

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT
TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK
BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT**

DISERTASI

Diajukan Dalam Rangka Ujian Terbuka Untuk Memenuhi Syarat
dalam Memperoleh Gelar Doktor Ilmu Hukum



OLEH :

**MEGA ARUM SAPUTRI, SH.,M.Kn
NIM : 10302000392**

Dibawah Bimbingan:

Promotor : Prof. Dr. Teguh Prasetyo, S.H.,M.Si

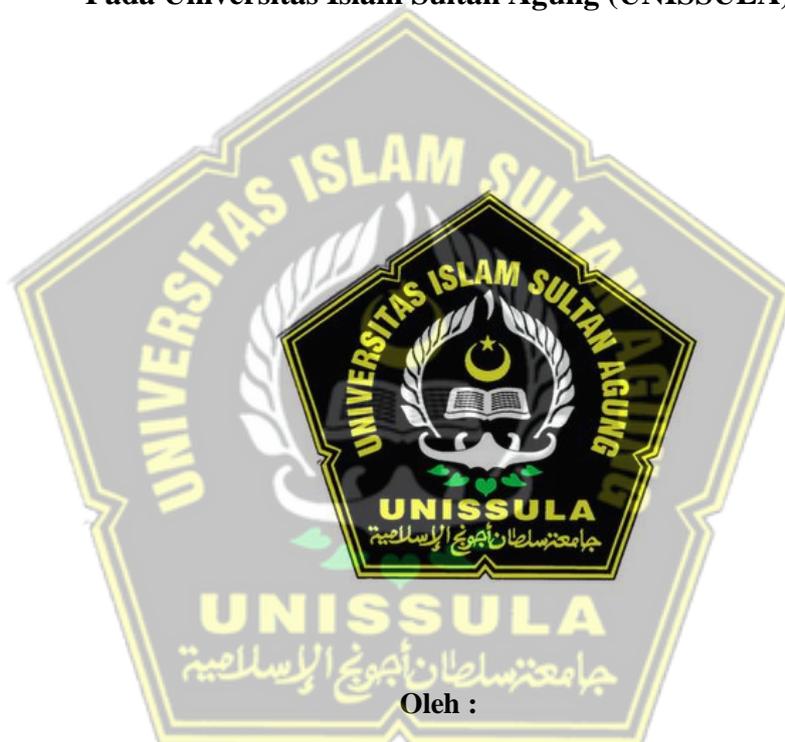
Co. Promotor : Dr. H.Amin Purnawan, SH., Sp.N., M.Hum

**PROGRAM DOKTOR (S3) ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM SULTAN AGUNG (UNISSULA)
SEMARANG
2024**

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT
TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK
BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT**

DISERTASI

**Untuk memperoleh gelar Doktor dalam bidang Ilmu Hukum
Pada Universitas Islam Sultan Agung (UNISSULA)**



Oleh :

**MEGA ARUM SAPUTRI, SH.,M.Kn
NIM : 10302000392**

**PROGRAM DOKTOR ILMU HUKUM
FAKULTAS HUKUM UNISSULA SEMARANG
TAHUN 2024**

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP
WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN
KEADILAN BERMARTABAT**

Oleh

**MEGA ARUM SAPUTRI, SH.,M.Kn
NIM : 10302000392**

DISERTASI

Untuk Memenuhi salah satu syarat ujian

Guna memperoleh gelar Doktor dalam ilmu hukum ini.

Telah disetujui oleh Promotor dan Co Promotor pada tanggal

Seperti tertera dibawah ini

Semarang, 04 Juni 2024

Promotor



**Prof. Dr. Teguh Prasetyo, S.H.,M.Si
NIDN: 0606076101**

Co-Promotor



**Dr. H. Amin Purnawan, SH., Sp.N., M.Hum
NIDN: 0606126501**



Mengetahui
Dekan Fakultas Hukum
Universitas Islam Sultan Agung



**Dr. H. Jawade Hafidz., S.H., M.H.
NIDN : 0620046701**

PERNYATAAN ORIGINALITAS PENELITIAN

Dengan ini menyatakan bahwa :

1. Karya tulis saya, disertasi ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik Doktor baik Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang (UNISSULA) maupun perguruan tinggi lainnya.
2. Karya tulis ini adalah murni gagasan, rumusan, dan penelitian saya sendiri tanpa bantuan pihak lain selain Tim Promotor dan masukan dari Tim Penelaah.
3. Dalam karya tulis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain kecuali secara tertulis dengan jelas dicantumkan sebagai acuan dalam naskah dengan disebutkan nama pengarang dan dicantumkan dalam daftar Pustaka.
4. Pernyataan ini saya buat dengan sesungguhnya dan apabila dikemudian hari terdapat penyimpangan atau ketidakbenaran dalam pernyataan ini, maka saya bersedia menerima sanksi berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh karena karya ini, serta sanksi lainnya sesuai dengan norma yang berlaku pada perguruan tinggi ini.

Semarang, Mei 2024

Yang Membuat Pernyataan



MEGA ARUM SAPUTRI

NIM : 10302000392

KATA PENGANTAR

Bismillahirrohmaanirrahim,

Segala puji dan syukur peneliti panjatkan kehadirat Tuhan YME yang telah memberikan rahmat dan karunian-Nya sehingga peneliti dapat menyelesaikan Disertasi yang berjudul : “Rekontruksi Regulasi Tanggung Jawab PPAT Terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Keadilan Bermartabat”.

Penelitian ini dapat terlaksana berkat bimbingan dan arahan yang tulus dan tekun dari Tim Promotor, yaitu yang terhormat dan amat terpelajar Bapak Prof. Dr. Teguh Prasetyo, S.H., M.Si selaku Promotor, dan yang terhormat dan terpelajar Bapak Dr. H. Amin Purnawan, S.H., Sp.N., M.Hum selaku Co Promotor. Kepada beliau, Penulis senantiasa menyampaikan rasa hormat yang sedalam-dalamnya dan terima kasih yang tulus atas bimbingan, arahan dan budi baik yang telah beliau berikan. Curahan ilmu pengetahuan yang kepada penulis yang tinggi tak ternilai harganya, suatu hal yang tak mungkin Penulis dapat membalasnya. Hanya kepada Allah SWT, semua itu Penulis serahkan, semoga menjadi amal jariah beliau dan akan mendapatkan limpahan rahmat-Nya yang tiada putus sepanjang masa.

Peneliti menyadari sepenuhnya bahwa sebagai manusia, Penulis mempunyai keterbatasan dalam banyak hal, sehingga penulisan Disertasi ini hanya dapat terlaksana berkat dorongan, budi baik dan bantuan dari berbagai pihak. Dalam kesempatan ini, Peneliti ingin menyampaikan ucapan terima kasih yang khusus kepada yang terhormat:

1. Bapak Prof. Dr. H. Gunarto, S.H., S.E., Akt., M.Hum., sebagai Rektor Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan

kesempatan untuk mengikuti kuliah pada Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

2. Bapak Dr. Bambang Tribawono, S.H., M.H., selaku Ketua Umum Yayasan Badan Wakaf Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan kesempatan untuk mengenyam pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Anis Mashdurrohatun, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Promovenda dalam rangka penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
4. Ibu Dr. Lathifa Hanim, S.H., M.Hum., M.Kn, selaku Sekertaris Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Promovenda dalam rangka penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
5. Bapak Dr. H. Jawade Hafidz, S.H.,M.H selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi yang tiada henti, menyediakan berbagai fasilitas dan kemudahan kepada Promovenda dalam rangka penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;

6. Bapak/Ibu dosen Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah dengan tulus ikhlas memberikan ilmu dan membimbing selama menempuh pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
7. Seluruh Staf akademik Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang yang telah membantu kelancaran penyelesaian pendidikan di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang;
8. Sahabat-sahabat di Program Doktor Ilmu Hukum Universitas Islam Sultan Agung Semarang, yang telah memberikan motivasi, inspirasi melalui diskusidiskusi, sehingga penulisan Disertasi ini dapat selesai tepat waktu;
9. Rekan-Rekan Notaris dan PPAT yang telah meluangkan waktu untuk berdiskusi terkait materi penelitian Disertasi, sehingga dapat tersusun dengan baik sesuai dengan yang diharapkan;
10. Bapak Alm. Dr. H. Ngadino, S.H., Sp.N., M.H beserta ibu. Sri Rahayu, S.H.,MK.n , suami dr.Satya Bayu Dewantara dan anak-anak, kakak-kakak tercinta yang telah dengan seluruh kasih dan sayangnya memberikan doa dan dukungannya sehingga penulisan Disertasi ini dapat selesai tepat waktu; Melalui ungkapan kata pengantar ini semoga Allah SWT, Tuhan yang maha Penyayang Lagi Maha Pengasih memberikan balasan yang setimpal atas segala jasa-jasa kebaikan serta bantuan yang diberikan kepada Penulis. Akhir kata penulis berharap semoga hasil disertasi ini dapat mendatangkan manfaat bagi seluruh Pembaca. Amiin ya rabbbal'amin.

Semarang,.....

Penulis,

MEGA ARUM SAPUTRI, SH.,M.Kn
NIM : 10302000392



Abstrak

Kredit perbankan merupakan salah satu usaha bank konvensional yang telah banyak dimanfaatkan oleh masyarakat yang memerlukan dana. Dalam perjanjian kredit dibuat merujuk kepada UUHT harus dituangkan dalam akta otentik yang dibuat oleh PPAT.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka permasalahan yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah 1) Bagaimana tanggungjawab /PPAT terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020?, 2) Apakah Kendala dan upaya /PPAT dalam

penyimpanan warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020?. Metode penelitian dalam tesis ini menggunakan pendekatan yuridis empiris, dengan spesifikasi deskriptif analitis data yang dikumpulkan dengan data primer dari penelitian lapangan dan data sekunder dari studi kepustakaan, sedangkan data kualitatif.

Hasil penelitian adalah 1) Tanggungjawab PPAT terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019 adalah untuk membantu tugas pemerintah. Layanan HT-el merupakan bentuk pemberian pelayanan dari Kementerian ATR/BPN dalam mempermudah pelayanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi. PPAT dibebaskan dari kewajiban mewakili pemohon (kreditor) namun PPAT tetap berkewajiban untuk menyampaikan akta yang dibuatnya, termasuk APHT dengan secepatnya dan paling lambat 7 hari. (2) Kendala PPAT dalam penyimpanan warkah hak tanggungan elektronik diantaranya a) adanya kendala Dari Pihak Kreditor (Bank), dimana dalam setiap proses pengikatan kredit -PPAT b) Kendala dari Pihak Debitur (Klien). c) Kendala dari Pihak BPN, yangmana untuk klien yang ingin segala proses pengurusan seperti pengecekan, pendaftaran, roya dan lain sebagainya terkait pemasangan Hak Tanggungan di kantor BPN bisa menggunakan proses percepatan walaupun harus membayar lebih dari biaya administrasi yang ditentukan. Upaya PPAT dan Kantor Pertanahan terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019 adalah PPAT perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melakukan pemeriksaan atas sertipikat HT-el yang disampaikan oleh penghadap.

Kata Kunci : PPAT, Warkah, Hak Tanggungan Elektronik

Abstract

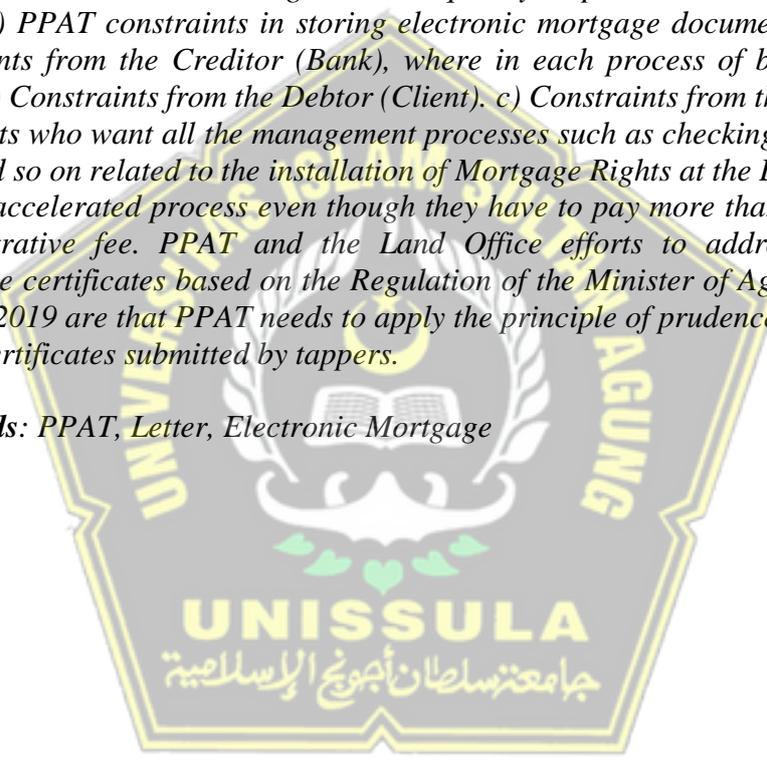
Banking credit is one of the conventional bank businesses that have been widely used by people who need funds. In the credit agreement made referring to the UUHT, it must be stated in the authentic deed made by PPAT.

Based on these things, the problems to be examined in this research are 1) What is the responsibility / PPAT for electronic mortgage rights based on the Minister of Agrarian Regulation Number 9 of 2019 / Juncto Number 5 of 2020 ?, 2) What are the obstacles and efforts / PPAT in storage of electronic mortgage

documents based on Regulation of the Minister of Agrarian Affairs Number 9 of 2019 / Juncto Number 5 of 2020 ?. The research method in this thesis uses an empirical juridical approach, with a descriptive analytical specification of data collected with primary data from field research and secondary data from literature studies, while qualitative data.

The results of the study are 1) The responsibility of the PPAT for electronic mortgage certificates based on the Minister of Agrarian Regulation Number 9 of 2019 is to assist government tasks. HT-el service is a form of service provision from the Ministry of ATR / BPN in facilitating services to the community by taking advantage of developments in information technology. PPAT is exempted from the obligation to represent the applicant (creditor) but PPAT is still obliged to submit the deed it has made, including APHT as quickly as possible and no later than 7 days. (2) PPAT constraints in storing electronic mortgage documents include a) constraints from the Creditor (Bank), where in each process of binding credit-PPAT b) Constraints from the Debtor (Client). c) Constraints from the BPN, which for clients who want all the management processes such as checking, registration, roya and so on related to the installation of Mortgage Rights at the BPN office can use the accelerated process even though they have to pay more than the specified administrative fee. PPAT and the Land Office efforts to address electronic mortgage certificates based on the Regulation of the Minister of Agrarian Affairs No.9 of 2019 are that PPAT needs to apply the principle of prudence in examining HT-el certificates submitted by tappers.

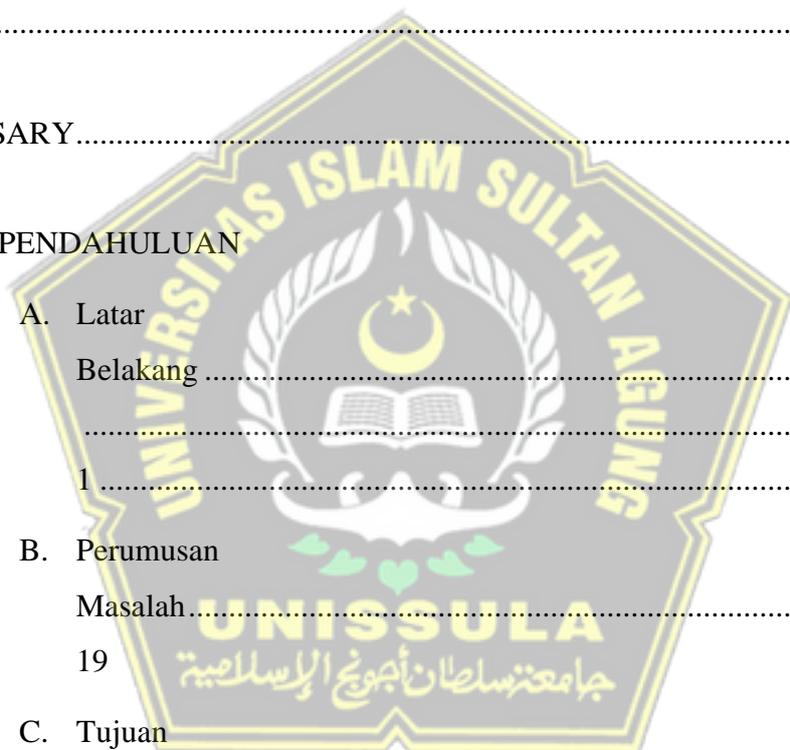
Keywords: *PPAT, Letter, Electronic Mortgage*



DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL.....	i
HALAMAN PENGESAHAN	ii

HALAMAN	
PERNYATAAN.....	ii
i	
KATA PENGANTAR	v
ABSTRAK	i
x	
ABSTRACT	x
DAFTAR	ISI
.....	x
i	
GLOSSARY.....	x
v	
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	
.....	
1	
B. Perumusan Masalah.....	
19	
C. Tujuan Penelitian	
19	
D. Manfaat Penelitian	
20	
E. Kerangka Konseptual	
20	



F. Kerangka	
Teoretik.....	40
G. Kerangka	
Pemikiran.....	72
H. Metode	
Penelitian	73
I. Orientasi/Keaslian	
Penelitian	87

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).....	92
1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).....	92
2. Dasar Ketentuan Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	94
3. Persyaratan Untuk Diangkat Menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	92
4. Macam-Macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Wilayah Kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah	

(PPAT)	95
5. Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	102
6. Hak dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	107
7. Sanksi Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	112
B. Tinjauan Umum tentang Hak Tanggungan	115
1. Hak Tanggungan Sebagai Lembaga Jaminan Atas Tanah.....	115
2. Ciri-ciri Hak Tanggungan.....	118
3. Asas-asas Hak Tanggungan.....	121
4. Obyek dan Subyek Hak Tanggungan.....	123

5. Pembebanan Hak Tanggungan.....	126
6. Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik.....	129
7. Sertipikat Hak Tanggungan.....	132
8. Hapusnya Hak Tanggungan.....	134
9. Eksekusi Hak Tanggungan.....	137
C. Tinjauan Umum tentang Hak Tanggungan Elektronik.....	140
1. Dasar Hukum Hak Tanggungan Elektronik.....	140
2. Hak Tanggungan Elektronik.....	144
3. Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik.....	147

D. Tinjauan Umum Tentang Akta Sebagai Alat

Bukti.....	149
1. Pengertian	
Pembuktian.....	149
2. Jenis-Jenis Alat	
Bukti.....	154
3. Akta Otentik Sebagai Alat	
Bukti.....	155

BAB III PENGAWASAN DAN PEMBINAAN SERTA PERLINDUNGAN TERHADAP PROFESI PPAT DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN JABATANNYA AGAR TERCAPAI PERLINDUNGAN HUKUM

A. Lembaga yang Berwenang Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Profesi PPAT.....	157
B. Pelaksanaan Pengawasan yang Dilakukan Majelis Pengawas Daerah PPAT Terhadap Tugas, Fungsi dan Wewenang PPAT di Jawa Tengah	183

BAB IV TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK

A. Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Akta Otentik yang telah dibuatnya	
--	--

.....
217

- B. Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Berdasarkan Permen Agraria Dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 Juncto Nomor 5 Tahun 2020 JUNCTO.....

247

- C. Kendala-Kndala Yang Timbul Dalam Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Berdasarkan Permen Agraria Dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 Juncto Nomor 5 Tahun 2020.....

252

- D. Kedudukan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik.....

259

BAB V REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT

- A. Perbandingan pendaftaran hak tanggungan sebelum dan setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 5 Tahun

2020.....

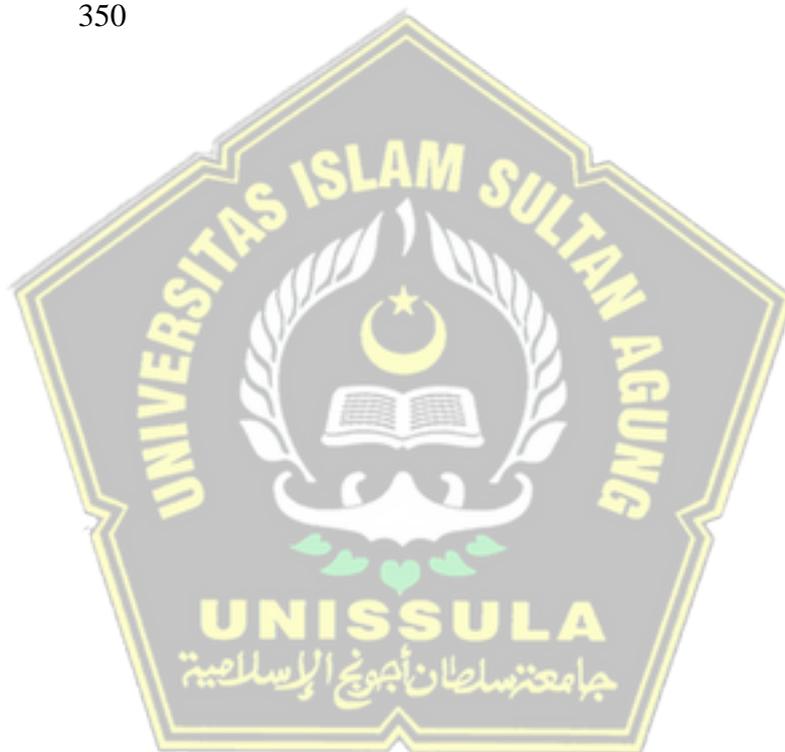
302

- B. Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab PPAT Terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Keadilan Bermartabat.....

316

BAB VI PENUTUP

A. Kesimpulan	346
B. Saran	349
C. Implikasi Kajian	
Disertasi	350



GLOSARIUM

- Adil : Dimana semua orang mendapat hak menurut kewajibannya. Sebagian besar orang mendefinisikan kata **ADIL** adalah suatu sikap yang tidak memihak atau sama rata, tidak ada yang lebih dan tidak ada yang kurang, tidak ada pilih kasih dan masih banyak lagi persepsi yang lainnya
- Asas : prinsip dasar yang menjadi acuan berpikir seseorang dalam mengambil keputusan-keputusan yang penting di dalam hidupnya
- Hukum : peraturan yang berupa norma dan sanksi yang dibuat dengan tujuan untuk mengatur tingkah laku manusia, menjaga ketertiban, keadilan, mencegah terjadinya kekacauan.
- Hukum Perdata : ketentuan yang mengatur hak-hak dan kepentingan antara individu-individu dalam masyarakat. Dalam tradisi hukum di daratan Eropa (*civil law*) dikenal pembagian hukum menjadi dua yakni hukum publik dan hukum privat atau hukum perdata
- Hukum Progresif : menjalankan hukum tidak hanya sekedar kata-kata hitam-putih dari peraturan (*according to the letter*), melainkan menurut semangat dan makna lebih dalam (*to very meaning*) dari undang-undang atau hukum.
- Keadilan : suatu hal yang harus kita tetapkan dan tidak boleh dilanggar, berperilaku adil memang tidak mudah, namun kita harus tetap menjalankan hakikat **keadilan** yang sebenarnya.

- Masyarakat : sekelompok orang yang membentuk sebuah sistem semi tertutup (atau semi terbuka), di mana sebagian besar interaksi adalah antara individu-individu yang berada dalam kelompok tersebut.
- Perjanjian : sumber perikatan, disampingnya sumber-sumber lain. Suatu **perjanjian** juga dinamakan persetujuan, karena dua pihak itu setuju untuk melakukan sesuatu. Dapat dikatakan bahwa dua perkataan (**perjanjian** dan persetujuan) itu adalah sama artinya.
- Implementasi : penerapan atau pelaksanaan
- Peraturan/aturan : patokan yang dibuat untuk membatasi tingkah laku seseorang dalam suatu lingkup/ Organisasi tertentu yang jika melanggar akan dikenakan hukuman/sangsi. Dari pernyataan ini bisa kita temukan beberapa poin utama. Yaitu patokan, membatasi, organisasi, dan sangsi jika melanggar
- Perjanjian : suatu perbuatan dengan mana satu orang atau lebih mengikatkan dirinya dengan satu orang atau lebih

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Ketentuan Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung di dalamnya adalah ditujukan untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran seluruh rakyat Indonesia. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disebut UUDNRI Tahun 1945) yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Di era industrialisasi saat ini, dibutuhkan penyediaan dana dalam jumlah yang cukup besar dalam upaya peningkatan pertumbuhan ekonomi. Pihak penyedia dana dengan melalui pemberian fasilitas kredit dibutuhkan dalam meningkatkan ekonomi nasional karena peningkatan ekonomi nasional berpengaruh pada pembangunan nasional secara keseluruhan. Fasilitas kredit yang dimaksudkan bisa bersumber dari lembaga keuangan bank maupun non bank.

Lembaga keuangan dalam memberikan fasilitas perkreditan pasti mempunyai syarat-syarat yang calon debitur harus penuhi. Di dalam perjanjian kredit yang menjadi perjanjian pokoknya adalah utang piutang atau pinjam meminjam adanya persyaratan khusus ini memiliki tujuan agar dana yang sudah diberikan pada debitur bisa kembali secara utuh. Salah satu bentuk persyaratan tersebut ialah adanya suatu jaminan yang debitur harus berikan kepada kreditur, jaminan di dalam perjanjian kredit merupakan perjanjian aksesoir yaitu perjanjian tambahan yang mengikuti perjanjian pokoknya.

Istilah jaminan merupakan terjemahan dari istilah *zekerheid* atau *cautio* yaitu kemampuan debitur untuk memenuhi atau melunasi perutangannya kepada kreditur, yang dilakukan dengan cara debitur menyerahkan benda tertentu yang bernilai ekonomis sebagai tanggungan atas pinjaman atau utang yang diterima debitur dari krediturnya.¹

Definisi dari jaminan itu sendiri ialah ikatan yang mengikat kreditur dan debitur karena di dalamnya debitur menjanjikan sebagian harta sebagai objek untuk melunasi hutang sesuai undang-undang yang ada jika berdasarkan kesepakatan waktu ia belum bisa melunasi hutangnya kepada kreditur. Jaminan secara umum diatur dalam Pasal 1131 KUHPerdara yang menetapkan bahwa segala hak kebendaan debitur baik yang bergerak maupun yang tidak bergerak,

¹ Rachmadi Usman, 2011, Hukum Jaminan Keperdataan, Sinar Grafika, Jakarta, hal.66.

baik yang sudah ada maupun yang akan ada di kemudian hari menjadi tanggungan untuk segala perikatannya. Dengan demikian, segala harta kekayaan debitur secara otomatis menjadi jaminan manakala orang tersebut membuat perjanjian utang meskipun tidak dinyatakan secara tegas sebagai jaminan.

Kedudukan perjanjian jaminan sebagai perjanjian yang bersifat *accessoir* (tambahan) mempunyai ciri-ciri:

1. Lahir dan hapusnya tergantung kepada perjanjian pokok;
2. Ikut batal dengan batalnya perjanjian pokok;
3. Ikut beralih dengan berlihnya perjanjian pokok.

Dengan kata lain jaminan merupakan aset dari pihak debitur yang di titipkan atau diperjanjikan kepada kreditur sebagai tanggungan atas pinjaman yang telah diterima debitur, apabila debitur tidak dapat memenuhi kewajibannya tersebut atau gagal bayar, maka pihak kreditur tidak boleh memiliki aset yang digunakan sebagai jaminan hutang tersebut namun kreditur diperbolehkan menjual aset atau agunan tersebut sesuai dengan perjanjian kedua belah pihak, kemudian hasil penjualannya dipergunakan untuk melunasi hutang debitur. Jaminan sering menjadi faktor penting untuk meningkatkan nilai kredit perseorangan ataupun perusahaan serta adanya suatu jaminan dalam perjanjian kredit dimaksudkan agar keamanan kreditur lebih terjamin.'

