

**Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pembuatan Akta Otentik**

**Teresia Din<sup>1\*</sup>, Lilik Mulyadi<sup>2</sup>, Udin Narsudin<sup>3</sup>**

<sup>1</sup>Universitas Jayabaya Jakarta

<sup>2</sup>Universitas Jayabaya Jakarta

<sup>3</sup>Universitas Jayabaya Jakarta

ARTICLE INFO	ABSTRACT
<p><b>Keywords :</b> <i>Criminal Offence</i> <i>Normative Judgement</i> <i>Land Deed Official</i></p> <hr/> <p>*Corresponding author E-mail addresses: <a href="mailto:Tere@gmail.com">Tere@gmail.com</a> <a href="http://dx.doi.org/10.31479/jphl.v10i2">http://dx.doi.org/10.31479/jphl.v10i2</a></p> <p>Jurnal Penelitian Hukum Legalitas Volume 10 Nomor 2 Agustus 2016 - Januari 2017 ISSN. 1411-8564 hh. 117-138 ©2015. This is an open access article under CC BY NC-SA license (<a href="https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/">https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/</a>)</p>	<p><i>A PPAT (Land Deed Official) as the public official is vested with the specific authority to draw up a deed, where the said deed is based on the interest of the two parties with a number of regulatory provisions. The research method used in this research is a normative judicial one. As a normative judicial research, the approach method applied to discuss the problem of research is through approach of statute approach, conceptual approach (Analytical and Conceptual Approach), and Comparative Approach by using deductive and / or inductive reasoning to get and find objective truth. From the result of the study, it may be surmised that a specific act may be construed as a criminal offence based on the normative judgment of several decisions made by the judge(s).</i></p> <p>PPAT adalah pejabat mempunyai kewenangan untuk membuat suatu akta di mana akta tersebut didasarkan kedua belah pihak sesuai ketentuan yang telah diatur. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif. Sebagai penelitian hukum normatif maka metode pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan penelitian adalah melalui pendekatan perundangan-undangan (Statute Approach), pendekatan konseptual (Analytical and Conceptual Approach), dan pendekatan komparatif (Comparative Approach). Dari hasil penelitian dapat diperoleh kesimpulan bahwa Suatu perbuatan tertentu dinilai sebagai perbuatan pidana berdasarkan hasil dari suatu penimbangan normative beberapa keputusan hakim.</p>

## **Pendahuluan**

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pensertifikatan tanah, kegiatan sosial, dan kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional maupun global. Melalui akta otentik yang menentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa.

Apabila suatu akta merupakan akta otentik, maka akta tersebut akan mempunyai 3 (tiga) fungsi terhadap para pihak yang membuatnya yaitu (Salim HS, 2006):

1. Sebagai bukti bahwa para pihak yang bersangkutan telah mengadakan perjanjian tertentu.
2. Sebagai bukti para pihak bahwa apa yang tertulis dalam perjanjian adalah menjadi tujuan dan keinginan para pihak.
3. Sebagai bukti kepada pihak ketiga bahwa pada tanggal tertentu kecuali jika ditentukan sebaliknya para pihak telah mengadakan perjanjian dan bahwa isi perjanjian adalah sesuai dengan kehendak para pihak.

Jadi syarat otentitas suatu akta yaitu:

1. Dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Oleh atau dihadapan Pejabat Umum
3. Pejabat tersebut harus berwenang di tempat di mana akta tersebut dibuat (Adjie, 2011).

Sedangkan syarat untuk dipidananya Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut setidaknya ada 2 hal yang harus dipenuhi (Adjie, 2008), Pertama, ada tindakan hukum dari Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap aspek formal akta yang sengaja penuh kesadaran dan keinsyafan serta

direncanakan, bahwa akta yang dibuat di hadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau oleh

Pejabat Pembuat Akta Tanah bersama-sama untuk dijadikan dasar untuk melakukan suatu tindak pidana. Kedua, tindakan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut tidak sesuai menurut instansi yang berwenang untuk menilai tindakan suatu Pejabat Pembuat Akta Tanah, dalam hal ini Majelis Pengawas Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Menentukan adanya suatu pertanggungjawaban secara perdata atau pidana yang dilakukan oleh seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah harus dipenuhi tiga syarat, yaitu harus ada perbuatan Pejabat Pembuat

Akta Tanah yang dapat dihukum yang unsur-unsurnya secara tegas dirumuskan oleh undang-undang. Perbuatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut bertentangan dengan hukum, serta harus ada kesalahan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut. Kesalahan atau kelalaian dalam pengertian pidana meliputi unsur-unsur bertentangan dengan hukum dan harus ada perbuatan melawan hukum. Sehingga pada dasarnya setiap bentuk pelanggaran atau kelalaian yang dilakukan Pejabat Pembuat Akta Tanah selalu mengandung sifat melawan hukum dalam perbuatan itu.

Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengandung cacat hukum karena kesalahan Pejabat Pembuat Akta Tanah, kelalaian maupun karena kesengajaan Pejabat Pembuat Akta Tanah itu sendiri, maka Pejabat Pembuat Akta Tanah itu harus memberikan pertanggungjawaban baik secara moral maupun secara hukum. Penyebab permasalahan bisa timbul secara langsung akibat kelalaian Pejabat Pembuat Akta Tanah, juga bisa timbul secara tidak langsung dalam hal dilakukan oleh orang lain. Apabila penyebab permasalahan timbul akibat kelalaian baik sengaja maupun tidak sengaja dari Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka berakibat akta

tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau menjadi batal demi hukum, yang mana dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian menuntut penggantian kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam hal penyebab permasalahan bukan timbul dari kesalahan Pejabat Pembuat Akta Tanah, melainkan timbul karena ketidakjujuran klien terkait kebenaran syarat administrasi sebagai dasar pembuatan akta, berakibat akta tersebut batal demi hukum.

Aspek perlindungan hukum bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan tugas jabatannya menjadi sesuatu yang sangat penting, karena Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan tugas dan jabatannya rentan terjerat hukum, disamping itu juga untuk menjaga keseimbangan terhadap pengawasan yang cukup ketat bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan tugas jabatannya. Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dilaksanakan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Propinsi dan Kepala Kantor Pertanahan setempat (*Pasal 63 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1, 2006*).

Secara umum, dalam setiap negara yang menganut paham negara hukum, selalu berlakunya tiga prinsip dasar, yakni supermasi hukum (*supremacy of law*), kesetaraan di hadapan hukum (*equality before the law*), dan penegakan hukum dengan cara tidak bertentangan dengan hukum (*due process of law*). Ketiga prinsip tersebut merupakan dasar berpijak dari penegakan hukum (*law enforcement*). Di samping itu prinsip penting lainnya dalam negara hukum adalah perlindungan yang sama (*equal protection*) sebagai bagian dari persamaan dalam hukum (*equality before the law*) (Fatwa, 2009).

Prinsip *equality before the law* adalah pilar utama dari bangunan Negara Hukum yang mengutamakan hukum di atas segalanya (*supreme of law*). Pengakuan kedudukan tiap

individu di muka hukum ditempatkan dalam kedudukan yang sama tanpa memandang status sosial. Keberlakuan prinsip *equality before the law* dalam praktek penegakan negara hukum yang berdasarkan kedaulatan terkadang mengalami "penghalusan" atau "*exemption*" (pengecualian).

Perbedaan perlakuan hukum atau pengecualian ini hanya berlaku jika ada alasan yang khusus, misalnya pengecualian berlaku bagi orang-orang/kelompok orang-orang tertentu yaitu mereka yang karena melaksanakan suatu perbuatan yang ditugaskan oleh Undang-Undang tidak dapat dihukum/dipidana. Terhadap orang-orang ini tidak berlaku kekebalan hukum, karena apabila mereka terbukti melakukan tindak pidana dengan menggunakan kekuasaan dan kewenangannya, maka hukuman terhadap mereka lebih berat daripada hukuman yang seharusnya diterima oleh orang biasa (Nawawi Arif, 1996).

Terhadap orang-orang tersebut jika melakukan suatu perbuatan guna melaksanakan ketentuan Undang-Undang tidak dapat dihukum (bukan kebal hukum), sebaliknya apabila yang bersangkutan melakukan suatu perbuatan yang melanggar hukum dengan menggunakan kekuasaan dan/atau kewenangannya, maka hukumannya diperberat. Untuk menjadi orang yang dikecualikan dari prinsip *equality before the law*, tentu saja harus memenuhi persyaratan-persyaratan tertentu yang dibuat sesuai standart pemenuhan nilai-nilai sebagai orang yang terhormat (*nobile person*) maupun jabatan terhormat (*nobile officium*).

Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah yang suatu ketika menemui suatu permasalahan hukum terkait akta yang dibuatnya mengandung cacat hukum tidak jarang dipanggil oleh aparat penegak hukum dalam rangka proses penegakan hukum, baik itu berkedudukan sebagai saksi, tersangka maupun terdakwa. Dalam proses penegakan hukum oleh aparat penegak hukum tersebut terdapat prosedur khusus yang tidak

diatur secara normatif ketentuannya dalam peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berbeda halnya dengan perlakuan yang diberikan kepada jabatan Notaris, dimana ketentuan mengenai pemanggilan dan pengambilan minuta akta ada prosedur khusus dalam proses penegakan hukumnya.

