

Quo Vadis Penggunaan Diskresi dalam Penyelenggaraan Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Muhammad Farid Alwajdi¹

¹ Fakultas Hukum Universitas Ahmad Dahlan, Email: muhammad.farid@law.uad.ac.id

Abstrak

Latar belakang penelitian penelitian ini adalah penyelenggaraan ujian PPAT. Panitia ujian selaku penyelenggara ujian menggunakan diskresi untuk menentukan kelulusan peserta ujian. Penggunaan diskresi oleh setiap pejabat publik sudah seharusnya tidak boleh melampaui batas yang berakibat pada penyalahgunaan wewenang. Oleh sebab penelitian ini bertujuan untuk menjawab kedudukan panitia ujian PPAT dalam penyelenggaraan ujian dan menjawab apakah diskresi yang dilakukan oleh panitia ujian dapat dibenarkan secara hukum. Metode yang digunakan dalam penelitian ini ialah yuridis normatif dengan analisis secara deskriptif kualitatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa panitia ujian selaku penyelenggara pemerintahan mempunyai kewenangan untuk melakukan diskresi namun diskresi yang dilakukan oleh panitia hanya dapat dibenarkan sepanjang terkait dengan penentuan nilai ambang batas minimal (passing grade). Diskresi yang bertujuan untuk mengatur kelulusan berdasarkan rangking kuota tidak dapat dibenarkan secara hukum.

Kata-kata kunci : Ujian PPAT; Diskresi; Rangking Kuota

Abstract

The background of this research is the implementation of the PPAT exam. The examination committee as the exam organizer uses discretion to determine whether the exam participant will pass. The use of discretion by any public official should not exceed the limits resulting in abuse of authority. Therefore, this research aims to answer the position of the PPAT examination committee in administering the exam and whether the discretion exercised by the examination committee can be legally justified. The method used in this research is normative juridical with descriptive qualitative analysis. The research results show that the examination committee as a government administrator has the authority to exercise discretion, but the discretion exercised by the committee can only be justified as long as it is related to determining the minimum threshold score (passing grade). Discretion aimed at regulating graduation based on quota ranking cannot be legally justified

Keywords: UUAP, Factual Actions, Administrative Justice

Pendahuluan

Dalam rangka memberikan kepastian hukum atas kepemilikan tanah di Indonesia Pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah. Tujuan Pendaftaran Tanah disebutkan dalam Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24/1997) ialah memberikan kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah

susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan (Pasal 3 huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah). Salah satu pejabat yang diberikan kewenangan oleh pemerintah untuk membantu penyelenggaraan pendaftaran tanah ialah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peran PPAT sebagai pejabat yang dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi para pihak dalam membuat akta (Julyano, Mario & Yulistyawan, 2019). Data dari Kementerian ATR/BPN jumlah PPAT di Indonesia saat ini 22.183 yang tersebar di berbagai wilayah Indonesia (ATR/BPN, 2024). Jumlah tersebut akan semakin bertambah seiring dengan jumlah lulusan dari Magister Kenotariatan dan program pendidikan khusus PPAT yang siap untuk segera diangkat menjadi PPAT baru.

Menurut Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 37/1998) esensi keberadaan PPAT adalah membuat alat bukti tertulis mengenai perbuatan hukum tertentu yang menjadi dasar kepemilikan hak atas tanah ataupun hak milik atas satuan rumah susun seseorang. Perbuatan hukum tertentu yang dimaksud meliputi (Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, 1997): (a) jual beli; (b) tukar menukar; (c) hibah; (d) pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); (e) pembagian hak bersama; (f) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik; (g) pemberian Hak Tanggungan; dan pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Dalam rangka tercapainya tugas-tugas tersebut di atas seorang yang akan diangkat menjadi PPAT harus memenuhi syarat-syarat tertentu. Syarat-syarat tertentu tersebut dituangkan dalam Pasal 6 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP 24/2016) yaitu: (a) warga negara Indonesia; (b) berusia paling rendah 22 tahun; (c) berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat; (d) tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 tahun atau lebih; (e) sehat jasmani dan rohani; (f) berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; (g) lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; dan (h) telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

Salah satu tahapan yang disebutkan di atas yang wajib dijalani calon PPAT supaya dapat diangkat menjadi PPAT adalah mengikuti ujian yang diselenggarakan oleh Kementerian ATR/BPN. Ujian PPAT merupakan mekanisme untuk mengetahui kompetensi seseorang calon PPAT. Dalam konteks negara hukum prinsip yang harus dipegang dalam setiap penyelenggaraan kegiatan

pemerintah ialah harus ada dasar hukumnya (*due process of law*) (Ashiddiqie, 2021), termasuk dalam hal ini penyelenggaraan Ujian PPAT. Saat ini, penyelenggaraan ujian PPAT diatur dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2018 tentang Tata Cara Ujian, Magang, Pengangkatan, Pengangkatan Kembali dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Permen ATR/BPN 20/2018). Seiring berjalannya waktu dalam pelaksanaannya ujian PPAT sekarang terdapat pihak-pihak yang mempersoalkan mekanisme penentuan kelulusan ujian(Ananda, 2023).