Pada praktik pemberian kredit, lembaga penjamin kepastian hukum sangat diperlukan bagi seluruh pihak terkait baik debitur/penerima kredit maupun

kreditur/pemberi kredit guna memberikan jaminan bahwa dana yang diberikan lembaga pemberi kredit bisa kembali sesuai perjanjian yang telah dibuat bersama debitur.

Lembaga keuangan seperti bank dan non bank akan lebih percaya dalam memberikan kredit pada pihak debitur apabila terdapat lembaga penjamin hukum tersebut. Lembaga penjamin seperti lembaga Hak Tanggungan menjadi salah satu lembaga yang terkenal di Indonesia. Masyarakat berharap lembaga ini bisa menjadi penjamin yang kuat yang dapat memberi kepastian hukum. Harapan ini sesuai dengan apa yang diungkapkan Purwadi Patrik dan Kashadi yakni: “Hak Tanggungan sebagai lembaga jaminan yang kuat mempunyai *droit de preference* (mempunyai kedudukan diutamakan bagi pemegangnya) dan *droit de suite* (mengikuti objek Hak Tanggungan ditangan siapa pun objek itu berada) sebagai ciri-cirinya”.²

Menurut ketentuan UU Republik Indonesia No. 4 Tahun 1996 tentang hak Tanggungan Atas Tanah Beserta benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah yang berikutnya dalam tulisan ini diistilahkan dengan UUHT. “Hak Tanggungan adalah hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan

² Purawahid Patrik dan Kashadi, 2009, Hukum Jaminan, (Badan Penerbit Universitas Diponegoro : Semarang), hlm. 109.

dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditur tertentu terhadap kreditur-kreditur lain”. Pasal 10 angka (1) UUHT menjelaskan bahwa pemberian Hak Tanggungan terhadap objek tertentu harus didahului dengan perjanjian pokok: “Pemberian Hak Tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan Hak Tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari perjanjian hutang piutang yang bersangkutan dan perjanjian lain yang menimbulkan utang tersebut”.

Selanjutnya disebutkan pada UUHT “bahwa yang dapat dibebankan Hak Tanggungan adalah Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai”. Pemberian Hak Tanggungan untuk hak tanah yang sudah dijelaskan tersebut dikatakan juga sebagai objek Hak Tanggungan dilakukan dengan pembentukan APHT/Akta Pemberian Hak Tanggungan oleh PPAT/Pejabat Pembuat Akta Tanah yang pemberi Hak Tanggungan sendiri berikan. Boedi Harsono menyebutkan: “pada dasarnya pemberian Hak Tanggungan bersifat ikutan (accessoir) dimana kelahiran, eksistensi, peralihan, eksekusi dan hapusnya suatu Hak Tanggungan ditentukan oleh adanya, peralihan dan hapusnya piutang yang dijamin”.

Pada perbankan syariah fasilitas pemberian kredit oleh bank syariah dinamakan dengan akad pembiayaan, dalam prakteknya sampai saat ini fasilitas pembiayaan yang obyek jaminannya berupa tanah tetap dipasang Hak

Tanggung, padahal seperti yang dijelaskan diatas bahwasannya Hak Tanggungan merupakan perjanjian assecoir atau perjanjian ikutan yang mengikuti perjanjian pokoknya yaitu hutang piutang sedangkan di dalam perbankan syariah tidak dikenal dengan perjanjian hutang piutang melainkan dikenal dengan akad pembiayaan.

Proses pembebanan Hak Tanggungan dilaksanakan melalui 2 (dua) tahap kegiatan, yaitu:

1. Tahap pemberian Hak Tanggungan, yang dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang didahului dengan perjanjian utang-piutang yang dijamin;
2. Tahap pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan yang merupakan saat lahirnya Hak Tanggungan yang dibebankan

Di dalam proses pembebanan Hak Tanggungan berkas-berkas berikut warkah-warkah yang diperlukan disampaikan kepada Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan, penyampaiannya selambat-lambatnya tujuh hari kerja setelah ditandatangani dengan cara datang sendiri ke kantor pertanahan atau dikirim melalui pos. Keterlambatan penyerahan berkas tidak mengakibatkan batalnya APHT walaupun pengirimannya terlambat kepala kantor pertanahan tetap wajib memprosesnya. Tetapi PPAT wajib bertanggung jawab terhadap semua akibat, termasuk kerugian yang diderita pihak-pihak yang bersangkutan, yang disebabkan oleh keterlambatan pengiriman berkas tersebut.

Pemilihan cara pengiriman berkas yang kurang tepat sering menimbulkan masalah dalam proses pemberian Hak Tanggungan. Sejalan dengan semakin berkembangnya teknologi dan informasi salah satunya di dalam bidang *e-commerce* dan *e-Governance*, maka pemerintah memberikan layanan elektronik terkait Pendaftaran Hak Tanggungan. Oleh sebab itu, Hak Tanggungan Elektronik diluncurkan oleh Kementerian ATR/BPN sebagai layanan elektronik pertamanya.

Layanan ini dimulai sejak berlakunya Permen ATR/BPN No. 7 Tahun 2019 terkait perubahan ke-2 atas Permen ATR/BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997, dan Permen ATR No. 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik yaitu “Yang dimaksudkan antara lain untuk mengatur tentang Akta PPAT yang disampaikan pada Kantor Pertanahan dapat berupa dokumen Elektronik yang dilakukan melalui sistem elektronik”. Setelah adanya proses ujicoba mengenai Hak Tanggungan Elektronik, pada tahun 2020 dikeluarkanlah Permen ATR/BPN Nomor 5 Tahun 2020 Tentang Pelayanan Hak Tanggungan Secara Elektronik yang diundangkan sejak 8 April 2020 maka Permen ATR Nomor 9 Tahun 2019 di atas dicabut selanjutnya terbit petunjuk teknis sebagai pedoman dalam Pelaksanaan Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi secara Elektronik tertanggal 29 April 2020.

Berdasar Permen ATR/BPN tersebut di atas, sejak 8 Juli 2020 serentak dilaksanakan dan harus diimplementasikan pelayanan Hak Tanggungan secara Elektronik di seluruh Kantor Pertanahan yang ada di Indonesia. Konsideran huruf

a Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020 menjelaskan bahwa peraturan ini dibuat guna mengatur penerapan pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik dalam peningkatan pelayanannya yang memenuhi asas kemudahan dan keterjangkauan, kecepatan, keterbukaan, serta ketepatan waktu bagi pelayanan publik dan guna menyesuaikan perkembangan hukum, dan juga dapat lebih mempermudah debitur, kredit dan PPAT dalam pelayanan pembaharuan Hak Tanggungan.

Kementerian ATR/BPN bekerjasama dengan bank dan Pejabat Pembuat Akta Tanah saat melayani Pendaftaran Hak Tanggungan, Subrogasi, Cessie, dan Roya dalam pelayanan Hak Tanggungan Elektronik atau HT-el. Pendaftaran ini akan dilakukan oleh sebuah sistem yang secara otomatis diperiksa oleh pihak Kantor Pertahanan, PPAT, dan bank sehingga pihak yang pemohon hanya perlu mendatangi bank guna mengajukan HTnya. Begitu juga di dalam pelaksanaan pengambilalihan kredit dengan jaminan Hak Tanggungan atau biasa yang disebut dengan Take Over. Langkah pemberian kredit atau take over dimulai dengan calon debitur memohon kredit dengan melengkapi persyaratan pengajuan kredit kemudian dilakukan survey pada nasabah.

Jika calon debitur memenuhi syarat, maka selanjutnya akan dibuatkan proposal kredit yang diajukan pada pemutus kredit. Jika pemutus kredit setuju, maka akad kredit dan pengikatan jaminan dibuat dengan menghadirkan calon debitur. Setelah itu, calon debitur bersama pegawai bank sebagai pendampingnya

menuju ke kreditur awal guna melunasi dana yang berasal dari pihak ketiga. Jika telah melakukan pelunasan, debitur dimintai slip tanda pelunasan dan bukti asli kepemilikan jaminan agar setelahnya bisa dibebani Hak Tanggungan dengan dilakukan royalti lebih dulu.

Tata cara pelaksanaan take over masih sama dengan konvensional namun setelah diberlakukannya sistem elektronik dalam proses royalti dan pendaftaran Hak Tanggungan kreditur dan PPAT yang sudah mempunyai akun tidak perlu lagi datang ke kantor pertanahan cukup dengan mengunggah berkas yang sudah ada ke dalam sistem yang dapat diakses pada website <https://docs.atrbpn.go.id/htel/bank/htel/>.

Didalam aplikasi tersebut akan muncul tampilan dengan berbagai macam menu salah satunya adalah royalti online kemudian pilih menu royalti online lalu klik lagi link website yang sudah tertera di dalam halaman tersebut yaitu <https://mitra.atrbpn.go.id/>.

Jika objek jaminan yang digunakan dalam take over berwujud tanah yang sudah dibebani dengan Hak Tanggungan, maka harus dicoret di BPN/Badan Pertanahan Nasional supaya kreditur awal yang berhak memegang hak jaminan terhapuskan melalui proses royalti. Pembebanan hak tanggungan menurut SKMHT/Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan serta APHT/Akta Pembebanan Hak Tanggungan perlu dilakukan untuk menjamin benda tak bergerak setelah royalti selesai dilakukan.

Selanjutnya jika bukti jaminan asli sudah diterima, setelah APHT ditandatangani bersamaan pelaksanaan royas jaminan, maka jaminan tersebut akan diberikan pembebanan ulang. Di Indonesia, ketentuan take over atau pengalihan kredit ini mengikuti ketentuan hukum yang terdapat pada KUHP tentang subrograsi.³

Peristiwa peralihan kredit ini memenuhi unsur-unsur yang terdapat pada peristiwa subrogasi yaitu adanya penggantian hak ketiga oleh pihak ketiga, adanya pembayaran yang dilakukan pihak ketiga terhadap kreditur dan terjadi karena perjanjian yang dibuat antara pihak debitur dengan pihak ketiga.⁴ Subrogasi terjadi dengan dipenuhinya kewajiban debitur oleh pihak ketiga.⁵

Kewajiban yang dipenuhi oleh pihak ketiga adalah pembayaran pelunasan kredit kepada kreditur awal yang untuk selanjutnya pihak ketiga ini menjadi kreditur baru atas debitur tersebut berdasar akta perjanjian yang telah dibuat dan disepakati bersama antara debitur dan pihak ketiga. Pihak ketiga yang akan menggantikan posisi kreditur lama akandijamin kepentingannya merupakan fungsi dari pembentukan perjanjian berbentuk akta autentik di hadapan notaris.⁶ Yang dimaksud dengan Roya itu sendiri adalah pencoretan hak tanggungan pada Buku

³ Tri Novidianto, Tutiek Retnowati. Perlindungan Hukum Bagi Kreditor Untuk Kredit Yang Diambil Alih (Take Over) Dengan Pelunasan Dan Jaminan Yang Dikeluarkan Tidak Pada Hari Yang Sama. Al'Adl, Volume X Nomor 1, Januari 2018.Hlm 120.

⁴ J. Satrio. 1999. Cessie, Subrogatie, Novatie, kompensatie dan Percampuran Hutang. Bandung: Alumni.Hlm.50

⁵ Kartini Muljadi. 2005. Hak Tanggungan. Jakarta: Kencana.Hlm 152

⁶ Suharnoko. 2005. Doktrin Subrogatie, Novasi, dan Cessie. Jakarta: Kencana.Hlm. 10

Tanah Hak Tanggungan di Kantor Pertanahan karena Hak Tanggungan telah di hapus dengan cara sebagaimana diatur Pasal 18 UU Hak Tanggungan.

Pengaturan Hak Tanggungan Elektronik tertuang pada Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (Permen HT-el), di dalamnya disebutkan bahwa: “jenis layanan Hak Tanggungan yang dapat diajukan melalui sistem HT-el meliputi pendaftaran hak tanggungan; peralihan hak tanggungan; perubahan nama kreditor; penghapusan hak tanggungan; dan perbaikan data.” Sedangkan objek Hak Tanggungan yang bisa diproses melalui layanan HT-el adalah objek-objek yang terdapat dalam UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah. Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020 Pasal 9 menyebutkan:

- (1) “Kreditor mengajukan permohonan Pelayanan HT-el melalui Sistem HT-el yang disediakan oleh Kementerian;
- (2) Dalam hal permohonan Pelayanan HT-el sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa pendaftaran Hak Tanggungan atau peralihan Hak Tanggungan, dokumen kelengkapan persyaratan disampaikan oleh PPAT;
- (3) Dalam hal permohonan Pelayanan HT-el sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berupa perubahan nama Kreditor, penghapusan Hak

Tanggung, atau perbaikan data, dokumen kelengkapan persyaratan disampaikan oleh Kreditor;

- (4) Persyaratan permohonan Pelayanan HT-el sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan disampaikan dalam bentuk Dokumen Elektronik”.

Pada Pasal 10 berisi tentang aturan penyampaian akta dan dokumen pelengkap syarat-syarat kredit oleh PPAT. Penyampaian ini tertuang dalam Pasal 9 Ayat (2), yaitu “Melalui sistem elektronik mitra kerja yang terhubung dengan sistem HT-el. Dokumen disampaikan beserta pelengkap lain seperti surat pernyataan pertanggungjawaban keabsahan/keaslian dan kebenaran data dokumen elektronik yang diajukannya. PPAT wajib menyimpan semua dokumen pelengkap syarat wajib ini. Setelah itu sistem HT-el yang sudah menerima permohonan pelayanan HT-el akan menerbitkan tanda bukti permohonan tersebut. Tarif untuk layanan HT-el ini ditetapkan dalam Undang-Undang mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak yang beraku di Kementerian”.

Jika sistem telah mengkonfirmasi biaya dan data permohonan, maka permohonan tersebut akan segera diproses. Kreditor bisa mengkonfirmasi langsung ke kantor Pertahanan/Layanan Pengaduan jika sistem tidak mengkonfirmasi tarif/biaya. Sesuai atau tidaknya dokumen persyaratan serta konsep sertifikat HT-el harus diperiksa oleh kepala kantor pertahanan/pejabat yang bersangkutan sebelum hasil pelayanan HT-el diterbitkan.

Pemeriksaan ini menggunakan sistem HT-el, jika ada yang tidak lengkap/tidak sesuai maka perlu melapor kepada PPAT atau kreditor agar dapat segera melengkapi apa yang kurang/tidak sesuai tersebut. Kelengkapan dokumen ini harus dilakukan paling lama lima hari setelah sistem HT-el menerima permohonan layanan kredit. Jika melampaui batas waktu, Kreditor dan/atau PPAT tidak melengkapi berkas, maka permohonan dinyatakan batal. Sementara untuk sebaliknya, maka Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk memberikan persetujuan atas unggahan dokumen persyaratan dan konsep Sertipikat HT-el. Apabila Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk tidak melakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen persyaratan sampai pada hari ke- 7 (tujuh) dan hasil Pelayanan HT-el diterbitkan oleh Sistem HT-el, maka dianggap memberikan persetujuan dan/atau pengesahan. Untuk diingat, Kepala Kantor Pertanahan atau pejabat yang ditunjuk bertanggung jawab secara administratif atas hasil pelayanan HT-el.

Di dalam pasal 15 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 2020 menyebutkan bahwa:

“ Hasil Pelayanan HT-el berupa Dokumen Elektronik yang diterbitkan oleh Sistem HT-el, meliputi:

- a) Sertipikat HT-el;
- b) Catatan Hak Tanggungan pada buku tanah hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun; dan

- c) Catatan Hak Tanggungan pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”.

Penulis juga akan menyampaikan perbedaan pendaftaran Hak Tanggungan secara konvensional dan elektronik dari segi mekanisme pelaksanaannya di lapangan. Secara konvensional, PPAT diberikan kuasa dan berperan sebagai tempat penitipan pembayaran tarif dalam pendaftaran Hak Tanggungan. PPAT juga berperan dalam melakukan pembayaran bea pendaftaran, pengambilan sertifikat di Kantor Pertahanan, lalu Bank akan menerima sertifikat yang telah diberikan catatan. PPAT melakukan hampir semua tahapan di dalam sistem konvensional ini. Sedangkan mekanisme pada Hak Tanggungan secara elektronik PPAT tidak perlu datang ke kantor untuk menyampaikan berkas-berkas yang sudah dipersiapkan hanya tinggal mengunggah saja ke dalam sistem yang sudah disediakan oleh kantor pertanahan. PPAT wajib menggunakan aplikasi yang disediakan Kementerian ATR/BPN. Caranya dengan bergabung menjadi mitra kerja BPN, melakukan pendaftaran dan pembuatan akun melalui link <https://mitra.atrbpn.go.id/datappat/login/> di browser.

Selanjutnya PPAT melakukan penyerahan salinan sertifikat tanah dan aktanya pada Bank, lalu Bank membuat berkas permohonan berbentuk elektronik, PPAT melakukan pembayaran tarif pendaftaran, pada hari ke-7 melakukan penerimaan sertifikat HT-el berbentuk PDF beserta tanda tangan digitalnya. Kemudian pencetakan dan pelekatan catatan pendaftaran di dalam sertifikat Hak

Atas Tanah sebagai objek jaminan dilakukan oleh kreditor. Begitu juga dengan pendaftaran HT-el untuk kreditor perorangan, mekanismenya sama dengan kreditor badan hukum bank. Kreditor perorangan harus melakukan pendaftaran dan pembuatan akun melalui link <https://htel.atrbpn.go.id>, setelah kreditor membuat akun barulah kemudian PPAT akan menginput atau mengunggah berkas persyaratan pendaftaran HT-el, tugas kreditor hanyalah mendaftar dan membayar SPS (Surat Perintah Setor) apabila sudah terdapat notifikasi untuk pembayaran SPS tersebut.

Akses dan pendaftaran layanan dalam aplikasi pelayanan pertanahan secara elektronik ini tidak bisa dilakukan apabila data yang dimiliki tidak dimutakhirkan terlebih dahulu. Pada Peraturan Menteri ATR/BPN Republik Indonesia No. 5 Tahun 2020 khususnya Pasal 10 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi secara Elektronik, diketahui bahwa secara fisik tidak ada perubahan dalam hubungan antara debitor, PPAT, dan kreditor di dalam langkah pembuatan akta. Hal ini karena di dalam ketentuan Permen tersebut disebutkan bahwa:

- a) PPAT menyampaikan akta dan dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam pasal 9 ayat (2) melalui sistem elektronik mitra kerja yang terintegrasi dengan Sistem HT-el;
- b) Penyampaian dokumen dilengkapi dengan surat pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data dokumen elektronik yang diajukan;

- c) Seluruh dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disimpan oleh PPAT; d) Format Surat Pernyataan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) tercantum dalam lampiran I yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Menteri ini.”

PPAT atau Pejabat Pembuat Akta Tanah di Indonesia termasuk ke dalam salah satu pejabat umum. PPATK memiliki wewenang membuat akta (terdapat 8 macam akta PPAT) salah satunya yaitu APHT/Akta Pemberian Hak Tanggungan menurut PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT dan PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. PPAT membuat blanko akta PPAT sendiri berdasarkan format yang sudah ada menurut Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional) RI No. 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Permen Agraria/Kepala BPN No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan peraturan Undang-Undang yang ada, PPAT masih membuat sendiri format akta PPAT yang berwujud fisik. Selain PPAT, lembaga-lembaga keuangan seperti perbankan maupun seorang individu yang berperan sebagai kreditor menjadi pihak lain yang bisa menggunakan Hak Tanggungan Elektronik.

Langkah pemerintah menerapkan sistem elektronik dalam pendaftaran Hak Tanggungan merupakan salah satu bentuk reforma agraria serta untuk mewujudkan institusi yang maju, modern dan berkelas dunia, maka pelayanan

pertanahan harus bertransformasi dari basis manual menuju digital dengan tujuan utama memberikan kemudahan pelayanan, memberi masyarakat kepastian terkait tarif dan waktu pendaftaran, serta pengurangan tumpukan warkah yang ada di kantor pertanahan selama ini.

Pendaftaran Hak Tanggungan secara elektronik ini memberikan keuntungan bagi PPAT itu sendiri, keuntungannya antara lain pengurusan HT menjadi lebih praktis, efisien waktu, PPAT tidak perlu bolak balik ke kantor pertanahan untuk proses penerbitan Hak Tanggungannya itu sendiri semua data tinggal di upload ke aplikasi yang sudah ada dan juga karena HT-el dilakukan secara tidak *face to face* (tatap muka) maka dapat untuk meminimalisir dan menghindari adanya kegiatan non hukum seperti korupsi, kolusi, dan nepotisme. Namun didalam kenyataan dan prakteknya penerapan HT-el ini tidak selalu berjalan dengan lancar, karena HT-el ini merupakan sesuatu yang tergolong baru dan pemberlakuannya dilaksanakan bersamaan serta tidak dibarengi dengan pengenalan/sosialisasi yang memadai mengakibatkan banyak kendala yang muncul dalam layanan sistem HT-el ini. Hal ini jelas menimbulkan permasalahan yang dapat merugikan para pihak yang terlibat dalam HT-el baik itu PPAT, kreditur, dan juga debitur, belum lagi jika terdapat kesalahan atau kekeliruan dalam pendaftaran HT-el siapa yang akan bertanggung jawab, maka dari itu sangat diperlukan sebuah peraturan dan sistem yang matang dalam penerapan HT Elektronik ini agar tercipta suatu sistem yang berkeadilan khususnya bagi PPAT berdasarkan keadilan yang bermartabat.

IT (Informasi Teknologi) hanyalah sebuah sarana, banyak perbuatan hukum yang tidak tercover di dalamnya dan juga tidak semua tanah yang akan dibebani Hak Tanggungan dapat didaftarkan menggunakan HT-el oleh karena itu ada kalanya cara konvensional juga tetap diterima oleh kantor pertanahan.

Berdasarkan uraian di atas terdapat kekosongan norma hukum mengenai ketentuan perlindungan hukum bagi PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya, di mana konsep perlindungan hukum ini berkaitan erat dengan aspek pertanggungjawaban yang berlandaskan nilai-nilai keadilan khususnya keadilan berdasarkan Pancasila dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia, oleh karena itu peneliti tertarik untuk meneliti lebih lanjut tentang **REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT**, termasuk permasalahan dan solusinya dalam menyingkapi kendala-kendala yang muncul di lapangan berkaitan dengan tugas, fungsi dan kewenangan PPAT.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan di atas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah :

1. Mengapa PPAT bertanggung jawab terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik ?

2. Mengapa kondisi eksisten saat ini sebagai suatu konsep baru adanya kelemahan & kekurangannya ?
3. Mengapa diperlukan rekontruksi regulasi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan keadilan bermartabat ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk menganalisis dan menemukan tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik;
2. Untuk menganalisis dan menemukan kondisi eksisten saat ini sebagai suatu konsep baru adanya kelemahan & kekurangannya;
3. Untuk menganalisis dan menemukan rekonstruksi regulasi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

a. Secara teoretis

Hasil penelitian ini diharapkan akan menemukan teori baru dalam ilmu hukum khususnya rekonstruksi regulasi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan bagi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik.

E. Kerangka Konseptual

1. Tanggung Jawab

Tanggungjawab dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau ada sesuatu hal, boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya).⁷ Adapun tanggung jawab secara definisi merupakan kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja. Tanggung jawab juga berarti berbuat sebagai perwujudan kesadaran akan kewajiban.

Tanggung jawab bersifat kodrati, yang artinya tanggung jawab itu sudah menjadi bagian kehidupan manusia bahwa setiap manusia dan yang pasti masing- masing orang akan memikul suatu tanggung jawabnya sendiri-

⁷ W. J. S. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, (Jakarta: Balai Pustaka, 1985), hlm 1014

sendiri. Apabila seseorang tidak mau bertanggung jawab, maka tentu ada pihak lain yang memaksa untuk tindakan tanggung jawab tersebut.

Hukum mengakui hak-hak tertentu, baik mengenai hak-hak pribadi maupun mengenai hak-hak kebendaan dan hukum akan melindungi dengan sanksi tegas baik bagi pihak yang melanggar hak tersebut, yaitu dengan tanggungjawab membayar ganti rugi kepada pihak yang dilanggar haknya. Dengan demikian setiap perbuatan yang menimbulkan kerugian pada orang lain menimbulkan pertanggung jawaban.

Tanggung jawab hukum bersumber atau lahir atas penggunaan fasilitas dalam penerapan kemampuan tiap orang untuk menggunakan hak atau/dan melaksanakan kewajibannya. Setiap pelaksanaan kewajiban dan setiap penggunaan hak baik yang dilakukan secara tidak memadai maupun yang dilakukan secara memadai pada dasarnya tetap harus disertai dengan pertanggung jawaban, demikian pula dengan pelaksanaan kekuasaan. Setiap tuntutan pertanggung jawaban dalam hukum harus mempunyai dasar, yaitu hal yang menyebabkan seseorang harus (wajib) bertanggung jawab. Dasar pertanggung jawaban itu menurut hukum perdata adalah kesalahan dan risiko yang ada dalam setiap peristiwa hukum.⁸

⁸ Purbacaraka, *Perihal Kaedah Hukum*, (Bandung: Citra Aditya, 2010), hlm. 37.

Tanggung jawab hukum sebagai sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.⁹ Pada hakikatnya hanya masing-masing individu yang dapat bertanggung jawab. Hanya mereka yang memikul akibat dari perbuatan mereka. Oleh karenanya, istilah tanggung jawab pribadi atau tanggungjawab sendiri sebenarnya “mubajir”. Suatu masyarakat yang tidak mengakui bahwa setiap individu mempunyai nilainya sendiri yang berhak diikutinya tidak mampu menghargai martabat individu tersebut dan tidak mampu mengenali hakikat kebebasan.

Kebebasan dan tanggung jawab tidak dapat dipisahkan. Orang yang dapat bertanggung jawab terhadap tindakannya dan mempertanggung jawabkan perbuatannya hanyalah orang yang mengambil keputusan dan bertindak tanpa tekanan dari pihak manapun atau secara bebas. Liberalisme menghendaki satu bentuk kehidupan bersama yang memungkinkan manusianya untuk membuat keputusan sendiri tentang hidup mereka. Karena itu bagi suatu masyarakat liberal hal yang mendasar adalah bahwa setiap individu harus mengambil alih tanggung jawab. Ini merupakan kebalikan dari

⁹ Khairunnisa, *Kedudukan, Peran dan Tanggung Jawab Hukum Direksi*, Op.Cit., hlm. 4.

konsep sosialis yang mendelegasikan tanggung jawab dalam ukuran seperlunya kepada masyarakat atau negara. Kebebasan berarti tanggung jawab. Itulah sebabnya mengapa kebanyakan manusia takut terhadapnya.¹⁰

Persaingan yang merupakan unsur pembentuk setiap masyarakat bebas baru mungkin terjadi jika ada tanggung jawab individu. Seorang manusia baru akan dapat menerapkan seluruh pengetahuan dan energinya dalam bentuk tindakan yang efektif dan berguna jika ia sendiri harus menanggung akibat dari perbuatannya, baik itu berupa keuntungan maupun kerugian.

2. Keadilan

Keadilan merupakan suatu hasil pengambilan keputusan yang mengandung kebenaran, tidak memihak, dapat dipertanggung jawabkan dan memperlakukan setiap manusia pada kedudukan yang sama didepan hukum. Perwujudan keadilan dapat dilaksanakan dalam ruang lingkup kehidupan masyarakat, bernegara dan kehidupan masyarakat internasional, ditunjukkan melalui sikap dan perbuatan yang tidak berat sebelah dan memberikan sesuatu kepada orang lain yang menjadi haknya.¹¹ Keadilan dapat juga diartikan sebagai suatu tindakan yang didasarkan pada norma-norma, baik norma agama maupun norma hukum.

¹⁰ <http://lifestyle.kompasiana.com/catatan/2013/06/12/mengenal-arti-kata-tanggung-jawab-567952.html> diakses pada tanggal 26 Mei 2024.