Ketentuan mengenai perlindungan hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak diatur secara normatif dalam Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya akan disebut PJPPAT), disamping itu seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam melaksanakan fungsi jabatannya seharusnya tidak tunduk terhadap prinsip *equality before the law*, sepanjang dalam melaksanakan jabatannya telah mengikuti prosedur yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan. Namun dengan “disetujuinya” Pejabat Pembuat Akta Tanah diperiksa oleh penyidik, penuntut umum dan/atau hakim, maka sudah terdapat unsur pengkondisian bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut untuk ditempatkan dalam posisi tidak berada dalam golongan “*nobile person*” atau “*nobile officum*”, melainkan seperti seorang yang tunduk pada prinsip *equality before the law* seperti yang terjadi pada orang pada umumnya.

Ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, maupun dalam Perka BPN Nomor 8 Tahun 2012, sebagai ketentuan bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak ada pengaturan tentang perlindungan hukum bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah itu sendiri, dalam peraturan terkait ke-PPAT-an lainnya pun tidak diatur, maka perlu adanya dasar hukum mengenai hal itu, karena Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai peranan yang cukup besar dalam membantu tugas pemerintah khususnya di bidang pertanahan. Jadi dalam hal seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah juga ikut terpenggil dalam suatu kasus tertentu, dimana ia dijadikan sebagai saksi atau tersangka maupun terdakwa,

maka sampai dimana perlindungan yang ia peroleh sebagai Pejabat Umum yang menjalankan jabatannya, adalah dia diproses dengan cara pada umumnya sesuai dengan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), dan tidak ada prosedur khusus sebagaimana yang diterapkan kepada jabatan Notaris. Padahal Pejabat Pembuat Akta Tanah dikategorikan sebagai pejabat umum juga, dan oleh undang-undang diberikan suatu imunitas hukum bagi jabatan-jabatan tertentu salah satunya Pejabat Pembuat Akta Tanah berupa hak ingkar atau hak mengundurkan diri (*verschoningrecht*) dalam pelaksanaan kewajiban memberi keterangan sebagai saksi di Pengadilan, hal ini berkaitan dengan dengan rahasia jabatan.

Pemanggilan Pejabat Pembuat Akta Tanah oleh penyidik kepolisian berkaitan dengan pelanggaran hukum atas akta yang dibuatnya membutuhkan penyelidikan dan penyidikan yang lebih mendalam dan seksama dari pihak penyidik kepolisian. Apakah benar pelanggaran hukum tersebut dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, atau para pihak yang menandatangani akta tersebutlah yang melakukan pelanggaran hukum dengan memberikan keterangan yang tidak jujur dan menyembunyikan dokumen yang seharusnya diperlihatkan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam hal ini dibutuhkan pengetahuan hukum yang mendalam dan paradigma berpikir yang luas untuk mengambil keputusan yang benar dan sesuai dengan hukum yang berlaku dalam menetapkan bersalah tidaknya seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam suatu pemeriksaan hukum pidana.

W.P.J. Pompe telah membuat suatu rumusan singkat mengenai hukum pidana yaitu bahwa hukum pidana adalah semua aturan hukum yang menentukan terhadap perbuatan-perbuatan apa yang seharusnya dijatuhi pidana, dan apakah macamnya pidana itu. Definisi hukum pidana menurut Van Hamel dalam

bukunya *Inlending Studie Ned. Strafrecht* 1927, yang berbunyi hukum pidana adalah semua dasar-dasar dan aturan yang dianut oleh suatu Negara dalam menyelenggarakan ketertiban hukum (*rechtsorde*) yaitu dengan melarang apa yang bertentangan dengan hukum dan menggunakan suatu nestapa kepada yang melanggar larangan-larangan tersebut (Moeljatno, 2002).

Sanksi pidana yang dijatuhkan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah menjadi pertanyaan besar, ternyata seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah yang sudah paham dengan hukum dan sudah disumpah oleh pemerintah dapat melakukan kesalahan kesengajaan (*culpa*) dan kelalaian (*khilaf/alpa*) baik sendiri maupun bersama-sama para penghadap atau pihak lain untuk melakukan tindak pidana (Hamzah, 1986).

Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai manusia biasa secara kodrati dapat melakukan kesalahan-kesalahan baik yang bersifat pribadi maupun yang menyangkut profesionalitas. Beberapa kasus yang dapat dikemukakan di lapangan tentang tindakan-tindakan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam menjalankan tugasnya selaku pejabat umum, antara lain, pemanggilan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai saksi, kemudian ditingkatkan sebagai tergugat di pengadilan menyangkut akta yang dibuat dan dijadikan alat bukti.

Dalam praktik saat ini sudah banyak terjadi akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai alat bukti otentik dipersoalkan di Pengadilan atau Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut langsung dipanggil untuk dijadikan saksi, bahkan tidak sedikit Pejabat Pembuat Akta Tanah digugat atau dituntut di muka Pengadilan. Pejabat Pembuat Akta Tanah yang tersandung masalah lebih banyak dikenakan pasal 266 KUHP tentang keterangan palsu atau pemalsuan surat. Selain itu, ada juga pasal 55 dan pasal 56 KUHP tentang penyertaan tindak pidana.

Pasal 266 ayat (1) KUHP, berbunyi:

*"Barang siapa menyuruh memasukkan keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik mengenai sesuatu hal yang kebenarannya harus dinyatakan oleh akta itu, dengan maksud untuk memakai atau menyuruh orang lain memakai akta itu seolah-olah keterangannya sesuai dengan kebenaran, diancam, jika pemakaian itu dapat menimbulkan kerugian, dengan pidana penjara paling lama tujuh tahun"*  
*"Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHP, berbunyi:1. Dipidana sebagai pelaku tindak pidana: ke-1 mereka yang melakukan, yang menyuruh melakukan, dan yang turut serta melakukan perbuatan."*

Berdasarkan Pasal 266 ayat (1) KUHP, tindakan subjek (pelaku) yaitu menyuruh memasukkan suatu keterangan palsu ke dalam suatu akta otentik, sehingga kata "menyuruh" dalam Pasal 266 ayat (1) KUHP ditafsirkan bahwa kehendak itu hanya ada pada si penyuruh (pelaku/subjek), sedangkan pada yang disuruh tidak terdapat kehendak untuk memasukkan keterangan palsu dan seterusnya. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna sehingga para pihak yang membaca akta tersebut harus melihat apa adanya dan Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak perlu membuktikan apa pun atas akta yang dibuat di hadapan atau oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Penyebab permasalahan bisa timbul secara tidak langsung akibat kelalaian Pejabat Pembuat Akta Tanah, juga bisa timbul secara tidak langsung dalam hal dilakukan oleh orang lain. Apabila penyebab permasalahan timbul akibat kelalaian Pejabat Pembuat Akta Tanah memenuhi ketentuan undang-undang, maka akta tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan atau menjadi batal demi hukum, yang dapat menjadi alasan bagi pihak yang menderita kerugian menuntut penggantian kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah, dalam hal penyebab permasalahan bukan timbul dari kesalahan Pejabat Pembuat Akta

Tanah, melainkan timbul karena ketidakjujuran klien terkait kebenaran syarat administrasi sebagai dasar pembuatan akta, berakibat akta tersebut batal demi hukum.

Sertifikat hak atas tanah adalah suatu produk Pejabat Tata Usaha Negara (TUN) sehingga atasnya berlaku ketentuan-ketentuan Hukum Administrasi Negara. Atas perbuatan hukum tersebut seseorang selaku pejabat TUN dapat saja melakukan perbuatan yang terlingkup sebagai perbuatan yang melawan hukum baik karena kesalahan (*schuld*) maupun akibat kelalaian menjalankan kewajibannya.

Atas perbuatan yang salah atau lalai tadi menghasilkan produk hukum sertipikat yang salah, baik kesalahan atas subyek hukum dalam sertipikat maupun kesalahan atas hukum dalam sertipikat tersebut. Kesalahan mana ditenggarai dapat terjadi dalam berbagai proses pendaftaran tanah.

Kesalahan dalam pembuatan sertipikat bisa saja karena adanya unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan atau paksaan (*dwang*), dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Dengan demikian sertipikat yang dihasilkan dapat berakibat batal demi hukum. Sedangkan bagi subjek yang melakukan hal tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*). Apabila perbuatan dilakukan oleh alat-alat perlengkapan negara/BPN maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrechtmatige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari pejabat Tata Usaha Negara.

Kesalahan data fisik maupun data yuridis dalam pendaftaran tanah akan menghilangkan unsur kepastian hukum hak atas tanah, sehingga orang yang berhak terhadap tanah tersebut akan dirugikan. Kesalahan juga akan berakibat terjadinya informasi yang salah di BPN sebagai alat kelengkapan negara yang akibatnya juga

berarti menciptakan administrasi pertanahan yang tidak tertib.

