putusan pengadilan. Hal ini memperlihatkan jika mekanisme perlindungan yuridis atas hak-hak pihak yang haknya dilanggar perlu memperhatikan verifikasi terhadap kebenaran materiil di luar kekuatan formal akta, sebagaimana ditekankan dalam doktrin *iura novit curia*. Oleh karena itu, kasus ini menegaskan perlunya penguatan prinsip *boni mores* dan *good faith* (*bona fides*) dalam praktik jabatan PPAT, sehingga perjanjian yang terbukti mengandung simulasi dan penyalahgunaan keadaan dapat dibatalkan demi hukum (*nullitas*) untuk menjamin keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.

VI. Kesimpulan

Sahnya suatu perjanjian sebagaimana diatur dalam Pasal 1320 KUH Perdata didasarkan pada adanya kesepakatan yang lahir secara bebas tanpa adanya cacat kehendak. Dalam konteks Putusan Nomor 12/Pdt.G/2018/PN.Btl, akta jual beli yang ternyata merupakan perjanjian simulasi menimbulkan persoalan serius terhadap asas kepastian hukum. Hal ini disebabkan karena adanya perbedaan antara kebenaran materiil, yaitu kehendak nyata para pihak yang sebenarnya hanya melakukan hubungan utang piutang, dengan kebenaran formil yang semata-mata tampak melalui akta jual beli. Kondisi tersebut menunjukkan bahwa kepastian hukum belum sepenuhnya terjamin ketika perjanjian simulasi tetap diakui secara formal hanya karena kurangnya pembuktian di pengadilan. PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik memiliki tanggung jawab hukum untuk memastikan bahwa setiap akta yang dibuat benar-benar mencerminkan kehendak para pihak secara jujur dan sah. Dalam kasus ini, kelalaian PPAT dalam meneliti substansi perjanjian menyebabkan timbulnya akta yang cacat secara yuridis dan berpotensi menimbulkan sengketa hukum di kemudian hari. Berdasarkan teori tanggung jawab hukum, setiap pejabat yang lalai hingga menimbulkan kerugian bagi pihak lain wajib dimintai pertanggungjawaban, baik

secara hukum maupun etik jabatan. Adapun akibat hukum dari perjanjian simulasi adalah batal atau dapat dibatalkan karena tidak memenuhi syarat sahnya perjanjian, khususnya pada unsur kesepakatan dan sebab yang halal. Dalam perspektif teori kepastian hukum, hal ini menimbulkan ketidakpastian bagi para pihak, terutama bagi pihak yang dirugikan akibat adanya akta fiktif. Putusan hakim yang menolak gugatan karena alasan kurangnya bukti menunjukkan lemahnya perlindungan terhadap kepastian hukum, karena akta simulasi yang substansinya cacat tetap memiliki kekuatan formil. Oleh sebab itu, diperlukan penegasan baik melalui pembaharuan regulasi maupun praktik peradilan yang lebih berkeadilan agar asas kepastian hukum dapat benar-benar terwujud dan memberikan perlindungan hukum bagi pihak yang menjadi korban dari perjanjian pura-pura atau simulasi.

VII. Daftar Pustaka

- Anshori, Abdul Ghofur. *Lembaga Kenotariatan Indonesia: Perspektif Hukum Dan Etika*. Yogyakarta: UII Press, 2009.
- Ariyani, Evi. *Hukum Perjanjian*. Salatiga: Penerbit Ombak, 2013.
- Dianti, Flora. "Tanggungjawab Notaris/Ppat Mengenai Akta Simulasi Yang Dibuatnya Ditinjau Dari Peraturan Perundang-Undangan." *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 9, no. 11 (2021): 2169-83.
- H.S., Salim. *Hukum Kontrak Teori Dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta: Sinar Grafika, 2003.
- Hadikusuma, Hilman. *Hukum Perjanjian Adat*. Bandung: Alumni, 1982.
- Hakim, Putri Hilaliatul Badria. "Implikasi Yuridis Akta Jual Beli Yang Dikategorikan Sebagai Akta Simulasi (Studi Kasus Putusan Pengadilan Tinggi Yogyakarta Nomor 126/ PDT/2018/PT YYK)." *Indonesian Notary* 2, no. 4 (2020): 26.
- Harsono, Boedi. *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Cetakan Kesembilan, Edisi Revisi*. Jakarta: Djambatan, 2003.
- Herlien, Budiono. "Ajaran Umum Hukum Perjanjian Dan