¹¹ Makna Keadilan, diakses dari <http://id.shvoong.com/social-sciences/2193610-makna-keadilan/>, tanggal 26 Mei 2024,

Keadilan menurut Teori hukum Islam adalah merupakan proporsionalitas antara hak dan kewajiban setiap manusia dalam peran dan kedudukan yang plural serta kedekatan dengan Allah SWT. Di dalam norma agama, terdapat beberapa ayat dalam al-Quran yang berisi tentang kemaslahatan dan keadilan yang merupakan inti dari hukum islam diantaranya terdapat dalam surat :¹²

An-Nissa ayat 58 “sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan menyuruh kamu apabila menetapkan hukum diantara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah maha mendengar lagi maha melihat” dan

An-Nissa ayat 135 “wahai orang-orang yang beriman, jadilah kamu orang yang benar-benar penegak keadilan, menjadi saksi karena Allah biarpun terhadap dirimu sendiri atau ibu bapa dan kaum kerabatmu. Jika ia kaya atau miskin, maka Allah lebih tau kemaslahatannya. Maka janganlah kamu mengikuti hawa nafsu karena ingin menyimpang dari kebenaran. Dan jika kamu memutar balikkan kata-kata atau enggan menjadi saksi, maka

¹² Kemaslahatan dan Keadilan menjadi inti dari hukum Islam. Ini diwujudkan dengan banyaknya ayat al-Quran yang berisi tentang kemaslahatan dan keadilan. Diantaranya yaitu : An-Nisaa':58; An-Nisaa':135 dan Al-Maidah:8

sesungguhnya Allah adalah maha mengetahui segala apa yang kamu kerjakan” ;

Al-Maidah ayat 8 “hai orang-orang yang beriman hendaklah kamu jadi orang yang selalu menegakkan kebenaran karena Allah, menjadi saksi dengan adil. Dan janganlah sekali-kali kebencianmu terhadap sesuatu kaum, mendorong kamu untuk berlaku tidak adil. Berlaku adillah, karena adil itu lebih dekat kepada takwa. Dan bertakwalah kepada Allah, sesungguhnya Allah maha mengetahui apa yang kamu kerjakan”,s edangkan dalam norma hukum sendiri, kesemuanya diatur dalam undang-undang hukum yang berlaku.

Menurut L.J.van Apeldorn bahwa keadilan itu memperlakukan sama terhadap hal yang sama dan memperlakukan yang tidak sama sebanding dengan ketidaksamaannya. Asas keadilan tidak menjadikan persamaan hakiki dalam pembagian kebutuhan-kebutuhan hidup. Hasrat akan persamaan dalam bentuk perlakuan harus membuka mata bagi ketidaksamaan dari kenyataan-kenyataan.¹³

Menurut W.J.S Poerwadarminta dalam Kamus Besar bahasa Indonesia memberikan pengertian adil itu dengan tidak berat sebelah (tidak memihak). Dapat diuraikan lebih rinci lagi bahwa adil itu dengan tidak berat sebelah.

¹³ L.J. van Apeldorn, Pengantar Ilmu Hukum, Cet. Xxx, Jakarta: Pradnya Paramita, 2004, hal 11.

Apabila ada pengakuan dan perlakuan yang seimbang antara hak dan kewajiban, dengan sendirinya apabila kita mengakui “hak hidup”, maka sebaliknya kita harus mempertahankan hak hidup tersebut dengan jalan bekerja keras dan kerja keras yang kita lakukan tidak pula menimbulkan kerugian terhadap orang lain, sebab orang lain itu juga memiliki hak yang sama (hak untuk hidup) sebagaimana halnya hak yang ada pada kita.¹⁴

Sedangkan menurut Kahar Mansur mengemukakan ada tiga hal yang dinamakan adil: (1) "Adil" ialah: meletakkan sesuatu pada tempatnya. (2) "Adil" ialah: menerima hak tanpa lebih dan memberikan orang lain tanpa kurang. (3) "Adil" ialah: memberikan hak setiap yang berhak secara lengkap tanpa lebih tanpa lebih tanpa kurang antara sesama yang berhak dalam keadaan yang sama, dan penghukuman orang jahat atau yang melanggar hukum, sesuai dengan kesalahan dan pelanggaran.¹⁵

Menurut Aristoteles bahwa keadilan disini adalah memberikan kepada setiap orang apa yang menjadi bagian atau haknya (*ius suum cuique tribuere*). Aristoteles menghadirkan banyak kontroversi dan perdebatan seputar keadilan. Menurutnya bahwa keadilan dibagi menjadi 2 yaitu keadilan

¹⁴ Kamus Besar Bahasa Indonesia, diakses dari <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2150830-devinisi-keadilan-menurut-para-ahli/>, tanggal 26 Mei 2024

¹⁵ Kahar Mansyur, *Membina Moral dan Akhlak, Kalam Mulia*, Jakarta, 1985, hal. 71.

korektif, keadilan yang didasarkan pada transaksi, baik sukarela maupun tidak, dan berfokus pada pembetulan sesuatu yang salah. Dan keadilan distributif, keadilan yang membutuhkan distribusi atau penghargaan, yang berfokus pada distribusi, honor, kekayaan dan barang-barang lain yang sama-sama didapatkan dalam masyarakat. Keadilan korektif bertugas membangun kembali kesetaraan yang sudah mapan atau telah terbentuk. Sedangkan keadilan distributif ini menekankan pada studi keseimbangan antara bagian yang diterima seseorang dituangkan dalam bentuk putusan dan penemuan tersebut merupakan sumber hukum.

Dengan mengesampingkan ‘pembuktian’ matematis, jelaslah bahwa apa yang ada dibenak Aristoteles ialah distribusi kekayaan dan barang berharga lain berdasarkan nilai yang berlaku dikalangan warga. Distribusi yang adil boleh jadi merupakan distribusi yang sesuai dengan nilai kebaikannya, yakni nilainya bagi masyarakat. Penemuan hukum itu sendiri diartikan sebagai proses pembentukan hukum oleh hakim atau petugas-petugas hukum lainnya yang diberi tugas melaksanakan hukum terhadap peristiwa hukum yang kongkrit. Lebih lanjutnya dapat dikatakan bahwa penemuan hukum adalah proses konkretisasi atau individualisasi peraturan

*hukum (das sollen) yang bersifat umum dengan mengingat akan peristiwa konkret (das sein) tertentu.*¹⁶

Dalam membangun argumennya, Aristoteles menekankan perlunya dilakukan pembedaan antara vonis yang mendasarkan keadilan pada sifat kasus dan yang didasarkan pada watak manusia yang umum dan lazim, dengan vonis yang berlandaskan pandangan tertentu dari komunitas hukum tertentu. Pembedaan ini jangan dicampuradukkan dengan pembedaan antara hukum positif yang ditetapkan dalam undang-undang dan hukum adat. Karena berdasarkan pembedaan Aristoteles, dua penilaian yang terakhir itu dapat menjadi sumber pertimbangan yang hanya mengacu pada komunitas tertentu, sedangkan keputusan serupa yang lain, kendati diwujudkan dalam bentuk perundang-undangan, tetap merupakan hukum alam jika bisa didapatkan dari fitrah umum manusia.¹⁷

Teori-teori Hukum Alam sejak Socrates hingga Francois Geny, tetap mempertahankan keadilan sebagai mahkota hukum. Teori Hukum Alam mengutamakan “the search for justice”.¹⁸ Pedoman-pedoman yang obyektif berasal dari groundnorm (norma dasar). Groundnorm menyerupai sebuah

¹⁶ Carl Joachim Friedrich, Loc cit hal 24.

¹⁷ *Loc. It*

¹⁸ Teori Keadilan Aristoteles : Theo Huijibers, Filsafat Hukum dalam lintasan sejarah, cet VIII, Yogyakarta, kanisius, 1995 hal 196

pengandaian tentang tatanan yang hendak diwujudkan dalam hidup bersama (dalam hal ini adalah Negara). Groundnorm merupakan syarat transcendentals-logis berlakunya seluruh tata hukum dan seluruh tata hukum positif harus berpedoman secara hirarki pada *groundnorm*.¹⁹

Keadilan sosial ala John Rawls dalam bukunya *a theory of justice* menjelaskan teori sosial sebagai *the difference principle* dan *the principle of fair equality of opportunity*. Inti *the difference principle*, adalah bahwa perbedaan sosial dan ekonomi harus diatur agar memberikan manfaat yang paling besar bagi mereka yang paling kurang beruntung. Istilah perbedaan sosial ekonomi dalam prinsip perbedaan menuju pada ketidaksamaan dalam prospek seseorang untuk mendapatkan unsur pokok kesejahteraan, pendapatan dan otoritas.²⁰

Menurut Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan bagi golongan masyarakat yang lemah. Hal ini akan terjadi apabila dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimum bagi golongan orang yang paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga

¹⁹ Bernard L. Tanya, dkk, Teori Hukum, Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi, CV. Kita, Surabaya, 2010 hal 127.

²⁰ Teori Keadilan Sosial ala John Rawls, A Theory of Justice, Publisher: Belknap Press, 1999.

dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak.²¹ Jadi Teori Keadilan Rawls dapat disimpulkan memiliki inti sebagai berikut :²²

- a. Memaksimalkan kemerdekaan. Pembatasan terhadap kemerdekaan ini hanya untuk kepentingan kemerdekaan itu sendiri;
- b. Kesetaraan bagi semua orang, baik kesetaraan dalam kehidupan sosial maupun kesetaraan dalam bentuk pemanfaatan kekayaan alam (*social goods*). Pembatasan dalam hal ini hanya dapat diizinkan bila ada kemungkinan keuntungan yang lebih besar;
- c. Kesetaraan kesempatan untuk kejujuran, dan penghapusan terhadap ketidaksetaraan berdasarkan kelaahiran dan kekayaan.

John Rawls menegaskan bahwa penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberikan hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang,

²¹ Ibid.

²² Teori Keadilan John Rawls Pemahaman Sederhana Buku A Theory of Justice, <http://ilhamendra.wordpress.com/2010/10/19/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman-sederhana-buku-a-theory-of-justice/>, tanggal 26 Mei 2024.

baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun bagi yang kurang beruntung.²³

Keadilan hanya bisa dipahami jika ia diposisikan sebagai keadaan yang hendak diwujudkan oleh hukum. Upaya untuk mewujudkan keadilan dalam hukum tersebut merupakan proses yang dinamis yang memakan banyak waktu. Upaya ini seringkali juga didominasi oleh kekuatan-keuatan yang bertarung dalam kerangka umum tatanan politik untuk mengaktualisasikannya.²⁴

3. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Semenjak diterbitkannya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) diterbitkan suatu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) (selanjutnya disingkat PP No. 37 Tahun 1998), sebagai pelengkap dari Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah dan telah dijanjikan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP No. 24 Tahun 1997) Pasal 7 maka tugas dan ruang lingkup jabatan PPAT lebih jelas dan rinci.

²³ Konsep Keadilan Sosial menurut John Rawls, <http://insanicita.blogspot.com/2012/03/konsep-keadilan-sosial-menurut-john.html?m=1>, tanggal 26 Mei 2024

²⁴ Carl Joachim Friedrich, Filsafat Hukum Perspektif Historis, Bandung: Nuansa dan Nusamedia, 2004, hal 239.

PPAT di angkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN), sedangkan pembinaan dan pengawasannya ada pada pejabat yang ditunjuk dalam tingkat daerah kabupaten atau kota hal ini Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Berdasarkan Pasal 1 PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Jo. PP No. 24 Tahun 2016 menyebutkan : 1. Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut 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. 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.

Dasar pengangkatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Surat Keputusan Menteri Negara Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional tertanggal 2 Juni 1998 Nomor 8-XI-1998 tentang Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Penunjukan Daerah Kerjanya. Secara khusus keberadaan PPAT diatur dalam PP No 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan PPAT.

PPAT melaksanakan sebagian dari kegiatan pendaftaran tanah dengan tugas pembuatan akta otentik sebagai bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai Pendaftaran Hak Tanggungan secara Elektronik yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu di daerah kerjanya yang ditentukan oleh pemerintah (kompetensi absolute) yakni kabupaten atau kota satu wilayah dengan wilayah kerja Kantor pertanahan.

4. Hak Tanggungan Elektronik

Hak tanggungan sering menjadi jaminan dalam pemberian kredit karena tanah sebagai objeknya memiliki nilai ekonomis yang tinggi dan selalu meningkat dari waktu ke waktu. Hak tanggungan dibebankan dengan melalui 2 (dua) proses, yakni memberikan hak tanggungan dan mendaftarkan hak tanggungan. Pertama, proses memberikan hak tanggungan yang hanya dapat dilaksanakan jika pertama-tama terdapat perjanjian kredit, yang merupakan perjanjian pokok antara kreditur dengan debitur.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (2) jo. Pasal 11 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disebut UUHT), Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) wajib membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (selanjutnya disebut APHT). APHT sangat penting karena mengatur persyaratan dan ketentuan mengenai pemberian hak tanggungan berkaitan

dengan penjaminan utang debitur. APHT juga memuat syarat-syarat khusus yang dicantumkan di dalam Pasal 11 ayat (1) UUHT, yaitu identitas pemberi dan pemegang hak tanggungan, domisili pemberi dan pemegang hak tanggungan, penetapan utang yang dijamin, nilai tanggungan, serta penjelasan mengenai objek hak tanggungan. Kedua, tahap pendaftaran hak tanggungan oleh Kantor Pertanahan setempat yaitu pendaftaran APHT yang telah ditandatangani para pihak.

PPAT harus mengirimkan APHT dan warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan. Kemudian, Kantor Pertanahan akan membuat buku tanah hak tanggungan, melakukan pencatatan terhadap buku tanah hak atas tanah, dan membuat salinan catatan tersebut pada sertipikat hak atas tanah. Hak tanggungan baru terbit ketika telah dicatat dalam buku tanah hak tanggungan. Kantor Pertanahan menerbitkan sertipikat hak tanggungan sebagai hasil akhir sekaligus tanda bukti hak tanggungan yang dimaksud. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 13 UUHT dan Pasal 14 UUHT.

Pengaturan pembebanan hak tanggungan saat ini telah mengalami transformasi guna menyelesaikan berbagai problematika yang lahir seiring dengan perkembangan zaman. Perkembangan hukum dalam pembebanan hak tanggungan di Indonesia ditandai dengan adanya pengaturan layanan hak tanggungan secara elektronik. Selain layanan hak tanggungan secara elektronik, terdapat pula 3 (tiga) layanan pertanahan lainnya di Indonesia yang

juga telah berbasis elektronik. Layanan tersebut seperti Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT), Informasi Zona Nilai Tanah (ZNT), dan Pemeriksaan Sertipikat Tanah.

Layanan hak tanggungan elektronik dilatarbelakangi oleh upaya pemerintah untuk meningkatkan peringkat Ease of Doing Business (EODB) Indonesia. Layanan hak tanggungan elektronik merupakan persiapan untuk menuju Kantor Pertanahan dengan e-office dan zero warkah. Layanan hak tanggungan elektronik didasarkan kepada Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN 9/2019). Akan tetapi, Permen ATR/KBPN 9/2019 belum mengatur hak tanggungan secara komprehensif. Oleh Karena itu, pada tanggal 8 April 2020 diundangkan dan diberlakukan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (selanjutnya disebut Permen ATR/KBPN 5/2020).

Permen ATR/KBPN 5/2020 mencabut dan menyatakan Permen ATR/KBPN 9/2019 tidak berlaku. Akan tetapi, pelayanan hak tanggungan elektronik baru diterapkan di seluruh Kantor Pertanahan Indonesia pada tanggal 8 Juli 2020. Pasal 1 angka 7 Permen ATR/KBPN 5/2020 memberikan pengertian pelayanan hak tanggungan elektronik, yaitu tahapan pelayanan hak

tanggung dalam suatu rangkaian yang diselenggarakan secara elektronik. Pelayanan hak tanggungan elektronik terdiri dari beberapa jenis sebagaimana disebutkan dalam Pasal 6 ayat (1) Permen ATR/KBPN 5/2020, diantaranya pendaftaran hak tanggungan, peralihan hak tanggungan, perubahan nama kreditur, penghapusan hak tanggungan, dan koreksi data.

5. Warkah

Warkah Secara Historis, Menurut pendapat penulis, penggunaan istilah warkah berasal dari kalimat belanda “Waarmerkh“- yang artinya “Tanda” pengertian ini merujuk pada pengertian surat yang telah ditandai atau bukti bahwa telah diperiksa oleh pejabat yg berwenang, karena hukum yang dianut oleh Indonesia merupakan hukum peninggalan Belanda maka istilah ini masih dipakai oleh Notaris dan PPAT yang dikenal dengan disebut “Waarmerjking“. Penggunaan istilah ini juga digunakan oleh Institusi pemerintah terutama oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) namun sesuai dengan kaidah bahasa namanya berubah menjadi Warkah.

Pengertian Warkah, Pengertian Warkah ini biasanya merujuk kepada warkah pendaftaran tanah yang dimiliki dan digunakan pada lingkungan Badan Pertanahan Nasional yaitu merupakan kumpulan berkas-berkas yang digunakan sebagai dasar dalam penerbitan sertipikat tanah untuk sebidang tanah. Menurut *Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan*

Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang dimaksud dengan warkah adalah dokumen yang merupakan alat pembuktian data fisik dan data yuridis bidang tanah yang telah dipergunakan sebagai dasar pendaftaran bidang tanah tersebut. Jadi secara umum warkah yang dimaksudkan dalam peraturan ini adalah bukti tertulis yang dapat dipertanggungjawabkan secara hukum pidana maupun perdata untuk diserahkan oleh pemegang hak atau kuasanya atau pihak lain yang berkepentingan ke Kantor Pertanahan sebagai bahan penelitian dan pengumuman data yuridis bidang tanah yang bersangkutan dan untuk selanjutnya disimpan sebagai warkah di Kantor Pertanahan.

Isi Warkah, Warkah yang disimpan oleh Kantor Pertanahan merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Sertipikat Tanah yang diterbitkan oleh BPN, Didalam warkah tersebut berisi berbagai Surat / berkas yang dipersyaratkan, terutama sekali adalah riwayat beserta bukti penguasaan atau kepemilikan tanah, :yang dapat dijadikan dalam membuat sertipikat asli atau berupa fotocopi (salinan) yang terdiri dari :

- a. Fotocopi identitas pemohon (KTP);
- b. Bukti perolehan tanah (Surat Penguasaan Tanah dari Pejabat yang berwenang, Keterangan Waris, Letter C, Akta Verbonding / Belanda, akta-akta PPAT. dll);

- c. Berkas-berkas pendukung lainnya yang berasal dari formulir yang dipersyaratkan (permohonan, pernyataan-pernyataan, berita acara, dll);
- d. dokumen mengenai bidang tanah yang dibuat dalam proses sertipikat (peta pendaftaran, daftar isian tanah, surat ukur, buku tanah, SK Pemberian Hak Atas Tanah);
- e. Lampiran – lampiran lain yang diperlukan (Fotocopy SPPT-PBB, buktisetor pajak, IMB, dll).

Sebagai dokumen yang dikelola oleh Instansi Pemerintah Warkah menjadi Dokumen Negara yang penting, oleh karena itu yang tidak sembarangan orang / lembaga dapat melihatnya dan mendapatkan informasi dari warkah. Untuk bisa melihat dan mendapatkan informasi yang terdapat dalam warkah yang disimpan di Kantor Pertanahan selain oleh pengadilan, maka masyarakat harus mengajukan ijin resmi kepada Kantor Pertanahan setempat sesuai kedudukan bidang tanah berada, dan tentunya harus memenuhi berbagai persyaratan dan prosedur yang telah ditentukan.

Fungsi Warkah, Warkah yang dikelola oleh BPN merupakan jenis dokumen penting yang memiliki umur retensi tidak terbatas, dalam istilah kearsipan Warkah disebut sebagai “Arsip Hidup” oleh karena itu sepanjang bidang tanah yang disertipikatkan itu tidak hilang maka warkah itu masih tetap berlaku. Hal ini dikarenakan fungsi warkah yang merupakan nyawa dari seluruh pertanahan di Indonesia dan digunakan sebagai bukti penerbitan

sertipikat oleh BPN sehingga jika muncul permasalahan yang terkait dengan bidang – bidang tanah yang telah bersertipikat, maka warkah yang memegang peranan dan digunakan oleh Pemerintah sebagai bukti otentik dalam menentukan siapa yang benar dari pihak yang bermasalah tersebut. Karena melihat informasi yang terdapat pada warkah akan dapat diketahui riwayat tanah, proses pengajuan sertipikat yang sesuai dengan aturan dan prosedur, sehingga Warkah harus tersimpan dan tercatat dengan baik.

F. Kerangka Teori

Studi hukum mengajarkan bahwa tujuan hukum adalah untuk mewujudkan keadilan, kepastian, dan kemanfaatan yang sebesar-besarnya bagi masyarakat yang diatur oleh hukum itu. Tujuan hukum itu dapat diwujudkan dalam kehidupan masyarakat ketika dalam merumuskan kaidah-kaidah hukum yang ada di dalam peraturan perundang-undangan dilandasi oleh aspek filosofis, yuridis dan sosiologis yang merupakan unsur-unsur dari *validity of law*.

Dalam literatur dikenal beberapa teori tentang tujuan hukum, yaitu teori etis, teori Utilistis/Eudaemonistis, dan teori campuran.

Teori etis menekankan bahwa hukum semata-mata untuk mencapai keadilan, di mana hukum berisikan pada adanya keyakinan yang etis tentang apa yang adil dan tidak adil. Fokus utama dari teori ini adalah mengenai hakikat keadilan dan norma untuk berbuat secara konkret dalam keadaan tertentu.

Kebutuhan masyarakat yang beragam memberikan dampak pada tujuan hukum, dengan kata lain hukum merupakan sarana untuk menuju pada sebuah pergeseran. Pergeseran tersebut merupakan akibat dari adanya keragaman kebutuhan dari individu dalam sebuah masyarakat, tidak terkecuali di Indonesia. Indonesia merupakan negara dengan ragam suku, adat, dan budaya. Multikulturalisme yang terdapat di Indonesia ini tentu saja memunculkan keragaman keinginan dan kebutuhan sosial di antara individu-individu, kelompok-kelompok, serta suku bangsa yang ada. Dengan demikian, hukum yang ada baik hukum positif maupun hukum yang hidup dalam masyarakat, tidak semata-mata mengejar keadilan saja seperti yang ditekankan pada teori etis. Hakekat keadilan terletak pada penilaian terhadap suatu perlakuan/tindakan, sehingga terdapat dua pihak yang terkait yakni pihak yang memperlakukan dan pihak yang menerima.

Kelemahan jika kita menggunakan teori ini di Indonesia adalah terjadinya benturan antara hukum yang dibuat oleh negara (sebagai pihak yang memberi perlakuan) dengan hukum yang hidup di masyarakat (sebagai pihak yang mendapat perlakuan). Hukum dalam masyarakat muncul sebagai sebuah kearifan lokal yang dibentuk oleh ragam keinginan/tujuan dari suku bangsa yang ada, sehingga tujuan hukum tidak bisa serta merta hanya untuk mewujudkan keadilan saja. Dengan perkataan lain, tujuan hukum menurut teori ini merealisasikan atau mewujudkan keadilan. Pertanyaan yang perlu untuk dijawab, apa yang dimaksud dengan keadilan itu ?

Sudikno Mertokusumo menyatakan bahwa tentang isi keadilan sukar untuk memberi batasannya. Aristoteles membedakan adanya dua macam keadilan, yaitu:

- (1) *Justitia distributive* (*distributive justice, verdelende/begevende gerechtigheid*), dan
- (2) *Justitia commutativa* (*remedial justice, vergeldende/ruilgerechtigheid*).²⁵

Justitia distributive. menuntut bahwa setiap orang mendapat apa yang menjadi hak atau jatahnya : *suum cuique tribuere* (*to each his own*).²⁶ Keadilan itu sifatnya proporsional. Keadilan dalam perspektif ini, memberi kepada setiap orang menurut jasa atau kemampuannya. Di sini bukan kesamaan yang dituntut, tetapi perimbangan.²⁷ *Justitia commutativa* memberi kepada setiap orang sama banyaknya.²⁸ Di sini yang dituntut adalah kesamaan, yang adil adalah apabila setiap orang diperlakukan sama.²⁹

Menurut teori utilitis (*Eudaemonistis*), hukum ingin menjamin kebahagiaan yang terbesar bagi manusia dalam jumlah yang sebanyak-banyaknya (*the greatest good of the greatest numbers*). Pada hakekatnya menurut teori ini adalah manfaat dalam menghasilkan kesenangan atau kebahagiaan yang terbesar bagi jumlah orang yang terbanyak.³⁰ Berbagai konflik sosial yang terjadi di Indonesia membuktikan

²⁵ Sudikno Mertokusumo (I), *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cetakan Kedua, Liberty, Yogyakarta, 2005, hlm. 77-78.

²⁶ *Loc. cit.*

²⁷ *Ibid.*, hlm. 79

²⁸ *Loc. cit.* Sudikno Mertokusumo (I)

²⁹ *Loc. cit.* Sudikno Mertokusumo (I)

³⁰ *Ibid.*, hlm. 80

bahwa kemanfaatan orang terbanyak tidak bisa serta merta memberikan keadilan sosial bagi seluruh warga negara. Konflik kaum minoritas selalu terjadi diberbagai daerah utamanya ketika menyangkut permasalahan ekonomi seperti pemanfaatan tanah rakyat dan sebagainya.

Menurut teori campuran, ada beberapa pendapat yang menjelaskan teori ini. Dalam pandangan Mochtar Kusumaatmadja, tujuan pokok dan pertama dari hukum adalah ketertiban. Kebutuhan akan ketertiban ini syarat pokok (fundamental) bagi adanya suatu masyarakat manusia yang teratur. Di samping ketertiban, tujuan lain dari hukum adalah tercapainya keadilan yang berbeda-beda isi dan ukurannya menurut masyarakat dan zamannya.³¹

Teori campuran merupakan model yang paling cocok dari ketiga model yang ada dalam memberikan tujuan hukum. Bahwa hukum selayaknya memberikan keadilan bagi warga negara, di mana keadilan tersebut diwujudkan dengan memberikan kemanfaatan dalam sebuah situasi yang tertib dan aman dan sebaliknya. Indonesia yang memiliki ragam etnik, ragam budaya, dan tentu saja ragam keinginan harus dapat meminimalisir sekat perbedaan di antara ragam keinginan individu tersebut. Proses meminimalisir sekat tersebut dilakukan dengan keberadaan peraturan perundang-undangan yang dapat memberikan keadilan sosial bagi seluruh warga negara dengan tidak meninggalkan/mengabaikan nilai budaya

³¹ *Ibid.*, hlm. 80-81

yang ada. Hal ini dapat berlaku apabila hukum juga dapat memberikan kemanfaatan bagi semua masyarakat.

Kondisi ini sesungguhnya selaras dengan tujuan negara Indonesia sebagaimana diamanatkan dalam pembukaan UUD NRI Tahun 1945. Unsur melindungi semua warga negara dan tumpah darah Indonesia, unsur menjaga ketertiban umum, serta mewujudkan keadilan sosial merupakan kumpulan unsur yang tidak bisa dipisahkan antara satu dengan yang lain. Artinya, dalam bingkai negara kesatuan, hukum di Indonesia hendaknya mencantumkan unsur tersebut, kesejahteraan, ketertiban, dan keadilan sosial, oleh karena itu para *founding fathers* membuat sebuah dasar negara yakni Pancasila sebagai grundnorm bagi pembentukan hukum di Indonesia, karena Pancasila mengandung kesemua unsur kehidupan yang dapat diterima disemua kalangan masyarakat Indonesia yang majemuk ini.