### **Metodologi Penelitian**

Pada hakikatnya masalah mendasar penelitian ini adalah tentang asas perlindungan hukum terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dan bagaimana konsep perlindungan hukum yang ideal terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik di masa yang akan datang. Konsekuensi logis aspek di atas maka tipe penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif atau penelitian hukum dogmatik (*dogmatic law research*) atau penelitian doktrinal. Kemudian sebagai penelitian hukum normatif maka metode pendekatan yang diterapkan untuk membahas permasalahan penelitian adalah melalui pendekatan perundangan-undangan (*Statute Approach*), pendekatan konseptual (*Analytical and Conceptual Approach*), dan pendekatan komparatif (*Comparative Approach*) dengan menggunakan penalaran deduktif dan/atau induktif guna mendapatkan dan menemukan kebenaran obyektif. Penelitian hukum normatif dipergunakan dengan titik berat penafsiran hukum dan konstruksi hukum untuk mendapatkan kaidah-kaidah hukum, konsepsi-konsepsi, inventarisasi peraturan hukum serta penerapan hukum *in concreto* yang melandasi adanya asas perlindungan hukum terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik.

Spesifikasi penelitian yang akan digunakan adalah bersifat deskriptif analitis, yang akan memberikan paparan mengenai perlindungan hukum terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam pembuatan akta otentik. Analisis dilakukan secara yuridis dengan mempelajari asas-asas dan teori hukum yang relevan untuk menemukan konsepsi penyelesaian hukum yang dapat digunakan dilapangan.

Teknik pengumpulan data yang digunakan adalah studi kepustakaan dan penelitian di lapangan. Data yang diperoleh dalam penelitian selanjutnya dideskripsikan sesuai dengan pokok permasalahan yang dikaji secara yuridis kualitatif. Deskripsi dilakukan terhadap “isi maupun struktur hukum positif” (M. Hadjon, 1994) tentang Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Pembuatan Akta Otentik. Data yang telah dideskripsikan selanjutnya ditentukan maknanya melalui metode interpretasi dalam usaha memberikan penjelasan atas kata atau istilah yang kurang jelas maksudnya dalam suatu bahan hukum terkait pokok permasalahan yang diteliti sehingga orang lain dapat memahaminya (Ardhiwisastra, 2000).

Oleh karena itu, metode analisis yang diterapkan untuk mendapatkan kesimpulan atas permasalahan yang dibahas adalah melalui analisis yuridis kualitatif. Adanya penerapan analisis yuridis kualitatif itu sangat membantu dalam proses memilih, mengelompokan, membandingkan, mensintesakan, dan menafsirkan secara sistematis untuk mendapatkan penjelasan dari suatu fenomena yang diteliti.

### Hasil Analisa dan Pembahasan

#### Perlindungan Hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pembuatan Akta Otentik

Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah yang melakukan pelanggaran hukum kepadanya dikenakan sanksi berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dalam Pasal 62 mengenai sanksi menyatakan:

*“PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39, dan Pasal 40 serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh Menteri atau Pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai*

*pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut.”*

Ketentuan mengenai tugas PPAT tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997. Menurut ketentuan Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dinyatakan bahwa pembuatan akta tidak hanya cukup sekedar “dihadiri” saja oleh para pihak, tetapi dibacakan dan dijelaskan isi aktanya kepada pihak dengan dihadiri oleh 2 (dua) orang saksi yang juga turut membubuhkan tanda tangannya dalam akta.

Berdasarkan ketentuan Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 diatur bahwa jenis akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah:

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar-Menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik
- h. Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan

Dalam persiapan pembuatan akta, dalam hal ini sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor Pertanahan setempat

dengan memperlihatkan sertipikat asli (cek bersih).

Pemeriksaan sertipikat tersebut dilakukan untuk setiap pembuatan akta oleh PPAT, dengan ketentuan bahwa untuk pembuatan akta pemindahan atau pembebanan hak atas bagian-bagian tanah hak induk dalam rangka pemasaran hasil pengembangan oleh perusahaan real estate, kawasan industri dan pengembangan sejenis cukup dilakukan pemeriksaan sertipikat tanah induk satu kali, kecuali apabila PPAT yang bersangkutan menganggap perlu pemeriksaan sertipikat ulang.

Apabila sertipikat tersebut sesuai dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan, maka Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk membubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat "Telah diperiksa dan disesuaikan dengan daftar di Kantor Pertanahan".

Pada halaman perubahan sertipikat asli kemudian diparaf dan diberi tanggal pengecekan, sedang pada halaman perubahan buku tanah yang bersangkutan dibubuhkan cap atau tulisan dengan kalimat "PPAT..(nama PPAT yang bersangkutan)...telah minta pengecekan sertipikat", kemudian diparaf dan diberi tanggal pengecekan.

Sertifikat yang sudah diperiksa kesesuaiannya dengan daftar-daftar di Kantor Pertanahan tersebut dikembalikan kepada PPAT yang bersangkutan. Pengembalian sertipikat tersebut dilakukan pada hari yang sama dengan hari pengecekan. Sedang penerbitan SKPT dilakukan selambat-lambatnya dalam 7 (tujuh) hari kerja terhitung dari hari pengecekan.

Selanjutnya diatur bahwa sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah, calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan:

a. Dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang

melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

- b. Dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah absentee (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku
- c. Menyadari bahwa apabila pernyataan tidak benar maka tanah kelebihan maksimum atau tanah absentee tersebut menjadi obyek landreform.
- d. Bersedia menanggung semua akibat hukumnya apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tidak benar.

Sedang dalam pelaksanaan pembuatan akta PPAT, harus dihadiri oleh pihak yang melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau orang yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Pembuatan akta PPAT harus disaksikan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, yang memberikan kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku.

Berikutnya akta PPAT dibuat sebanyak 2 (dua) lembar asli, satu lembar di kantor PPAT dan satu lembar di sampaikan kepada kepala Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, sedangkan kepada pihak-pihak yang bersangkutan diberikan salinannya.

Pasal 39

- (1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika:
- a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan;
  - b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
    - 1) Surat Bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan
    - 2) Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
  - c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
  - d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
  - e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
  - f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa

mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau

- g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Dalam penjelasan pasal ini diuraikan sebagai berikut:

Ayat (1) dalam ayat ini diwujudkan fungsi dan tanggung jawab PPAT sebagai pelaksana pendaftaran tanah. Akta PPAT wajib dibuat sedemikian rupa sehingga dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak yang bersangkutan. Oleh karena itu PPAT bertanggung jawab untuk memeriksa syarat-syarat untuk sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan, dengan antara lain mencocokkan data yang terdapat dalam sertipikat dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan. Yang dimaksudkan dalam huruf d dengan surat kuasa mutlak adalah pemberian kuasa yang tidak dapat ditarik kembali oleh pihak yang memberi kuasa, sehingga pada hakikatnya merupakan perbuatan hukum pemindahan hak.

Contoh syarat yang dimaksudkan dalam huruf g adalah misalnya larangan yang diadakan oleh Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dari Pengalihan Hak Atas Tanah dan Bangunan jo. Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996 tentang perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 tentang Pembayaran Pajak Penghasilan Atas Penghasilan Dan Pengalihan Hak Atas Tanah Dan Bangunan untuk membuat akta, jika kepadanya tidak diserahkan fotokopi surat setoran pajak penghasilan yang bersangkutan.

Ketentuan dalam pasal ini sebagai pengulangan dan kesinambungan dari Pasal 22 Peraturan

Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, tentunya dengan memasukkan hal-hal yang berkembang saat ini. Perbedaan dalam pasal ini terletak pada kesinambungan dari pembuatan akta tersebut. Dalam Pasal 22 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 diatur bahwa larangan untuk pembuatan akta bagi PPAT disatukan dengan tindak lanjut pendaftaran haknya, hal ini untuk memastikan bahwa setiap pembuatan akta PPAT wajib ditindaklanjuti dengan pendaftaran haknya, hal ini untuk menghindari terjadinya pengalihan hak dan pembebanan hak yang tidak terkontrol. Sementara dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pendaftaran hak yang didasarkan pada akta PPAT diatur secara tersendiri dalam Pasal 45. Sehubungan dengan adanya pasal ini maka PPAT dituntut untuk lebih selektif dalam pembuatan akta dengan memastikan bahwa pembuatan akta tersebut aman dari potensi masalah hukum di kemudian hari.

Larangan pembuatan akta oleh PPAT tersebut lebih jelas diuraikan dalam Pasal 100 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 yang menegaskan bahwa PPAT menolak membuat akta PPAT mengenai hak atas tanah apabila olehnya diterima pemberitahuan tertulis bahwa hak atas tanah itu sedang disengketakan tersebut dengan disertai dokumen laporan kepada pihak yang berwajib, guna gugatan ke Pengadilan, atau dengan memperhatikan ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, surat keberatan kepada pemegang hak serta dokumen lain yang membuktikan adanya sengketa tersebut.

Dalam hal pemberitahuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) tidak ada, maka PPAT membuat akta sesudah pemegang hak atas tanah membuat pernyataan, yang menyatakan bahwa hak atas tanah itu tidak sedang disengketakan, yang diterima baik oleh penerima hak atau penerima Hak Tanggungan.

