

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum yaitu negara yang menjalankan sistem pemerintahannya berdasarkan atas hukum (*rechtstaat*), tidak berdasarkan atas kekuasaan (*machstaat*), maka negara tidak dapat bertindak sewenang-wenang.¹ Pada aspek kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan harus berdasarkan hukum dan asas-asas umum pemerintahan yang baik serta bertujuan meningkatkan kehidupan demokratis yang sejatara.

Prinsip negara hukum adalah menjamin ketertiban, kepastian dan perlindungan hukum agar kepentingan masyarakat terlindungi. Namun dalam pelaksanaannya, hukum dapat berjalan secara tertib, normal dan efektif, akan tetapi dapat juga terjadi pelanggaran hukum. Ketika terjadi pelanggaran hukum, maka harus dilakukan upaya penegakan oleh aparat yang berwenang.

Secara umum penegakan hukum dapat didefinisikan sebagai tindakan menerapkan perangkat sarana hukum tertentu untuk memaksakan sanksi hukum guna menjamin pentaatan terhadap ketentuan yang ditetapkan tersebut. Menurut Satjipto Raharjo², penegakan hukum merupakan suatu proses untuk mewujudkan

¹ Krisna Harahap, *Konstitusi Republik Indonesia Menuju Perubahan ke-5*, (Bandung: Grafiti Budi Utami, 2009), hal. 16.

² Satjipto Raharjo, *Masalah Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*, (Bandung: Sinar Baru, 2005), hal.24.

keinginan-keinginan hukum (yaitu pikiran-pikiran badan pembuat undang-undang yang dirumuskan dalam peraturan hukum) menjadi kenyataan.

Di negara Indonesia profesi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya akan disebut PPAT) merupakan profesi terhormat karena tugas dan jabatannya adalah untuk melayani kepentingan masyarakat khususnya dalam bidang hukum perdata. Seorang Notaris dan PPAT dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang bisa diandalkan dan dijadikan pertimbangan yang dapat dipercayai, karena dalam menjalankan tugasnya atau kewajibannya tidak boleh berat sebelah atau memihak salah satu pihak. Sekarang ini keperluan masyarakat akan jasa seorang Notaris dan PPAT semakin meningkat seiring dengan proses pertumbuhan pembangunan dan tingkat kesadaran hukum dari masyarakat yang semakin tinggi sehingga membutuhkan kepastian hukum dalam setiap peristiwa atas perbuatan hukum.

Profesi Notaris di Indonesia dikehendaki berdasarkan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disebut sebagai KUHPer) yang berbunyi:

“Suatu akta otentik yaitu suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.”³

Sebagai pelaksanaan pasal tersebut, diundangkanlah Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang diundangkan pada tanggal 6 Nopember 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117 jo. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang diundangkan pada tanggal 15

³ Prof. R. Subekti dan R. Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, (Jakarta: Pradnya Paramita, 2005), hal. 475.

Januari 2014 Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 3 (selanjutnya disebut sebagai UUJN). Dalam Pasal 1 angka 1 UUJN, menegaskan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

Selanjutnya berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut sebagai Peraturan Jabatan PPAT), menjelaskan:

“PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.”

Berdasarkan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Jabatan PPAT, perbuatan hukum yang dimaksud pada pengertian PPAT diatas adalah:

- 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;
- h. Pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Ketika menjalankan jabatannya Notaris dalam menuangkan perjanjian yang dibuat oleh para pihak wajib bertindak secara amanah, jujur, mandiri, tidak berpihak dan menjaga kepentingan para pihak yang terkait dalam perbuatan hukum,

sebagaimana tertulis dalam Pasal 16 ayat (1) huruf a UUJN. Begitu pula dengan PPAT, disebutkan dalam Pasal 3 huruf f Kode Etik PPAT, bahwa PPAT harus bekerja dengan penuh rasa tanggung jawab, mandiri, jujur dan tidak berpihak.