Menurut Hans Kelsen prinsip bekerjanya hukum, yaitu bahwa norma-norma hukum itu valid bukan karena berlakunya tatanan hukum secara keseluruhan, melainkan karena norma-norma hukum itu dibentuk secara konstitusional. Namun norma-norma hukum tersebut hanya valid berdasarkan kondisi bahwa tatanan hukum secara keseluruhan dapat diberlakukan dari masyarakat, norma-norma hukum itu tidak lagi valid, bukan hanya ketika norma-norma hukum itu dihapuskan

secara konstitusional, melainkan juga ketika tatanan hukum secara keseluruhan tidak lagi dilaksanakan di masyarakat.³²

Hubungan antara validitas dan berlakunya hukum dapat dikemukakan sebagai berikut, yaitu suatu norma adalah norma hukum yang valid jika norma itu dibentuk menurut cara yang ditentukan oleh tatanan hukum yang melingkupi norma hukum tersebut, dan jika norma hukum itu tidak dihapuskan menurut cara yang ditentukan oleh tatanan hukum tersebut atau oleh fakta bahwa tatanan hukum secara keseluruhan tidak ditaati oleh orang-orang di daerah tertentu.³³

Menurut H.L.A. Hart jika peraturan secara *de facto* (secara kenyataan di masyarakat) ditaati, maka peraturan itu juga dianggap berlaku secara *de jure* (di dalam perundang-undangan yang sah).³⁴ Namun jika peraturan itu di daerah tertentu tidak ditaati maka secara hukum peraturan tersebut dianggap tidak berlaku.

Menurut Roscoe Pound, yang dimaksud dengan *law in book*, adalah norma-norma positif di dalam sistem perundang-undangan hukum nasional, sedangkan yang dimaksud dengan *law in action* adalah hukum merupakan manifestasi makna-makna simbolik para pelaku sosial, sehingga tampak dalam interaksi antar mereka,³⁵ maksudnya di sini, hukum adalah tingkah laku atau aksi-aksi dan interaksi manusia

³² Hans Kelsen. *Teori Umum Tentang Hukum dan Negara*. Nuansa & Nusamedia, Bandung, 2006. hlm. 172.

³³ *Ibid.*, hlm. 173.

³⁴ Theo Huijbers, *Filsafat Hukum Dalam lintasan Sejarah*. Kanisius, Yogyakarta, 1995, hlm.42.

³⁵ Burhan Ashtofa. *Metode Penelitian Hukum*. Rineka Bakti, Jakarta, 2004, hlm.10.

yang secara aktual dan potensial terpola, atau hukum yang terjadi dalam kehidupan sehari-hari atau dalam alam pengalaman,³⁶ sehingga dalam *Teori Law In Book and Law In Action*, dapat pula dikemukakan bahwa meskipun sudah terdapat teori-teori hukum yang bagus, namun pada prakteknya terdapat penyimpangan-penyimpangan terhadap teori-teori hukum tersebut, karena pada faktanya teori-teori hukum tersebut tidak dapat melindungi orang-orang lemah dan miskin, yang juga tidak memiliki teman yang berpengaruh, kecuali jika hukum telah memperkembangkan beberapa cara dengan mana mereka dapat digunakan dalam semua kasus.³⁷

Secara teori, ada beberapa teori hukum yang dapat digunakan untuk menjawab persoalan yang dihadapi terkait rekonstruksi regulasi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat, meliputi :

1. Teori Keadilan Sebagai *Grand Theory*;

Keadilan merupakan salah satu tujuan hukum yang paling banyak dibicarakan sepanjang perjalanan sejarah filsafat hukum. Aristoteles telah menulis secara luas tentang keadilan. Ia menyatakan bahwa keadilan adalah kebijakan yang berkaitan dengan hubungan antarmanusia. Lebih lanjut, Aristoteles dalam tulisannya *Retorica* membedakan keadilan dalam dua macam yaitu keadilan distributif (*justitia distributiva*) sebagai keadilan yang

³⁶ *Ibid.*, hlm. 34

³⁷ Lili Rasijidi. *Dasar-Dasar Filsafat Hukum*. Citra Aditya Bakti, Bandung, 1993. hlm.110.

memberikan kepada setiap orang didasarkan atas jasa-jasanya atau pembagian menurut haknya masing-masing, serta keadilan komulatif (*justitia cummulativa*) sebagai keadilan yang diterima oleh masing-masing anggota tanpa memperdulikan jasa masing-masing. Keadilan komulatif ini didasarkan pada transaksi (*sunallagamata*) baik yang sukarela atau pun tidak.³⁸

Selain Aristoteles, Thomas Aquinas juga telah menjabarkan keadilan dengan membedakannya dalam dua kelompok yaitu keadilan umum (*justitia generalis*) dan keadilan khusus (*justitia specialis*). Keadilan umum adalah keadilan menurut kehendak undang-undang yang harus ditunaikan demi kepentingan umum, sedangkan keadilan khusus adalah keadilan atas dasar kesamaan atau proporsional. Keadilan khusus kemudian dijabarkan dalam tiga bentuk, yaitu:³⁹

1. Keadilan distributif (*justitia distributiva*) adalah keadilan yang secara proporsional yang diterapkan dalam lapangan hukum publik secara umum;
2. Keadilan komutatif (*justitia commutativa*) adalah keadilan dengan mempersamakan antara prestasi dengan kontraprestasi.
3. Keadilan vindikatif (*justitia vindicativa*) adalah keadilan dalam hal menjatuhkan hukuman atau ganti kerugian dalam tindak pidana. Seseorang akan dianggap adil apabila dipidana badan atau denda sesuai dengan besarnya hukuman yang telah ditentukan atas tindak pidana yang dilakukannya.

Ibnu Taymiyyah juga memberikan pandangan tentang keadilan, bahwa keadilan adalah memberikan sesuatu kepada setiap anggota masyarakat sesuai

³⁸ *Ibid*, hlm. 367-368

³⁹ Wikipedia. *Pancasila*.http://id.wikipedia.org/wiki/Pancasila#Sila_kedua, akses internet pukul 17.15 WIB, tanggal 21 Juni 2023,

dengan haknya yang harus diperolehnya tanpa diminta, tidak berat sebelah atau tidak memihak kepada salah satu pihak, mengetahui hak dan kewajiban, mengerti mana yang benar dan mana yang salah, bertindak jujur dan tetap menurut peraturan yang telah ditetapkan. Keadilan merupakan nilai-nilai kemanusiaan yang asasi dan menjadi pilar bagi berbagai aspek kehidupan, baik individual, keluarga, maupun masyarakat. Keadilan ini tidak hanya menjadi harapan setiap insan/manusia, akan tetapi kitab suci umat Islam (Al Quran) menjadikan keadilan sebagai tujuan risalah samawi.

Keadilan merupakan masalah penting dan mendesak untuk dipahami dalam kehidupan manusia, baik dalam lingkup bermasyarakat, bernegara, maupun hubungan internasional. Ungkapan ini telah lama disuarakan oleh John Rawls yang dipandang sebagai teori keadilan paling komprehensif hingga kini. Teori Rawls sendiri berangkat dari pemahaman/pemikiran utilitarianisme,⁴⁰ sehingga banyak mempengaruhi pemikiran Jeremy Bentham, J.S. Mill, dan Hume yang dikenal sebagai tokoh-tokoh utilitarianisme. Sekalipun, John Rawls sendiri lebih sering dimasukkan dalam kelompok penganut Realisme Hukum.⁴¹

Begitu pentingnya nilai keadilan dalam masyarakat menuntut agar nilai-nilai tersebut dapat diwujudkan serta hidup terutama dalam kehidupan berbangsa

⁴⁰ *Ibid.*

⁴¹ Notohamidjojo, *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, (Jakarta: BPK Gunung Mulia, 1973), hlm. 167.

dan bernegara. Dalam ukuran negara, masing-masing memiliki teori keadilannya sendiri yang mungkin saja berbeda satu dengan yang lainnya, dan tidak terkecuali Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pancasila sebagai falsafah kenegaraan atau *staatsidee* (cita negara) yang berfungsi sebagai *filosofische grondslag dan common platforms* atau kalimatun sawa di antara sesama warga masyarakat dalam konteks kehidupan bernegara menunjukkan hakikat Pancasila sebagai ideologi terbuka. Konsekuensi Pancasila sebagai ideologi terbuka adalah membuka ruang membentuk kesepakatan masyarakat bagaimana mencapai cita-cita dan nilai-nilai dasar tersebut. Kesepakatan tersebut adalah kesepakatan tentang *the rule of law* sebagai landasan pemerintahan atau penyelenggaraan negara (*the basic of goverment*) dan kesepakatan tentang bentuk institusi-institusi dan prosedur ketatanegaraan (*the form of institutions and procedures*).⁴²

Pancasila merupakan dasar negara dan landasan ideologi Indonesia. Dalam penerapan keadilan di Indonesia, Pancasila sangat berperan penting sebagai dasar keadilan sebagaimana disebutkan pada sila ke-2 dan sila ke-5. Sila ke-2 yang berbunyi “kemanusiaan yang adil dan beradab mengandung delapan makna, yaitu:⁴³

⁴² Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, (Yogyakarta: Universitas Islam Indonesia, 2010), hlm. 5.

⁴³ Wikipedia. *Keadilan Sosial*. http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_sosial akses internet akses internet pukul 18.00 WIB, tanggal 21 Juni 2023,

1. Mengakui persamaan derajat persamaan hak dan persamaan kewajiban antara sesama manusia;
2. Saling mencintai sesama manusia;
3. Mengembangkan sikap tenggang rasa;
4. Tidak semena-mena terhadap orang lain;
5. Menjunjung tinggi nilai kemanusiaan;
6. Gemar melakukan kegiatan kemanusiaan;
7. Berani membela kebenaran dan keadilan;
8. Bangsa Indonesia merasa dirinya sebagai bagian dari seluruh umat manusia, karena itu dikembangkan sikap hormat-menghormati dan bekerjasama dengan bangsa lain.

Sila ke-5 yaitu keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia mengandung

sebelas makna, yaitu:⁴⁴

1. Mengembangkan perbuatan-perbuatan yang luhur yang mencerminkan sikap dan suasana kekeluargaan dan gotong-royong;
2. Bersikap adil;
3. Menjaga keseimbangan antara hak dan kewajiban;
4. Menghormati hak-hak orang lain;
5. Suka memberi pertolongan kepada orang lain;
6. Menjauhi sikap pemerasan terhadap orang lain;
7. Tidak bergaya hidup mewah;
8. Tidak melakukan perbuatan yang merugikan kepentingan umum;
9. Suka bekerja keras;
10. Menghargai hasil karya orang lain;
11. Bersama-sama berusaha mewujudkan kemajuan yang merata dan berkeadilan sosial.

Ketetapan MPR No. II/MPR/1978 tentang Pedoman Penghayatan Pengamalan Pancasila yang kemudian dicabut dengan Ketetapan MPR No. XVIII/MPR/1998 butir-butir dari prinsip keadilan juga telah diungkapkan secara jelas, termasuk yang dikemukakan oleh John Rawls. Selanjutnya, pada

⁴⁴ Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, (Jakarta: Gramedia Pustaka Utama, 2008), hlm. 156-157.

Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, secara tegas juga disebutkan komitmen bangsa Indonesia terhadap keadilan. Berdasarkan hal tersebut di atas, maka dapat dikatakan keadilan menurut bangsa Indonesia adalah “Keadilan Sosial”.

Menurut Notohamidjojo,⁴⁵ keadilan sosial menuntut supaya manusia hidup dengan layak dalam masyarakat. Masing-masing harus diberi kesempatan menurut *menselijke waardigheid* (kepatutan kemanusiaan). Pembangunan dan pelaksanaan pembangunan tidak hanya perlu mengandalkan dan mewujudkan keadilan, melainkan juga kepatutan. Istilah kepatutan kemanusiaan dapat pula disebut dengan kepatutan yang wajar atau proporsional.

Keadilan adanya bukan pada bahasa tulisan, tetapi lebih pada bahasa hati yang hanya didekati dengan niat dan itikad yang baik dan dirasakan dengan hati yang bersih,. Dapat diketahui bahwa dalam keadilan harus ada kesediaan untuk bertenggang rasa, tidak memikirkan kepentingan dan kesenangan sendiri, kesediaan untuk berkorban, serta adanya kesadaran bahwa apapun yang dimiliki ternyata tidak mutlak miliknya. Ada hak-hak orang lain didalamnya, penggunaan terhadap apapun yang dianggap miliknya atau sesuatu ada dalam kekuasaannya dengan sedemikian rupa, sehingga tidak menimbulkan kerugian pada orang lain. Apabila penggunaan fasilitas umum, pemahaman yang demikian menjadi sangat penting dalam menjaga suasana kebersamaan yang

⁴⁵ *Ibid.*

berkeadilan. Untuk dapat berlaku adil, orang harus mempunyai kemampuan berpikir dan bersikap menempatkan diri seolah sebagai pihak yang berada diluar sendirinya sendiri, sehingga akan ada empati yang mempunyai peran penting dalam mewujudkan makna keadilan.⁴⁶

Keadilan menjadi ruh yang mampu mengarahkan dan memberi kehidupan pada norma hukum tertulis, sehingga jika keadilan ini menjadi ruh, maka hukum tertulis itu ibarat tubuh manusia. Tanpa ruh, tubuh akan mati, sebaliknya tanpa tubuh, kehidupan roh tidak akan terimplikasi dalam realitas. Jika ruh dan tubuh dapat berjalan seiring, akan ada harmoni dalam kehidupan manusia, tapi jika terjadi benturan kepentingan, tidak jarang tubuh harus dikorbankan misalnya tangan diamputasi, payudara diangkat dalam rangka menjaga kelangsungan ruh dalam tubuh manusia. Hal ini bisa berarti, apabila terjadi benturan antara norma hukum tertulis dengan keadilan, maka keadilan sebagai ruh aturan hukum tertulis yang sebenarnya hanya merupakan alat untuk mewujudkan keadilan dapat diganti atau ditinggalkan.⁴⁷

Keadilan sangat berkaitan erat dengan hak. Hanya saja dalam teorisi keadilan bangsa Indonesia, hak tidak dapat dipisahkan dengan pasangan anatominya yaitu kewajiban. Sila kemanusiaan yang adil dan beradab dengan

⁴⁶ Mahmutarom HR, *Rekonstruksi Konsep Keadilan (Studi Tentang Perlindungan Korban Tindak Pidana Terhadap Nyawa Menurut Hukum Islam, Konstruksi Masyarakat dan Instrumen Internasional)*, Semarang : Badan Penerbit Universitas Diponegoro, 2016, hlm. 32

⁴⁷ *Ibid.* hlm. 33

tegas mengamankan keserasian antara hak dan kewajiban sebagai manusia yang hidup bermasyarakat. Keadilan hanya akan tegak dalam masyarakat yang beradab atau sebaliknya dan hanya masyarakat beradab yang dapat menghargai keadilan.

Keserasian hak dan kewajiban menunjukkan bahwa manusia adalah makhluk berdimensi monodualistis yaitu sebagai makhluk individual dan makhluk sosial (kolektif). Pengertian adil bagi bangsa Indonesia pun tidak serta merta mengarah kepada suatu maksimum penggunaan barang bagi suatu komunitas (*average utility*, dihitung per kapita) menurut utilitarianisme atau ke arah suatu maksimum penggunaan barang secara merata dengan tetap memperhatikan kepribadian tiap-tiap orang menurut teori keadilan dari John Rawls. Sesuai dengan keseimbangan hak dan kewajiban, maka keadilan dengan demikian menuntut keserasian antara nilai spiritualisme dan materialisme, individualisme dan kolektivisme, pragmatisme dan *voluntarisme*, *acetisisme* dan hedonisme, empirisme dan intuisiisme, rasionalisme dan romantisme.⁴⁸

Pengertian keadilan sosial jauh lebih luas dibandingkan keadilan hukum. Keadilan sosial bukan sekadar berbicara tentang keadilan dalam arti tegaknya peraturan perundang-undangan atau hukum, namun berbicara lebih luas tentang hak warga negara dalam sebuah negara. Keadilan sosial adalah keadaan dalam

⁴⁸ Utilitarianisme merupakan suatu aliran pemikiran hukum yang meletakkan kemanfaatan sebagai tujuan utama hukum. Kemanfaatan diartikan sebagai kebahagiaan (*happiness*).

mana kekayaan dan sumberdaya suatu negara didistribusikan secara adil kepada seluruh rakyat. Dalam teori ini, terkandung makna bahwa pemerintah dibentuk oleh rakyat untuk melayani kebutuhan seluruh rakyat dan pemerintah yang tidak memenuhi kesejahteraan warga negaranya adalah pemerintah yang tidak berlaku adil.

Keadilan sosial berarti keadilan yang berlaku dalam masyarakat di segala bidang kehidupan, baik materil maupun spiritual. Hal ini berarti keadilan itu tidak hanya berlaku bagi orang kaya saja, tetapi berlaku pula bagi orang miskin, bukan hanya untuk para pejabat, tetapi untuk rakyat biasa pula, dengan kata lain seluruh rakyat Indonesia baik yang berada di wilayah kekuasaan Republik Indonesia maupun bagi Warga Negara Indonesia yang berada di negara lain.⁴⁹

Meninjau problematika di atas, sebenarnya dapat dianalisa menggunakan perspektif teori keadilan bermartabat. Perspektif teori keadilan bermartabat menekankan bahwa hukum memiliki empat fungsi dalam kehidupan bermasyarakat Pertama, hukum sebagai kaidah dan kumpulan asas-asas yang bercita moral menjadi pedoman sekaligus pengontrol kehidupan bermasyarakat. Kedua, hukum yang berupa kaidah dan kumpulan asas-asas tersebut harus mampu menjadi penyelesaian suatu sengketa di masyarakat. Ketiga, hukum berorientasi pada sarana dan upaya untuk melakukan rekayasa sosial. Keempat,

⁴⁹ Realisme Hukum merupakan aliran pemikiran hukum yang melihat hukum sebagai hasil dari kekuatan sosial dan alat kontrol sosial.

fungsi dan peran hukum untuk memelihara ketertiban sosial (*social order*). Jika dilihat secara saksama, Perspektif teori keadilan bermartabat memiliki persamaan dengan konsepsi sistem hukum dari Lawrence Friedman meskipun dengan beberapa perbedaan esensial bahwa teori keadilan bermartabat juga menekankan pada orientasi pada penggalan ideologi serta cita hukum bangsa untuk menjaga harmonisasi sosial di masyarakat

Teori keadilan bermartabat adalah suatu ilmu, dalam hal ini ilmu hukum. Sebagai suatu ilmu hukum, cakupan atau scope dari teori keadilan bermartabat dapat dilihat dari susunan atau lapisan dalam ilmu hukum yang meliputi filsafat hukum (*philosophy of law*) ditempat pertama, lapisan kedua terdapat teori hukum (*legal theory*), lapisan ketiga terdapat dogmatika hukum (*jurisprudence*), sedangkan susunan atau lapisan yang keempat terdapat hukum dan praktik hukum (*law and legal practice*).⁵⁰

Teori keadilan bermartabat berasal-usul dari terik menarik antara *lex eternal* (arus atas) dan *volksgeist* (arus bawah), dalam memahami hukum sebagai usaha untuk mendekati pikiran Tuhan menurut sistem hukum berdasarkan Pancasila.

⁵⁰ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barakatullah, Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman, Cetakan Keempat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hlm., 21.

Teori keadilan bermartabat menggunakan pendekatan hukum sebagai filsafat hukum, teori hukum, dogmatik hukum maupun hukum dan praktik hukum, berdialektika secara sistematis. Tujuan dari keadilan bermartabat yaitu menjelaskan apa itu hukum. Tujuan hukum dalam teori keadilan bermartabat menekankan pada keadilan, yang dimaknai sebagai tercapainya hukum yang memanusiakan manusia.

Keadilan dalam pengertian membangun kesadaran bahwa manusia itu adalah ciptaan Tuhan Yang Maha Esa yang mulia, tidak sama dengan pandangan Barat, misalnya yang dikembangkan oleh Thomas Hobbes, bahwa manusia itu adalah hewan, hewan politik, serigala, yang siap memangsa sesama serigala dalam kehidupan, termasuk kehidupan berpolitik, ekonomi, sosial, budaya dan lain sebagainya.⁵¹

Keadilan bermartabat adalah suatu teori hukum atau apa yang dikenal dalam literatur berbahasa Inggris dengan konsep legal theory, jurisprudence atau *philosophy of law* dan pengetahuan mengenai hukum substansif dari suatu system hukum. Teori keadilan bermartabat mengungkap pula semua kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku di dalam sistem hukum, dalam hal ini sistem

⁵¹ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Cetakan Kedua, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm., 30-31.

hukum yang dimaksud yaitu sistem hukum positif Indonesia; atau sistem hukum berdasarkan Pancasila.⁵²

Sistem Hukum Pancasila adalah sistem yang bermartabat, karena berbasis pada jiwa bangsa (*volksgeist*). Pancasila sebagai etika positif yang menjadi sumber dari segala sumber hukum, jiwa bangsa (*volksgeist*) telah berisi kelengkapan yang dibutuhkan untuk penyelenggaraan negara. Sebagai etika positif, Pancasila berisi etik, nilai-nilai tertinggi dan dijunjung tinggi (*values and virtues*), termasuk etika politik, sebagai landasan moral, yang pada dasarnya diharapkan bukan semata-mata mencerahkan, tetapi memberikan jalan bagi perjalanan kehidupan suatu bangsa dan negara.⁵³

Teori Keadilan Bermartabat sebagai legal theory atau teori hukum, adalah suatu sistem filsafat hukum yang mengarah seluruh kaidah dan asas atau *substantive legal disciplines*. Termasuk di dalam *substantive legal disciplines* yaitu jejaring nilai (*value*) yang saling terikat, dan mengikat satu sama lain. Jejaring nilai yang saling kait-mengkait itu dapat ditemukan dalam berbagai kaidah, asas-asas atau jejaring kaidah dan asas yang inheren di dalamnya nilai-nilai serta virtues yang kait- mengkait dan mengikat satu sama lain itu berada.⁵⁴

⁵² Ibid, hlm. 43.

⁵³ Teguh Prasetyo, *DKPP RI Penegak Etik Penyelenggara Pemilu Bermartabat*. Op. Cit., hlm., 3.

⁵⁴ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Op. Cit., hlm., 34

Teori Keadilan Bermartabat, disebut bermartabat karena teori dimaksud merupakan suatu bentuk pemahaman dan penjelasan yang memadai (ilmiah) mengenai koherensi dari konsep-konsep hukum di dalam kaidah dan asas-asas hukum yang berlaku serta doktrin-doktrin yang sejatinya merupakan wajah, struktur atau susunan dan isi serta ruh atau roh (*the spirit*) dari masyarakat dan bangsa yang ada di dalam sistem hukum berdasarkan Pancasila, yang dijelaskan oleh teori keadilan bermartabat itu sendiri.⁵⁵

Keadilan Bermartabat adalah suatu teori hukum yang memiliki beberapa postulat penting dalam bidang hukum. Pancasila menjadi norma dasar negara, suatu elemen yang penting dalam sistem hukum, yang disebut dengan Sistem Hukum Pancasila. Teori keadilan bermartabat merupakan suatu keadilan yang disediakan oleh sistem hukum yang berdimensi spiritual (rohaniah) dan material (kebendaan). Teori keadilan bermartabat merupakan teori keadilan yang dilandasi oleh nilai-nilai Pancasila terutama sila kedua yaitu sila kemanusiaan yang adil dan beradab dan dijawab oleh sila pertama Ketuhanan Yang Maha Esa. Dengan dilandasi oleh sila kemanusiaan yang adil dan beradab tersebut, maka keadilan hukum yang dimiliki oleh bangsa Indonesia adalah keadilan yang memanusiakan manusia.

⁵⁵ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat Perspektif Teori Hukum*, Op.Cit., hlm., 62-63

Dalam konteks pembangunan Indonesia, keadilan inipun tidak bersifat sektoral, tetapi meliputi semua lapangan, baik dalam ideologi, politik, ekonomi, sosial, budaya, pertahanan, dan keamanan. Hanya dengan demikian akan dapat dipenuhi tujuan nasional yaitu menciptakan masyarakat yang adil dan makmur. Adil dalam kemakmuran dan makmur dalam keadilan.

2. Teori Kekuasaan Negara Sebagai *Middle Theory*;

Sistem hukum dari masing-masing negara yang satu dengan negara lainnya berbeda-beda. Hal tersebut jelas membuat para pakar kenegaraan dan pakar senantiasa membikin menantang apakah yang melatar belakangi saling berbeda sistem di negara-negara yang ada di dunia ini. Kata sistem berasal dari bahasa Yunani “*systema*” yang dapat diartikan sebagai keseluruhan yang terdiri atas macam-macam bagian.

Menurut Sudikno Mertokusumo, sistem hukum merupakan tatanan atau kesatuan yang utuh, yaitu kaidah atau pernyataan tentang yang seharusnya, sehingga sistem hukum merupakan sistem normatif. Ada dua sistem hukum besar di Dunia, yaitu sistem hukum *common law* atau *Anglo saxon* dan sistem hukum *Civil law* atau Kontinental. Sistem hukum *Common law* adalah sistem hukum yang didasarkan pada yurisprudensi, yaitu keputusan hakim terdahulu yang kemudian menjadi dasar putusan hakim selanjutnya.

Sistem Hukum ini diterapkan di Irlandia, Inggris, Australia, Selandia Baru, Afrika Selatan, Kanada dan Amerika Serikat. Berbeda dengan sistem hukum Eropa Kontinental, hukum berdasarkan kode sipil yang terkodifikasi.

Menurut Lawrence M. Friedman mengemukakan empat fungsi sistem hukum : Pertama, sebagai bagian dari sistem kontrol sosial, (*social control*), yang mengatur perilaku manusia. Kedua, sebagai sarana untuk menyelesaikan sengketa (*dispute settlement*). Ketiga, sistem hukum memiliki fungsi sebagai *social engineering function*. Keempat, hukum sebagai *social maintenance*, yaitu fungsi yang menekankan peranan hukum pemelihara “*status quo*” yang tidak menginginkan perubahan.⁵⁶

Selanjutnya menurut Friedman ada tiga elemen dari sistem hukum, yaitu *legal structure*, *legal substance*, dan *legal culture*.⁵⁷ Struktur hukum menyangkut aparat penegak hukum, substansi hukum meliputi perangkat perundang-undangan, dan budaya hukum merupakan hukum yang hidup (*living law*) yang dianut dalam suatu masyarakat. Dengan mempelajari teorinya M. Friedman dapat disimpulkan bahwa ketiga unsur hukum tersebut harus berjalan bersama agar hukum yang dibuat untuk menegakan keadilan itu dapat berjalan efektif, dan keadilan yang dirasakan oleh masyarakat yang diatur oleh hukum

⁵⁶ Teguh Prasyo, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, Depok, 2013, hlm.312.

⁵⁷ Ibid, hlm 312.

itu sendiri. Di Negara Indonesia sendiri sistem yang dianut tidak saja berdasarkan dari teori yang dianut Lawrence M. Friedman saja masih disempurnakan dengan sistem yang sudah menjadi milik bangsa sejak dulu kala antara lain hukum adat, Hukum Islam sehingga dikenal bahwa negara Indonesia menganut sistem campuran yang didasarkan juga dengan nilai-nilai Pancasila. Sistem hukum Pancasila bersifat prismatic. Sistem hukum Pancasila mempunyai peleburan yang baik-baik dari beberapa sistem, baik sistem Eropa *continental*, *anglo saxon* dan sistem lainnya.⁵⁸ Lawrence M. Friedman,⁵⁹ mengemukakan ada tiga komponen yang tertanam dalam sistem hukum. Ketiga komponen tersebut adalah: pertama, struktur; Komponen struktur dari suatu sistem hukum adalah mencakup berbagai institusi yang diciptakan oleh sistem hukum tersebut dengan berbagai macam fungsinya dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut. Salah satu diantaranya adalah Pengadilan. Kedua, komponen substantif adalah mencakup segala apa saja yang merupakan keluaran dari suatu sistem hukum yang berupa peraturan, keputusan-keputusan, doktrin-doktrin sejauh semuanya ini digunakan dalam proses yang bersangkutan. Ketiga, komponen kultur (budaya). Budaya hukum oleh

⁵⁸ <http://jurnal.untag.sby.ac.id/index.php/dik/article/view/2244>, diakses 5 tanggal 26 Mei 2024, konten : Jurnal : Melengkapi Sistem Hukum Indonesia (Kajian Perbandingan Sistem hukum Lainnya). Sofyan Hadi, Jurnal : Melengkapi Sistem Hukum Indonesia ,Kajian Perbandingan Sistem Hukum Lainnya, Fakultas Hukum Universitas 17 Agustus 1945 Surabaya, vol,12.No.24 Maret 2016, hlm.16

⁵⁹ Friedman, M. Lawrence, *On Legal Development, Rutgers Law Review*, (dialihbahasakan oleh : Rachmadi Djoko Soemadio), 1969, hlm. 27-30.