Persoalan tersebut terjadi karena pengaturan kelulusan ujian yang berubah-ubah. Sebagai contoh pada tahun 2016, peserta dinyatakan lulus jika memenuhi nilai *passing grade* saja(NNP, 2016). Namun, pada tahun 2022 terjadi perubahan kriteria kelulusan. Peserta ujian tidak hanya diwajibkan memenuhi *passing grade* namun juga harus mendapatkan rangking kuota di daerah yang dipilih(ATR/BPN, 2022). Ketidakkonsistenan penentuan kriteria kelulusan membuat bingung bagi peserta ujian PPAT.

Praktik yang terjadi selama ini ialah kewenangan panitia ujian dalam menentukan kriteria kelulusan dimaknai secara lebih luas dari pada sekedar menentukan nilai *passing grade* namun juga panitia ujian melakukan pengaturan jumlah formasi tempat kedudukan PPAT. Pertanyaannya adalah apakah panitia ujian berwenang mengatur jumlah formasi tempat kedudukan PPAT? Apabila merujuk pada beberapa tahun perjalanan historis pengaturan ujian PPAT dari tahun 2016 sampai saat ini (2025) maka terdapat 3 (tiga) pengaturan, yaitu: Permen ATR/BPN 31/2016 yang kemudian dicabut dengan Permen ATR/BPN 10/2017. Permen ATR/BPN 10/2017 juga dicabut dan digantikan dengan Permen ATR/BPN 20/2018. Ada benang merah yang jelas dari perjalanan historis pengaturan tersebut yaitu tidak pernah secara rinci menentukan kriteria kelulusan.

Oleh sebab itu, kriteria kelulusan ujian PPAT selama ini ditentukan oleh Panitia Pelaksana Ujian PPAT selaku penyelenggara ujian. Mulai dari Permen ATR/BPN 31/2016, Permen ATR/BPN 10/2017 sampai yang terakhir Permen ATR/BPN 20/2018 hanya mengatur mengenai materi-materi apa saja yang diujikan dalam soal ujian namun tidak sampai mengatur mengenai kriteria kelulusan, misalnya terkait *passing grade* atau rangking kuota. Dengan demikian dapat diartikan panitia ujian PPAT melakukan diskresi untuk menentukan kriteria kelulusan. Pertanyaan lebih lanjut adalah apakah diskresi yang dilakukan oleh panitia dapat dibenarkan secara hukum. Oleh sebab itu, penelitian ini akan menjawab 2 (dua) hal: (1) bagaimanakah kedudukan panitia ujian PPAT dalam rangka penyelenggaraan ujian PPAT; dan (2) apakah diskresi yang dilakukan oleh Panitia Penyelenggara Ujian PPAT dapat dibenarkan.

Metode

Penelitian ini menggunakan metode penelitian hukum normatif (Soerjono Soekanto, 2015). Penelitian diolah dengan pendekatan deskriptif kualitatif dengan studi dokumentasi. Dengan cara demikian maka proses penelitian ini dimulai dari mengumpulkan data-data yang mengikat dan relevan untuk selanjutnya diambil

kesimpulan. Data dalam penelitian ini menggunakan data sekunder. Data sekunder ini dapat digolongkan menjadi 3 (tiga) bahan hukum dari sudut kekuatan mengikatnya(Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, 2015), yaitu: (a) bahan hukum primer atau bahan-bahan yang mengikat, dalam konteks penelitian ini bahan primer yang yang digunakan adalah segala peraturan berkaitan dengan PPAT dan aturan mengenai administrasi pemerintahan; (b) bahan hukum sekunder(Marzuki, 2019) yaitu semua publikasi tentang hukum yang bukan dokumen resmi hukum seperti hasil-hasil penelitian dan doktrin-doktrin yang dikembangkan oleh pakar hukum; (c) bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder contohnya: Kamus Besar Bahasa Indonesia.