Berdasarkan hal diatas, Notaris dan PPAT mempunyai peran untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum melalui alat bukti tertulis yang bersifat otentik. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkan oleh Notaris dan PPAT adalah benar begitu, juga dengan keterangan-keterangan yang diberikan dapat dipercaya, diandalkan, dan dapat memberikan perlindungan hukum bagi para pihak yang memerlukannya dikemudian hari. Kekeliruan dan kesalahan atas akta yang dibuat Notaris dan PPAT dapat menyebabkan tercabutnya hak seseorang atau terbebaninya seseorang atas suatu kewajiban.

Sebagaimana kita ketahui, Notaris dan PPAT merupakan dua ranah yang berbeda, sehingga dalam penulisan tesis ini penulis akan berfokus pada ranah PPAT, dikarenakan masalah yang akan penulis teliti mengenai Akta Jual Beli (selanjutnya disebut sebagai AJB) yang merupakan kewenangan PPAT.

Perlu diketahui, sebelum dibuatkannya suatu akta jual beli dimungkinkan untuk dilakukan perjanjian pengikatan jual beli terlebih dahulu antara para pihak (selanjutnya disebut PPJB). Suatu PPJB lahir karena beberapa persyaratan yang ditentukan oleh undang-undang yang berkaitan dengan jual beli hak atas tanah yang belum terpenuhi. Suatu PPJB dapat terjadi dikarenakan hal sebagai berikut:

1. Pembayaran sebagai konsekuensi jual beli belum dilunasi;
2. Surat-surat atau dokumen tanah belum lengkap;
3. Obyek atau bidang tanah belum dapat dikuasai oleh para pihak;
4. Besaran obyek jual beli masih dalam pertimbangan para pihak.

Atas dasar hal-hal diatas, yang menjadi alasan PPJB terjadi. Tetapi, tidak menutup kemungkinan ada hal-hal lain, yang menyebabkan PPJB diperjanjikan atau dipilih oleh para pihak. PPJB ini berfungsi untuk mempersiapkan atau bahkan memperkuat perjanjian utama/pokok yang akan dilakukan, karena PPJB merupakan awal untuk lahirnya akta jual beli.

Suatu PPJB pada dasarnya belum mengakibatkan beralihnya hak milik atas suatu benda dari penjual ke pembeli. Proses jual beli menggunakan struktur PPJB pada umumnya harus diikuti klausula perbuatan penyerahan, dalam hal ini penyerahan secara fisik maupun yuridis (*juridische levering*), di mana dalam penyerahan secara yuridis ini dilaksanakan dengan adanya penandatanganan dan pembuatan AJB di hadapan PPAT, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Oleh karena itu, apabila dalam proses jual beli tersebut belum ada AJB, maka belum bisa dikatakan telah terjadi penyerahan secara yuridis, sehingga meskipun telah terjadi PPJB, maka penyerahan fisik dan yuridis belum terjadi. Dalam konteks jual beli tanah dan/atau bangunan, maka perpindahan hak atas tanah tersebut baru terjadi setelah ditandatanganinya AJB di hadapan pejabat yang berwenang, yaitu PPAT.

Berdasarkan pemaparan diatas, sebagaimana kita ketahui PPAT dalam menjalankan jabatan profesinya rentan akan godaan penyalahgunaan kewenangan yang diamanatkan kepadanya, sehingga dapat terjadi bentuk pelanggaran yang dilakukan PPAT yaitu seperti membuat akta palsu, yang mana termasuk bagian dari tindakan pemalsuan surat. Hal ini diatur dalam Pasal 264 ayat (1) Kitab Undang-Undang Hukum Pidana tentang pemalsuan surat, yakni sebagai berikut:

Pemalsuan surat diancam dengan pidana penjara paling lama delapan tahun, jika dilakukan terhadap:

1. Akta-akta otentik;
2. Surat hutang atau sertipikat hutang dari sesuatu Negara atau bagiannya ataupun dari suatu lembaga umum;
3. Surat sero atau hutang atau sertipikat sero atau hutang dari suatu perkumpulan, yayasan, perseroan atau maskapai;
4. Talon, tanda bukti dividen atau bunga dari salah satu surat yang diterangkan dalam 2 dan 3, atau tanda bukti yang dikeluarkan sebagai pengganti surat-surat itu;
5. Surat kredit atau surat dagang yang diperuntukkan untuk diedarkan.

