

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Pejabat Pembuat Akta Tanah (“PPAT”) pada dasarnya merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan secara tegas oleh peraturan perundang-undangan untuk menyusun dan menerbitkan akta otentik yang berfungsi sebagai alat bukti yang sah atas perbuatan hukum tertentu dalam ranah pertanahan, khususnya dalam hal peralihan hak seperti transaksi jual beli. Dalam kerangka hukum pertanahan nasional, keberadaan akta yang dibuat oleh PPAT bukan hanya menjadi syarat administratif semata, melainkan juga memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna (*volledig bewijs*) dan menjadi dasar hukum utama dalam proses balik nama hak atas tanah di Kantor Pertanahan. Dengan demikian, akta yang diterbitkan oleh PPAT seyogianya mencerminkan kebenaran, baik dari sisi formil—yakni terkait dengan tata cara dan prosedur penyusunan akta—maupun dari sisi materiil—yakni isi atau substansi keterangan yang dituangkan dalam akta tersebut.

Namun demikian, dalam kenyataan praktik di lapangan, tidak jarang ditemukan penyimpangan yang terjadi dalam proses pembuatan akta tersebut. Beberapa kasus menunjukkan bahwa akta PPAT kerap disusun berdasarkan informasi yang tidak valid, seperti penggunaan identitas palsu, ketidakjelasan status hukum tanah, hingga pernyataan sepihak yang tidak

didukung oleh verifikasi dan pembuktian yang layak. Praktik-praktik semacam ini menciptakan kerentanan dalam sistem administrasi pertanahan, membuka ruang bagi terjadinya sengketa, serta menimbulkan ketidakpastian hukum yang merugikan pihak-pihak yang bertindak dengan itikad baik. Selain itu, kondisi tersebut juga berdampak lebih luas pada menurunnya tingkat kepercayaan masyarakat terhadap integritas sistem pertanahan nasional.

Situasi ini mencerminkan adanya jurang yang cukup lebar antara kaidah hukum yang ideal (*das sollen*) dan kondisi faktual yang terjadi dalam praktik (*das sein*). Ketidaksesuaian ini umumnya disebabkan oleh sejumlah faktor, antara lain lemahnya mekanisme verifikasi data oleh PPAT, terbatasnya akses terhadap sistem informasi kepemilikan tanah yang akurat dan terintegrasi, serta adanya tekanan atau pengaruh eksternal yang dapat mengganggu independensi dan profesionalitas PPAT dalam menjalankan tugasnya. Oleh karena itu, upaya untuk memperkuat posisi dan fungsi PPAT tidak hanya memerlukan reformasi regulasi, tetapi juga penguatan sistem pendukung dan pengawasan yang menyeluruh guna memastikan bahwa akta yang dibuat benar-benar mencerminkan legalitas dan kepastian hukum sebagaimana yang dicita-citakan dalam sistem hukum nasional.

Dalam praktik peradilan, sejumlah putusan telah menjadi preseden penting yang menunjukkan bagaimana hukum merespons pembuatan akta yang secara formil maupun materiil mengandung cacat. Yurisprudensi telah memberikan pijakan konkret mengenai konsekuensi hukum yang dapat

timbul apabila akta otentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ternyata disusun berdasarkan informasi yang tidak benar atau menyesatkan. Salah satu contoh nyata dapat ditemukan dalam Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1146 K/Pdt/2020, di mana majelis hakim secara tegas membatalkan akta jual beli tanah yang dibuat oleh PPAT karena diketahui bahwa akta tersebut didasarkan pada tanda tangan palsu. Putusan ini menegaskan bahwa akta otentik yang tidak memenuhi prinsip kebenaran substansial dapat kehilangan kekuatan pembuktiannya, bahkan bisa dianggap tidak sah sebagai alat bukti hukum.

Lebih jauh, berbagai kasus yang terjadi di wilayah Bandung maupun Jakarta juga menggarisbawahi pentingnya akuntabilitas PPAT dalam menjalankan tugasnya. Dalam sejumlah perkara, ditemukan bahwa kelalaian atau keterlibatan aktif PPAT dalam proses pembuatan akta yang bermasalah—baik karena verifikasi yang tidak cermat, ketidakpedulian terhadap legalitas objek transaksi, maupun adanya indikasi kolusi—dapat berujung pada pertanggungjawaban hukum yang tidak ringan. PPAT dalam posisi seperti itu dapat dimintai pertanggungjawaban tidak hanya secara perdata oleh pihak yang dirugikan, tetapi juga dapat dikenai sanksi administratif dari instansi pembina, serta bahkan diproses secara pidana apabila terbukti ada unsur kesengajaan atau perbuatan melawan hukum yang merugikan pihak lain.