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan Panitia Ujian PPAT dalam Penyelenggaraan Ujian PPAT

Melalui Pasal 1 angka 1 PP 37/1998 jo. PP 24/2016 PPAT didefinisikan sebagai 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. Tugas pokok PPAT sebagaimana tertuang dalam Pasal 2 ayat (1) PP 37/1998 ialah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Perbuatan hukum tertentu tersebut terdiri dari(Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, 1997): (a) jual beli; (b) tukar menukar; (c) hibah; (d) pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); (e) pembagian hak bersama; (f) pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik; (g) pemberian Hak Tanggungan; dan (h) pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan. Melihat jenis-jenis perbuatan hukum yang dapat dilakukan oleh PPAT termasuk kategori pemeliharaan data hak atas tanah bukan merupakan pendaftaran pertama kali hak atas tanah. Ciri dari aktivitas pemeliharaan data ialah data-data yang dihimpun, baik data yuridis maupun data fisik sudah ada di kantor pertanahan.

Pelaksanaan tugas PPAT tersebut harus dilakukan dengan profesional dan bertanggung jawab demi terwujudnya kepastian hukum sebagai tujuan dari kegiatan pendaftaran tanah. Oleh sebab itu pemerintah perlu menetapkan syarat-syarat tertentu untuk menjadi PPAT. Syarat-syarat tersebut disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) PP 24/2016, yaitu:

- a) warga negara Indonesia;
- b) berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- c) berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d) tidak pernah dijatuhi pidana berdasarkan putusan pengadilan yang

telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;

- e) sehat jasmani dan rohani;
- f) berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
- g) lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; dan
- h) telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

Salah satu syarat di atas yang menjadi rumusan masalah dalam penelitian ini ialah terkait dengan pelaksanaan ujian PPAT. Aturan teknis pelaksanaan ujian PPAT diserahkan kepada kementerian ATR/BPN yang saat tulisan ini dibuat yang sedang berlaku adalah Permen ATR/BPN 20/2018. Penyelenggara ujian PPAT ialah Menteri *c.q* Direktur Jenderal *c.q* Panitia Pelaksana Ujian (Pasal 4 ayat (1), (2) dan (3) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Cara Ujian, Magang, Pengangkatan, Pengangkatan Kembali, dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, 2018). Adapun materi yang diujikan menurut Pasal 11 ayat (1) Permen *a quo* meliputi:

- a) Organisasi kelembagaan kementerian;
- b) Hukum pertanahan nasional;
- c) Hak tanah dan pendaftaran tanah;
- d) Peraturan jabatan pppt;
- e) Pembuatan akta pppt; dan
- f) Kode etik profesi pppt.

Materi-materi yang diujikan di atas dilihat dari pelaksanaan tugas PPAT cukup relevan sehingga dapat diartikan peserta ujian yang mampu menjawab soal-soal dari materi tersebut layak untuk menjadi PPAT. Permen ATR/BPN 20/2018 tentunya tidak sampai menjabarkan secara rinci detail soal-soal yang akan diujikan karena itu melalui Pasal 11 ayat (3) Permen *a quo* panitia diberikan kewenangan untuk membuat soal-soal ujian berdasarkan materi ujian tersebut. Setelah ujian dilaksanakan maka tahap selanjutnya ialah pengumuman kelulusan. Pada tahap pengumuman kelulusan Permen ATR/BPN 20/2018 tidak menentukan kriteria apa yang disebut lulus. Dengan demikian terjadi kekosongan hukum (*rechts vacuum*) sehingga panitia ujian menentukan sendiri kriteria kelulusan dengan kata lain panitia ujian PPAT menggunakan diskresi (Nugroho, 2019).

Penggunaan Prinsip Diskresi oleh Panitia Penyelenggaraan Ujian PPAT

Pertanyaan lebih lanjut adalah apakah panitia penyelenggara ujian PPAT dapat melakukan diskresi terkait kualifikasi kelulusan peserta. Pasal 1 angka 9 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (UU

30/2014) mengartikan diskresi sebagai keputusan dan/atau tindakan yang ditetapkan dan/atau dilaksanakan oleh pejabat pemerintahan untuk mengatasi persoalan konkret yang dihadapi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam hal peraturan perundang-undangan uang memberikan pilihan, tidak mengatur, tidak lengkap atau tidak jelas, dan/atau adanya stagnasi pemerintahan. Diskresi merupakan kebebasan untuk memilih tindakan yang paling sesuai dalam situasi tertentu(Paskalino Dadi et al., 2024).