Friedman disebut sebagai 'bensinnya motor keadilan'. yang selanjutnya dirumuskan sebagai sikap dan nilai yang ada hubungan dengan hukum dan sistem hukum.

Friedman menyatakan bahwa sistem hukum terdiri atas tiga komponen, yaitu struktur (*legal structur*), substansi (*legal substancy*), dan Budaya (*legal cultur*). Struktur hukum (*legal structur*) merupakan kelembagaan yang diciptakan oleh sistem hukum itu dengan berbagai macam fungsi dalam rangka mendukung bekerjanya sistem tersebut.

Komponen ini dimungkinkan untuk melihat bagaimana sistem hukum itu memberikan pelayanan terhadap penggarapan bahan-bahan hukum secara teratur. Substansi (*legal substancy*) adalah output dari sistem hukum, yang berupa peraturan-peraturan, keputusan-keputusan yang digunakan baik oleh pihak yang mengatur maupun yang diatur.

Budaya (*legal cultur*) yang terdiri dari nilai-nilai dan sikap-sikap yang mempengaruhi bekerjanya hukum, atau oleh Friedman disebut sebagai kultur hukum. Kultur hukum inilah yang berfungsi sebagai jembatan yang menghubungkan antara peraturan hukum dengan tingkah laku hukum seluruh warga masyarakat. Friedman membagi budaya hukum tersebut menjadi : (a) *Internal legal culture* yaitu budaya hukum para hakim dan pengacara atau penegak hukum pada umumnya; (b) *External legal culture* yaitu budaya hukum masyarakat luas. Struktur dan substansi merupakan komponen inti dari sebuah

sistem hukum, tetapi baru sebatas desain atau cetak biru dan bukan mesin kerja. Struktur dan substansi menjadi masalah karena keduanya statis; keduanya ibaratnya gambar dari sistem hukum. Potret tersebut tidak memiliki gerak dan kebenaran dan seperti ruang pengadilan yang dipercantik , membeku, kaku, sakit berkepanjangan.

Menurut Friedman, unsur yang hilang yang memberikan kehidupan dalam sistem hukum adalah ‘budaya hukum’. Budaya hukum mengacu pada sikap, nilai, dan opini dalam masyarakat dengan penekanan pada hukum, sistem hukum serta beberapa bagian hukum.

Budaya hukum merupakan bagian dari budaya umum- kebiasaan, opini, cara bekerja dan berpikir- yang mengikat masyarakat untuk mendekat atau menjauh dari hukum dengan cara khusus. Dalam kerangka pikir yang demikian, Friedman memandang bahwa dari ketiga komponen di atas, budaya hukum merupakan komponen yang paling penting. Budaya hukum dipandang sangat menentukan kapan, mengapa dan di mana orang menggunakan hukum, lembaga hukum atau proses hukum atau kapan mereka menggunakan lembaga lain atau tanpa melakukan upaya hukum. Dengan kata lain, faktor budaya merupakan ramuan penting untuk mengubah struktur statis dan koleksi norma ststis menjadi badan hukum yang hidup. Menambahkan budya hukum ke dalam gambar ibaratmemutar jam atau menyalakan mesin. Budaya hukum membuat segalanya bergerak.

Menurut Friedman, arti pentingnya ‘budaya hukum’ adalah bahwa konsep ini merupakan variabel penting dalam proses menghasilkan hukum statis dan perubahan hukum. Friedman selanjutnya menjelaskan sikap dan nilai dalam budaya hukum. Sikap menurut Friedman merupakan ‘budaya hukum situasi’. Konsep ini mengacu pada sikap dan nilai masyarakat umum. Konsep kedua adalah ‘budaya hukum internal’.

Konsep ini mengacu pada sikap dan nilai profesional yang bekerja dalam sistem hukum, seperti pengacara, hakim, penegak hukum dan lain-lain. Friedman juga menyampaikan bahwa budaya hukum situasi tidaklah homogen. Bagian masyarakat yang berbeda memiliki nilai dan sikap berbeda terhadap hukum.

Budaya hukum merupakan elemen sentral dari suatu reformasi hukum yang berhasil. Menurut Friedman, hal ini benar karena budaya hukum-lah yang melemahkan perubahan-perubahan dalam lembaga hukum dan hukum yang sebenarnya; dengan demikian, budaya hukum adalah sumber hukum norma-norma yang dimilikinya menciptakan norma hukum’.

Budaya hukum dapat berubah setiap saat sebagai akibat dari semakin berkembangnya kesadaran hukum. Perubahan ini tertanam dalam kenyataan bahwa nilai-nilai atau sikap tertentu terhadap hukum menjadi tidak sesuai lagi bagi masyarakat. Hal ini terjadi ketika suatu masyarakat berkembang

kesadarannya berkaitan dengan hak individu dan demokrasi dan meninggalkan gagasan lama seperti status dan sistem patriarchy. Hal ini dipelopori oleh kelas kecil elit hukum yang menerapkan budaya hukum internal. Sebaliknya, ketika budaya hukum berubah, masyarakat akan lebih terbuka terhadap perubahan-perubahan dalam lembaga hukum dan hukum itu sendiri. Dalam situasi seperti ini, hukum asing dapat dengan mudah diadaptasi dan diimplementasikan.

Friedman menyetujui konsep bahwa perubahan-perubahan dalam kesadaran hukum dapat dipengaruhi oleh faktor-faktor eksternal seperti peristiwa-peristiwa ekonomi, politik dan sosial. Budaya hukum 'adalah suatu variabel yang paling terkait. Kekuatan sosial membuat hukum, tetapi mereka tidak membuatnya langsung. Di satu sisi kesadaran hukum merubah budaya hukum, budaya hukum merubah sistem hukum, dan sistem hukum mempengaruhi sistem sosio-ekonomi dan politik dalam cakupan yang lebih luas. Dan di sisi lainnya, tekanan sosioekonomi dan politik sangat mempengaruhi kesadaran hukum.⁶⁰

Membangun sistem hukum adalah penting, tapi membangun kesadaran hukum masyarakat adalah lebih penting, karena kesadaran hukum menyangkut pemahaman, penerapan dan pelaksanaan hukum. Sedangkan membangun

⁶⁰ <https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalamperspektif-ilmu-sosial/> Tgl 26 Mei 2024.

sistem hukum terkait dengan tiga hal, yakni struktur hukum; substansi hukum dan budaya hukum.

Tiga unsur dari sistem hukum ini diteorikan Lawrence M. Friedman sebagai *Three Elements of Legal System*. Struktur hukum menurut Friedman, adalah rangkanya atau kerangka, dan sebagai bagian-bagian dari hukum yang tetap senantiasa bertahan, atau bagian yang memberi semacam bentuk dan batasan terhadap keseluruhan.⁶¹

Bagian konsiderans apabila secara seksama ditelaah, termaktub politik perundang-undangan (*legal politics*) sebagai berikut:

- a. bahwa dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah perlu melaksanakan pembangunan;
- b. bahwa untuk menjamin terselenggaranya pembangunan untuk kepentingan umum, diperlukan tanah yang pengadaannya dilaksanakan dengan mengedepankan prinsip kemanusiaan, demokratis, dan adil;
- c. bahwa peraturan perundang-undangan di bidang pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum belum dapat menjamin perolehan tanah untuk pelaksanaan pembangunan;

⁶¹<http://andinuzul.wordpress.com/2009/02/25/kesadaran-hukum-landasan-memperbaiki-sistem-hukum/> akses internet tanggal 26 Mei 2024

- d. bahwa berdasarkan pertimbangan sebagaimana dimaksud dalam huruf a, huruf b, dan huruf c, perlu membentuk Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum.

Defenisi operasional perlu disusun, untuk memberi pengertian yang jelas atas masalah yang dibahas, karena istilah yang digunakan untuk membahas suatu masalah, tidak boleh memiliki makna ganda. Selain itu, konsepsi juga digunakan untuk memberikan pegangan pada proses penelitian.

Sistem hukum pertanahan dibangun berdasarkan asas-asas hukum Mariam Darus mengemukakan bahwa sistem hukum merupakan kumpulan asas-asas hukum yang terpadu di atas mana dibangun tertib hukum.⁶² Pandangan ini menunjukkan arti sistem hukum dari segi substantif, asas hukum perjanjian adalah suatu pikiran mendasar tentang kebenaran (*waarheid truth*) untuk menopang norma hukum dan menjadi elemen yuridis dari suatu sistem hukum pertanahan.

3. Teori tanggung Jawab Hukum Sebagai *Applied Theory*

Teori tanggung jawab hukum merupakan teori yang menganalisis tentang tanggung jawab subjek hukum atau pelaku yang telah melakukan perbuatan melawan hukum atau perbuatan pidana untuk memikul biaya atau

⁶² Mariam Darus Badruzaman, *Hukum Benda Nasional*, Alumni, Bandung, 1990, hal. 15.

kerugian atau melaksanakan pidana atas kesalahannya maupun karena kealpaannya. Dalam Bahasa Indonesia, kata tanggung jawab berarti keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan, diperkarakan, dan sebagainya). Menanggung diartikan sebagai bersedia memikul biaya (mengurus, memelihara), menjamin, menyatakan keadaan kesediaan untuk melaksanakan kewajiban.

Menurut, Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa: “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan. Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa: “Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.”⁶³

Tanggung jawab secara etimologi adalah kewajiban terhadap segala sesuatunya atau fungsi menerima pembebanan sebagai akibat tindakan sendiri atau pihak lain. Sedangkan pengertian tanggung jawab menurut Kamus Besar

⁶³ Salim HS dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Disertasi dan Tesis*, Buku Kedua, Rajawali Pres, Jakarta, 2009, hlm. 7.

Bahasa Indonesia adalah suatu keadaan wajib menanggung segala sesuatunya (jika terjadi sesuatu dapat dituntut, dipersalahkan, diperkarakan dan sebagainya). Menurut kamus hukum ada 2 (dua) istilah pertanggungjawaban yaitu *liability (the state of being liable)* dan *responsibility (the state or fact being responsible)*.⁶⁴

Pertanggung jawaban, dalam kamus hukum terdapat dua istilah yakni *liability* (menunjuk pertanggung jawaban hukum yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subjek hukum) dan *responsibility* (menunjuk pada pertanggung jawaban politik). Teori tanggung jawab lebih menekankan pada makna tanggung jawab yang lahir dari ketentuan Peraturan Perundang-Undangan sehingga teori tanggung jawab dimaknai dalam arti *liability*. Tanggung jawab adalah keadaan dimana seseorang wajib menanggung segala perbuatannya bila terjadi hal yang tidak diinginkan boleh dituntut, dipersalahkan atau diperkarakan.⁶⁵

Menurut teori *Strict Liability*, seseorang dapat dimintai pertanggungjawaban atas perbuatan tertentu meskipun ia tidak bersalah namun tetap terlibat dalam kejahatan tersebut. Singkatnya, seseorang akan dimintai tanggung jawab apabila melakukan suatu perbuatan yang melanggar hukum

⁶⁴ *Ibid*

⁶⁵ Ridwan H.R., *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, hlm

namun pertanggungjawaban juga dapat dilakukan terhadap seseorang yang tidak melakukan pelanggaran namun terlibat didalamnya. Dengan kata lain, jika seseorang tidak bersalah, maka ia tidak dapat dimintai pertanggungjawaban dan dihukum. Pada hakikatnya pertanggungjawaban merupakan suatu mekanisme yang diciptakan oleh hukum untuk memenuhi kesepakatan untuk menolak perbuatan tertentu. Kesepakatan ini dapat berupa aturan tertulis maupun tidak tertulis yang muncul dan berkembang di masyarakat.⁶⁶

Dalam teori tanggung jawab membutuhkan suatu asas yang mengatur mengenai sanksi yang akan dilakukan ketika membuat suatu pelanggaran, asas tersebut adalah *nullum delictum nulla poena sine pravia lege* atau asas legalitas bahwa arti dari asas diatas adalah “tidak dipidana jika tidak ada kesalahan” hal ini semakin menguatkan atas perbuatan seseorang yang melakukan suatu kesalahan, bahwa artinya jika seseorang melakukan perbuatan yang tidak memiliki unsur kesalahan atau unsur pidana didalamnya maka seseorang tersebut tidak dapat dijatuhi beban pertanggungjawaban.

Konsep tanggung jawab hukum berhubungan dengan konsep kewajiban hukum, bahwa seseorang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi bila perbuatannya bertentangan Tanggung

⁶⁶ Chairul Huda, *Dari Tiada Pidana Tanpa Kesalahan 'menuju kepada' Tiada Pertanggungjawaban Pidana Tanpa Kesalahan*, Kencana, Jakarta, 2011, hlm 71.

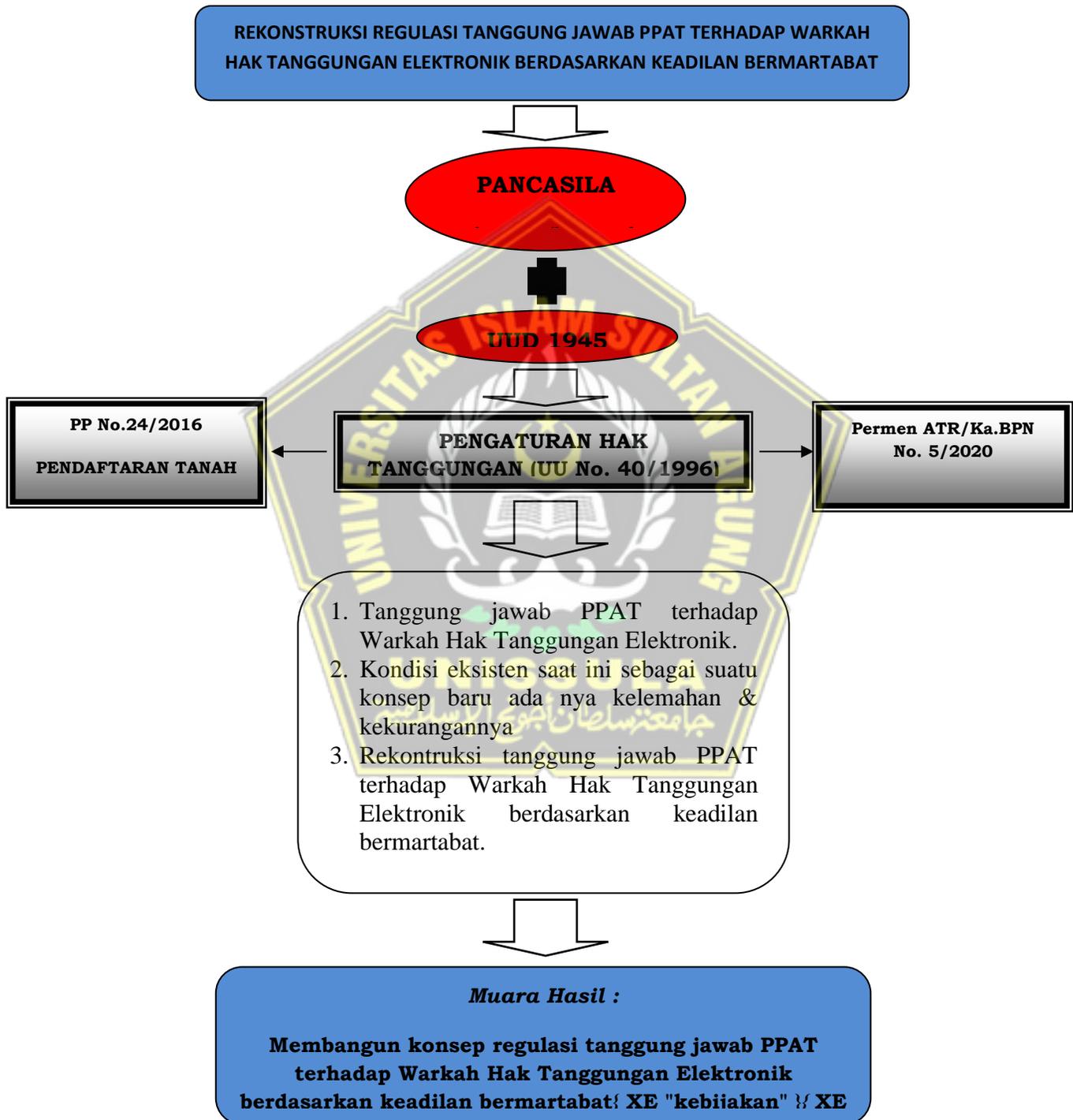
jawab hukum dapat dibedakan atas pertanggungjawaban individu dan pertanggungjawaban kolektif.

Pertanggungjawaban individu adalah tanggung jawab seseorang atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri, sedangkan pertanggungjawaban kolektif adalah tanggung jawab seorang individu atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain.

Konsep pertanggungjawaban hukum pada dasarnya terkait, namun tidak identik dengan konsep kewajiban hukum. Seorang individu secara hukum diwajibkan untuk berperilaku dengan cara tertentu, jika perilakunya yang sebaliknya merupakan syarat diberlakukan tindakan paksa. Namun tindakan paksa ini tidak mesti ditujukan teradap individu yang diwajibkan “pelaku pelanggaran” namun dapat ditujukan kepada individu lain yang terkait dengan individu yang pertama dengan cara yang ditetapkan oleh tatanan hukum. Individu yang dikenai sanksi dikatakan “bertanggung jawab” atau secara hukum bertanggung jawab atas pelanggaran.⁶⁷

⁶⁷ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, Nusamedia, Bandung, 2008, hlm 136.

G. Kerangka Pemikiran



H. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian.

1. Paradigma Penelitian

Paradigma penelitian yang digunakan dalam disertasi ini adalah Paradigma Konstruktivisme, yaitu pendekatan secara teoritis untuk komunikasi yang dikembangkan Tahun 1970-an oleh Jesse Delo dan rekan-rekan sejawatnya.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu melakukan interpretasi dan bertindak menurut berbagai kategori konseptual yang ada dalam pikirannya. Menurut teori ini, realitas tidak menunjukkan dirinya dalam bentuknya yang kasar, tetapi harus disaring terlebih dahulu melalui bagaimana cara seseorang melihat sesuatu.⁶⁸

Konstruktivisme menolak pandangan positivisme yang memisahkan subjek dan objek komunikasi. Dalam pandangan konstruktivisme, bahasa tidak lagi hanya dilihat sebagai alat untuk memahami realitas objektif belaka dan dipisahkan dari subjek sebagai penyampai pesan. Konstruktivisme justru menganggap subjek sebagai faktor sentral dalam kegiatan komunikasi serta

⁶⁸ Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009, hlm. 7

hubungan-hubungan sosialnya. Subjek memiliki kemampuan melakukan kontrol terhadap maksud-maksud tertentu dalam setiap wacana.

Teori konstruktivisme menyatakan bahwa individu menginterpretasikan dan beraksi menurut kategori konseptual dari pikiran. Realitas tidak menggambarkan diri individu namun harus disaring melalui cara pandang orang terhadap realitas tersebut. Teori konstruktivisme dibangun berdasarkan teori yang ada sebelumnya, yaitu konstruksi pribadi atau konstruksi personal (*personal construct*) oleh George Kelly. Ia menyatakan bahwa orang memahami pengalamannya dengan cara mengelompokkan berbagai peristiwa menurut kesamaannya dan membedakan berbagai hal melalui perbedaannya.

Paradigma konstruktivisme ialah paradigma di mana kebenaran suatu realitas sosial dilihat sebagai hasil konstruksi sosial, dan kebenaran suatu realitas sosial bersifat relatif. Paradigma konstruktivisme ini berada dalam perspektif interpretivisme (penafsiran) yang terbagi dalam tiga jenis, yaitu interaksi simbolik, fenomenologis dan hermeneutik. Paradigma konstruktivisme dalam ilmu sosial merupakan kritik terhadap paradigma positivis.

Menurut paradigma konstruktivisme realitas sosial yang diamati oleh seseorang tidak dapat digeneralisasikan pada semua orang, seperti yang biasa dilakukan oleh kaum positivis. Konsep mengenai konstruksionis diperkenalkan oleh sosiolog *interpretative*, Peter L. Berger bersama Thomas Luckman. Dalam

konsep kajian komunikasi, teori konstruksi sosial bisa disebut berada diantara teori fakta sosial dan defenisi sosial.⁶⁹

Paradigma konstruktivisme yang ditelusuri dari pemikiran Weber⁷⁰, menilai perilaku manusia secara fundamental berbeda dengan perilaku alam, karena manusia bertindak sebagai agen yang mengkonstruksi dalam realitas sosial mereka, baik itu melalui pemberian makna maupun pemahaman perilaku menurut Weber, menerangkan bahwa substansi bentuk kehidupan di masyarakat tidak hanya dilihat dari penilaian objektif saja, melainkan dilihat dari tindakan perorang yang timbul dari alasan-alasan subjektif. Weber juga melihat bahwa tiap individu akan memberikan pengaruh dalam masyarakatnya.

Paradigma konstruktivis dipengaruhi oleh perspektif interaksi simbolis dan perspektif strukturan fungsional. Perspektif interaksi simbolis ini mengatakan bahwa manusia secara aktif dan kreatif mengembangkan respons terhadap stimulus dalam dunia kognitifnya. Dalam proses sosial, individu manusia dipandang sebagai pencipta realitas sosial yang relatif bebas di dalam dunia sosialnya. Realitas sosial itu memiliki makna manakala realitas sosial tersebut dikonstruksikan dan dimaknakan secara subjektif oleh individu lain, sehingga memantapkan realitas itu secara objektif.

⁶⁹ Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004, hlm.

⁷⁰ Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985, hlm.

2. Metode Pendekatan

Berdasarkan permasalahan yang diteliti oleh penulis, maka metode penelitian hukum empiris sosiologis. Untuk mendapatkan pengetahuan yang tepat terhadap realitas yang dipelajari dari aspek epistemologis, penulis berinteraksi dengan yang dipelajari dalam waktu yang lama, bersifat personal dan informal dan merupakan hasil perpaduan interaksi keduanya. Strategi untuk mendapatkan data atau informasi (aspek metodologis) ditempuh dengan logika induktif.

Menurut Sudarto Induktif ialah cara atau jalan yang dipakai untuk mendapatkan ilmu pengetahuan dengan bertitik tolak dari pengamatan atas hal-hal atau masalah-masalah yang bersifat khusus, kemudian menarik kesimpulan bersifat umum.⁷¹ Digunakan metode induktif dengan upaya eksplanasi untuk memperoleh simpulan/bukti ada tidaknya hubungan antar fakta, yaitu fakta sosial dan fakta hukum.⁷²

Penelitian ini termasuk dalam tradisi penelitian hukum non-doktrinal⁷³ dengan pendekatan *socio legal research*. Di dalam pendekatan *socio-legal*

⁷¹ Sudarto, *Metode Penelitian Filsafat*, Raja Grafindo, Jakarta, 2002, hlm. 57.

⁷² Soetandyo Wignjosoebroto (II), *Sebuah Pedoman Ringkas Tentang Tatacara Penulisan*, Disertasi, Lab. Sosiologi FISIPOL, Univ. Airlangga, 2007, hlm. 30.

⁷³ Penelitian hukum non doktrinal adalah metode penelitian empiris. Soetandyo, *Ibid*, hlm. 148.

research berarti terdapat dua aspek penelitian. Pertama, aspek *legal research*, yakni objek penelitian tetap ada yang berupa hukum dalam arti "norm" peraturan perundang-undangan dan kedua, *socio research*, yaitu digunakannya metode dan teori ilmu-ilmu sosial tentang hukum untuk membantu peneliti dalam melakukan analisis⁷⁴. Pendekatan ini tetap berada dalam ranah hukum, hanya perspektifnya yang berbeda. Pendekatan ini dilakukan untuk memahami hukum dalam konteks, yaitu konteks masyarakatnya.⁷⁵

Dalam penelitian ini dilakukan rekonstruksi realitas sosial, dengan mengedepankan interaksi antara peneliti dengan apa yang dikaji melalui sumber-sumber dan informan, serta memperhatikan konteks yang membentuk masukan, proses dan hasil penelitian, maupun pemaknaan-pemaknaannya. Penelitian ini juga menggunakan data kualitatif apabila diperlukan untuk mendukung validitas data kualitatif.

3. Sifat Penelitian

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis*, deskriptif maksudnya menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum hal-hal yang berkaitan dengan tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik,

⁷⁴ Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992, hlm. 80-81.

⁷⁵ Soerjono Soekanto (II), *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Jakarta, 1988, hlm. 9.

sedangkan analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat tentang tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat.

Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, “Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki”.⁷⁶

4. Sumber dan Jenis Data

Berkaitan dengan hal tersebut, maka dalam penelitian ini penulis menggunakan sumber dan jenis data sebagai berikut :

- a. Data Primer, adalah data yang diperoleh secara langsung dari masyarakat yang dilakukan melalui wawancara, observasi dan alat lainnya.⁷⁷ Wawancara secara langsung dan bebas terpimpin dengan pihak-pihak yang berwenang dan mengetahui serta terkait dengan tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat, yang meliputi :

- 1) Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Di Wilayah Jawa Tengah;

⁷⁶ Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1998, hlm. 3.

⁷⁷ P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006, hlm. 87

- 2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) Di Wilayah Jawa Tengah;
 - 3) Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota Di Wilayah Jawa Tengah;
 - 4) Pengurus Wilayah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Propinsi Jawa Tengah;
 - 5) Pengurus Daerah Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Kabupaten/Kota Di Wilayah Propinsi Jawa Tengah.
- b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh dari atau berasal dari bahan kepustakaan,⁷⁸ meliputi :
- 1) Bahan Hukum Primer, yaitu Bahan Hukum yang mempunyai otoritas (*autoratif*), yang terdiri dari :⁷⁹
 - a) Peraturan perundang-undangan;
 - b) Catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan suatu peraturan perundang-undangan;
 - c) Putusan hakim.
- Adapun bahan hukum primer yang digunakan dalam disertasi ini, meliputi

:

- a) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;

⁷⁸ *Ibid.*, hlm. 88

⁷⁹ Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, hlm. 47

- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- d) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- e) Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- f) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- i) Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- j) Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan Dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- k) Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- l) Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

- m) Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penetapan Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- n) Peraturan Kepala BPN Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- o) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006;
- p) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT).
- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu semua publikasi tentang hukum yang merupakan dokumen yang tidak resmi, meliputi buku-buku teks yang membicarakan suatu dan/atau beberapa permasalahan hukum, termasuk skripsi, disertasi dan disertasi hukum serta kamus hukum termasuk jurnal hukum dan publikasi tersebut merupakan petunjuk atau penjelasan mengenai bahan hukum primer atau bahan hukum sekunder yang berasal dari kamus, ensiklopedia, jurnal, surat kabar dan sebagainya.⁸⁰

Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder terdiri dari buku-buku mengenai Pendaftaran Tanah, Hukum Agraria Indonesia Sejarah dan

⁸⁰ Soerjono Soekantodan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003, hlm. 33-37

Perkembangannya, buku tentang Penyelesaian sengketa Pertanahan, buku tentang Metodologi Penelitian dan Penulisan Karya Ilmiah serta buku-buku mengenai PPAT, dalam penulisan disertasi ini juga digunakan Kamus Besar Bahasa Indonesia, termasuk makalah/artikel mengenai pertanahan.