Walaupun kita mengetahui bahwa perbuatan PPAT dalam membuat AJB palsu dapat digolongkan sebagai tindak pidana pemalsuan surat, tetapi penulis akan membahas hal ini dalam ranah perdata, yaitu perbuatan melawan hukum.

Pengertian perbuatan melawan hukum yang dalam bahasa Belanda disebut sebagai *onrechtmatige daad* diatur dalam Pasal 1365 KUHPperdata. Perbuatan melawan hukum pada dasarnya dapat diartikan sebagai suatu tindakan melanggar hak subyektif orang lain dan menimbulkan kerugian terhadap orang lain tersebut.

Dalam Pasal 1365 KUHPperdata tertulis sebagai berikut:

“Tiap perbuatan melanggar hukum yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Adanya pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya merupakan bukti adanya masalah di dalam profesi jabatan tersebut. Dalam hal ini, penulis tertarik untuk membahas kasus PPAT yang

membuat AJB palsu, dalam Putusan Nomor 124/PDT.G/2017/PN.Jkt.Sel, dengan kronologis yang pada awalnya tuan Ir. Sugandi (selanjutnya disebut sebagai Penggugat) bermaksud untuk menjual sebidang tanah miliknya melalui anaknya yaitu tuan Radian Sugandi kepada tuan Tamziz Taryadi selaku calon pembeli. Selanjutnya tuan Radian Sugandi dan tuan Tamziz Taryadi telah menyusun sendiri draft Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) dan draft tersebut dibawa kepada Notaris Agung Setiawan Badarudin, S.H (selanjutnya disebut sebagai Tergugat II) untuk dituangkan dalam Akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli. Kemudian tanpa sepengetahuan Penggugat, Rochmani selaku asisten Notaris Tergugat II (selanjutnya disebut sebagai Tergugat III) menyerahkan asli sertifikat hak milik Penggugat kepada Notaris Hasan Salim, S.H., M.kn. (selanjutnya disebut sebagai Tergugat IV), lalu Tergugat IV menyerahkan asli sertifikat tersebut kepada Notaris Noor Kholis Adam, S.H., M.kn. (selanjutnya disebut sebagai Tergugat V) untuk dibuatkan Akta Jual Beli palsu antara Andre Widjaya (selanjutnya disebut sebagai Tergugat I) dengan Penggugat, padahal Penggugat sama sekali tidak pernah bertemu dengan Tergugat I dan menanda tangani Akta Jual Beli untuk menjadi atas nama Tergugat I. Atas dasar Akta Jual Beli yang dibuat secara melawan hukum tersebut Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut sebagai Turut Tergugat I) mengeluarkan sertifikat tanah atas nama Andre Widjaya. Selanjutnya oleh Andre Widjaya sertifikat tersebut dibebani hak tanggungan peringkat pertama berdasarkan Akta Pemberian Hak Tanggungan PPAT Tergugat V tercatat atas nama Standard Chartered Bank (selanjutnya disebut sebagai Turut Tergugat II).

Kasus yang terjadi di atas merupakan masalah yang terjadi dalam pelayanan PPAT di Indonesia. PPAT yang seharusnya memberikan perlindungan dan

kepastian hukum kepada masyarakat yang menggunakan jasanya dalam hal pembuatan akta otentik, justru malah merugikan masyarakat dengan adanya kasus PPAT yang membuat akta palsu. Agar kasus-kasus yang demikian tidak terulang lagi maka sudah seharusnya PPAT berkewajiban selalu memegang teguh Peraturan Jabatan PPAT dan Kode Etik PPAT karena hal tersebut merupakan syarat yang harus senantiasa dipenuhi oleh PPAT untuk menciptakan suasana kepercayaan yang mutlak diperlukan dalam hubungan PPAT dengan pengguna jasanya.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik melakukan penelitian untuk membahas lebih lanjut mengenai masalah tersebut dan berusaha untuk mencari solusi melalui penulisan ini yang berjudul “Penegakan hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Yang Melawan Hukum Dalam Membuat Akta Jual Beli”.