Berdasarkan UU 30/2014 subyek pemegang diskresi adalah pejabat pemerintahan. Ketua Panitia Pelaksana Ujian PPAT pada tahun 2022 ialah Direktur Pengaturan Tanah Komunal, Hubungan Kelembagaan dan PPAT (Pengumuman Nomor 1/Peng-400.20.HR.03/X/202200.20.HR.03/XI/2022 Tentang Pendaftaran Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah Tahun 2022, 2022). Dari poin ini dapat dikatakan selaku pejabat pemerintahan maka ketua panitia Ujian PPAT berwenang pula melakukan diskresi. Sebelum menjawab lebih lanjut apakah diskresi yang dikeluarkan oleh panitia ujian PPAT dapat dibenarkan terlebih dahulu akan ditampilkan tabel kewenangan-kewenangan apa saja yang dimiliki oleh Panitia Ujian PPAT berdasarkan Permen ATR/BPN 20/2018.

Tabel. 1 Jenis Kewenangan Panitia Ujian PPAT

Jenis Kewenangan	Dasar Hukum Permen ATR/BPN 20/2018
Pengumuman Pendaftaran Ujian melalui situs web Kementerian.	Pasal 7 ayat (1)
Menerima dokumen pendaftaran ujian yang berupa syarat administrasi peserta ujian PPAT.	Pasal 8 ayat (3)
Panitia Ujian melakukan seleksi administrasi dengan cara memeriksa kelengkapan berkas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Permen <i>a quo</i> .	Pasal 9 ayat (1)
Panitia Ujian menentukan lulus tidaknya seorang calon peserta berdasarkan seleksi administrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) Permen <i>a quo</i> .	Pasal 9 ayat (2)
Panitia Ujian PPAT mengumumkan peserta yang lulus seleksi administrasi.	Pasal 9 ayat (3)
Panitia Ujian menyiapkan bahan materi ujian.	Pasal 11 ayat (3)

Panitia Ujian mengumumkan Peserta yang dinyatakan lulus ujian.	Pasal 12 ayat (1)
--	-------------------

Sumber: Permen ATR/BPN 20/2018, diolah penulis.

Selanjutnya menjawab diskresi yang dilakukan oleh Panitia Ujian PPAT. Secara teori diskresi (*freies ermessen*) merupakan keputusan dari seorang pejabat administrasi negara untuk mengambil keputusan berdasarkan kebebasan/pendapatnya sendiri dengan batasan tidak bertentangan dengan legalit(Munaf, 2016). Diskresi (*freies ermessen*) ini dalam negara modern saat ini sudah menjadi kebutuhan untuk mempercepat tujuan mencapai kesejahteraan umum(Safudin, 2020). Melalui diskresi inilah pemerintah dikonsepkan sebagai pengembang tanggung jawab utama dalam penyelenggaraan negara, hal ini dikarenakan pemerintah dituntut untuk selalu hadir dalam kondisi apapun yang dihadapi rakyat(Irwansyah, 2021). Penggunaan diskresi ini dalam pemerintahan ada beberapa bentuk, seperti: peraturan, pedoman, pengumuman, surat edaran dan lain-lain(Philipus M. Hadjon, 2008). Bentuk-bentuk diskresi yang dapat diambil oleh pejabat pemerintahan meliputi:

- a) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang memberikan suatu pilihan keputusan dan/atau tindakan;
- b) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak mengatur;
- c) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena peraturan perundang-undangan tidak lengkap atau tidak jelas; dan
- d) Pengambilan keputusan dan/atau tindakan karena adanya stagnasi pemerintahan guna kepentingan yang lebih luas.

Terkait syarat-syarat diskresi UU 30/2014 mengalami perubahan pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2023 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2022 tentang Cipta Kerja menjadi Undang-Undang (UU 6/2023). Pada pasal 24 UU 30/2014 jo. UU 6/2023 dinyatakan syarat bagi pejabat pemerintahan untuk menggunakan diskresi yaitu:

- a) Sesuai dengan tujuan diskresi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2);
- b) Sesuai dengan AUPB;
- c) Berdasarkan alasan-alasan yang objektif
- d) Tidak menimbulkan konflik kepentingan; dan
- e) Dilakukan dengan itikad baik.

Syarat pada pasal 24 UU Administrasi Pemerintahan (AP) merupakan syarat kumulatif karena penggunaan kata hubung “dan”. Kembali pada penyelenggaraan ujian PPAT, praktik yang terjadi selama ini ialah panitia ujian menentukan sendiri

makna kelulusan. Seorang calon peserta ujian PPAT dapat disebut lulus apabila memenuhi 2 (dua) kriteria sebagai berikut:(ATR/BPN, 2023)

- a) Memenuhi nilai minimal ambang batas (*passing grade*), yaitu minimal 80; dan
- b) Memenuhi rangking kuota tempat kedudukan yang dipilih.

Syarat tersebut diterapkan secara kumulatif oleh panitia pelaksana Ujian PPAT Tahun 2022 untuk dapat disebut lulus. Penentuan kriteria tersebut tidak ditemukan dalam Permen ATR/BPN 20/2018 sebagai dasar pelaksana penyelenggaraan Ujian PPAT. Dengan kata lain panitia ujian PPAT telah melakukan diskresi dalam menentukan makna lulus.