Tentang izin pemindahan/peralihan hak, sebagaimana diatur dalam Pasal 38 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 jo. Pasal 98 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 ditentukan bahwa dalam rangka pembuatan akta pemindahan atau pembebanan hak atas tanah dan mendaftarnya tidak diperlukan izin pemindahan hak, kecuali dalam hal sebagai berikut:

- a. Pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang di dalam sertifikatnya dicantumkan tanda yang menandakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindahtangankan apabila telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang;
- b. Pemindahan atau pembebanan hak pakai atas tanah negara.

Dalam hal izin pemindahan hak diperlukan, maka izin tersebut harus sudah diperoleh sebelum akta pemindahan atau pembebanan hak yang bersangkutan dibuat. Izin pemindahan hak yang diperlukan tersebut dianggap sudah diperoleh untuk pemindahan hak yang dilakukan dalam rangka pelaksanaan Izin Lokasi atau pemasaran hasil pengembangan bidang tanah Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai induk oleh perusahaan real estate, kawasan industri atau pengembangan lain yang sejenis.

Dalam hal pemindahan hak atas tanah yang sudah bersertipikat dokumen tersebut terdiri dari:

- (1) Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditandatangani oleh penerima hak atau kuasanya;
- (2) Surat kuasa tertulis dari penerima hak apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan penerima hak;
- (3) Akta tentang perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan yang dibuat oleh PPAT yang pada waktu pembuatan akta masih menjabat dan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah bersangkutan;
- (4) Bukti identitas pihak yang mengalihkan hak;
- (5) Bukti identitas penerima hak;

- (6) Sertipikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dialihkan;
- (7) Izin pemindahan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2);
- (8) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, dalam hal Bea tersebut terutang;
- (9) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996, dalam hal Pajak tersebut terutang.

Dalam hal pemindahan hak atas tanah yang belum terdaftar, dokumen tersebut terdiri dari:

- (1) Surat permohonan pendaftaran hak atas tanah yang dialihkan yang ditandatangani oleh pihak yang mengalihkan hak;
- (2) Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditandatangani oleh penerima hak atau kuasanya;
- (3) Surat kuasa tertulis dari penerima hak apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan penerima hak;
- (4) Akta PPAT tentang perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan;
- (5) Bukti identitas pihak yang mengalihkan hak;
- (6) Bukti identitas penerima hak;
- (7) Surat-surat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98;
- (8) Izin pemindahan hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 98 ayat (2);
- (9) Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, dalam hal bea tersebut terutang;
- (10) Bukti pelunasan pembayaran Pajak Penghasilan sebagaimana dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 48 Tahun 1994 dan Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 1996, dalam hal Pajak tersebut terutang.

Kantor Pertanahan wajib memberikan tanda penerimaan atas penyerahan permohonan pendaftaran beserta akta PPAT dan berkasnya

yang diterima, kepada PPAT yang bersangkutan. PPAT yang bersangkutan memberitahukan kepada penerima hak mengenai telah diteruskannya permohonan pendaftaran peralihan hak beserta akta PPAT dan berkasnya tersebut kepada Kantor Pertanahan dengan menyerahkan tanda terima tersebut.

Pengurusan penyelesaian permohonan pendaftaran peralihan hak selanjutnya dilakukan oleh penerima hak atau oleh PPAT atau pihak lain atas tanah penerima hak. Pendaftaran peralihan hak karena pemindahan hak yang dibuktikan dengan akta PPAT harus juga dilaksanakan oleh Kepala Kantor Pertanahan sesuai ketentuan yang berlaku walaupun penyampaian akta PPAT melewati batas waktu 7 (tujuh) hari. Dalam hal ini kepada PPAT yang bersangkutan diberitahukan tentang pelanggaran ketentuan batas waktu penyerahan hak tersebut.

Selanjutnya diatur bahwa untuk pendaftaran peralihan hak atas tanah karena pemindahan hak yang dibuktikan dengan akta PPAT tidak diperlukan syarat berupa dokumen lain dari pada yang dimaksud dalam Pasal 101 ayat (1) atau ayat (2), kecuali apabila hal tersebut dipersyaratkan oleh suatu Peraturan Pemerintah atau peraturan yang lebih tinggi.

Apabila sesudah dilakukan pengecekan sertipikat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 97 terjadi perubahan data pendaftaran tanah yang tercatat dalam buku tanah akan tetapi tidak tercatat disertipikat, maka Kepala Kantor Pertanahan memberitahukan secara tertulis kepada pemohon pendaftarannya ditolak dengan surat sesuai bentuk sebagaimana tercantum dalam lampiran 24.

Perubahan data pendaftaran tanah tersebut berupa:

- a) Hapusnya hak atas tanah;
- b) Adanya catatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 126 atau Pasal 127 yang belum dihapus atau hapus dengan sendirinya karena lewatnya waktu;

- c) Adanya perintah status quo atau peletakan sita oleh Pengadilan.

Atas penolakan tersebut pemohon dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selanjutnya pencatatan peralihan hak dalam buku tanah, sertipikat dan daftar lainnya dilakukan sebagai berikut:

- a) Nama pemegang hak lama di dalam buku tanah dicoret dengan tinta hitam dan dibubuhi paraf Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk;
- b) Nama atau nama-nama pemegang hak yang baru dituliskan pada halaman dan kolom yang ada dalam buku tanahnya dengan dibubuhi tanggal pencatatan, dan besarnya bagian setiap pemegang hak dalam hal penerima hak beberapa orang dan sebenarnya bagian ditentukan, dan kemudian ditandatangani oleh Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk dan cap dinas Kantor Pertanahan;
- c) Yang tersebut pada huruf a dan b juga dilakukan pada sertipikat hak yang bersangkutan dan daftar-daftar umum lain yang memuat nama pemegang hak lama;
- d) Nomor hak dan identitas lain dari tanah yang dialihkan dicoret dari daftar nama pemegang hak lama dan nomor hak dan identitas tersebut dituliskan pada daftar nama penerima hak;

Dalam hal peralihan hak atas tanah yang belum terdaftar, maka akta PPAT yang bersangkutan dijadikan alat bukti dalam pendaftaran pertama hak tersebut atas nama pemegang hak yang terakhir.

Penerapan sanksi kepada PPAT sehubungan dengan kewajiban PPAT dalam pembuatan akta, baik terhadap syarat-syarat pembuatan akta PPAT maupun kewajiban menyampaikan akta tersebut ke kantor Pertanahan. Dalam praktek, PPAT yang dikenakan sanksi atas tindakan pelanggaran yang dilakukannya dalam pembuatan akta dan penyampaian akta relatif sedikit, hal ini terjadi karena selain kesadaran dari PPAT itu sendiri juga pembinaan yang

dilakukan secara rutin baik oleh instansi Badan Pertanahan Nasional maupun organisasi jabatan (IPPAT).

Disadari atau tidak setiap akta yang dibuat dihadapan PPAT mengandung adanya pertanggungjawaban hukum.

Pertanggungjawaban itu tidak hanya satu melainkan ada 4 (empat) jenis, yaitu: pertanggungjawaban administrasi, pertanggungjawaban etika, pertanggungjawaban perdata dan pertanggungjawaban pidana. Diantara empat jenis pertanggungjawaban itu, yang paling berat dan rumit adalah pertanggungjawaban pidana. Dikatakan demikian oleh karena pertanggungjawaban pidana menyangkut kepentingan hukum publik.

Seperti telah disinggung di atas bahwa akta PPAT adalah alat bukti otentik tentang telah terjadinya suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sebagai alat bukti disini tidak saja sebagai bukti untuk syarat pendaftaran peralihan/pembebanan hak atas tanah pada kantor pertanahan, melainkan juga yang terpenting adalah sebagai alat bukti hukum sebagaimana dimaksud dalam pasal 1866 KUHPerdata Indonesia dan pasal 184 ayat (1) butir c Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP).

Suatu akta otentik harus dapat memberikan diantara para pihak dan segenap ahliwarisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya (Pasal 1870 KUH Perdata). Begitupula halnya dengan akta yang dibuat dihadapan PPAT. Hanya saja PPAT hanya dapat menjamin kebenaran formal dari akta yang dibuat dihadapannya, oleh karena akta yang dibuat dihadapan PPAT adalah akta pihak (*partij akte*).

Sebagai akta pihak, PPAT hanya merumuskan (*relatering*) kehendak para pihak yang melakukan suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan/atau Satuan Rumah Susun. Dalam suatu format akta otentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 KUH Perdata jo. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 jo. Pasal 1 angka 4 UU Nomor 4 Tahun 1996. Sedangkan mengenai substansi dan materi akta sepenuhnya kewenangan para pihak untuk menentukan sesuai kesepakatan mereka bersama. PPAT hanya mempunyai kewenangan untuk menyatakan kebenaran kehadiran para pihak atau kuasanya dalam akta yang dibuatnya, menguji kebenaran formal dokumen-dokumen yang diperlukan untuk pembuatan akta yang bersangkutan, dan menanyakan apakah perbuatan hukum yang akan dituangkan dalam akta tersebut telah dilakukan oleh para pihak. Selebihnya tugas PPAT adalah mengisi dan melengkapi bagian kepala dan akhir akta. Apabila PPAT sampai menjamah hal-hal diluar itu dan menuangkannya dalam akta yang dibuatnya, maka sanksi pidana sebagai wujud pertanggungjawaban pidana telah menanti sang PPAT. Bilamana daripadanya timbul kerugian bagi salah satu atau kedua belah pihak, maupun bagi pihak ketiga.