Dalam ranah kenotariatan pertanahan, akta jual beli tanah memiliki posisi yang sangat sentral sebagai instrumen hukum yang tidak hanya

bersifat otentik, tetapi juga menjadi dasar hukum utama dalam proses peralihan hak atas tanah. Sebagai pejabat umum yang diangkat melalui mandat resmi dari Badan Pertanahan Nasional (BPN), Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memikul tanggung jawab yang tidak ringan. Setiap akta yang ia buat harus mencerminkan keabsahan hukum baik dari segi formalitas—seperti prosedur dan bentuk akta—maupun dari sisi substansi, yakni kebenaran materiil atas transaksi yang dilakukan oleh para pihak. Kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT tidak berdiri sendiri, melainkan harus dijalankan seiring dengan kewajiban untuk menjunjung tinggi asas kehati-hatian, profesionalitas, serta integritas dalam pelaksanaan tugas-tugas kenotariatannya.

Meski demikian, realitas di lapangan menunjukkan bahwa idealisme hukum tersebut tidak selalu tercermin dalam praktik. Tidak jarang timbul persoalan hukum sebagai akibat dari akta jual beli yang dibuat berdasarkan informasi yang keliru atau bahkan palsu. Keterangan palsu ini bisa muncul dalam berbagai bentuk, mulai dari pemalsuan identitas pihak yang bertransaksi, penyembunyian status hukum tanah yang ternyata masih dalam sengketa, pemalsuan tanda tangan, hingga rekayasa formalitas dari suatu perbuatan hukum yang pada kenyataannya tidak pernah terjadi. Dalam kondisi seperti ini, apabila PPAT tidak melaksanakan kewajiban verifikasi dengan seksama terhadap keaslian dokumen dan legalitas para pihak yang terlibat, maka akta yang dibuatnya tidak hanya kehilangan kekuatan otentiknya, tetapi juga berpotensi digunakan sebagai instrumen

penyimpangan yang merugikan pihak lain, khususnya mereka yang beritikad baik.

Akibat lebih lanjut dari kelalaian tersebut adalah timbulnya kerugian baik secara material maupun imaterial terhadap pihak yang telah mempercayai keabsahan akta, bahkan dapat menyebabkan akta tersebut dibatalkan oleh pengadilan. Pembatalan akta oleh lembaga peradilan, dalam banyak putusan yurisprudensi, umumnya terjadi ketika terbukti bahwa terdapat cacat dalam substansi pembuatan akta yang bersumber dari informasi palsu yang tidak diverifikasi secara layak oleh PPAT. Keadaan ini tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum dalam transaksi pertanahan, tetapi juga membuka ruang bagi pertanggungjawaban hukum terhadap PPAT, baik secara perdata, administratif, maupun dalam beberapa kasus, pidana.

Secara teoritis dalam kajian ilmu hukum, dikenal dikotomi antara *das sein* dan *das sollen* sebagai dua pendekatan konseptual yang menggambarkan hubungan antara kenyataan dan norma. *Das sein* menggambarkan realitas yang terjadi dalam praktik, sedangkan *das sollen* merujuk pada norma hukum atau bagaimana seharusnya hukum dijalankan. Dalam konteks kewenangan dan tanggung jawab PPAT, dikotomi ini menjadi penting untuk menjelaskan ketimpangan antara idealisme hukum dan kenyataan di lapangan, khususnya terkait keabsahan akta jual beli tanah.

Realitas yang tergambar dalam *das sein* menunjukkan bahwa masih kerap dijumpai pembuatan akta jual beli yang tidak dilandasi oleh data yang benar dan dapat dipertanggungjawabkan. Keterangan palsu yang diberikan

oleh para pihak, baik mengenai identitas, status hukum tanah, ataupun kapasitas hukum dalam melakukan transaksi, tidak jarang luput dari verifikasi menyeluruh oleh PPAT. Kelalaian ini dapat terjadi karena beberapa faktor, mulai dari kelemahan sistem verifikasi dokumen, keterbatasan akses informasi pertanahan yang akurat, hingga adanya tekanan atau pengaruh dari pihak tertentu yang berkepentingan. Akibatnya, akta yang seharusnya menjamin kepastian dan perlindungan hukum justru menjadi instrumen yang memfasilitasi perbuatan melawan hukum, yang pada akhirnya berujung pada sengketa dan pembatalan akta oleh pengadilan. Salah satu contohnya tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1146 K/Pdt/2020, di mana akta jual beli dibatalkan karena didasarkan pada informasi yang terbukti palsu.