Pertanyaan selanjutnya adalah apakah kriteria harus memenuhi nilai ambang batas (*passing grade*) dan memenuhi rangking kuota yang dibuat oleh panitia di atas dapat menjadi diskresi yang dapat dibenarkan. Diskresi yang dibuat oleh panitia ujian PPAT bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum yang pada Permen ATR/BPN 20/2018 tidak diatur, yaitu terkait tidak diaturnya kriteria kelulusan ketika seseorang sudah menjawab materi-materi ujian seperti: (a) organisasi kelembagaan kementerian; (b) hukum pertanahan nasional; (c) hak tanah dan pendaftaran tanah; (d) peraturan jabatan PPAT (e) pembuatan akta PPAT; dan (f) kode etik PPAT. Oleh sebab itu adanya kriteria nilai minimal yang dalam hal ini panitia membuat nilai minimal ambang batas (*passing grade*) cukup relevan untuk mengisi kekosongan hukum yang ada.

Selanjutnya terkait dengan kriteria kelulusan yang wajib mendapatkan rangking kuota kiranya perlu untuk ditinjau lebih dalam. Rangking biasanya digunakan untuk memberikan urutan penilaian berdasarkan kriteria tertentu. Menurut penjelasan dari panitia ujian yang dimaksud dari rangking kuota diilustrasikan sebagai berikut:(Ruhulessin, 2023) jika seseorang memperoleh nilai ≥ 80 (lulus *passing grade*) namun dia mendapatkan rangking 11 di kabupaten/kota yang dipilih sedangkan hanya ada 10 kuota yang terdapat di kabupaten/kota tersebut, maka peserta tadi dinyatakan tidak lulus. Penggunaan rangking kuota biasanya bertujuan untuk mengetahui siapa yang terbaik. Namun, penyelenggaraan Ujian menurut Permen ATR/BPN 20/2018 bukanlah untuk mencari kandidat terbaik. Penyelenggaraan Ujian PPAT bertujuan untuk mengukur kompetensi minimal minimal seseorang dikatakan siap menjadi PPAT.

Oleh sebab itu, penggunaan kriteria rangking kuota dalam menentukan kelulusan dapat dikatakan tidak sesuai tujuan diskresi sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 22 ayat (2) huruf b UU 30/2014 jo. UU 6/2023 yang bertujuan untuk mengisi kekosongan hukum. Implikasi dari penggunaan diskresi tersebut dapat dikategorikan mencampuradukkan kewenangan karena tidak sesuai dengan tujuan penggunaan diskresi. Penggunaan diskresi yang masuk kategori mencampuradukkan wewenang ialah produk dari diskresi tersebut dapat dibatalkan(Pasal 31 ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, 2014).

Penggunaan diskresi oleh Panitia Ujian PPAT semakin menimbulkan

polemik ketika panitia ujian PPAT mengeluarkan surat keterangan memperoleh nilai di atas ambang batas minimal ujian PPAT 2022 (SK Ambang Batas)(ATR/BPN, 2023). SK Ambang Batas merupakan jawaban dari Kementerian ATR/BPN untuk menanggapi adanya tuntutan dari peserta yang meminta Surat Keterangan Lulus karena nilai ujian sudah memenuhi *passing grade* namun tidak mendapatkan rangking kuota di tempat kedudukan yang dipilih.

Keberadaan SK Ambang Batas ini bertentangan dengan Pasal 1 angka 3 *jo*. Pasal 12 Permen ATR/BPN 20/2018. Pasal 1 angka 3 Permen *a quo* menyebutkan bahwa ujian PPAT yang selanjutnya disebut ujian adalah mekanisme untuk mengetahui kompetensi dan memperoleh surat keterangan lulus ujian. Pasal 12 ayat (1) Permen *a quo* : panitia pelaksana ujian mengumumkan Peserta yang dinyatakan lulus ujian sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 huruf e melalui web kementerian. Pasal 12 ayat (2) Permen *a quo*: peserta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diberikan Surat Keterangan Lulus Ujian sebagai syarat Pengangkatan PPAT yang berlaku selama 5 (lima) tahun. Pasal 12 ayat (3) menyebutkan: apabila dalam jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (2), peserta yang telah lulus ujian tidak mengajukan permohonan pengangkatan PPAT, maka peserta dimaksud wajib mengikuti ujian kembali.