- 3) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.⁸¹

5. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data adalah teknik atau cara-cara yang dapat digunakan oleh peneliti untuk pengumpulan data. Teknik dalam menunjuk suatu kata yang abstrak dan tidak diwujudkan dalam benda, tetapi hanya dapat dilihat penggunaannya melalui: angket, wawancara, pengamatan, ujian (tes), dokumentasi, dan lain-lain. Peneliti dapat menggunakan salah satu atau gabungan teknik tergantung dari masalah yang dihadapi atau yang diteliti.

Teknik pengumpulan data merupakan langkah yang paling utama dalam proses penelitian, karena tujuan utama dari penelitian adalah mendapatkan data. Teknik pengumpulan data yang diperlukan disini adalah teknik pengumpulan

⁸¹ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007, hlm. 23.

data mana yang paling tepat, sehingga benar-benar didapat data yang valid dan reliable.

Berkaitan dengan hal tersebut, teknik pengumpulan data yang digunakan penelitian ini melalui :

a. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan adalah teknik pengumpulan data sekunder dari berbagai buku, dokumen dan tulisan yang relevan untuk menyusun konsep penelitian serta mengungkap obyek penelitian. Studi kepustakaan dilakukan dengan banyak melakukan telaah dan pengutipan berbagai teori yang relevan untuk menyusun konsep penelitian. Studi kepustakaan juga dilakukan untuk menggali berbagai informasi dan data faktual yang terkait atau merepresentasikan masalah-masalah yang dijadikan obyek penelitian, yaitu tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik.

b. Teknik Wawancara.

Teknik wawancara adalah teknik pengumpulan data primer dari para pihak yang dijadikan informan penelitian. Teknik wawancara dilakukan dengan mempersiapkan terlebih dahulu Pedoman Wawancara. Pedoman wawancara tersebut berisi pokok-pokok pertanyaan terbuka untuk diajukan kepada para informan penelitian.

Setidaknya, terdapat dua jenis wawancara, yakni: 1). wawancara mendalam (*in-depth interview*), di mana peneliti menggali informasi secara

mendalam dengan cara terlibat langsung dengan kehidupan informan dan bertanya jawab secara bebas tanpa pedoman pertanyaan yang disiapkan sebelumnya sehingga suasana hidupnya, dan dilakukan berkali-kali. 2). wawancara terarah (*guided interview*) di mana peneliti menanyakan kepada informan hal-hal yang telah disiapkan sebelumnya.

Dalam penulisan disertasinya, wawancara dilakukan secara bebas dipimpin dengan para informan yang mempunyai kompetensi, kapabilitas dan kapasitas yang berkaitan dengan tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik.

c. Observasi.

Observasi adalah teknik pengumpulan data yang dilakukan dengan mengadakan pengamatan langsung ke locus dan obyek penelitian. Observasi dilakukan untuk memperoleh berbagai informasi dan data faktual serta memahami situasi dan kondisi dinamis obyek penelitian.

6. Penentuan Sampel

Penentuan sampel dalam penelitian ini, peneliti menggunakan *purposive sampling*. Menurut Sugiyono bahwa *purposive sampling* adalah teknik penentuan sampel dengan pertimbangan tertentu.⁸² Sampel adalah sebagian dari

⁸² *Ibid.*, hlm. 126

jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi,⁸³ meskipun sampel hanya merupakan bagian dari populasi, kenyataan-kenyataan yang diperoleh dari sampel itu harus dapat menggambarkan dalam populasi.

Teknik pengambilan data sampel ini biasanya didasarkan oleh pertimbangan tertentu, misalnya keterbatasan waktu, tenaga dan dana sehingga tidak dapat mengambil sampel yang besar dan jauh. Adapun cara dalam penentuan sampel, peneliti menggunakan cara *purposive sampling*. Hal ini dilakukan dengan cara mengambil subjek bukan didasarkan atas strata, random atau daerah tetapi didasarkan atas adanya tujuan tertentu.

7. Teknik Analisis Data

Pada hakikatnya analisis data adalah sebuah kegiatan untuk mengatur, mengurutkan, mengelompokkan, memberi kode atau tanda, dan mengkategorikannya sehingga diperoleh suatu temuan berdasarkan fokus atau masalah yang ingin dijawab. Melalui serangkaian aktivitas tersebut, data kualitatif yang biasanya berserakan dan bertumpuk-tumpuk bisa disederhanakan untuk akhirnya bisa dipahami dengan mudah. Pada bagian analisis data diuraikan proses pelacakan dan pengaturan secara sistematis transkrip-transkrip wawancara, catatan lapangan dan bahan-bahan lain agar peneliti dapat menyajikan temuannya. Analisis ini melibatkan pengerjaan, pengorganisasian,

⁸³ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Alfabeta, Bandung, 2012, hlm. 120.

pemecahan dan sintesis data serta pencarian pola, pengungkapan hal yang penting, dan penentuan apa yang dilaporkan.

Dalam penelitian kualitatif, analisis data dilakukan selama dan setelah pengumpulan data, dengan teknik-teknik misalnya analisis domain, analisis taksonomis, analisis komponensial, dan analisis tema. Dalam hal ini peneliti dapat menggunakan statistik nonparametrik, logika, etika, atau estetika. Dalam uraian tentang analisis data ini supaya diberikan contoh yang operasional, misalnya matriks dan logika.

Data yang diperoleh baik dari studi lapangan maupun studi dokumen pada dasarnya merupakan data tataran yang dianalisis secara *deskriptif kualitatif*, yaitu setelah data terkumpul kemudian dituangkan dalam bentuk uraian logis dan sistematis, selanjutnya dianalisis untuk memperoleh kejelasan penyelesaian masalah, kemudian ditarik kesimpulan secara deduktif, yaitu dari hal yang bersifat umum menuju hal yang bersifat khusus,⁸⁴ mengenai rekonstruksi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bsermartabat.

I. Originalitas Penelitian

⁸⁴ Soeryono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan 3, Jakarta, 1998, hlm. 10

Berdasarkan penelusuran penulis atas hasil-hasil penelitian yang ada, penelitian mengenai **“REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT”** ini belum pernah dilakukan dalam topik dan permasalahan-permasalahan yang sama. Dengan demikian penelitian ini merupakan penelitian yang baru dan asli sesuai dengan asas-asas keilmuan, yaitu jujur, rasional, objektif dan terbuka untuk kritikan-kritikan yang sifatnya membangun dengan topik dan permasalahan dalam penelitian ini. Adapun tabelnya adalah sebagai berikut :

No.	Judul Penelitian	Penyusun	Hasil Penelitian	Kebaruan Teori (Temuan)
1.	Pelindungan Hukum Terhadap Kepemilikan Hak Atas Tanah Menurut Sistem Hukum Pidana	Daking Setyono (Universitas Pancasila, 2015)	Perlindungan hukum terhadap pemilik hak atas tanah dalam konflik kepemilikan tanah menurut Hukum Pidana Nasional merupakan hak bagi setiap warga negara Indonesia. Namun demikian, kepastian hukum terhadap pemilik tanah belumlah menjamin penguasaan hak	Bentuk perlindungan hukum ideal terhadap kepemilikan hak atas tanah agar terwujudnya tertib hukum berdasarkan pendaftaran tanah yang dilakukan oleh pemegang sertifikat hak atas tanah. Dengan dilakukannya pendaftaran tanah, akan tercipta kepastian hukum, kepastian hak serta tertib administrasi pertanahan sehingga semua pihak terlindungi dengan baik, baik pemegang sertipikat, pemegang hak atas tanah,

			<p>atas tanahnya terlindungi dengan pasti. Di sisi lain, si penyerobot masih dapat menikmati hak penguasaan tanah yang didudukinya sebelum adanya putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap yang dapat dijadikan jalan oleh pemilik tanah untuk dapat mengajukan permohonan eksekusi melalui pengadilan. Juga putusan pengadilan secara perdata tidak bisa menghukum sang pelaku penyerobot karena putusan peradilan perdata hanya menjamin kepemilikan tanah si penggugat.</p>	<p>pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah maupun pemerintah sebagai penyelenggara Negara. Sertifikat hak atas tanah merupakan bukti hak sebagai perwujudan dari proses pendaftaran tanah yang dapat memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi pemegangnya. Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif yang bertendensi positif. Sistem ini pada dasarnya kurang memberikan kepastian hukum apalagi perlindungan hukum baik kepada pemegang</p>
--	--	--	---	---

				sertifikat, maupun pihak ketiga yang memperoleh hak atas tanah. Untuk dapat lebih memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, UUPA kita atau hukum tanah kita menganut sistem publikasi positif.
2.	<i>Rekonstruksi Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pendaftaran Tanah Berdasarkan Nilai Keadilan</i>	<i>Rahardian Ayu Saputri (UNISSULA, 2019)</i>	Konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia sangat penting karena keberadaan pejabat dalam suatu tatanan ketatanegaraan sangat dibutuhkan, karena pejabat merupakan pengejawantahan dari personifikasi Negara. Negara dalam suatu	Konsep ideal konstruksi kedudukan PPAT dalam Pendaftaran Tanah di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan mengacu pada prinsip Negara Hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan

			konsep ketatanegaraan dalam menjalankan fungsinya diwakili oleh Pemerintah	dengan jelas hak dan kewajiban seseorang
3.	Tanggung Jawab PPAT Dalam Proses Pendaftaran Tanah Sebagai Pelaksanaan Good And Clean Governance Berbasis Nilai Keadilan	<i>Irfan Rizky Hutomo (UNISSULA, 2019)</i>	Pelaksanaan Prinsip <i>Good Governance</i> dalam proses Pendaftaran Tanah oleh PPAT berbasis Nilai Keadilan, maka prinsip-prinsip <i>good governance</i> hendaknya ditegakkan dalam berbagai institusi penting pemerintahan, prinsip-prinsip tersebut meliputi: Partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, transparansi, peduli dan stakeholder, berorientasi pada consensus, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi,	Penyelenggaraan pemerintahan yang didasarkan pada prinsip-prinsip <i>good governance</i> merupakan landasan bagi penyusunan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis. Tata pemerintahan yang baik merupakan suatu konsepsi tentang penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, demokratis dan efektif sesuai dengan cita-cita terbentuknya suatu masyarakat madani. Tata pemerintahan yang baik terkait erat dengan kontribusi, pemberdayaan dan keseimbangan antara tiga pilarnya yaitu pemerintah, swasta dan Masyarakat.

			akuntabilitas, dan visi strategis	
--	--	--	--------------------------------------	--



BAB II
TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Sebelum berlakunya UUPA, kebijakan pendaftaran tanah merupakan produk kolonial yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonantie* (Stbl. 1834:27), yang dilaksanakan oleh hakim-hakim pada *Raad Van Justitie* selaku Pejabat Balik Nama (*Overschrijvings Ambtenaar*) yang diberikan tugas dan wewenang untuk membuat akta balik nama (*Gerechterlijke acte*), yang harus diikuti dengan pendaftarannya di kantor Kadaster (Kantor Pendaftaran Tanah) yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kepala Kadaster. Pada tahun 1947 dikeluarkan Stbl 1947:53, dimana yang diberi wewenang untuk membuat akta balik nama adalah Kepala Kadaster, sehingga Kepala Kadaster mempunyai fungsi ganda yaitu:

- a. Sebagai Pejabat Balik Nama (membuat akta balik nama) dan sejak saat itu kewenangan Hakim *Raad Van Justitie* sebagai Pejabat Balik nama berakhir;
- b. Sebagai Kepala Kadaster, yang mendaftarkan pencatatan balik nama.

Berlakunya UUPA, maka berbagai peraturan produk kolonial yang mengatur tentang tanah diantaranya *overschrijvings Ordonantie* maupun pejabat balik namanya, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Sebagai pelaksanaan UUPA diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai tonggak sejarah keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dikenal sekarang ini, yang selanjutnya

Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 24 Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Selanjutnya menurut Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (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. Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, pengertian mengenai PPAT tidak mengalami perubahan.

Selanjutnya menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan Pejabat Umum adalah orang yang diangkat oleh Instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak

Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untu Hak Tanggungan.⁸⁵

2. Dasar Ketentuan Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Dasar hukum yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tertuang dalam :

- a. Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa :

“peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan pembuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Juncto Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- b. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

⁸⁵ Boedi Harsono, *Op. Cit.* Hlm. 486

- c. Peraturan Kepala BPN Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Persyaratan Untuk Diangkat Menjadi PPAT

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 terdapat perubahan yang sangat fundamental mengenai syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT. Perubahan itu dimuat dalam ketentuan Pasal 6 yang berbunyi sebagai berikut:

- (1) Syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT adalah:
 - a. Warga Negara Indonesia;
 - b. berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
 - c. berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
 - d. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
 - e. sehat jasmani dan rohani;
 - f. berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan;
 - g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan; dan
 - h. telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

Ketentuan tersebut diatas tentu yang menjadi fokus perubahan adalah syarat usia untuk diangkat menjadi PPAT dan tambahan syarat untuk menjalani

magang pada Kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan Kenotariatan. Dengan adanya ketentuan pada ketentuan Pasal 6 huruf b tersebut, maka penetapan usia pengangkatan PPAT menjadi lebih muda yakni 22 tahun. Hal ini tentu sangat berbeda jika kita bandingkan dengan syarat usia pengangkatan seorang PPAT yang terdapat pada ketentuan Pasal 6 huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang memberikan persyaratan usia pengangkatan bagi seorang PPAT adalah 30 tahun.

Untuk persyaratan magang yang pada PP 37 tahun 1998 belum diatur, maka pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 hal ini diatur dalam ketentuan Pasal 6 huruf h yang menyatakan bahwa salah syarat yang harus dipenuhi untuk diangkat adalah telah menjalani magang di Kantor PPAT selama kurun waktu minimal 1 tahun. Maksud dan tujuan dari persyaratan magang ini adalah agar para calon PPAT memiliki penguasaan, pemahamandan pendalaman terhadap ilmu dan pengetahuan hukum, khususnya hukum pertanahan dan pendaftaran tanah. Selain itu dimaksudkan agar para calon PPAT memiliki wawasan pengetahuan yang luas dalam segala aspek bidang dan unsur, serta dapat bekerja secara profesional dan berintegritas. Dengan adanya persyaratan magang ini maka diharapkan para calon PPAT mampu

memberikan solusi dan pemecahan masalah khususnya dibidang pertanahan dan pembuatan akta PPAT. ⁸⁶

4. Macam-Macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan Wilayah Kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Secara historis dan politik, kedudukan PPAT sampai saat ini masih terus dipertahankan, sebagaimana dirumuskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 tentang tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana PPAT dan Badan Pertanahan Nasional mempunyai hubungan fungsional satu sama lain dalam kaitannya.

Menurut ketentuan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, diatur mengenai 3 (tiga) macam PPAT yaitu:

- a. PPAT selaku Pejabat Umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan daerah kerja Kota atau Kabupaten;
- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara:

Camat atau Kepala Desa ditunjuk karna jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT. Penunjukan Camat selaku PPAT Sementara, sepanjang

⁸⁶ MjW institute, *Revolusi Mental PPAT*, Jakarta, Juni 2016

wilayah kerjanya masih termasuk dalam daerah Kota atau Kabupaten yang formasi PPAT belum terpenuhi.

PPAT Sementara diangkat oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan wilayah kerjanya meliputi wilayah kecamatannya. Kewenangan Camat selaku PPAT Sementara sama dengan PPAT selaku Pejabat Umum, kecuali wilayah kerjanya. Sedangkan Kepala Desa atau Lurah dapat ditunjuk sebagai PPAT sementara dalam hal:

1. Letak desa sangat terpencil;
 2. Banyak bidang tanah yang sudah terdaftar tetapi tidak ada PPAT disana.
- c. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, yaitu 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.

Kedudukan PPAT tidak lain adalah hasil dari produk politik hukum tanah pada zamannya, dengan penempatan PPAT yang tercermin atau terwujud berdasarkan sumber kewenangan PPAT yang berasal dari Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yaitu:

- a) Di bidang Hukum Keperdataan, untuk membuat akta-akta tanah seperti akta jual-beli, akta hibah dan lainnya;
- b) Di bidang Hukum Administrasi, dalam menjalankan sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang menjadi tugas pokok Pemerintah.

Mengenai daerah kerja PPAT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 mengalami perubahan, dimana ketentuan pengaturan daerah kerja ini diatur dalam Pasal 12 yang menyebutkan bahwa:

- (1) Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi;
- (2) Daerah kerja PPAT Sementara dan PPAT Khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai Pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya;
- (3) Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah kerja PPAT diatur dengan Peraturan Menteri.”

Selanjutnya diatur pula mengenai tempat kedudukan PPAT akibat dari adanya perubahan wilayah kerja Pasal 12 tersebut dalam ketentuan Pasal 12 A menyatakan bahwa :

“PPAT mempunyai tempat kedudukan di kabupaten/kota di provinsi yang menjadi bagian dari daerah kerja.”

Mengenai perpindahan tempat kedudukan dan atau daerah kerja PPAT yang disebabkan karena terjadinya pemekaran wilayah Kabupaten/Kota dan atau pemekaran Provinsi diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016. Untuk daerah yang terjadi pemekaran atau pemecahan menjadi 2 (dua) atau lebih tentunya dapat mengakibatkan perubahan daerah kerja PPAT didaerah yang terjadi pemekaran atau pemecahan tersebut, hal ini telah diatur dalam Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, sebagai berikut :

- (1) Dalam hal terjadi pemekaran kabupaten/kota yang mengakibatkan terjadinya perubahan tempat kedudukan PPAT, maka tempat kedudukan PPAT tetap sesuai dengan tempat kedudukan yang tercantum dalam keputusan pengangkatan PPAT atau PPAT yang

bersangkutan mengajukan permohonan pindah tempat kedudukan yang sesuai;

- (2) Dalam hal terjadi pemekaran provinsi yang mengakibatkan terjadinya perubahan daerah kerja.

Berdasarkan rumusan di atas dapat kita lihat bahwa ketentuan dalam Pasal 13 ayat (1) memberikan suatu ketentuan yang sedikit berbeda dengan isi Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Jika pada ketentuan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 disebutkan bahwa adanya kemudahan kepada PPAT untuk memilih salah satu wilayah kerjanya, dan jika ada kantor pertanahannya disitulah dianggap sebagai tempat kedudukannya dan disamping itu diberi dia tenggang waktu satu tahun untuk memilih, dan jika dia tidak memilih salah satu dari daerah tersebut, maka dianggap dia telah memilih kantor pertanahan di daerah kerjanya dan atas daerah kerja lainnya setelah satu tahun tidak lagi berwenang.

Sedangkan dari ketentuan Pasal 13 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 yang tersebut diatas , maka dapat kita pahami bahwa perubahan tempat kedudukan PPAT karena adanya pemekaran memberikan dua pilihan kepada PPAT untuk : ⁸⁷

- 1) Jika terjadi pemekaran Kabupaten/Kota yang mengakibatkan terjadinya

⁸⁷ Materi Seminar dari Direktorat Pengaturan Dan Pendaftaran Hak Atas Tanah, Ruang Dan PPAT, *Implementasi Terhadap Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Dan Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 2016*, FGD, Semarang, 26 November 2016

perubahan tempat kedudukan PPAT, maka ada dua pilihan:

1. Tempat kedudukan PPAT tetap sesuai dengan tempat kedudukan yang tercantum dalam keputusan pengangkatan PPAT, atau
2. Apabila tempat kedudukannya memilih Kabupaten/Kota pemekarannya harus mengajukan permohonan pindah tempat kedudukan.

2) Dalam hal ada pemekaran provinsi, maka pilihannya adalah:

1. Apabila tempat kedudukan PPAT masih pada Kabupaten/Kota Provinsi Induk tempat kedudukannya tidak sesuai.
2. Apabila Kabupaten/Kota masuk pada provinsi Pemekaran, maka PPAT harus mengajukan permohonan pindah daerah kerja.

Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 juga disebutkan mengenai masa peralihan yang lamanya 1 (satu) tahun PPAT yang bersangkutan berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas satuan rumah Susun yang terletak di wilayah Daerah Kabupaten/Kota yang baru maupun yang lama. Namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, disebutkan berbeda mengenai masa peralihan, yakni pada ketentuan Pasal 13 ayat (4) yang menyatakan bahwa :

Dalam masa peralihan selama 90 (sembilan puluh) hari sebagaimana dimaksud pada ayat (3), PPAT yang bersangkutan berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di tempat kedudukan yang baru maupun yang lama.

Disini dapat kita lihat bahwa adanya perbedaan masa peralihan yang jadi dipersingkat hanya menjadi 90 hari saja.

5. Tugas Pokok dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Ketentuan mengenai tugas pokok dan kewajiban PPAT pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang terdapat pada Pasal 2, 3 dan 4 tidak mengalami perubahan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, dimana ketentuan ini menyebutkan bahwa Tugas Pokok dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah sebagai berikut :

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu;
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a. Jual Beli;
 - b. Tukar Menukar;
 - c. Hibah;
 - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
 - e. Pembagian Harta Hak Bersama;
 - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
 - g. Pemberian Hak Tanggungan;
 - h. Pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan.

Tugas pokok dan kewenangan PPAT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 ini ada sedikit perubahan jika kita mengaitkannya dengan adanya perubahan mengenai perluasan wilayah kerja PPAT. Dikarenakan ada perubahan daerah kerja, maka hal ini tentu membawa dampak

yang cukup besar dengan bertambahnya tanggung jawab yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya.

Dengan adanya perubahan wilayah kerja PPAT menjadi satu Provinsi, maka PPAT sekarang berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan hak atas tanah yang sudah disebutkan diatas. Ketentuan Pasal 12 ayat (1) akan berdampak terhadap Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah 37 Tahun 1998 yang menyebutkan bahwa :

“Akta tukar menukar, akta pemasukan kedalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta.”

Dari ketentuan ayat tersebut maka untuk pembuatan akta-akta yang ditetapkan dalam Pasal 4 ayat 2 Peraturan Pemerintah 37 Tahun 1998 menjadi PPAT dapat membuat:

- 1) Akta tukar menukar;
- 2) Akta pemasukan kedalam perusahaan, dan
- 3) Akta pembagian hak bersama

mengenai beberapa hak atas tanah dan hak atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak dalam wilayah Provinsi yang menjadi daerah kerja PPAT yang bersangkutan, dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi objek

perbuatan hukum dalam akta yang berada diluar wilayah Provinsi daerah kerja PPAT yang bersangkutan.

Selanjutnya PPAT berdasarkan Pasal 40 PP 24 Tahun 1997 selambat-lambatnya 7 hari kerja sejak ditanda-tanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan letak obyek perbuatan hukum yang dibuat aktanya oleh PPAT untuk didaftarkan, dan PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan secara tertulis mengenai telah disampaikannya akta tersebut kepada pihak yang bersangkutan.

Sekalipun daerah kerja PPAT meliputi satu Provinsi, berdasarkan Pasal 12A dan Pasal 20 ayat (1) dan ayat (1a) Peraturan Pemerintah 24 Tahun 2016 “tempat kedudukan PPAT dan Kantor PPAT di Kabupaten/Kota di Provinsi menjadi bagian dari kerja PPAT, dan apabila PPAT merangkap jabatan sebagai Notaris, harus berkantor yang sama” dengan tempat kedudukan Notaris.⁸⁸

Selanjutnya menurut Peraturan Menagri/KBPN No. 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, ditentukan bahwa dalam pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan

⁸⁸ MjW institute, *Op. Cit.*,

perbuatan hukum atau kuasanya. Pembuatan akta PPAT harus juga disaksikan oleh 2 (dua) saksi yang memenuhi syarat sebagai saksi. Tugas dan fungsi saksi disini adalah untuk menyaksikan mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta tersebut.

PPAT juga wajib untuk membacakan akta kepada para pihak yang menghadap dan memberikan penjelasan tentang isi dan maksud akta tersebut dibuat dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan.

Untuk melaksanakan tugas pokoknya, yaitu pembuatan akta-akta tanah, PPAT juga mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. Untuk PPAT Khusus hanya berwenang membuat kata mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya. Jadi PPAT hanya berwenang untuk membuat akta-akta PPAT berdasarkan penunjukannya sebagai PPAT, di sesuatu wilayah dan perbuatan-perbuatan hukum tertentu.

Mengenai bentuk akta PPAT ditetapkan oleh Menteri sebagaimana dalam Peraturan Menteri Nomor 8 Tahun 2012, sebagai berikut :

- (1) Akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri;
- (2) Semua jenis akta PPAT diberi satu nomor urut yang berulang pada tahun takwin;

- (3) Akta PPAT dibuat dalam bentuk asli dalam 2 (dua) lembar, yaitu :
- a. lembar pertama sebanyak 1 (satu) rangkap disimpan oleh PPAT bersangkutan, dan
 - b. lembar kedua sebanyak 1 (satu) rangkap atau lebih menurut banyaknya hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang menjasi obyek perbuatan hukum dalam akta yang disampaikan kepada Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran, atau dalam hal akta tersebut mengenai pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan, disampaikan kepada pemegang kuasa untuk dasar pembuatan akta Pemberian Hak Tanggungan, dan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dapat diberikan salinannya.

6. Hak dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Peraturan Menagria/KBPN No. 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, mempunyai hak :

- a. Cuti;
- b. memperoleh uang jasa (honorarium) dari pembuatan akta memperoleh informasi serta perkembangan peraturan perundang undangan pertanahan;

- c. memperoleh kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri sebelum ditetapkannya keputusan pemberhentian sebagai PPAT.

Mengenai cuti yang diatur dalam ketentuan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang tidak ada perubahan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 menentukan bahwa :

- a. PPAT dapat melaksanakan cuti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 36 huruf a sebagai berikut :

- 1) cuti tahunan paling lama 2 (dua) minggu setiap tahun takwim;
- 2) cuti sakit termasuk cuti melahirkan, untuk jangka waktu menurut keterangan dari dokter yang berwenang;
- 3) cuti karena alasan penting dapat diambil setiap kali diperlukan dengan jangka waktu paling lama 9 (sembilan) bulan dalam setiap 3 (tiga) tahun takwim.

- b. Untuk dapat melaksanakan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dan huruf c, PPAT yang baru diangkat dan diangkat kembali harus sudah membuka kantor PPATnya minimal 3 (tiga) tahun.

- c. Untuk melaksanakan cuti sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diperlukan persetujuan sebagai berikut :

- 1) untuk cuti yang lamanya kurang dari 3 (tiga) bulan dengan persetujuan Kepala Kantor Pertanahan setempat;

- 2) untuk cuti yang lamanya 3 (tiga) bulan atau lebih tetapi kurang dari 6 (enam) bulan dengan persetujuan Kepala Kantor Wilayah setempat;
- 3) untuk cuti yang lamanya 6 (enam) bulan atau lebih dengan persetujuan Kepala Badan.

Ketentuan mengenai honorarium yang PPAT dapatkan sebagai imbalan jasa, baik dalam PP 37 Tahun 1998 maupun PP 24 Tahun 2016 besarnya masih sama yakni tidak boleh melebihi 1% dari harga transaksi yang tercantum dalam akta. Perbedaan mengenai honorarium yang ada pada PP 24 Tahun 2016 terlihat pada ketentuan Pasal 32 ayat (1), disini ada penambahan pada ayat (5) dan ayat (6) yang menyebutkan bahwa terhadap pelanggaran ketentuan ayat (1) sampai dengan ayat (4) tersebut dikenakan sanksi administrasi yang diatur dengan Peraturan Menteri.