Untuk menentukan kemampuan bertanggungjawab secara pidana ini ada 2 (dua) faktor, yaitu: faktor akal dan faktor kehendak. Akal, yaitu dapat membeda-bedakan antara perbuatan yang diperbolehkan dan yang tidak diperbolehkan. Sedangkan kehendak, diartikan dapat menyesuaikan tingkah lakunya dengan keinsyafan atas mana diperbolehkan dan mana yang tidak (Saleh, 1971). Orang tidak mungkin dipertanggungjawabkan dan dijatuhi pidana kalau tidak melakukan perbuatan pidana. Akan tetapi meskipun ia melakukan perbuatan pidana, tidaklah selalu ia dapat dipidana. Orang yang melakukan perbuatan pidana akan dipidana apabila ia mempunyai kesalahan. Seseorang dikatakan mempunyai kesalahan apabila pada

waktu melakukan perbuatan pidana, dilihat dari segi masyarakat dia dapat dicela karenanya. Sebab dianggap dapat berbuat lain jika memang tidak ingin berbuat demikian (Saleh, 1971). Tentu demikian pula halnya dengan seorang PPAT, ia tidak akan dipertanggungjawabkan dan dijatuhi pidana jika tidak melakukan perbuatan pidana dan mempunyai kesalahan.

Dalam kesehariannya, pekerjaan seorang PPAT adalah membuat akta-akta PPAT bagi pihak-pihak yang membutuhkannya. Dengan kata lain, hasil pekerjaan seorang PPAT adalah akta. Apabila akta yang dibuat PPAT ini menimbulkan akibat pidana, maka munculah apa yang disebut perbuatan pidana dan pertanggungjawaban pidana tadi. Dalam hal yang demikian, perbuatan pidana yang umum ditimpakan kepada PPAT adalah pemalsuan surat sebagaimana dimaksud dan diancam pidana dalam Pasal 263 Kitab Undang-undang Hukum Pidana (KUHP). Ancaman hukumnya tidak ringan: 6 (enam) tahun pidana penjara. Berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (4) huruf a KUHP, terhadap seseorang (tersangka /terdakwa) yang diancam pidana 5 (lima) tahun atau lebih dapat dikenakan penahanan:

Hal-hal yang umumnya dapat menjadikan seorang PPAT terjerat pasal pemalsuan surat ini adalah:

- a. Pencantuman kehadiran pihak/pihak-pihak atau kuasanya dalam akta dihadapan PPAT, Padahal kenyataannya tidak demikian;
- b. Pencantuman bahwa pihak/pihak-pihak atau kuasanya menandatangani akta dihadapan PPAT, padahal kenyataannya tidak demikian;
- c. Pencantuman tanggal akta yang tidak sesuai dengan saat kehadiran dan penandatanganan akta oleh pihak-pihak dihadapan PPAT;
- d. Pencantuman bahwa akta sudah dibacakan dan dijelaskan kepada para pihak, padahal kenyataannya tidak demikian;
- e. Pencantuman harga suatu jual beli dalam akta yang ditetapkan sendiri oleh PPAT, dengan

- atau lebih-lebih tanpa persetujuan pihak/pihak-pihak;
- f. Pencantuman luas tanah dalam akta yang tidak sesuai dengan luas saat pembacaan akta yang telah disepakati para pihak;
  - g. Pencantuman suatu ketentuan/syarat-syarat yang dimuat dalam akta yang bukan kehendak pihak/pihak-pihak.

Selengkapnya pasal 263 KUHP tersebut berbunyi sebagai berikut:

“(1). Barangsiapa membuat surat palsu atau memalsukan surat yang dapat menerbitkan sesuatu hak, sesuatu perjanjian (kewajiban) atau sesuatu pembebasan hutang, atau yang boleh dipergunakan sebagai keterangan bagi sesuatu perbuatan, dengan maksud akan menggunakan atau menyuruh orang lain menggunakan surat-surat itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, maka kalau mempergunakannya dapat mendatangkan sesuatu kerugian, dihukum karena pemalsuan surat, dengan hukuman penjara selama-lamanya enam tahun.

(2) Dengan hukuman serupa itu juga dihukum, barangsiapa dengan sengaja menggunakan surat palsu atau yang dipalsukan itu seolah-olah surat itu asli dan tidak dipalsukan, kalau hal mempergunakan dapat mendatangkan sesuatu kerugian.

Yang dimaksud dengan membuat surat palsu dalam pasal tersebut ialah membuat yang isinya bukan semestinya (tidak benar), atau membuat surat sedemikian rupa sehingga menunjukkan asal surat itu yang tidak benar (Soesilo, 1982). Memalsu tandatangan termasuk pengertian memalsu surat dalam pasal ini. Unsur yang terpenting dari pasal ini adalah adanya kerugian yang ditimbulkan daripadanya. Yang dimaksud dengan “kerugian” disini tidak perlu kerugian itu betul-betul sudah ada, baru kemungkinan adanya kerugian saja sudah cukup.

Dengan demikian, akta PPAT yang dibuat dengan memenuhi salah satu dari hal-hal

sebagaimana dimaksud dalam butir a-g di atas, dapat dikatakan telah memenuhi unsur-unsur Pasal 263 ayat (1) KUHP tersebut. Oleh karena akta PPAT tersebut dapat menerbitkan adanya sesuatu hak bagi salah satu pihak, dan menimbulkan kerugian atau kemungkinan kerugian bagi pihak lainnya. Atau bahkan dalam hal pencantuman harga jual beli dalam akta sebagaimana dimaksud dalam butir e di atas. Yang ditekan sedemikian rupa sehingga menyebabkan Bea Perolehan Hak atas tanah dan/atau Bangunan (BPHTB) yang seharusnya terhutang menjadi jauh berkurang, juga telah menimbulkan kerugian bagi keuangan negara.

Disamping hal yang diuraikan di atas, yang lebih jamak terjadi ialah PPAT dipanggil sebagai saksi dalam kaitannya dengan akta yang dibuat dihadapannya. Saksi adalah orang yang dapat memberikan keterangan guna kepentingan penyidikan, penuntutan, dan peradilan tentang suatu perkara pidana yang ia dengar sendiri, ia lihat sendiri, dan ia alami sendiri (Pasal 1 angka 26 KUHP). Apabila seseorang dipanggil sebagai saksi dalam suatu perkara pidana, maka ia wajib memenuhi panggilan tersebut. Begitupula halnya dengan PPAT. Barangsiapa dipanggil menurut undang-undang untuk menjadi saksi dalam suatu perkara pidana dengan sengaja tidak memenuhinya, maka dihukum penjara selama-lamanya sembilan bulan (Pasal 224 KUH Pidana). Apabila seseorang dengan melawan hak tidak datang sesudah dipanggil menurut undang-undang untuk menjadi saksi, dihukum denda sebanyak-banyaknya Rp. 900,- (Pasal 522 KUH Pidana). Pengertian “melawan hak” dalam pasal ini, artinya perbuatan itu tidak perlu dilakukan dengan sengaja, sudah cukup misalnya karena lalai, lupa, kurang perhatian. Dengan demikian jelas perbedaan kedua pasal tersebut. Apabila tidak memenuhi panggilan sebagai saksi tersebut dilakukan dengan sengaja, maka dikenakan Pasal 224 KUH Pidana, sedangkan apabila

karena lalai, lupa, kurang perhatian, dikenakan Pasal 522 KUH Pidana. Yang pertama merupakan tindak pidana kejahatan, sedangkan yang kedua merupakan tindak pidana pelanggaran.

Jika seorang penyidik atau penuntut umum memanggil seseorang sebagai saksi, dan saksi tersebut tidak hadir, maka ia akan dipanggil sekali lagi. Apabila setelah dipanggil dua kali, tidak juga hadir, maka ia dapat dikatakan telah menghalang-halangi, merintangi atau bahkan menggagalkan pemeriksaan suatu perkara pidana, sehingga terhadapnya diancam hukuman penjara selama-lamanya empat bulan dua minggu atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 9.000,- (Pasal 216 KUHP). Dalam hal yang demikian, terhadapnya dapat diperintahkan untuk ditangkap guna dihadirkan secara paksa ke depan penyidik, atau penuntut umum. Jika ketika ditangkap ia melakukan perlawanan fisik, dengan kekerasan atau ancaman kekerasan, maka terhadapnya dapat dikenakan Pasal 212 KUHP, dengan ancaman hukuman penjara selama lamanya satu tahun empat bulan atau denda sebanyak-banyaknya Rp. 4.500,-

Terhadap PPAT pun ketentuan pasal-pasal KUH Pidana tersebut berlaku. Apabila PPAT tidak ingin memberi kesaksian mengenai akta yang dibuat dihadapannya dengan alasan menjaga kerahasiaan aktanya sebagaimana amanat sumpah jabatan PPAT, itu dapat dibenarkan, sebab PPAT sebagaimana halnya seorang Notaris mempunyai apa yang disebut dengan hak ingkar (*verschoningsrecht*). Akan tetapi ketika seorang PPAT dipanggil sebagai saksi suatu perkara pidana, maka ia tetap harus hadir dihadapan penyidik/penuntut umum/hakim dan dihadapan mereka ini ia meminta untuk dibebaskan dari kewajiban memberi kesaksian. Hal yang demikian ini dimungkinkan oleh Pasal 170 ayat (1) KUHAP. Mengenai apakah permintaan PPAT itu dikabulkan atau tidak, sepenuhnya ada pada kewenangan hakim. Hakim akan menentukan sah atau tidaknya

segala alasan untuk permintaan tersebut (pasal 170 ayat (2) KUHAP).