Dari Konstruksi Pasal 1 angka 3 *jo*. Pasal 12 ayat (1), (2) dan (3) Permen *a quo* dapat disimpulkan bahwa sebenarnya Permen *a quo* menghendaki seseorang yang sudah lulus ujian harus segera diberikan Surat Keterangan Lulus (SKL), bukan justru diberikan SK Ambang Batas. Selanjutnya menjawab persoalan SK Ambang Batas yang dapat disamakan dengan SKL. Berdasarkan pengumuman nomor 6/Peng-400.18.HR.03/IV/2023 tentang Pemberian Surat Keterangan Memperoleh Nilai di Atas Ambang Batas Minimal Ujian PPAT Tahun 2022, SK Ambang Batas mempunyai poin-poin sebagai berikut:

- a) Surat keterangan berlaku dalam jangka waktu 2 (dua) tahun sejak tanggal ditetapkan dan dapat digunakan dengan cara mendaftarkan pada aplikasi pendaftaran Ujian PPAT yang ditentukan oleh Kementerian ATR/BPN.
- b) Nilai yang tercantum dalam Surat Keterangan sebagaimana pada angka 1, hanya berlaku 1 (satu) kali untuk memilih Kabupaten/Kota tempat kedudukan PPAT pada saat penyelenggaraan Ujian PPAT.
- c) Nilai tersebut akan berkompetisi dengan nilai peserta ujian lainnya guna memilih tempat kedudukan PPAT pada Kabupaten/Kota yang ditentukan.
- d) Pemegang Surat Keterangan ini pada saat pendaftaran tidak perlu mengikuti pelaksanaan Ujian PPAT.
- e) Surat Keterangan ini dinyatakan tidak berlaku apabila: (a) Tidak digunakan dalam jangka waktu 2 (dua) tahun; (b) Yang bersangkutan memilih mengikuti Ujian PPAT tanpa menggunakan Surat Keterangan

Sementara itu, SKL merupakan konsekuensi logis dari seseorang yang lulus ujian (Pasal 1 angkat 3 Permen ATR/BPN Nomor 20 Tahun 2018). Dengan

demikian jelas bahwa dalam pelaksanaan ujian PPAT konsekuensi yang dapat diterima oleh peserta hanya 2 (dua) jenis, yaitu: (1) lulus (mendapatkan SKL) dan (2) tidak lulus (tidak mendapatkan SKL). Peserta yang mendapatkan SKL dapat menggunakan SKL tersebut sebagai syarat pengangkatan jabatan PPAT, sedangkan SK Ambang Batas tidak dapat digunakan langsung sebagai syarat pengangkatan PPAT, bahkan SK Ambang Batas tidak diatur dalam Permen ATR/BPN 20/2018.

Polemik penggunaan diskresi di atas tidak seharusnya terjadi apabila pemerintah konsisten dengan maksud dan tujuan perubahan peraturan dari PP 37/1998 ke PP 24/2016. Perlu diketahui salah satu perubahan yang diatur dalam PP 37/1998 ke PP 24/2016 ialah terkait pengaturan jumlah formasi PPAT. Pada PP 37/1998 disebut beberapa pengaturan mengenai formasi PPAT sedangkan pada PP 24/2016 seluruh pengaturan berkaitan dengan formasi dihapuskan. Berikut tabel perbandingan pasal pengaturan mengenai formasi pada PP 37/1998 ke PP 24/2016:

Tabel 2. Perbandingan Pengaturan Formasi PPAT pada PP 37/1998 dan PP 24/2016

PP 37/1998	PP 24/2016
Pasal 1 angka 7: Formasi PPAT adalah jumlah maksimum PPAT yang diperbolehkan dalam satu satuan daerah kerja PPAT	Pasal II angka 5: Semua ketentuan mengenai formasi sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan peraturan pelaksanaannya, dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.
Pasal 9: PPAT yang berhenti menjabat sebagai PPAT karena diangkat dan mengangkat sumpah jabatan Notaris di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain dari pada daerah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c dapat diangkat kembali menjadi PPAT dengan wilayah kerja Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II tempat kedudukannya sebagai Notaris, apabila formasi PPAT untuk daerah kerja tersebut belum penuh.	
Pasal 10 ayat (4): PPAT yang berhenti atas permintaan sendiri dapat diangkat kembali menjadi PPAT untuk daerah kerja lain dari pada daerah kerjanya semula, apabila formasi PPAT untuk daerah kerja tersebut belum penuh.	
Pasal 14 ayat (1): Formasi PPAT ditetapkan oleh Menteri	
Pasal 14 ayat (2): Apabila formasi PPAT	

untuk suatu daerah kerja PPAT sudah terpenuhi, maka Menteri menetapkan wilayah tersebut tertutup untuk pengangkatan PPAT.