- Penerapannya Di Bidang Kenotariatan.” *Bandung: Citra Aditya* 200 (2010).
- Iftitah, Addien. “Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Membuat Akta Jual Beli Tanah Beserta Akibat Hukumnya.” *Lex Privatum* II, no. 3 (2014).
- Kamil Arasy, Billquis, and Sonyendah Retnaningsih. “Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Perikatan Perjanjian Jual Beli Yang Dibatalkan Dengan Perjanjian Di Bawah Tangan.” *Kertha Semaya: Journal Ilmu Hukum* 10, no. 4 (2022). <https://doi.org/10.24843/ks.2022.v10.i04.p14>.
- M. Yahya Harahap. *Segi-Segi Hukum Perjanjian*. Bandung: Alumni, 1986.
- Prasetyo, Ben Tri. “Penyalahgunaan Keadaan Sebagai Alasan Pembatalan Perjanjian.” *Jurnal Yuridika* 12, no. 1 (2019).
- Prawira, I. “Tanggung Jawab PPAT Terhadap Akta Jual Beli Tanah.” *Jurnal IUS Kajian Hukum Dan Keadilan* 4, no. 1 (2016).
- Prodjodikoro, Wirjono. *Hukum Perdata Tentang Persetujuan-Persetujuan Tertentu*. Bandung: Sumur Bandung, 1964.
- Santoso, Djohari, and Achmad Ali. *Hukum Perjanjian Indonesia*. Yogyakarta: Perpustakaan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia, 1989.
- Sarapi, Virgin Venlin, Putra Hutomo, and Mohamad Ismed. “Tanggung Jawab PPAT Dalam Akta Jual Beli Tanah Terkait Adanya Utang Piutang.” *Themis: Jurnal Ilmu Hukum* 2, no. 1 (2024). <https://doi.org/10.70437/themis.v2i1.864>.
- Sihombing, B. F. *Sistem Hukum PPAT Dalam Hukum Tanah Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group, 2019. <https://books.google.co.id/books?id=Kfu2DwAAQBAJ>.
- Sjaifurrachman, and Habib Adjie. *Aspek Pertanggungjawaban Notaris Dalam Pembuatan Akta*. Bandung: CV. Mandar Maju, 2011.
- Slamet, Sri Redjeki, and Heddy Kandou. “Ajaran Penyalahgunaan Keadaan (Misbruik Van Omstadigheden) Dalam Hukum Perjanjian Di Indonesia.” *Lex Journalica* 19, no. 9 (2022).
- Sudarmanto. *Pemalsuan Surat Dan Memasukkan Keterangan Palsu Ke Dalam Akta Autentik*. Surabaya: Mitra Ilmu, 2010.
- Suryodiningrat, R. M. *Perikatan-Perikatan Bersumber Perjanjian*. Bandung: Tarsito, 1996.

Wardhana, Edwin Zakaria. “Kewenangan Dan Kewajiban Notaris Dalam Kaitannya Dengan Perjanjian Simulasi.” *Jurnal Education and Development* 7, no. 4 (2019): 91.

Widya Kristianti, and Agus Nurudin. “Pertanggungjawaban Hukum PPAT Yang Menyalahgunakan Wewenang Dalam Pembuatan Akta Otentik (Studi Putusan Pengadilan Tinggi Bali Nomor 55/Pid/2017/PT DPS).” *Jurnal Akta Notaris* 1, no. 2 (2023). <https://doi.org/10.56444/aktanotaris.v1i2.396>.

Ucapan Terimakasih

Penulis menyampaikan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah memberikan dukungan dalam pelaksanaan penelitian dan penulisan artikel ini. Apresiasi khusus disampaikan kepada para informan dan tokoh adat Mandar atas keterbukaan dan kontribusi pengetahuan yang sangat berharga. Penulis juga berterima kasih kepada institusi afiliasi atas dukungan akademik dan fasilitas penelitian, serta kepada para reviewer anonim atas masukan konstruktif yang membantu meningkatkan kualitas naskah ini. Segala kekurangan yang masih terdapat dalam artikel ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab penulis.

Informasi Pendanaan

Penelitian ini didanai secara mandiri oleh penulis.

Pernyataan Benturan Kepentingan

Para penulis menyatakan bahwa **tidak terdapat benturan kepentingan** dalam publikasi artikel ini.

Pernyataan Etika Publikasi dan Orisinalitas

Para penulis menegaskan bahwa penelitian ini merupakan karya yang sepenuhnya orisinal. Naskah ini belum pernah dipublikasikan, baik dalam bentuk cetak, daring, maupun media lainnya, serta tidak sedang diajukan ke jurnal lain untuk proses penelaahan. Seluruh sumber yang dicantumkan dalam daftar pustaka telah ditulis sesuai dengan kaidah dan etika sitasi akademik yang berlaku.

*This page intentionally
left blank*