Di sisi lain, das sollen menggambarkan bagaimana hukum idealnya menuntut PPAT untuk menjalankan tugas dan kewenangannya secara profesional, penuh tanggung jawab, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam hal ini, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 yang merupakan perubahan dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT ("PP 37/1998"), telah secara tegas mengatur kewajiban PPAT untuk memeriksa dan memastikan kebenaran materiil dari pernyataan para pihak yang dituangkan dalam akta. PPAT tidak cukup hanya mencatat pernyataan,

tetapi wajib melakukan konfirmasi, verifikasi dokumen, dan pemeriksaan aspek legalitas dari objek dan subjek hukum transaksi tersebut.

Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 1146 K/Pdt/2020 menjadi preseden penting yang menegaskan kedudukan dan tanggung jawab hukum seorang PPAT dalam proses pembuatan akta otentik, khususnya akta jual beli tanah. Dalam perkara tersebut, Mahkamah Agung membatalkan akta jual beli yang ternyata disusun berdasarkan tanda tangn palsu, sehingga akta tersebut dinilai cacat secara hukum. Putusan ini menggarisbawahi bahwa PPAT tidak hanya bertindak sebagai pencatat atau formalitas administratif belaka, melainkan sebagai pejabat publik yang memiliki kewajiban untuk menjamin keabsahan substansi hukum dari akta yang dibuatnya. Apabila PPAT terbukti lalai, alpa, atau dengan sengaja membiarkan masuknya data atau pernyataan palsu ke dalam akta yang disusunnya, maka ia dapat dimintai pertanggungjawaban secara menyeluruh, baik dalam ranah administratif, perdata, maupun pidana sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

Di luar putusan tersebut, berbagai kasus serupa juga memperkuat urgensi profesionalitas dan kehati-hatian PPAT dalam menjalankan tugasnya. Salah satunya adalah perkara yang terjadi di Kota Bandung pada tahun 2021, di mana seorang PPAT terlibat dalam pembuatan akta jual beli yang menggunakan identitas fiktif. Dalam perkara ini, akta tersebut kemudian dibatalkan oleh pengadilan karena dianggap tidak memenuhi syarat keabsahan formil dan materiil. PPAT yang bersangkutan dikenakan sanksi

administratif oleh instansi pembina berupa pencabutan izin praktik. Sanksi ini dijatuhkan karena pejabat tersebut dinilai tidak menjalankan kewajibannya untuk memverifikasi data secara teliti sebelum menuangkannya ke dalam akta otentik.

Lebih lanjut, dalam kasus yang terjadi di Jakarta pada tahun 2020, tanggung jawab PPAT bahkan memasuki ranah hukum pidana. Dalam perkara tersebut, seorang PPAT ditetapkan sebagai tersangka atas dugaan keterlibatannya dalam pemalsuan dokumen tanah yang merugikan berbagai pihak dengan nilai kerugian mencapai miliaran rupiah. PPAT tersebut diduga mengetahui adanya ketidaksesuaian data, namun tetap melanjutkan proses pembuatan akta. Perbuatan ini dianggap sebagai bentuk turut serta dalam tindak pidana pemalsuan dokumen sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (“KUHP”), dan membuka ruang bagi penerapan sanksi pidana terhadap pejabat publik yang menyalahgunakan wewenangnya.

Salah satu problematika mendasar dalam mencegah masuknya keterangan palsu ke dalam akta jual beli tanah adalah lemahnya sistem verifikasi yang tersedia bagi PPAT dalam menjalankan tugasnya. Secara empiris, dalam banyak kasus ditemukan bahwa PPAT cenderung hanya bergantung pada dokumen yang diserahkan oleh para pihak tanpa melakukan validasi yang memadai terhadap keabsahan dan keautentikan dokumen tersebut. Praktik semacam ini kerap terjadi akibat berbagai faktor yang saling berkaitan, seperti keterbatasan waktu dalam proses transaksi,

minimnya dukungan teknologi dan akses data dari lembaga terkait, serta tekanan eksternal dari pihak-pihak yang berkepentingan agar proses jual beli segera diselesaikan meskipun terdapat indikasi cacat informasi. Keadaan ini menempatkan PPAT pada posisi yang rentan, baik terhadap potensi kelalaian administratif maupun terhadap pelanggaran hukum yang lebih serius. Oleh karena itu, sangat mendesak untuk dilakukan reformasi sistem verifikasi data kepemilikan dan identitas yang dapat diakses secara digital dan terintegrasi lintas lembaga, sehingga PPAT memiliki landasan kuat untuk bertindak secara akurat dan objektif.