Pasal 34 ayat (2): PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat diangkat menjadi PPAT di daerah letak tempat kedudukannya sebagai Notaris apabila formasi PPAT untuk daerah tersebut masih tersedia.

Sumber: PP 37/1998 dan PP 24/2016, diolah penulis.

Melihat maksud dan tujuan perubahan tersebut, maka arah dari pengaturan PP 24/2016 sepanjang terkait formasi mengindikasikan pemerintah tidak ingin lagi ada batasan formasi kedudukan dalam pengangkatan PPAT sebagaimana diatur dalam PP 37/1998. Pada awal implementasi PP 24/2016 yaitu pada tahun 2016 saat diselenggarakan ujian tiap peserta ujian bebas memilih tempat kedudukan manapun tanpa perlu ada syarat ranking kuota. Syarat yang ada pada waktu itu cuman satu yaitu terpenuhinya angka standar minimal (*passing grade*)(NNP, 2016).

Hal tersebut ditambah dengan adanya pengaturan bahwa apabila sudah dinyatakan lulus ujian dan dalam waktu tertentu tidak mengajukan pengangkatan maka kelulusan tersebut dinyatakan tidak berlaku. Apabila logika ini diterima maka dengan adanya pencabutan secara tegas pengaturan formasi pada PP 24/2016 seharusnya menjadikan panitia ujian PPAT tidak berwenang menentukan formasi PPAT. Penggunaan diskresi yang terlalu luas oleh panitia Ujian PPAT ini berakibat penyalahgunaan kekuasaan (*abuse of power*). Pemerintah dalam hal ini Kementerian ATR/BPN sebaiknya kembali kepada maksud tujuan PP 24/2016 yaitu tidak perlu lagi mengatur ranking kuota sebagai syarat kelulusan ujian PPAT.

Pandangan bahwa pemerintahan seharusnya tidak membatasi formasi PPAT, jika ditinjau dari sudut pandang pemerintah sebenarnya lebih banyak manfaatnya. Manfaat pemerintah atas keberadaan PPAT yaitu:

- a) Keberadaan PPAT adalah untuk membantu sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang merupakan kewajiban pemerintah yaitu dalam hal membuat akta autentik bukti telah dilaksanakannya perbuatan hukum tertentu di masyarakat. Tanpa adanya PPAT tentunya pemerintah akan kesulitan untuk membuktikan telah terjadi peralihan hak yang mempunyai pembuktian sempurna seperti akta autentik.
- b) Keberadaan PPAT tidak pernah membebani anggaran negara. Pemerintahan tidak perlu membayar gaji PPAT dalam melaksanakan tugasnya, justru semakin banyak PPAT di suatu daerah dapat meningkatkan peranan PPAT

untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat atas pendaftaran tanah.

- c) PPAT membantu pemerintah dari sisi penerimaan pajak, perlu diketahui bahwa rezim pajak peralihan hak atas tanah mewajibkan para pihak untuk membayarkan pajak terlebih dahulu sebelum dilaksanakan penandatanganan dihadapan PPAT. Biasanya para pihak meminta PPAT untuk membantu urusan pajak mulai dari pembayaran sampai dalam tahap validasi pajak.

Beberapa poin penjabaran manfaat atas keberadaan PPAT menjadi bukti bahwa pemerintahlah yang harus berterima kasih kepada PPAT bukan justru membuat aturan-aturan yang mempersulit pengangkatan PPAT. Oleh sebab itu, sudah seharusnya Panitia Ujian PPAT tidak perlu menentukan formasi dalam pelaksanaan Ujian PPAT. Konsekuensi jika formasi dihapuskan maka panitia tidak perlu menetapkan rangking kuota sebagaimana praktik yang terjadi selama ini. Panitia cukup menyiapkan soal ujian dan menentukan nilai kelulusan (*passing grade*).

Simpulan

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan sebagai berikut: Pertama, panitia ujian PPAT menggunakan kewenangan diskresi dalam menentukan kelulusan peserta Ujian PPAT. Kedua, diskresi yang digunakan oleh panitia ujian PPAT dalam menentukan kelulusan dapat dibenarkan sepanjang mengatur nilai ambang batas minimal (*passing grade*) yang digunakan untuk mengukur kemampuan peserta dalam menjawab materi-materi ujian PPAT sebagaimana maksud Pasal 11 ayat (2) Permen ATR/BPN 20/2018. Namun, diskresi untuk mengatur rangking kuota tidak dapat dibenarkan karena tidak sesuai dengan tujuan diskresi itu sendiri. Lebih lanjut apabila dilihat dari kacamata politik hukum perubahan PP 24/37/1998 ke PP 24/2016 yang mencabut pengaturan formasi kedudukan PPAT maka sudah seharusnya panitia ujian PPAT tidak menggunakan rangking kuota sebagai dasar penentuan kelulusan.