Sehubungan menelusuri kepustakaan di Universitas Pelita Harapan, kemudian diketahui bahwa tesis penulis dengan judul “Penegakan hukum Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Yang Melawan Hukum Dalam Membuat Akta Jual Beli” hingga saat ini belum ada, namun ditemukan penelitian serupa meskipun di dalam penelitian tersebut tidak terdapat kesamaan baik isi maupun kesimpulan terhadap tesis penulis. Adapun penelitian yang dimaksud adalah:

1. Gita Hafifah Nazla, Tesis Tahun 2016, dengan judul “Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Atas Akta Yang Dibuat Berdasarkan Identitas Palsu”, dengan pembahasan mengenai:
 - a. Tanggung jawab PPAT dalam memeriksa identitas para pihak yang palsu setelah dibuatnya akta jual beli tanah.

- b. Upaya PPAT mengatasi kendala pembuktian identitas penghadap pada pembuatan akta jual beli.

Kesimpulan:

- a. PPAT memiliki tanggung jawab dalam memeriksa kebenaran identitas para pihak dalam proses pembuatan akta jual beli tanah. Apabila tanggung jawab itu tidak dilaksanakan maka PPAT dianggap telah melakukan perbuatan melawan hukum. Kelalaian PPAT dalam memeriksa identitas para pihak dalam pembuatan akta jual beli tanah, dapat dimintakan pertanggung jawaban, dari segi hukum perdata maupun segi administratif.
 - b. Dalam rangka mengatasi kendala administratif pada proses pembuktian identitas penghadap pada pembuatan akta jual beli tanah, telah tersedia prosedur bagi PPAT yang harus diikuti sebelum melakukan pembuatan akta jual beli tanah. PPAT harus memeriksa seluruh dokumen terkait pemindahan hak tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 103 Peraturan Menteri Nomor 3 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Jika sudah dicocokkan dan terbukti bahwa identitas para pihak yang terkait telah benar, maka status dokumen-dokumen itu telah memenuhi kebenaran formal, sehingga tidak ada lagi kendala yang dihadapi PPAT dalam hal pembuktian identitas karena telah menempuh prosedur yang sesuai dengan kaidah-kaidah dalam peraturan perundang-undangan.
2. Dwi Novia Christina, Tesis Tahun 2019, dengan judul “Perbuatan Melawan Hukum Notaris Dengan Klien Ditinjau Dari Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Dan Undang-Undang Tentang Jabatan Notaris (Studi Kasus:

Putusan Mahkamah Agung Nomor: 110/PDT/2012/PT.SBY)”, dengan pembahasan mengenai:

- a. Perbuatan konspirasi yang dilakukan oleh Notaris dapat dikategorikan sebagai perbuatan melawan hukum.
- b. Akibat hukum dan tanggung jawab Notaris atas tindakannya yang telah berkonspirasi dengan kliennya untuk merugikan pihak lain.

Kesimpulan:

- a. Perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh Notaris dengan Tergugat I kepada para Penggugat sudah memenuhi unsur-unsur dalam Pasal 1365 KUHPerdara. Perbuatan Melawan Hukum yang dilakukan oleh Notaris Ariyani dimulai pada saat Penggugat membutuhkan pinjaman uang untuk menebus seripikat rumahnya yang dijaminkan di Bank. Penggugat tidak ingin sertipikat tersebut dilelang oleh Bank maka para Penggugat meminta bantuan pinjaman uang kepada Tergugat I. Para Penggugat dengan Tergugat I sepakat untuk membuat Akta Pinjam Uang. Sesampainya di tempat Tergugat II, Tergugat I meminta agar Tergugat II (selaku Notaris) membuat Akta Jual Beli. Dalam kasus ini Notaris sudah mengetahui posisi Penggugat yang lemah dan tidak mengerti hukum. Tergugat II selaku Notaris telah menyalahgunakan jabatan yang diembanya dan merusak harkat martabat profesi Notaris.
- b. Mengenai akibat hukum yang terjadi terhadap akta yang dibuat oleh Notaris yang melakukan perbuatan melawan hukum adalah akta tersebut menjadi batal demi hukum. Notaris dapat dimintai pertanggungjawaban secara pedata, yaitu sebagaimana yang telah ditegaskan dalam Pasal