Namun demikian, tantangan dalam menjaga kualitas dan integritas akta tidak hanya bersumber dari aspek teknis atau administratif, melainkan juga berkaitan erat dengan aspek etika profesi. Sebagai pejabat publik yang diangkat berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, PPAT terikat oleh kode etik yang menuntutnya untuk bertindak jujur, adil, dan profesional dalam menjalankan kewenangannya. Etika profesi menggariskan bahwa seorang PPAT tidak hanya bertanggung jawab secara hukum, tetapi juga secara moral terhadap dampak yang ditimbulkan oleh akta yang ia buat. Sayangnya, dalam praktik di lapangan, masih banyak ditemukan penyimpangan terhadap prinsip etika tersebut, di mana sejumlah PPAT terbukti terlibat dalam perilaku tidak patut, seperti menerima gratifikasi untuk meloloskan akta yang cacat atau menyusun akta berdasarkan dokumen yang telah diketahui palsu.

Berdasarkan hal tersebut, penelitian ini dilakukan untuk menganalisis bentuk pertanggungjawaban PPAT dalam pembuatan akta jual beli yang didasarkan atas tanda tangan palsu serta implikasi hukumnya terhadap para pihak yang terlibat dalam transaksi tersebut. Selain itu, penelitian ini juga bertujuan untuk memberikan rekomendasi bagi PPAT dalam meningkatkan kehati-hatian dan akurasi dalam pembuatan akta guna mencegah terjadinya penyalahgunaan hukum di masa mendatang. Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan kontribusi dalam perbaikan regulasi dan sistem pengawasan bagi PPAT agar lebih profesional dan bertanggung jawab dalam menjalankan tugasnya.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah dikemukakan, rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana pertanggungjawaban PPAT dalam membuat akta jual beli untuk memberikan perlindungan kepada pihak penjual dan pihak pembeli?
2. Apa akibat hukum akta jual beli yang dibuat oleh PPAT berdasarkan tanda tangan palsu?

1.3. Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk:

1. Menganalisis pertanggungjawaban PPAT dalam pembuatan akta jual beli untuk memberikan perlindungan kepada pihak penjual dan pihak pembeli
2. Mengidentifikasi akibat hukum yang timbul dari akta jual beli yang dibuat dengan tanda tangan palsu.

1.4. Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan memberikan manfaat baik secara teoritis maupun praktis:

1.4.1. Secara Teoritis

- a. Menambah wawasan dalam ilmu hukum agraria mengenai pertanggungjawaban PPAT dalam pembuatan akta jual beli.
- b. Memberikan kontribusi bagi akademisi dalam mengembangkan kajian hukum terkait perlindungan hukum dalam transaksi jual beli tanah.

1.4.2. Secara Praktis

- a. Menjadi pedoman bagi PPAT dalam menjalankan tugasnya secara lebih hati-hati dan bertanggung jawab.
- b. Memberikan referensi bagi masyarakat dalam memahami hak dan kewajiban dalam transaksi jual beli tanah.

- c. Membantu pembuat kebijakan dalam merancang regulasi yang lebih efektif untuk mencegah penyalahgunaan wewenang oleh PPAT.

Dengan adanya penelitian ini, diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih komprehensif mengenai peran dan tanggung jawab PPAT serta solusi dalam mencegah terjadinya praktik penggunaan tanda tangan palsu dalam pembuatan akta jual beli tanah.

1.5. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan ini merupakan susunan dari tesis secara sistematis sehingga dapat dengan jelas dan mudah diketahui hubungan antara bab yang satu dengan bab yang lain. Dalam sistematika penulisan tesis ini, Penulis membagi penulisannya menjadi 5 (lima) bab yang terdiri dari:

BAB I: PENDAHULUAN

Dalam bab ini membahas mengenai latar belakang, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II: TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini membahas mengenai tinjauan pustaka yang digunakan dalam penulisan tesis ini, diantaranya adalah teori pertanggungjawaban, teori pembuktian, PPAT, AJB, dan tanda tangan palsu.

BAB III: METODE PENELITIAN

Dalam bab ini membahas tentang jenis penelitian, jenis data, cara

perolehan data, pendekatan analisis data.

BAB IV: ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini penulis menguraikan secara mendalam tentang jawaban atas permasalahan yang diangkat dalam penulisan tesis ini diantaranya adalah pertanggungjawaban PPAT dalam membuat Akta Jual Beli yang didasarkan atas tanda tangan palsu palsu terkait Putusan Mahkamah Agung Nomor 1146K/Pdt/2020 dan akibat yang muncul.

BAB V: KESIMPULAN DAN SARAN

Dalam bab ini akan diuraikan kesimpulan serta saran yang diperoleh dari hasil penelitian tesis ini.