Daftar Rujukan

Ananda, P. (2023). *Calon PPAT Berdemo Tuntut Penerbitan Surat Keterangan Lulus*. Media Indonesia. <https://mediaindonesia.com/humaniora/565456/calon-ppat-berdemo-tuntut-penerbitan-surat-keterangan-lulus>

Ashiddiqie, J. (2021). Konstitusi Dan Konstitutionalisme Indonesia. In *Sinar Grafika*. Sinar Grafika.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Cara Ujian, Magang, Pengangkatan, Pengangkatan Kembali, dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, (2018).

Pengumuman Nomor 1/Peng-400.20.HR.03/X/202200.20.HR.03/XI/2022 Tentang Pendaftaran Ujian Pejabat Pembuat Akta Tanah Tahun 2022, (2022).

ATR/BPN. (2022). Pengumuman Penetapan Kelulusan Peserta Ujian PPAT Tahun 2022.
https://www.atrbpn.go.id/cms/assets/upload/kantor_1/announcements/files/20221202204556.pdf

ATR/BPN. (2023). Pengumuman NOMOR 6/Peng-400.18.HR.03/IV/2023 Tentang Pemberian Surat Keterangan Memperoleh Nilai di Atas Ambang Batas Minimal Ujian PPAT Tahun 2022. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional RI.

ATR/BPN. (2024). Daftar PPAT. ATRBPN.
<https://intranet.atrbpn.go.id/modulWebsite/daftarPPAT.html>

Irwansyah. (2021). Refleksi Hukum Indonesia. Mirra Buana Media.

Julyano, Mario & Yulistyawan, A. Y. (2019). PEMAHAMAN TERHADAP ASAS KEPASTIAN HUKUM MELALUI KONSTRUKSI PENALARAN POSITIVISME HUKUM. JURNAL CREPIDO, Jurnal Mengenai Dasar-Dasar Pemikiran Hukum: Filsafat Dan Ilmu Hukum, 01(01), 13-22.
<https://ejournal2.undip.ac.id/index.php/crepido/>

Marzuki, P. M. (2019). Penelitian Hukum. Prenada Media Group.

Munaf, Y. (2016). Hukum Administrasi Negara. Marpoyan Tujuh Publishing.

NNP. (2016). Resmi Digelar, Ujian PPAT 'Patok' Passing Grade Minimal 7.
<https://www.hukumonline.com/berita/a/resmi-digelar--ujian-ppat-patok-passing-grade-minimal-7-lt581f3ea261c75/>

Nugroho, L. (2019). Tahun Ini Hanya Nilai 80 Yang Bisa Lulus Ujian PPAT. Sofyan Djalil di Bukber Iluni FHUI. Youtube.
<https://www.youtube.com/watch?v=ibr3ECkNcFU>

Paskalino Dadi, A. F., Jiwantara, F. A., Putra, I., Lubis, A. F., Budianto, H., Penelitian, A., Kunci, K., Diskresi, K., & Negara, H. A. (2024). Kebijakan Diskresi dalam Pemerintahan Perspektif Hukum Administrasi Negara Discretionary Policy in Government Legal Perspective Of State Administration. J Jurnal Kolaboratif Sains, 7(10), 3807-3811.
<https://doi.org/10.56338/jks.v7i10.6288>

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan, (2014).

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pub. L. No. Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997 (1997).

Philipus M. Hadjon, D. (2008). Pengantar Hukum Administrasi Indonesia. Gadjah Mada University Press.

Ruhulessin, M. F. (2023). Peserta Lulus PPAT Mengaku Belum Terima Sertifikat, Ini Kata Kementerian ATR/BPN Peserta Lulus PPAT Mengaku Belum Terima Sertifikat, Ini Kata Kementerian ATR/BPN. Kompas.Com.

<https://www.kompas.com/properti/read/2023/03/27/093000921/peserta-lulus-ppat-mengaku-belum-terima-sertifikat-ini-kata-kementerian>

Safudin, E. (2020). Politik Hukum Diskresi di Indonesia: Analisis Terhadap Pembagian Kekuasaan Antara Pemerintah dan Legislatif. *Kodifikasi: Jurnal Penelitian Islam*, 14(01), 147-170. <https://doi.org/10.21154/kodifikasi.v14i1.1993>

Soerjono Soekanto. (2015). Pengantar Penelitian Hukum. Universitas Indonesia.

Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji. (2015). Penulisan Hukum Normatif: Suatu Tinjauan Singkat. Raja Grafindo Persada.