Sehubungan dengan hal dimaksud, dituntutnya PPAT dalam kasus pemalsuan akta otentik dikarenakan kurang kehati-hatian dan ketelitiannya dalam menjalankan tugas dan jabatannya. Sehingga PPAT ini disebut sebagai pihak yang membantu dan mengetahui adanya pemalsuan surat apabila memenuhi unsur-unsur perbuatan pidana. Oleh karena dalam Hukum Acara Pidana, pada akta PPAT melekat nilai pembuktian, artinya pada akta PPAT tidak melekat kekuatan yang mengikat dimana Hakim bebas menilai kekuatan pembuktian pada akta PPAT karena batas minimal pembuktian dalam hukum acara pidana adalah sekurang-kurangnya 2 (dua) alat bukti yang sah (pasal 183 KUHAP). Dari segi formal, akta PPAT adalah alat bukti surat yang sah dan sempurna sedangkan dari segi materiil alat bukti surat tidak dapat berdiri sendiri harus dibantu dengan minimal satu alat bukti lain yang sah guna memenuhi hukum pembuktian. Oleh karenanya, PPAT dalam membuat akta PPAT (akta otentik sebagai alat bukti yang sempurna) perlu sifat kehati-hatian dan ketelitian dengan cara memperdalam lebih dari apa yang dikemukakan para pihak disesuaikan dengan ketentuan yang telah ditetapkan oleh perundang-undangan.

Jenis tindak pidana berkaitan dengan akta PPAT sebagaimana tercantum dalam :

1. Pasal 263 KUHPidana tentang Tindak Pidana Pemalsuan Surat;
2. Pasal 264 KUHPidana tentang Tindak Pidana Pemalsuan Akta Otentik
3. Pasal 266 KUHPidana tentang Tindak Pidana menyuruh memasukkan keterangan palsu dalam akta otentik
4. Pasal 55 KUHPidana: pelaku tindak pidana yaitu mereka yang melakukan tindak pidana (*pelegen*); mereka yang menyuruh orang lain melakukan tindak pidana (*doen plegen*); mereka yang ikut serta melakukan tindak pidana (*mede plegen*); dan mereka yang

- menggerakkan orang lain untuk melakukan tindak pidana (*uitlokken*);
5. Pasal 56 KUHPidana: Pembantuan; pembantu tindak pidana (*medeplichtige*) yaitu mereka yang sengaja memberi bantuan pada waktu kejahatan dilakukan atau mereka yang sengaja memberi kesempatan, sarana atau keterangan untuk melakukan kejahatan;
  6. Pasal 53 KUHPidana: percobaan melakukan tindak pidana.

### **Konsep Perlindungan Hukum yang Ideal Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pembuatan Akta Otentik di Masa yang akan Datang.**

Pada dasarnya hukum dibuat untuk memberi kenyamanan, ketentraman, keselamatan dan perlindungan bagi setiap warga negara, termasuk untuk memberi rambu-rambu atau batasan-batasan baik perbuatan/tindakan sebagai warga negara maupun sebagai penyelenggara pemerintahan. Untuk itu hukum yang dibuat harus berisi nilai-nilai mulia seperti nilai ketuhanan, etika, moral, sopan santun, agar tujuan di atas itu benar-benar memberi pelayanan terbaiknya bagi semua lapisan masyarakat. Dalam mencapai tujuan sebagaimana di atas, set produk peraturan perundang-undangan yang dibentuk harus memenuhi syarat-syarat tertentu yang menjadi ukuran umum dan khusus dari setiap pembangunan hukum/peraturan perundang-undangan.

Ukuran umum pada dasarnya dapat melihat berbagai pandangan, pendapat para ahli termasuk konsep-konsep hukum yang berlaku secara umum. Adapun ukuran khusus dapat dilihat mengenai bagaimana dan tentang apa peraturan yang akan dibentuk. Karena masing-masing peraturan perundang-undangan yang dibentuk memiliki karakter dan ruang lingkup yang berbeda antara yang satu dengan yang lainnya. Menurut M. Solly Lubis suatu peraturan perundang-undangan yang baik sekurang-

kurangnya harus memiliki tiga landasan, yaitu landasan filosofis, landasan sosiologis, dan landasan yuridis. Meskipun demikian, ada yang menambahkan dengan landasan teknik perancangan dan landasan politis (Lubis, 2009).

Sebagai negara hukum, segala aspek kehidupan dalam bidang kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan harus berdasarkan atas hukum yang sesuai dengan sistem hukum nasional. Sistem hukum nasional merupakan hukum yang berlaku di Indonesia dengan semua elemennya yang saling menunjang satu dengan yang lain dalam rangka mengantisipasi dan mengatasi permasalahan yang timbul dan sebagai sarana antisipasi dalam kehidupan masyarakat, berbangsa dan bernegara yang berdasarkan Pancasila dan UUD 1945. Secara doktrinal, tujuan hukum secara umum bertujuan untuk memberi keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan.

Ketiga tujuan hukum tersebut di atas, diterima dan diakui oleh para ahli hukum. Namun dalam kenyataannya apakah tujuan tersebut sudah benar-benar dapat dirasakan oleh masyarakat secara keseluruhan atau barangkali tujuan hukum itu hanya dirasakan oleh sebagian kecil masyarakat terutama orang-orang yang dekat dengan kekuasaan, orang kaya, para pejabat itu sendiri dan kroni-kroninya. Hal ini perlu dilihat dalam praktek hukum sehari-hari. Nilai yang terkandung dalam hukum itu merupakan nilai yang mencerminkan bagaimana hukum itu memiliki tujuan yang sebenarnya.

Hal demikian, berarti cakupan nilai yang ada dalam hukum benar-benar akan membawa hukum itu pada nilai ontologis, nilai epistemologis dan nilai aksiologis. Di dalam hukum juga mengandung hak dan kewajiban yang sama, baik bagi pembentuk hukum itu maupun kepada warga negaranya, karena sekali hukum dibentuk, maka nilai universalnya mengikuti dalam pemberlakuannya sehingga

daya ikat hukum itu mengikat pada semua lapisan masyarakat tanpa terkecuali.

Undang-undang juga dikategorikan sebagai produk hukum yang sifatnya lebih sempit daripada hukum. Undang-undang biasanya hanya membicarakan dan mengatur aspek kekhususan yang menjadi obyek pengaturannya, misalnya ada Undang-Undang No. 8 Tahun 1981 tentang Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana, Undang-Undang No. 40 Tahun 2007 tentang Perseroan Terbatas, Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan bagi Kepentingan Umum.

Hukum melindungi kepentingan seseorang dengan cara mengalokasikan suatu kekuasaan kepadanya untuk bertindak dalam rangka kepentingannya tersebut. Pengalokasian kekuasaan itu dilakukan secara terukur, dalam arti ditentukan keluasan dan kedalamannya. Kekuasaan yang demikian itulah yang disebut sebagai hak. Ciri-ciri yang melekat pada hak menurut hukum seperti yang dikemukakan oleh *Fitzgerald* dalam *Satjipto Rahardjo* yaitu hak itu diletakkan kepada seseorang yang disebut sebagai pemilik atau subjek dari hak itu. Ia juga disebut sebagai orang yang memiliki/identitas atas barang yang menjadi sasaran dari hak. Hal itu tertuju kepada orang lain, yaitu yang menjadi pemegang kewajiban. Antara hak dan kewajiban terdapat hubungan korelatif. Hak yang ada pada seseorang ini mewajibkan pihak lain untuk melakukan (*commission*) atau tidak melakukan (*omission*) sesuatu perbuatan. Ini bisa disebut sebagai isi dari hak. *Commission* atau *omission* menyangkut sesuatu yang bisa disebut sebagai obyek dari hak. Setiap hak menurut hukum mempunyai titel, yaitu suatu peristiwa tertentu yang menjadi alasan melekatnya hak itu pada pemiliknya (*Rahadjo*, 2000)

Implikasi hukum dari tanggungjawab negara dalam upaya mewujudkan perlindungan hukum bagi masyarakat bahwa pada dasarnya segala bentuk perbuatan dari Pemerintah harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apalagi secara konstitusional bahwa Indonesia merupakan negara hukum sebagaimana yang diatur dalam Pasal 1 ayat (3) UUD 1945 yang mengatakan: Indonesia adalah negara hukum sehingga hukum merupakan panglima tertinggi yang mengatur segala bentuk perbuatan Pemerintah termasuk segala bentuk perbuatan warga negara. Dengan adanya hukum dapat menghindari perbuatan Pemerintah, untuk memanfaatkan kekuasaannya secara sewenang-wenang. Apabila perbuatan Pemerintah dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, hal tersebut akan berimplikasi terjaminnya perlindungan hukum bagi masyarakat. Aparat pemerintah yang bertindak sudah sesuai dengan hukum, maka akan memberikan ketenangan bagi warga masyarakat pada umumnya. Sehingga Pemerintah yang bertindak sesuai dengan hukum yang berlaku, secara tidak langsung akan dapat memenuhi kebutuhan masyarakat pula.