Berkaitan dengan dengan kewajiban PPAT, maka sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, PPAT mempunyai kewajiban:

- a. menjunjung tinggi Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, dan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT;(Pasal 15 ayat (1))
- c. menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor

Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya;

- d. menyerahkan protokol PPAT dalam hal (Pasal 27):
 - 1) PPAT yang berhenti menjabat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) dan ayat (2) kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;
 - 2) PPAT Sementara yang berhenti sebagai PPAT Sementara kepada PPAT Sementara yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan;
 - 3) PPAT Khusus yang berhenti sebagai PPAT Khusus kepada PPAT Khusus yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
- e. membebaskan uang jasa kepada orang yang tidak mampu, yang dibuktikan secara sah (Pasal 32 ayat (2));
- f. membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja Kantor Pertanahan setempat;
- g. berkantor hanya di 1 (satu) kantor, yaitu di tempat kedudukannya (Pasal 20 ayat (1). Sedangkan dalam peraturan sebelumnya disebutkan bahwa PPAT harus berkantor di satu Kantor dalam daerah kerjanya sebagaimana ditetapkan dalam keputusan pengangkatan PPAT ,namun pada dasarnya 2 ketentuan tersebut masih sama maknanya;

- h. menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan;
- i. melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan;
- j. memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan;
- k. lain-lain sesuai peraturan perundang-undangan.

Kewajiban lain yang harus dilaksanakan oleh PPAT adalah 60 (enam puluh) hari setelah pengambilan Sumpah Jabatan, sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 adalah :

- a. Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf, dan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Bupati/Walikota, Ketua Pengadilan Negeri, dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan;
- b. Melaksanakan jabatannya secara nyata.

Dalam ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 ini mempunyai perbedaan dengan isi Pasal 19 Peratutan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 , perbedaan yang dapat kita lihat adalah pada jangka waktu

pelaksanaan kewajiban tersebut diatas. Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 disebutkan bahwa jangka waktu pelaksanaan kewajiban adalah 1 (satu) bulan, sedangkan pada Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 jangka waktu yang diberikan adalah 60 (enam puluh) hari setelah pengambilan sumpah jabatan.

Sekalipun daerah kerja PPAT meliputi Provinsi, tempat kedudukan PPAT tetap harus berkantor disatu suatu kantor dalam daerah kerjanya dan wajib memasang papan nama serta menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan. Selanjutnya akta PPAT dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Kepala Badan, serta semua jenis akta diberi satu nomor urut yang berulang pada permukaan tahun takwim.

Berdasarkan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ditegaskan bahwa PPAT harus membuat satu daftar untuk semua akta yang dibuatnya. Buku daftar akta PPAT diisi setiap hari kerja PPAT dan ditutup setiap akhir hari kerja dengan garis tipis yang diparaf oleh PPAT yang bersangkutan.

PPAT berkewajiban mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-Undang atau Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya.

PPAT harus dapat melaksanakan tugas yang diembannya dengan sebaik-baiknya. Hal tersebut jelas bahwa kewajiban yang harus dilaksanakan oleh PPAT dan tidak boleh dilalaikan guna membantu kelancaran proses pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan setempat.

7. Sanksi Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dalam melaksanakan tugasnya wajib mengikuti aturan, ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT. Hal ini tentu saja dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut, mengenai hal ini dapat kita lihat Pasal 62 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 memberikan ketentuan yang sangat tegas tentang pemberhentian PPAT apabila melakukan pelanggaran jabatan PPAT. Ketentuan mengenai sanksi administratif yang diberikan kepada PPAT karena melanggar ketentuan yang berlaku dalam menjalankan jabatannya dapat mengakibatkan PPAT diberhentikan dari jabatannya ini diatur pada Pasal 10 yang berbunyi:

Pasal 10

- (1) PPAT yang diberhentikan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c, terdiri atas:a.diberhentikan dengan hormat;b.diberhentikan dengan tidak hormat; danc.diberhentikan sementara.
- (2) PPAT diberhentikan dengan hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a, karena:a.permintaan sendiri;b.tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan yang berwenang atas permintaan Menteri/Kepala atau pejabat yang ditunjuk;c.merangkap jabatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 ayat (2);d.dinyatakan pailit berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap; dan/atau e.berada di bawah pengampuan secara terus menerus lebih dan 3 (tiga) tahun.
- (3) PPAT diberhentikan dengan tidak hormat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf b, karena:a.melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; dan/atau b.dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.
- (4) PPAT diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf c, karena:a.sedang dalam pemeriksaan pengadilan sebagai terdakwa suatu perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat;b.tidak melaksanakan jabatan PPAT secara nyata untuk jangka waktu 60 (enam puluh) hari terhitung sejak tanggal pengambilan sumpah;c.melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; d.diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di kabupaten/kota yang lain daripada tempat kedudukan sebagai PPAT;e.dalam proses pailit atau penundaan kewajiban pembayaran utang;f.berada di bawah pengampuan; dan/atau g.melakukan perbuatan tercela.
- (5) PPAT yang diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud pada ayat (4) huruf a, berlaku sampai 4 / 15 ada putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- (6) Pemberhentian PPAT karena alasan sebagaimana dimaksud pada ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) dilakukan setelah PPAT yang bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri kepada Menteri.
- (7) PPAT yang berhenti atas permintaan sendiri dapat diangkat kembali menjadi PPAT.

- (8) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara pemberhentian PPAT diatur dengan Peraturan Menteri.”

Pemberhentian PPAT dapat terjadi dikarenakan dalam menjalankan tugas jabatannya melakukan pelanggaran ringan maupun berat. Sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 10, dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai dengan pemberhentian jabatannya sebagai PPAT. Dalam peraturan ini apabila PPAT melakukan pelanggaran jabatan PPAT atau berhenti atas permintaan sendiri atau ketidakmampuan menjalankan tugas sebagai PPAT, terhadap PPAT tersebut tetap diberikan hak untuk mengajukan pembelaan diri kepada Menteri sebagaimana diatur dalam Pasal 10 ayat (6).

Pemberhentian PPAT oleh Menteri berdasarkan ketentuan Pasal 10 ayat (1), pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 adalah sebagai berikut:

- (1) PPAT yang diberhentikan oleh Menteri sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 ayat (1) huruf c, terdiri atas:
- a. diberhentikan dengan hormat;
 - b. diberhentikan dengan tidak hormat; dan
 - c. diberhentikan sementara.

Sedangkan menurut ketentuan Pasal 10 ayat (3) PPAT diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya, karena:

- a. melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; dan/atau

- b. dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih.

B. Tinjauan Umum tentang Hak Tanggungan

1. Hak Tanggungan sebagai Lembaga jaminan Atas Tanah

Perbankan sebagai lembaga keuangan yang memiliki kegiatan utama yaitu melakukan penyaluran kredit kepada masyarakat senantiasa memerlukan lembaga jaminan yang pasti dan kuat dalam pelaksanaannya. Retnowulan Sutantio berpendapat bahwa lembaga jaminan yang dianggap paling efektif dan aman oleh lembaga perbankan adalah tanah dengan jaminan hak tanggungan. Hal itu didasari adanya kemudahan dalam mengidentifikasi obyek hak tanggungan, jelas dan pasti eksekusinya, di samping itu hutang yang dijamin dengan hak tanggungan harus dibayar terlebih dahulu dari tagihan lainnya dengan uang hasil pelelangan tanah yang menjadi obyek hak tanggungan.

Keberadaan tanah sebagai obyek jaminan dari suatu utang-piutang telah dikenal dalam tatanan hukum Indonesia semenjak zaman Kolonial Belanda. Ketentuan yang mengatur tanah dapat dijadikan obyek jaminan dapat ditemukan dalam KUHPerdara yang mengatur bahwa apabila tanah dijadikan jaminan maka akan dibebani dengan hipotik. Ketentuan ini terus berlaku sampai kemudian dilakukan perubahan oleh Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960. Menurut Maria S.W. Sumardjono dengan berlakunya

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Pembentuk Undang-Undang menginginkan perangkat aturan tentang Hak Tanggungan, yang baru terealisasi diundangkan pada tanggal 9 April 1996, dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996, tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah (UUHT). Sejak UUHT dinyatakan berlaku, maka lembaga jaminan hipotik dan *credietverband* sepanjang menyangkut tanah, berakhir masa tugas serta peranannya. Jaminan khusus terdiri dari jaminan yang bersifat perseorangan dan jaminan yang bersifat kebendaan. Jaminan kebendaan memberikan hak mendahului atas benda-benda tertentu dan mempunyai sifat yang melekat dan mengikuti benda yang bersangkutan, sedangkan jaminan perseorangan bersifat tidak memberikan hak mendahului atas benda-benda tertentu tetapi hanya terbatas pada harta kekayaan seseorang lewat orang yang menjamin pemenuhan yang bersangkutan.⁸⁹

Dalam Pasal 1 UUHT disebutkan pengertian dari hak tanggungan, yaitu hak jaminan yang dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang

⁸⁹ Satrio J., 2007, Hukum Jaminan Hak-Hak Jaminan Kebendaan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal.16

memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain.⁹⁰

Hak tanggungan yang diatur dalam undang-undang ini pada dasarnya adalah hak tanggungan yang dibebankan pada hak atas tanah. Namun kenyataannya seringkali terdapat adanya bendabenda bangunan, tanaman dan hasil karya, yang secara tetap merupakan kesatuan dengan tanah yang dijadikan jaminan tersebut.⁹¹

2. Ciri-Ciri Hak Tanggungan

Dalam penjelasan umum disebutkan bahwa hak tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat harus mengandung ciri-ciri:

- a. Memberikan kedudukan yang diutamakan atau mendahului kepada pemegangnya (*droit de preference*). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1 angka 1 dan Pasal 20 ayat (1) UUHT; Bahwa yang dimaksudkan dengan memberikan kedudukan diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor lain, adalah: "Bahwa jika debitor cidera janji, kreditor pemegang hak tanggungan berhak menjual melalui pelelangan umum tanah yang dijadikan jaminan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor yang lain". Jadi hak mendahului dimaksudkan adalah bahwa kreditor

⁹⁰ Purwahid Patrik dan Kashadi, *Op. Cit*, hal. 51

⁹¹ *Ibid*, hal. 51

pemegang hak tanggungan didahulukan dalam mengambil pelunasan atas hasil penjualan eksekusi obyek Hak Tanggungan.

Kedudukan diutamakan tersebut sudah barang tentu tidak mengurangi preferensi piutang-piutang negara menurut ketentuan-ketentuan hukum yang berlaku.⁹²

- b. Selalu mengikuti obyek yang dijaminakan dalam tangan siapa pun obyek itu berada (*droit de suite*). Ditegaskan dalam Pasal 7 UUHT;

Pasal 7 UUHT menyebutkan bahwa hak tanggungan tetap mengikuti obyeknya dalam tangan siapa pun obyek tersebut berada. Hak kebendaan itu mempunyai *zaaksevolg* atau *droit de suite* (hak yang mengikuti). Artinya: hak itu terus mengikuti bendanya dimanapun juga (dalam tangan siapapun juga) barang itu berada. Hak itu terus saja mengikuti orang yang mempunyainya.⁹³ *Droit de suite* merupakan salah satu prinsip dari hak kebendaan yang memang pada dasarnya dikenal oleh KUHPerdara dan sebaliknya tidak dikenal oleh Hukum Adat.

Bahwasannya sistem Hukum Adat tidak mengenal hak kebendaan antara lain dapat disimak dari karya Mahadi⁹⁴ yang menyatakan bahwa hak

⁹² J. Satrio, *Op. Cit*, hal. 97.

⁹³ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Perdata: Hukum Benda*, (Yogyakarta: Liberty, 1981), hal 25.

⁹⁴ Mahadi, *Hukum Benda Dalam Sistem Hukum Perdata Nasional*, (Jakarta: Binacipta, 1983), hal. 28.

kebendaan seperti yang dimaksud KUHPerdara itu tidak ada dalam sistem Hukum Adat. Oleh sebab itu, walaupun obyek hak tanggungan itu sudah berpindah tangan dan menjadi hak milik orang lain, namun hak tanggungan itu selalu mengikuti di dalam tangan siapa pun obyek hak tanggungan berpindah, yang berarti prinsip *droit de suite* tersebut terdapat dalam UUHT.

c. Mudah dan pasti pelaksanaan eksekusinya.⁹⁵

Apabila debitor cidera janji menurut Pasal 6 UUHT, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut. Sedangkan Pasal 14 UUHT menegaskan bahwa Sertipikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti grosse akta *hypothek* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Apabila debitor cidera janji menurut Pasal 6 UUHT, pemegang hak tanggungan pertama mempunyai hak untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta

⁹⁵ *Ibid*, hal. 52-53.

mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut. Sedangkan Pasal 14 UUHT menegaskan bahwa Sertipikat Hak Tanggungan mempunyai kekuatan eksekutorial yang sama dengan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap dan berlaku sebagai pengganti grosse akta *hypothek* sepanjang mengenai hak atas tanah.

Pasal 20 UUHT juga memberikan kemungkinan, atas kesepakatan penerima dan pemegang hak tanggungan, penjualan obyek hak tanggungan dapat dilaksanakan di bawah tangan jika dengan demikian itu akan dapat diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan semua pihak.

d. Tidak dapat dibagi-bagi

Ciri-ciri lain dari hak tanggungan yaitu mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) UUHT.

3. Asas-Asas Hak Tanggungan

Asas-asas dari hak tanggungan ini meliputi:

a. Asas Publisitas

Asas publisitas ini dapat diketahui dari Pasal 13 ayat (1) UUHT yang menyatakan bahwa: "Pemberian hak tanggungan wajib didaftarkan pada kantor pertanahan." Oleh karena itu dengan didaftarkannya hak

tanggungannya merupakan syarat mutlak untuk lahirnya hak tanggungan tersebut dan mengikatnya hak tanggungan terhadap pihak ketiga.

b. Asas Spesialitas

Asas spesialitas ini dapat diketahui dari Penjelasan Pasal 11 ayat (1) UUHT yang menyatakan bahwa: "Ketentuan ini menetapkan isi yang sifatnya wajib untuk sahnya Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Tidak dicantumkannya secara lengkap hal-hal yang disebut dalam APHT mengakibatkan akta yang bersangkutan batal demi hukum." Ketentuan ini dimaksudkan untuk memenuhi asas spesialitas dari hak tanggungan, baik mengenai subyek, obyek maupun utang yang dijamin.⁹⁶

c. Asas tidak dapat dibagi-bagi

Asas tidak dapat dibagi-bagi ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UUHT, bahwa hak tanggungan mempunyai sifat tidak dapat dibagi-bagi, kecuali jika diperjanjikan dalam APHT sebagaimana dimaksud pada ayat (2).

Dalam penjelasan Pasal 2 ayat (1) UUHT dinyatakan bahwa: "Yang dimaksud dengan sifat tidak dapat dibagi-bagi dari hak tanggungan adalah bahwa hak tanggungan membebani secara utuh obyek hak tanggungan dan setiap bagian daripadanya. Telah dilunasinya sebagian dari utang yang

⁹⁶ Purwahid Patrik dan Kashadi, *Op. Cit*, hal 54-55.

dijamin tidak berarti terbebasnya sebagian obyek hak tanggungan dari beban hak tanggungan, melainkan hak tanggungan itu tetap membebani seluruh obyek hak tanggungan untuk sisa utang yang belum dilunasi.

Sedangkan pengecualian dari asas tidak dapat dibagi-bagi ini terdapat pada Pasal 2 ayat (2) UUHT yang menyatakan bahwa : "Apabila hak tanggungan dibebankan pada beberapa hak atas tanah, yang dapat diperjanjikan dalam APHT yang bersangkutan, bahwa pelunasan utang yang dijamin dapat dilakukan dengan cara angsuran yang besarnya sama dengan nilai masing-masing hak atas tanah yang merupakan bagian dari obyek hak tanggungan, yang akan dibebaskan dari hak tanggungan tersebut, sehingga kemudian hak tanggungan itu hanya membebani sisa obyek hak tanggungan untuk menjamin sisa utang yang belum dilunasi."

4. Obyek dan Subyek Hak Tanggungan

a. Obyek Hak Tanggungan

Untuk dapat dibebani hak jaminan atas tanah, obyek hak tanggungan yang bersangkutan harus memenuhi 4 syarat, yaitu⁹⁷:

- 1) Dapat dinilai dengan uang;
- 2) termasuk hak yang didaftar dalam daftar umum;
- 3) mempunyai sifat dapat dipindahtangankan;

⁹⁷ Poesoko Herowati, 2007, Parate Executie Obyek Hak Tanggungan (Inkonsistensi, Konflik Norma dan Kesesatan Penalaran Dalam UUHT), LaksBang PRESSindo, Yogyakarta, hal. 5

4) memerlukan penunjukan oleh undang-undang.⁹⁸

Adapun obyek dari hak tanggungan dalam Pasal 4 ayat (1) UUHT disebutkan bahwa: "Hak atas tanah yang dapat dibebani hak tanggungan adalah hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan." Dalam Penjelasan Pasal 4 ayat (1) UUHT, yang dimaksud dengan hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan adalah hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam UUPA. Hak guna bangunan meliputi hak guna bangunan di atas tanah negara, di atas tanah hak pengelolaan, maupun di atas tanah hak milik. Sebagaimana telah dikemukakan dalam Penjelasan Umum dari UUHT, dua unsur mutlak dari hak atas tanah yang dapat dijadikan obyek tanggungan adalah:

- 1) Hak tersebut sesuai dengan ketentuan yang berlaku wajib didaftar dalam daftar umum, dalam hal ini pada Kantor Pertanahan. Unsur ini berkaitan dengan kedudukan diutamakan (*preferent*) yang diberikan kepada kreditor pemegang hak tanggungan terhadap kreditor lainnya. Untuk itu harus ada catatan mengenai hak tanggungan tersebut pada buku tanah dan Sertipikat hak atas tanah yang dibebaninya, sehingga setiap orang dapat mengetahuinya (asas publisitas), dan

⁹⁸ *Ibid*, hal 56.

2) Hak tersebut menurut sifatnya harus dapat dipindahtangankan, sehingga apabila diperlukan dapat segera direalisasi untuk membayar utang yang dijamin pelunasannya.⁹⁹

Dalam Pasal 4 ayat (2) UUHT disebutkan bahwa selain hak-hak atas tanah sebagaimana dimaksud pada Pasal 4 ayat (1) UUHT, Hak Pakai atas tanah negara yang menurut ketentuan yang berlaku wajib didaftar dan menurut sifatnya dapat dipindahtangankan dapat juga dibebani hak tanggungan.

b. Subyek Hak Tanggungan

Subyek hak tanggungan adalah pemberi hak tanggungan dan pemegang hak tanggungan. Dalam Pasal 8 UUHT disebutkan bahwa pemberi hak tanggungan adalah orang atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek hak tanggungan yang bersangkutan. Kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek hak tanggungan tersebut harus ada pada pemberi hak tanggungan pada saat pendaftaran hak tanggungan dilakukan. Karena lahirnya hak tanggungan adalah pada saat didaftarnya hak tanggungan, maka kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek hak tanggungan diharuskan ada pada pemberi hak tanggungan pada saat

⁹⁹ *Ibid*, hal. 56-57.

pembuatan buku tanah hak tanggungan. Untuk itu harus dibuktikan keabsahan kewenangan tersebut pada saat didaftarnya hak tanggungan yang bersangkutan.¹⁰⁰

Pemberi hak tanggungan bisa debitor sendiri, bisa pihak lain dan bisa juga debitor bersama pihak lain. Pihak lain tersebut bisa pemegang hak atas tanah yang dijadikan jaminan namun juga bisa pemilik bangunan, tanaman dan/atau hasil karya yang ikut dibebani hak tanggungan.¹⁰¹ Dalam Pasal 9 UUHT dinyatakan bahwa pemegang hak tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang.¹⁰²

5. Pembebanan Hak Tanggungan

Proses pembebanan hak tanggungan dilaksanakan melalui dua tahap kegiatan yaitu:¹⁰³

- a. Tahap pemberian hak tanggungan, dengan dibuatnya APHT oleh PPAT, yang didahului dengan perjanjian utang-piutang yang dijamin;

¹⁰⁰ *Ibid*, hal. 60.

¹⁰¹ *Ibid*, hal 61.

¹⁰² Maria. S.W Sumardjono, 1996, Prinsip Dasar dan Beberapa Isu Di Seputar UndangUndang Hak Tanggungan, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 67

¹⁰³ Adrian Sutedi, 2006, Implikasi Hak Tanggungan Terhadap Pemberian Kredit Oleh Bank dan Penyelesaian Kredit Bermasalah, Cet. 1, Cipta Jaya, Jakarta, (Selanjutnya disebut Andrian Sutedi I) h. 50

- b. Tahap pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan, yang merupakan saat lahirnya hak tanggungan yang dibebankan.¹⁰⁴

Dalam Pasal 10 UUHT ditentukan bahwa: "Pemberian hak tanggungan didahului dengan janji untuk memberikan hak tanggungan sebagai jaminan pelunasan utang tertentu, yang dituangkan di dalam dan merupakan bagian tak terpisahkan dari perjanjian utang-piutang yang bersangkutan atau perjanjian lainnya yang menimbulkan utang tersebut."

Pasal 11 ayat (1) UUHT menyebutkan bahwa di dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan wajib dicantumkan:

- a. Nama dan identitas pemegang dan pemberi hak tanggungan;
- b. Domisili pihak-pihak sebagaimana dimaksud pada huruf a, dan apabila di antara mereka ada yang berdomisili di luar Indonesia, baginya harus pula dicantumkan suatu domisili pilihan di Indonesia, dan dalam hal domisili pilihan itu tidak dicantumkan, kantor PPAT tempat pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan dianggap sebagai domisili yang dipilih;
- c. Penunjukkan secara jelas utang atau utang-utang yang dijamin sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 dan Pasal 10 ayat (1);
- d. Nilai tanggungan;
- e. Uraian yang jelas mengenai obyek hak tanggungan.

¹⁰⁴ *Ibid*, hal 62.

Pemberian hak tanggungan dilakukan dengan pembuatan APHT oleh PPAT sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila obyek hak tanggungan berupa hak atas tanah yang berasal dari konversi hak lama yang telah memenuhi syarat untuk didaftarkan akan tetapi pendaftarannya belum dilakukan pemberian hak tanggungan dilakukan bersamaan dengan permohonan pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan. Dalam pemberian hak tanggungan di hadapan PPAT, wajib dihadiri oleh pemberi hak tanggungan dan penerima hak tanggungan dan disaksikan oleh dua orang saksi.¹⁰⁵

Menurut Pasal 13 UUHT, Pemberian Hak Tanggungan wajib didaftarkan pada Kantor Pertanahan selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan APHT, PPAT wajib mengirimkan APHT yang bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan. Dengan pengiriman oleh PPAT berarti akta dan warkah lain yang diperlukan itu disampaikan ke Kantor Pertanahan melalui petugasnya atau dikirim melalui pos tercatat.

Pendaftaran hak tanggungan dilakukan oleh Kantor Pertanahan dengan membuat buku tanah hak tanggungan dan mencatatnya dalam buku tanah

¹⁰⁵ *Ibid*, hal. 64.

hak atas tanah yang menjadi obyek hak tanggungan serta menyalin catatan tersebut pada Sertipikat hak atas tanah yang bersangkutan.¹⁰⁶

Mengenai tanggal buku-buku hak tanggungan adalah tanggal hari ke tujuh setelah penerimaan secara lengkap suratsurat yang diperlukan bagi pendaftarannya dan jika hari ke tujuh itu jatuh pada hari libur, buku-tanah yang bersangkutan diberi tanggal hari kerja berikutnya. Kepastian tanggal buku-tanah itu dimaksudkan agar pembuatan buku-tanah Hak Tanggungan tidak berlarut-larut sehingga dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan dan mengurangi kepastian hukum. Dengan adanya hari tanggal buku-tanah hak tanggungan, maka hak tanggungan itu lahir, asas publisitas terpenuhi dengan dibuatnya buku-tanah hak tanggungan dan hak tanggungan mengikat kepada pihak ketiga. Dalam hal ini hak atas tanah yang dijadikan jaminan belum berSertipikat, tanah tersebut wajib diSertipikatkan terlebih dahulu sebelum dilakukan pendaftaran hak tanggungan yang bersangkutan. Waktu hari ketujuh yang ditetapkan sebagai tanggal buku-tanah hak tanggungan tersebut dalam hal yang demikian, dihitung sejak selesainya pendaftaran hak atas tanah yang bersangkutan.

6. Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik

¹⁰⁶ I Gede Wiranata, 2004, *Hukum Adat Indonesia, Perkembangannya Dari Masa ke Masa*, Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 224-225

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menerbitkan pelayanan Hak Tanggungan (HT) secara digital atau elektronik. Hal ini diatur dalam “Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik”. Pelayanan HT secara elektronik dikenal dengan Sistem Hak Tanggungan Elektronik (“Sistem HT-el”).¹⁰⁷ Sistem HT-el sebagaimana dimaksud pada “PMATR/BPN No 5 Tahun 2020” merupakan serangkaian proses pelayanan Hak Tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Beberapa jenis layanan yang terdapat di dalam Sistem HT-el ini meliputi pendaftaran Hak Tanggungan, peralihan Hak Tanggungan, perubahan nama kreditor dan penghapusan Hak Tanggungan.

Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis, menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik. Berdasarkan “Pasal 7 ayat (1) PMATR/BPN No. 5 Tahun 2020”, yang dapat menggunakan layanan Sistem HT-el disebut pengguna HT adalah kreditor dan PPAT atau pihak lain yang

¹⁰⁷ Moch. Dani Pratama Huzaini, Kenali Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f27c575eba57/kenali-mekanisme-pendaftaran-hak-tanggungan-secara-elektronik/>, diakses pada tanggal 26 April 2021

ditentukan oleh kementerian. Pada awal sebelum proses penjaminan HT el dilakukan, pengguna harus terlebih dahulu terdaftar pada Sistem HT-el sebagaimana diatur Berdasarkan “PMATR/KBPN No. 5 Tahun 2020”, mekanisme penjaminan Hak Tanggungan dengan Sistem HT el sebagai berikut:

- 1) Kreditor melakukan pengajuan permohonan pelayanan HT elektronik melalui sistem.
- 2) PPAT melengkapi persyaratan permohonan pelayanan HT elektronik.
- 3) Bank selaku Kreditor melakukan pembuatan berkas online pada sistem HT elektronik.
- 4) Permohonan layanan yang telah diterima oleh Sistem HT-el akan diberikan tanda bukti pendaftaran permohonan yang diterbitkan oleh sistem. Bukti pendaftaran permohonan dimaksud paling sedikit memuat antara lain nomor berkas pendaftaran permohonan; tanggal pendaftaran permohonan; nama pemohon; dan kode pembayaran biaya layanan;’
- 5) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Berdasarkan Pasal 12 PMATR/KBPN No. 5 Tahun 2020, layanan Hak Tanggungan dikenakan biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian ATR/BPN RI.

- 6) Setelah mendapatkan bukti pendaftaran permohonan, pemohon melakukan pembayaran biaya melalui bank persepsi paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal pendaftaran permohonan.
- 7) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Dalam hal pembayaran biaya pendaftaran oleh pemohon tidak terkonfirmasi oleh sistem, pemohon dapat melakukan konfirmasi secara langsung ke Kantor Pertanahan atau Layanan Pengaduan. Dalam hal jangka waktu berakhir dan Pemohon tidak melakukan pembayaran maka permohonan dinyatakan batal.
- 8) Pemeriksaan berkas dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk melalui sistem HT elektronik.
- 9) Penerbitan hasil layanan Hak Tanggungan dilakukan pada hari ke-7 (tujuh) setelah pengajuan permohonan terkonfirmasi.
- 10) Sistem HT-el akan menerbitkan hasil layanan hak tanggungan berupa Sertipikat Hak Tanggungan; dan catatan Hak Tanggungan pada buku tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
- 11) Pencatatan Hak Tanggungan pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat dilakukan oleh kreditor dengan cara mencetak catatan yang diterbitkan oleh Sistem HT-el dan melekatkan hasil cetakan catatan tersebut pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun.