1243 KUHPerdara, yaitu pelanggaran terhadap ketentuan perbuatan melawan hukum dalam Pasal 1365 KUHPerdara dapat dikenai sanksi berupa penggantian biaya, ganti rugi dan bunga merupakan akibat yang akan diterima Notaris atas tuntutan para penghadap jika akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau aktanya menjadi batal demi hukum.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian mengenai latar belakang di atas, maka dapat dijabarkan rumusan masalah yang akan diangkat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimana tanggung jawab PPAT terhadap AJB yang tidak sesuai dengan prosedur pembuatan akta PPAT sehingga menimbulkan perbuatan melawan hukum?
2. Bagaimana penegakan hukum terhadap PPAT yang melawan hukum dalam hal membuat AJB terkait Putusan Nomor 124/PDT.G/2017/PN.Jkt.Sel?

1.3 Tujuan Penelitian

Tujuan umum dari penelitian ini adalah untuk menambah pengetahuan baru bagi penulis maupun pembaca terkait dengan permasalahan PPAT yang membuat akta palsu. Tujuan khusus yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Mengetahui secara lebih mendalam terkait tanggung jawab PPAT terhadap AJB yang tidak sesuai dengan prosedur pembuatan akta PPAT sehingga menimbulkan perbuatan melawan hukum.

2. Mengetahui secara lebih mendalam terkait penegakan hukum terhadap PPAT yang melawan hukum dalam hal membuat Akta Jual Beli terkait Putusan Nomor 124/PDT.G/2017/PN.Jkt.Sel.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang dapat diambil dari penelitian ini adalah:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini dapat berguna bagi perkembangan ilmu hukum, khususnya dalam lingkup lembaga PPAT dan juga diharapkan akan bermanfaat untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang tertarik dengan masalah yang ditulis.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pembaca dan memberikan informasi kepada masyarakat bila timbul permasalahan yang berkaitan dengan pembuatan akta oleh PPAT.

1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini terbagi dalam 5 bab dengan sistematika sebagai berikut:

Bab 1 adalah Pendahuluan. Dalam bab ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan permasalahan yang dikemukakan, tujuan diadakannya penelitian, manfaat penelitian, serta sistematika penulisan.

Bab 2 adalah Tinjauan Pustaka. Bab ini terdiri dari landasan teori dan landasan konseptual. Landasan teori ini memuat norma-norma hukum serta teori-teori hukum yang relevan dengan isu hukum yang dibahas dalam penelitian ini. Landasan konseptual menguraikan konsep-konsep yang digunakan pada analisis terhadap rumusan masalah.

Bab 3 adalah Metode Penelitian, menguraikan jenis penelitian dan teknik pengumpulan data yang dapat digunakan untuk meneliti berdasarkan pada topik yang penulis bahas dalam penelitian.

Bab 4 adalah Hasil Penelitian dan Analisis. Pada bab ini penulis akan menganalisis rumusan masalah berdasarkan peraturan perundang-undangan, landasan teoritis, landasan konseptual dan hasil wawancara dengan menggunakan metode penelitian yang telah diuraikan pada bab sebelumnya.

Bab 5 adalah Kesimpulan dan Saran. Pada bab ini akan diuraikan mengenai kesimpulan dari hasil analisis terhadap masalah yang dikemukakan, serta saran yang berhubungan dengan tema penelitian ini.