Dalam hukum positif, perlindungan hukum terhadap pemegang hak atas tanah berangkat dari konsep dasar dari teori perlindungan yang diatur dalam UUD 1945 yaitu teori perlindungan hukum menurut Pembukaan UUD NKRI Tahun 1945 alinea ke-4 menyatakan: bahwa melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Berdasarkan pernyataan tersebut dapat dikatakan bahwa yang menjadi permasalahan tanah saat ini tidak hanya masalah bagaimana si miskin memperoleh tanah, namun yang menjadi masalah ialah bagaimana si pemilik tanah dapat mempertahankan hak miliknya (hak atas tanah tersebut), pada saat ini persoalan tanah telah berubah sifatnya, yang terlibat dalam persoalan tanah bukan lagi pemilik tanah desa melawan buruh tani, tetapi antara pemilik modal besar melawan pemilik

tanah setempat, baik yang ada di desa maupun di kota, dan antara Pemerintah dan pemilik tanah. Dalam kondisi seperti itu kehadiran negara wajib, apalagi mengingat teori perlindungan yang terdapat dalam Pembukaan UUD 1945.

Terwujudnya kepastian hukum dalam pendaftaran tanah tidak lepas dari faktor kekurangan dalam substansi aturan pertanahan, disharmonisasi peraturan yang ada. Secara normatif kepastian hukum memerlukan tersedianya perangkat aturan perundang-undangan yang secara operasional mampu mendukung pelaksanaannya. Secara empiris, keberadaan peraturan-peraturan itu harus dilaksanakan secara konsisten dan konsekuen oleh sumber daya pendukungnya.

Upaya Pemerintah untuk memberikan suatu bentuk jaminan akan adanya kepastian hukum dan perlindungan hukum atas kepemilikan tanah bagi seseorang ialah dengan dilakukannya suatu pendaftaran hak atas tanah sebagaimana yang diatur dalam Pasal 19 ayat 1 UUPA yang menentukan: Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah. Rumusan tersebut memberi pemahaman bahwa Pemerintah yang seharusnya lebih pro aktif dalam mewujudkan adanya kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah melalui kegiatan pendaftaran hak atas tanah. Rumusan Pasal 19 ayat 1 UUPA selanjutnya di tindaklanjuti dan diatur lebih rinci melalui PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Penyelesaian persoalan hukum yang diuraikan di atas diarahkan pada upaya untuk mewujudkan keadilan. Keadilan merupakan tujuan hukum yang berhubungan dengan kekuatan berlakunya peraturan perundang-undangan, dan oleh karena itu harus dapat

diakomodasi dalam peraturan itu (Tarliman, 2003). Keadilan yang dimaksud bukan hanya keadilan hukum atau *legal justice* tetapi juga keadilan sosial atau *social justice*. Masyarakat harus merasakan bahwa peraturan perundang-undangan termasuk ketentuan mengenai aspek pertanggung-jawaban PPAT dan perlindungan hukum terhadap PPAT itu adil.

Konsep perlindungan hukum terhadap PPAT tidak dapat dipisahkan dari konsep perlindungan hukum pada umumnya. Berdasarkan konsepsi tersebut sebagai kerangka pikir dengan mendasarkan pada Pancasila, prinsip perlindungan hukum di Indonesia adalah pengakuan dan perlindungan terhadap harkat dan martabat manusia yang bersumber pada prinsip negara hukum yang berlandaskan Pancasila (M. Hadjon, 1996). Berpedoman pada pemikiran Thomas Aquinas, John Rawls, Satjipto Rahardjo dan Philipus M. Hadjon, seharusnya kebijakan pemerintah dalam legislatif hukum positif didistribusikan secara proporsional atas dasar harkat dan martabat manusia demi mewujudkan kesejahteraan umum.

Legislasi hukum positif mengandung dua pengertian keadilan, yaitu keadilan substantif dan keadilan prosedural. Berdasarkan keadilan substantif, setiap bentuk hukum yang berlaku merupakan manifestasi ikatan yurisdiksi dan mendistribusikan wewenang atas dasar kesamaan yang proporsional. Keadilan prosedural berkaitan prosedur yang jujur dan benar dalam melaksanakan hukum (Sumaryono, 1995). Suatu prosedur hukum yang jujur dan benar harus memenuhi syarat-syarat: semua hukum yang dinyatakan berlaku harus diundangkan, akibat hukum tidak boleh mencerminkan sebuah upaya pembalasan, isi hukum harus koheren dan secara substansial tidak boleh ada pertentangan dan harus memiliki kontinuitas (Sumaryono, 1995).

Berkaitan dengan hal ini Arif Gosita mengatakan bahwa keadilan merupakan suatu kondisi dimana setiap orang dapat melaksanakan hak dan kewajibannya secara rasional bertanggung jawab dan bermanfaat (Gosita, 1989). Sedangkan menurut Harjono, perlindungan yang diberikan oleh hukum merupakan perlindungan atas hak masyarakat yang merupakan hasil transformasi kepentingannya, yang selanjutnya menjadi hak hukum, sehingga hak masyarakat dapat dihormati, dilindungi dan dipatuhi (Harjono, 2008). Salah satu sifat dan sekaligus merupakan tujuan dari hukum adalah memberikan perlindungan (pengayoman) kepada masyarakat, oleh karena itu, perlindungan hukum terhadap masyarakat tersebut harus diwujudkan dalam bentuk adanya kepastian hukum (Shidarta, 2004).

Menurut Paulus Effendie Lotulung, kesalahan dibedakan antara kesalahan yang bersifat pribadi (*faute personnelle atau personal fault*) dan kesalahan didalam menjalankan tugas (*faute de service atau in service fault*). Terhadap kesalahan yang bersifat pribadi, maka seorang pejabat umum adalah sama seperti warga masyarakat biasa yang dapat diminta dan dituntut pertanggungjawabannya, sehingga dalam hal yang demikian kepadanya berlaku mekanisme perlindungan hukum yang sama bagi warga masyarakat biasa. Tetapi terhadap kesalahan yang berkaitan dengan tugas dan pekerjaannya atau hasil pekerjaannya, maka otentisitas akta-aktanya tetap dijamin, namun terhadapnya perlu diberikan perlindungan hukum yang berbeda mekanismenya dengan anggota masyarakat biasa (Lotulung, 2003). Inilah yang menjadi dasar kriteria bagi jabatan PPAT untuk memiliki hak istimewa berupa perlakuan khusus dalam proses penegakan hukum yang dihadapinya.

Berpijak pada pandangan-pandangan di atas, asumsinya dimana ada keadilan, disitu seharusnya ada terdapat perlindungan hukum yang baik. Dalam kaitannya dengan tugas dan fungsi jabatan PPAT bahwa fungsi PPAT

mengandung berbagai dimensi perlindungan kepentingan. Di samping perlindungan terhadap klien, juga mengandung perlindungan terhadap PPAT itu sendiri khususnya PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya. Dengan demikian Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah seharusnya memuat aspek perlindungan hukum terhadap masyarakat terutama yang berkepentingan, dan juga harus memberikan perlindungan hukum terhadap PPAT.

Terkait ketentuan mengenai perlindungan PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya yang disinyalir menimbulkan kekosongan hukum, maka dalam penemuan hukum dikenal adanya metode penalaran (*redenering, reasoning, argumentasi*) yang digunakan untuk menemukan hukum yang sebelumnya tidak diatur dalam perundang-undangan. Bentuk-bentuk metode penalaran hukum antara lain :

1. *Argumentum Per Analogian* (Analogi), dengan analogi maka peraturan perundang-undangan yang ruang lingkupnya terlalu sempit akan coba diperluas, dimana peristiwa yang serupa, sejenis atau mirip dengan yang diatur dalam undang-undang akan diperlakukan sama.
2. *Argumentum a Contrario*, merupakan cara penafsiran atau penjelasan undang-undang yang didasarkan pada pengertian sebaliknya dari peristiwa konkrit yang dihadapi dengan peristiwa yang diatur dalam undang-undang.

Awal kelahirannya PPAT tidak dikategorikan atau disebut sebagai Pejabat Umum, perkembangan kemudian berdasarkan Pasal 1 angka 4 UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah bahwa "Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku."

Dalam ketentuan Pasal 1 PP No. 37 Tahun 1998/PJPPAT ditetapkan tiga macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. PPAT sementara adalah Pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.
3. PPAT khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.

PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, sedangkan PPAT Sementara diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang mendapatkan limpahan kewenangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (Santoso)

Fungsi akta PPAT sebagai alat bukti menjadi sangat penting dalam membuktikan akan suatu perbuatan hukum yang menjadi dasar timbulnya hak atau perikatan dimana hal tersebut didasarkan pada ketentuan Pasal 1865 KUHPerdara yang menyatakan bahwa "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai suatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantahkan suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut." Tanpa adanya akta otentik yang di buat dihadapan seorang PPAT maka secara hukum perolehan hak tersebut belum diakui dan sebenarnya hak atas tanah dan bangunan masih ada pada pihak yang mengalihkan hak tersebut.

Meskipun PPAT memiliki hak untuk mengundurkan diri sebagai saksi, karena jabatannya ia wajib merahasiakan, hendaknya PPAT perlu mempertimbangkan dengan sebaik-baiknya sebelum ia memutuskan untuk menggunakan Kewajiban Ingkar (*Verschoningsplicht*) dan Hak Ingkar (*Verschoningsrecht*) atau tidak, karena sebagai saksi PPAT diharapkan dapat membantu mengusut perkara yang sedang diperiksa, disamping itu terdapat pengecualian apabila menurut undang-undang diperintahkan untuk menggugurkan Kewajiban Ingkar (*Verschoningsplicht*) dan Hak Ingkar (*Verschoningsrecht*) tersebut.

Jabatan PPAT adalah jabatan kepercayaan dan oleh karenanya itu seseorang bersedia mempercayakan sesuatu kepadanya sebagai seorang kepercayaan. PPAT berkewajiban untuk merahasiakan semua isi akta-akta yang dibuat dihadapannya yang menurut sifatnya dan berdasarkan peraturan perundang-undangan diharuskan untuk dirahasiakan

Ketika PPAT dipanggil atau diminta oleh Penyidik untuk bersaksi atau memberikan keterangan berkaitan dengan akta yang dibuat dihadapannya, adalah menjadi kewajiban hukum PPAT untuk memenuhi hal tersebut. Kemudian Kewajiban Ingkar (*Verschoningsplicht*) dipergunakan pada saat PPAT memenuhi panggilan ke hadapan penyidik, PPAT dapat menyatakan akan menggunakan Kewajiban Ingkarnya sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) PJPPAT Jo. Pasal 34 ayat (1) Perka BPN 1/2006. Pernyataan menggunakan Kewajiban Ingkar tersebut akan dicatat dalam Berita Acara Pemeriksaan (BAP). Pernyataan menggunakan kewajiban ingkar tersebut semata-mata menjalankan perintah PJPPAT, sehingga tidak perlu disertai alasan apapun.

Ketentuan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang PJPPAT, maupun dalam Perka BPN 1/2006 sebagaimana telah diubah dengan Perka

BPN 23/2009 tentang Perubahan Atas Perka BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 yang dirubah dengan PP No.24 Tahun 2016 tentang PJPPAT, sebagai ketentuan bagi PPAT, tidak ada pengaturan tentang perlindungan hukum bagi PPAT itu sendiri, dalam peraturan terkait ke-PPAT-an lainnya pun tidak diatur, maka perlu adanya dasar hukum mengenai hal itu, karena PPAT mempunyai peranan yang cukup besar dalam membantu tugas pemerintah khususnya di bidang pertanahan. Jadi dalam hal seorang PPAT juga ikut terpanggil dalam suatu kasus tertentu, di mana ia dijadikan sebagai saksi atau tersangka maupun terdakwa, maka sampai di mana perlindungan yang ia peroleh sebagai Pejabat Umum yang menjalankan jabatannya, adalah dia diproses dengan cara pada umumnya sesuai dengan Kitab Undang-undang Hukum Acara Pidana (KUHP), dan tidak ada prosedur khusus sebagaimana yang diterapkan kepada jabatan Notaris.

### Kesimpulan

Dari uraian di atas dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Aspek perlindungan hukum bagi PPAT yang bersinggungan dengan pranata hukum pidana dan perdata lebih bersifat ekstern, artinya bahwa PPAT selaku Pejabat Umum kepadanya melekat hak-hak istimewa sebagai

konsekuensi predikat kepejabat yang dimilikinya. Istilah hak Istimewa dalam bidang hukum adalah hak khusus atau istimewa yang diberikan kepada pemerintah atau penguasa suatu negara dan diberikan kepada seorang atau sekelompok orang, yang terpisah dari hak-hak masyarakat menurut hukum yang berlaku. Hak-hak istimewa yang dimiliki PPAT, menjadi pembeda perlakuan (*treatment*) terhadap masyarakat biasa. Bentuk-bentuk perlakuan itu berkaitan dengan suatu prosedur khusus dalam penegakan hukum terhadap PPAT, yakni berkaitan dengan perlakuan dalam hal pemanggilan dan pemeriksaan pada proses penyidikan dan persidangan, yang harus diindahkan.

2. Suatu perbuatan tertentu dinilai sebagai perbuatan pidana berdasarkan hasil dari suatu penimbangan-penimbangan normatif (*judgments*) beberapa keputusan (*decisions*) hakim. PPAT selaku pejabat yang secara khusus mempunyai kewenangan untuk membuat suatu akta dimana akta tersebut didasarkan pada kedua belah pihak yang datang kehadapannya dilengkapi dengan berbagai ketentuan yang telah diatur sehingga hal tersebut dapat dijadikan sebagai suatu akta.

### Reference

- Adjie, H. (2008). *Sanksi Perdata & Sanksi Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik, Cetakan Pertama*. Bandung: Refika Aditama.
- Adjie, H. (2009). *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Adjie, H. (2011). *Kebatalan dan Pembatalan Akta Notaris*. Bandung: Refika Aditama.
- Anshori, & Ghofur, A. (2009). *Lembaga Kenotariatan Indonesia (Perspektif Hukum dan Etika)*. Yogyakarta: UII Press.
- Ardhiwisastra, Y. B. (2000). *Penafsiran dan Konstruksi Hukum*. Bandung: Alumni.
- Erny Mustafa, M. (2015). *Kedudukan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sebagai Akta Otentik Sebagai Alat Bukti Dalam Peradilan Pidana*. Bandung.
- Fatwa, A. M. (2009). *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*. Jakarta: Buku Kompas.
- Gosita, A. (1989). *Masalah Perlindungan Anak*. Jakarta: Akademik Pressindo.
- Hamzah, A. (1986). *Sistem Pidana dan Pemidanaan Indonesia, dari Retribusi ke Reformasi*. Jakarta: PT Pradnya Paramita.

- Harjono. (2008). *Konstitusi Sebagai Rumah Bangsa*. Jakarta: Konstitusi Press.
- HS, S. (2006). *Hukum Kontrak-Teori dan Teknik Penyusunan Kontrak*. Jakarta: Sinar Grafika.
- K. Lubis, S. (2006). *Etika Profesi Hukum, Cetakan Keenam*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lotulung, P. E. (2003). "Perlindungan Hukum Bagi Notaris Selaku Pejabat Umum Dalam Menjalankan Tugasnya." *Media Notariat*.
- Lubis, M. S. (2009). *Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*. Bandung: Mandar Maju.
- M. Hadjon, P. (1994). *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif), dalam Yuridika, Nomor 6 Tahun IX*.
- M. Hadjon, P. (1996). "Penegakan Hukum Administrasi." *Yuridika*.
- Mertokusumo, S. (2007). *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*. Yogyakarta: Liberty.
- Moeljatno. (2002). *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Muliawan, J. W. (2009). *Pemberian Hak Milik Untuk Rumah Tinggal*. Jakarta: Cerdas Pustaka Publishes.
- Nawawi Arif, B. (1996). *Bunga Rampai Kebijakan Hukum Pidana*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Pasal 3 huruf e Kode Etik PPAT*. (n.d.).
- Pasal 63 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1*. (2006).
- Peraturan Pemerintah tentang PJPPAT Nomor 24 Ps.1*. (2016).
- Rabe, J. (2001). *Equality, Affirmative Action and Justice*. Hamburg: Hamburg University.
- Rahadjo, S. (2000). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Saleh, R. (1971). *Mencari Asas-Asas Umum Yang Sesuai Untuk Hukum Pidana Nasional, Kumpulan Bahan Up Grading Hukum Pidana*.
- Santoso, U. (n.d.). *Pejabat Pembuat Akta Tanah, Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*.
- Setiawan, W. (1996). "Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional",.
- Shidarta. (2004). "Karakteristik Penalaran Hukum dalam Konteks Ke-Indonesia-an." Bandung: Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Katholik Parahyangan.
- Soesilo, R. (1982). *Kitab Undang-undang Hukum Pidana*. Bogor: Politeia.
- Sumaryono, E. (1995). *Etika Profesi Hukum, Norma-Norma Bagi Penegak Hukum*. Yogyakarta: Kanisius.
- Tarliman, D. D. (2003). "Keadilan Sebagai Landasan Filosofi Peraturan Perundang-undangan dan Putusan Hakim." *Yustika*, 6, 205.