7. Sertipikat Hak Tanggungan

Sebagai tanda bukti telah adanya hak tanggungan, kepada pemegang hak tanggungan akan diberikan Sertipikat Hak Tanggungan yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan (Pasal 14 ayat (1) UUHT). Oleh karena Sertipikat Hak Tanggungan merupakan tanda bukti adanya hak tanggungan, maka Sertipikat tersebut membuktikan sesuatu yang pada saat pembuatannya sudah ada, atau dengan perkataan lain, yang menjadi patokan pokok adalah tanggal pendaftaran atau pencatatannya dalam buku tanah hak tanggungan.¹⁰⁸

Menurut Rachmadi Usman tidak tertutup kemungkinan, bahwa adanya hak tanggungan dibuktikan dengan buku tanah hak tanggungan yang tersimpan dalam Kantor Pertanahan. Kata "tanda bukti" dalam Pasal 14 UUHT, tidak harus diartikan sebagai satusatunya alat bukti. Pendaftaran dalam buku tanah mengikat pihak ketiga dan yang mengikat pihak ketiga tentunya apa yang tercatat atau terdaftar dalam buku tanah yang bersangkutan.¹⁰⁹

Mengenai bentuk Sertipikat Hak Tanggungan, diatur lebih lanjut dalam Pasal 1 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996 tentang Bentuk Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan, Akta Pemberian Hak Tanggungan, Buku Tanah Hak

¹⁰⁸ Rachmadi Usman, *Hukum Jaminan Keperdataan*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2008), hal 461.

¹⁰⁹ *Loc. Cit.*

Tanggungannya, dan Sertipikat (seharusnya ditulis Sertipikat), bahwa Sertipikat Hak Tanggungan itu terdiri atas salinan Buku Tanah Hak Tanggungan dan salinan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan, yang dibuat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat dan dijahit menjadi satu dalam sampul dokumen dengan bentuk sebagaimana telah ditetapkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1996.

Menurut Sutan Remy Syahdeini, asas umum produser bertumpuh pada 3 (tiga) landasan hukum administrasi yaitu, asas negara hukum, asas demokrasi, asas instrument. Memperhatikan ketentuan Pasal 1 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, diatas jelas mengatur tentang tujuan pendaftaran tanah yang diatur lebih lanjut dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang memberi penugasan bahwa tujuan pendaftaran tanah.¹¹⁰ UUHT tidak mengatur kapan Sertipikat Hak Tanggungan harus diterbitkan. Karenanya mungkin saja tanggal buku tanah tidak harus sama dengan tanggal pengeluaran Sertipikat Hak Tanggungan.

8. Hapusnya Hak Tanggungan

Berdasarkan Pasal 18 UUHT yang menentukan bahwa:

- a. Hak tanggungan hapus karena hal-hal sebagai berikut :

¹¹⁰ Sutan Remy Syahdeini, 2004, Hak Tanggungan, Asas-Asas, Ketentuan-Ketentuan Pokok dan Masalah Yang Dihadapi Oleh Perbankan, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 383.

- 1) Hapusnya utang yang dijamin dengan hak tanggungan.
- 2) Dilepaskannya hak tanggungan oleh pemegang hak tanggungan.
- 3) Pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan Negeri.
- 4) Hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan.

Sesuai dengan sifat *accessoir* dari hak tanggungan, adanya hak tanggungan tergantung pada adanya piutang yang dijamin pelunasannya. Apabila piutang itu hapus karena pelunasan atau sebab-sebab lain dengan sendirinya hak tanggungan yang bersangkutan menjadi hapus juga. Selain itu, pemegang hak tanggungan dapat melepaskan hak tanggungannya dan hak atas tanah dapat hapus, yang mengakibatkan hapusnya hak tanggungan.

Hak atas tanah dapat hapus antara lain karena hal-hal sebagaimana disebut dalam Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA atau peraturan perundang-undangan lainnya. Dalam Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai yang dijadikan obyek hak tanggungan berakhir jangka waktu berlakunya dan diperpanjang berdasarkan permohonan yang diajukan sebelum berakhirnya jangka waktu tersebut. Hak tanggungan dimaksud tetap melekat pada hak atas tanah yang bersangkutan.

- b. Hapusnya hak tanggungan karena dilepaskan oleh pemegangnya dilakukan dengan pemberian pernyataan tertulis mengenai dilepaskannya hak tanggungan tersebut oleh pemegang hak tanggungan kepada pemberi hak tanggungan.
- c. Hapusnya hak tanggungan karena pembersihan hak tanggungan berdasarkan penetapan peringkat oleh Ketua Pengadilan terjadi karena permohonan pembeli hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan tersebut agar hak atas tanah yang dibelinya itu dibersihkan dari beban hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 19.
- d. Hapusnya hak tanggungan karena hapusnya hak atas tanah yang dibebani hak tanggungan tidak menyebabkan hapusnya utang yang dijamin.

Perlindungan kreditor yang hanya mengandalkan adanya jaminan umum tersebut dirasakan belum memberikan rasa aman bagi kreditor, sehingga dalam praktiknya, penyaluran kredit baik itu berjumlah kecil maupun besar, pihak kreditor (biasanya dan terutama adalah bank) memandang perlu untuk meminta diikatnya suatu jaminan khusus sebagai wujud dari prinsip kehati-hatiannya. Bilamana pihak kreditor adalah bank, maka ketentuan ini tercermin dalam Pasal 8 Undang-Undang Nomor 10 Tahun 1998 Tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 7 Tahun 1992 Tentang Perbankan (selanjutnya disebut UU Perbankan), yang mana ditegaskan dalam pasal tersebut bahwa dalam menyalurkan kredit, bank wajib mempunyai keyakinan berdasarkan analisis

yang mendalam atas itikad dan kemampuan serta kesanggupan debitor mengembalikan hutang (kredit) sebagaimana yang dijanjikan. Sedangkan bilamana kreditor itu adalah pihak nonbank, maka jaminan khusus ini tercermin hanya dari Pasal 1132 BW.¹¹¹

9. Eksekusi Hak Tanggungan

Salah satu ciri hak tanggungan sebagai lembaga hak jaminan atas tanah yang kuat, yaitu mudah dan pasti dalam pelaksanaan eksekusinya. Karenanya hak eksekusi obyek hak tanggungan berada di tangan kreditor (pemegang hak tanggungan).¹¹² Ketentuan dalam Pasal 20 ayat (1) UUHT menyatakan:

Apabila debitor cedera janji, maka berdasarkan:

- a. hak pemegang hak tanggungan pertama untuk menjual obyek hak tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6, atau
- b. titel eksekutorial yang terdapat dalam Sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2), obyek hak tanggungan dijual melalui pelelangan umum menurut tata cara yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan untuk pelunasan piutang pemegang hak tanggungan dengan hak mendahului daripada kreditor-kreditor lainnya.
- c. Sedangkan dalam ayat (2) atas kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan, penjualan obyek hak tanggungan dapat dilaksanakan di bawah tangan, jika dengan demikian itu akan dapat diperoleh harga tertinggi yang menguntungkan semua pihak.

Dari ketentuan dalam Pasal 10 ayat (1) UUHT dapat diketahui, bahwa terdapat 2 (dua) cara atau dasar eksekusi obyek hak tanggungan, yaitu:

¹¹¹ *Ibid*, hal 77-78.

¹¹² Andrian Sutedi, 2010, Hukum Hak Tanggungan, Sinar Grafika, Jakarta, (selanjutnya disebut Andrian Sutedi II) h. 54

- a. berdasarkan parate eksekusi (*parate executie*) sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 UUHT;
- b. berdasarkan titel eksekutorial yang terdapat dalam Sertipikat Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14 ayat (2) UUHT.

Menurut hukum, apabila debitor cedera janji, baik kreditor (pemegang hak tanggungan) maupun kreditor biasa dapat mengajukan permohonan eksekusi kepada pengadilan melalui gugatan perdata. Akan tetapi, kita mengetahui bahwa penyelesaian utang piutang melalui acara tersebut memakan waktu dan biaya, dengan diadakannya lembaga hak tanggungan disediakan cara penyelesaian yang khusus, berupa kemudahan dan pasti dalam pelaksanaannya.¹¹³

Sebagaimana dinyatakan dalam Penjelasan Pasal 20 ayat (1) UUHT, bahwa cara esekusi hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUHT merupakan perwujudan dari kemudahan yang disediakan oleh Undang-Undang Hak Tanggungan bagi para kreditor pemegang hak tanggungan dalam hal harus dilakukan eksekusi. Dalam rangka memberikan kemudahan pelaksanaan eksekusi obyek hak tanggungan kepada kreditor pemegang hak tanggungan diberikan hak atas kekuasaannya sendiri untuk melaksanakan eksekusi hak tanggungan bila debitor cedera janji sebagaimana ditentukan dalam Pasal 6

¹¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, (Jakarta: Djambatan, 1997), hal 410-411.

UUHT. Ketentuan dalam Pasal 6 UUHT memberikan hak kepada kreditor (pemegang hak tanggungan) pertama untuk menjual obyek hak tanggungan atas kekuasaan sendiri melalui pelelangan umum serta mengambil pelunasan piutangnya dari hasil penjualan tersebut bila debitor cedera janji.

Kekuatan eksekutorial sertifikat hak tanggungan yaitu, salah satu fungsi yang paling penting suatu sertifikat hak tanah, adalah pembuktian tentang legalitas atau pengakuan hukum hak atas tanah yang di kuasai dan atau di miliki subyek hukum. Sertifikat yang di berikan kepada subyek hukum tersebut (manusia dan badan-badan hukum yang ditunjuk) adalah yang di maksudkan sebagai alat bukti kepemilikan atau pengesahan hak atas tanah dalam rangka usaha mewujudkan kepastian hukum atas tanah baik subyek maupun obyek.¹¹⁴

Melalui Pasal 6 UUHT, pembuat undang-undang bermaksud untuk memberikan suatu kedudukan yang kuat kepada pemegang hak tanggungan, yaitu dengan memberikan suatu hak yang sangat ampuh, yang disebut parate eksekusi. Karena yang diberikan itu berupa hak, maka dalam hukum berlaku prinsip: terserah kepada pemilik hak akan menggunakannya atau tidak. Tidak ada larangan untuk tidak memanfaatkan hak yang diberikan kepada orang atau pihak tertentu.¹¹⁵

¹¹⁴ J. Satrio, 2010, Hukum Jaminan, hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan, Alumni, Bandung, h. 144

¹¹⁵ J. Satrio, *Janji-janji (Bedingeng) dalam Akta Hipotek dan Hak Tanggungan*, Media Notariat Edisi Januari – Maret, (Jakarta: Ikatan Notaris Indonesia, 2002), hal 36.

Bertalian dengan praktek eksekusi, Angka 9 Penjelasan Umum atas UUHT menyatakan : walaupun secara umum ketentuan tentang eksekusi telah diatur dalam Hukum Acara Perdata yang berlaku, dipandang perlu untuk memasukkan secara khusus ketentuan tentang eksekusi hak tanggungan dalam undang-undang ini, yaitu yang mengatur lembaga *parate executie* sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 Reglemen Indonesia yang Diperbarui (*Het Herzien Indonesisch Reglement*) dan Pasal 258 Reglemen Acara Hukum untuk Daerah Luar Jawa dan Madura (*Reglement tot Regeleing van het Rechtswezen in de Gewesten Buiten Java en Madura*).

Pelaksanaan penjualan obyek hak tanggungan sebagaimana diatur dalam Pasal 20 ayat (2) jo ayat (3) harus dilakukan setelah lewat waktu 1 (satu) bulan sejak diberitahukannya secara tertulis oleh pemberi dan/atau pemegang hak tanggungan kepada pihak-pihak yang berkepentingan dan diumumkan sedikit-dikitnya dalam 2 (dua) surat kabar yang beredar di daerah yang bersangkutan dan/atau media masa setempat, serta tidak ada pihak yang menyatakan keberatan.¹¹⁶

C. Tinjauan Umum tentang Hak Tanggungan Elektronik

1. Dasar Hukum Hak Tanggungan Elektronik

¹¹⁶ Boedi Harsono dan Sudarianto, *Konsepsi Pemikiran tentang UUHT*, (Bandung: Makalah Seminar Nasional, 1996), hal. 17.

Sejak dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertahanan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (“Permen Agraria 9/2019”)/Juncto Nomor 5 Tahun 2020, dikenal istilah Sistem Hak Tanggungan Elektronik (“Sistem HT-el”). Sistem HT-el, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 angka 6 Permen Agraria 9/2019, adalah serangkaian proses pelayanan hak tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi.¹¹⁷

Sebagaimana diatur dalam Pasal 27 Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN RI Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik; bahwa peraturan menteri tersebut mulai berlaku pada tanggal diundangkan, maka PPAT seyogyanya perlu kesiapan dalam pelaksanaan. Kesiapan sebagaimana dimaksud diatas tentunya meliputi beberapa faktor, baik faktor internal maupun faktor eksternal.

Layanan Hak Tanggungan Elektronik yang berdasarkan Permen ATR Nomor 5 Tahun 2020 ini bertujuan untuk memenuhi asas keterbukaan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan. Selain itu juga

¹¹⁷ Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik, <https://www.hukumonline.com/klinik/detail/ulasan/lt5d78bcd61c63c/mekanisme-pendaftaran-hak-tanggungan-secara-elektronik/>, diakses pada tanggal 26 April 2021

untuk meningkatkan pelayanan hak tanggungan yang efektif dan efisien dengan menyesuaikan perkembangan hukum dan teknologi informasi. Objek Hak Tanggungan yang dapat diproses adalah objek Hak Tanggungan sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Output dari layanan Hak Tanggungan Elektronik ini adalah Sertipikat Hak Tanggungan Elektronik bagi pengguna yaitu Kreditor (bisa institusi/Lembaga Keuangan Perbankan, bisa juga Perseorangan) sebagai penerima Hak Tanggungan Elektronik.¹¹⁸

Faktor internal timbul dari dalam sistem administrasi dan manajemen kantor PPAT itu sendiri, sedangkan faktor eksternal berkaitan dengan hubungan jabatan PPAT dengan Kantor Pertanahan, pihak penghadap maupun insitusi lainnya. Meskipun tidak dijelaskan secara eksplisit dalam Pasal 7 ayat 1 bahwa PPAT sebagai salah satu pengguna layanan sistem Hak Tanggungan terintegrasi secara elektronik yang untuk selanjutnya disebut Ht-el. Namun kewenangan PPAT dalam pelaksanaan pendaftaran HT-el jelas disebutkan dalam Pasal 10 yaitu dalam hal permohonan layanan berupa pendaftaran Hak Tanggungan, persyaratan permohonan yang berupa APHT disampaikan oleh PPAT dalam bentuk Dokumen Elektronik. PPAT diharuskan terdaftar dalam

¹¹⁸ Sari, I. G. A. D., Wairocana, I. G. N., & Resen, M. G. S. K. (2018). Kewenangan Notaris Dan PPAT Dalam Proses Pemberian Hak Guna Bangunan Atas Tanah Hak Milik. *Acta Comitatus: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 3(1), hal. 41-58.

Aplikasi Mitra Kerja yaitu aplikasi yang digunakan sebagai mitra kerja dari Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.

Sistem administrasi dan manajemen Kantor PPAT harus pula melakukan kesiapan dengan didukung oleh elektronik/teknologi yang memadai seperti *scanner*, jaringan internet maupun komputer. Pasal 20 ayat 2 mensyaratkan bahwa kebenaran materiil dokumen yang menjadi dasar hasil layanan sistem HT-el bukan merupakan tanggung jawab Kantor Pertanahan.¹¹⁹ Hal tersebut sebagaimana pula yang hanya memiliki tanggung jawab atas formalitas dari suatu akta otentik dan tidak memiliki tanggung jawab atas materi dari isi akta otentik itu kecuali pada relaas akta. hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban apabila terbukti melakukan pelanggaran administrasi, perdata dan pidana.¹²⁰

Aturan lainnya yaitu Pasal 9 ayat 5 bahwa persyaratan berupa Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun harus atas nama debitor. Sementara dalam penerapan di lapangan baik di Bank Konvensional/Bank Perkreditan Rakyat tidak selalu pemegang hak/pemilik sertipikat selaku debitor atas pembebanan Hak Tanggungan. Hal tersebut

¹¹⁹ Erwin, Muhamad. (2012). *Filsafat Hukum Refleksi Kritis Terhadap Hukum*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada

¹²⁰ Jaya, I Wayan Paramarta., Widhiyanti, Hanif Nur., Endah, Siti Noer, *Pertanggungjawaban Berkenaan Dengan Kebenaran Substansi Akta Otentik*, Jurnal *Rechtidee*, Desember 2017, hlm. 284.

terjadi karena dalam praktik di lapangan diperbolehkan adanya Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT) yang tidak memuat kuasa substitusi yang digunakan oleh debitor atas persetujuan pemegang hak/pemilik sertipikat.

Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) dan (2) Permen Agraria 9/2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020 bahwa pelaksanaan Sistem HT-el ini diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan secara bertahap menyesuaikan dengan kesiapan data pendukung. Jenis layanan Hak Tanggungan yang dapat diajukan melalui Sistem HT-el salah satunya adalah pendaftaran hak tanggungan sebagaimana yang Anda tanyakan. Selain itu, sistem ini juga melayani peralihan Hak Tanggungan, perubahan nama kreditor dan penghapusan Hak Tanggungan.

2. Hak Tanggungan Elektronik

Memasuki era digital, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah memunculkan layanan pertanahan secara elektronik diantaranya mengenai pelayanan hak tanggungan secara digital atau elektronik. Hal ini ditandai dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik (Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020). Pelayanan hak tanggungan secara elektronik dikenal juga dengan istilah

Sistem HT-el).¹²¹ Sistem HT-elt sebagaimana dimaksud pada Permen ATR/BPN 9/2019/ Juncto Nomor 5 Tahun 2020 merupakan serangkaian proses pelayanan hak tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi.¹²² Untuk penyelenggaraan Sistem HT-el saat ini masih terbatas dan diselenggarakan secara bertahap menyesuaikan kesiapan data pendukung yang ada.

Dengan layanan serentak secara Nasional yang berlaku sejak 8 Juli 2020 maka dapat diperbandingkan pelayanan Hak Tanggungan Elektronik dengan pelayanan Hak Tanggungan Konvensional bagi penggunanya (PPAT dan Kreditor) sebagai berikut: pada Hak Tanggungan Konvensional Kreditor memberikan kuasa pada PPAT, menitipkan biaya pendaftaran HT, menerima sertipikat dari PPAT, menerima sertipikat HT setelah hari ke tujuh, produk sertipikat HT analog dalam media Kertas, dan menerima Sertipikat Hak Atas Tanah yang sudah diberikan catatan pembebanan dari PPAT. Pada pelayanan Hak Tanggungan Elektronik PPAT mendaftarkan akta ke BPN, menyerahkan

¹²¹ Andri Frandoni, *Hak Tanggungan Secara Elektronik*, <https://www.kennywiston.com/hak-tanggungan-secara-elektronik/>, diakses pada tanggal 25 April 2021

¹²² Jaya, I Wayan Paramarta., Widhiyanti, Hanif Nur., Endah, Siti Noer, *Pertanggungjawaban Notaris Berkenaan Dengan Kebenaran Substansi Akta Otentik*, Jurnal Rehtidee, Desember 2017, hal. 284.

salinan akta dan sertipikat Tanah kepada Bank, sedangkan Bank membuat berkas permohonan secara elektronik (tanpa perlu datang ke BPN), membayar biaya pendaftaran, menerima sertipikat HT Elektronik pada hari ke tujuh, produk sertipikat HT berupa file PDF dengan tanda tangan digital selanjutnya Kreditor mencetak dan melekatkan catatan pendaftaran pada sertipikat Hak Atas Tanah yang menjadi objek jaminan.¹²³

Adapun jenis layanan yang terdapat di dalam HT-el ini meliputi pendaftaran Hak Tanggungan, peralihan Hak Tanggungan, perubahan nama kreditor dan penghapusan hak tanggungan. Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 ayat (1) Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020, yang dapat menggunakan layanan Sistem HT-el adalah sebagai berikut:

1. Perseorangan/badan hukum selaku kreditor sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai Hak Tanggungan dan
2. Aparatur Sipil Negara Kementrian yang bertugas melayani Hak Tanggungan.

Selanjutnya, untuk dapat menggunakan Sistem HT-el, pengguna harus lebih dahulu terdaftar pada Sistem HT-el dengan persyaratan dan ketentuan

¹²³ Sri Soedewi Masjchoen Sofwan, *Hukum Jaminan di Indonesia, pokok-pokok Hukum Jaminan dan Jaminan Perorangan*, (Yogyakarta: C.V Bina Usaha, 1980), hal. 37.

sebagaimana diatur dalam Permen ATR/BPN No. 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020.

3. Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah menerbitkan pelayanan Hak Tanggungan (HT) secara digital atau elektronik. Hal ini diatur dalam “Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2020 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik”.¹²⁴ Pelayanan HT secara elektronik dikenal dengan Sistem Hak Tanggungan Elektronik (“Sistem HT-el”). Sistem HT-el sebagaimana dimaksud pada “PMATR/BPN No 5 Tahun 2020” merupakan serangkaian proses pelayanan Hak Tanggungan dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah yang diselenggarakan melalui sistem elektronik yang terintegrasi. Beberapa jenis layanan yang terdapat di dalam Sistem HT-el ini meliputi pendaftaran Hak Tanggungan, peralihan Hak Tanggungan, perubahan nama kreditor dan penghapusan Hak Tanggungan.

Sistem Elektronik adalah serangkaian perangkat dan prosedur elektronik yang berfungsi mempersiapkan, mengumpulkan, mengolah, menganalisis,

¹²⁴ Moch. Dani Pratama Huzaini, Kenali Mekanisme Pendaftaran Hak Tanggungan Secara Elektronik, <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt5f27c575eba57/kenali-mekanisme-pendaftaran-hak-tanggungan-secara-elektronik/>, diakses pada tanggal 26 April 2021

menyimpan, menampilkan, mengumumkan, mengirimkan, dan/atau menyebarkan informasi elektronik. Berdasarkan “Pasal 7 ayat (1) PMATR/BPN No. 5 Tahun 2020”, yang dapat menggunakan layanan Sistem HT-el disebut pengguna HT adalah kreditor dan PPAT atau pihak lain yang ditentukan oleh kementerian. Pada awal sebelum proses penjaminan HT el dilakukan, pengguna harus terlebih dahulu terdaftar pada Sistem HT-el sebagaimana diatur Berdasarkan “PMATR/KBPN No. 5 Tahun 2020”, mekanisme penjaminan Hak Tanggungan dengan Sistem HT-el sebagai berikut:

- 1) Kreditor melakukan pengajuan permohonan pelayanan HT elektronik melalui sistem.
- 2) PPAT melengkapi persyaratan permohonan pelayanan HT elektronik.
- 3) Bank selaku Kreditor melakukan pembuatan berkas online pada sistem HT elektronik.
- 4) Permohonan layanan yang telah diterima oleh Sistem HT-el akan diberikan tanda bukti pendaftaran permohonan yang diterbitkan oleh sistem. Bukti pendaftaran permohonan dimaksud paling sedikit memuat antara lain nomor berkas pendaftaran permohonan; tanggal pendaftaran permohonan; nama pemohon; dan kode pembayaran biaya layanan;
- 5) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran

permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Berdasarkan Pasal 12 PMATR/KBPN No. 5 Tahun 2020, layanan Hak Tanggungan dikenakan biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian ATR/BPN RI.

- 6) Setelah mendapatkan bukti pendaftaran permohonan, pemohon melakukan pembayaran biaya melalui bank persepsi paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal pendaftaran permohonan.
- 7) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Dalam hal pembayaran biaya pendaftaran oleh pemohon tidak terkonfirmasi oleh sistem, pemohon dapat melakukan konfirmasi secara langsung ke Kantor Pertanahan atau Layanan Pengaduan. Dalam hal jangka waktu berakhir dan Pemohon tidak melakukan pembayaran maka permohonan dinyatakan batal.
- 8) Pemeriksaan berkas dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan atau Pejabat yang ditunjuk melalui sistem HT elektronik.
- 9) Penerbitan hasil layanan Hak Tanggungan dilakukan pada hari ke-7 (tujuh) setelah pengajuan permohonan terkonfirmasi.
- 10) Sistem HT-el akan menerbitkan hasil layanan hak tanggungan berupa Sertipikat Hak Tanggungan; dan catatan Hak Tanggungan pada buku tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pencatatan Hak Tanggungan pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat dilakukan oleh kreditor dengan cara mencetak catatan yang diterbitkan oleh Sistem HT-el dan melekatkan hasil cetakan catatan tersebut pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun.

D. Tinjauan Umum Tentang Akta Sebagai Alat Bukti

1. Pengertian Pembuktian

Hukum pembuktian adalah bagian dari hukum acara. perdata. Hukum Pembuktian dalam KUH Perdata yang diatur dalam buku keempat di dalamnya mengandung segala aturan-aturan pokok pembuktian dalam bidang hubungan keperdataan.¹²⁵

Pengertian dari pembuktian tidak disebutkan secara khusus dalam peraturan perundang-undangan, namun terdapat dalam ketentuan Pasal Pasal dalam KUHPerdata dan HIR/R.B.g Pasal-Pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 1865 KUHPerdata, menjelaskan :

“Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut”.

¹²⁵ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Tanah*, (Yogyakarta : Arloka, 2003), hlm 130

Kemudian Pasal 163 H.I.R. menyatakan :

“Barang siapa, yang mengatakan ia mempunyai hak, atau ia menyebutkan suatu perbuatan untuk menguatkan haknya itu, atau untuk membantah hak orang lain, maka orang itu harus membuktikan adanya hak itu atau adanya kejadian itu”.

Berdasarkan Pasal-Pasal tersebut di atas berarti setiap orang yang mengakui mempunyai suatu hak atau menyebutkan suatu peristiwa atau membantah adanya hak atau peristiwa tersebut, menjadi kewajiban baginya untuk membuktikan di muka pengadilan. Akan tetapi, tidaklah semua hak atau peristiwa yang dikemukakan itu harus dibuktikan, dalam hal pihak tergugat mengetahui kebenaran dari pada suatu peristiwa atau hak yang dikemukakan penggugat, maka dalam hal ini tidak lagi diperlukan adanya suatu pembuktian. Sedangkan Pembuktian itu sendiri menurut Bambang Waluyo merupakan :¹²⁶

”suatu proses bagaimana alat-alat bukti tersebut dipergunakan, diajukan ataupun dipertahankan sesuai hukum acara yang berlaku.

Lebih lanjut menurut Martiman Prodjohamidjojo sebagaimana yang dikutip oleh Hari Sasangka dan Lily Rosita berpendapat bahwa mengemukakan ”membuktikan” mengandung maksud dan usaha untuk menyatakan kebenaran

¹²⁶ Bambang Waluyo, *Sistem Pembuktian Dalam Peradilan Indonesia*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1996), hlm 3

atas sesuatu peristiwa sehingga dapat diterima akal terhadap kebenaran peristiwa tersebut.¹²⁷

Dalam hukum pembuktian terdapat beberapa beberapa teori tentang beban pembuktian yang dapat dipergunakan sebagai pedoman, antara lain yaitu

.¹²⁸

1. Teori pembuktian yang bersifat menguatkan belaka (*bloot affirmatief*) yaitu : 'Bagi siapa yang mengemukakan sesuatu harus membuktikan dan bukan yang mengingkari atau menyangkalnya';
2. Teori subyektif yang menyatakan bahwa suatu proses perdata merupakan pelaksanaan hukum subyektif atau bertujuan mempertahankan hukum subyektif yang berarti bahwa siapa yang mengemukakan atau mengaku mempunyai hak harus membuktikan;
3. Teori obyektif yang menyatakan bahwa mengajukan gugatan berarti penggugat meminta pengadilan agar hakim menerapkan ketentuan-ketentuan hukum obyektif terhadap peristiwa-peristiwa yang diajukan. Oleh karena itu penggugat harus membuktikan dan hakim tugasnya menerapkan hukum obyektif pada peristiwa tersebut;
4. Teori publik yang memberikan wewenang yang lebih luas pada hakim untuk mencari kebenaran dengan mengutamakan kepentingan publik.

Menurut ketentuan Pasal 183 KUHAP menyatakan bahwa :

“hakim tidak boleh menjatuhkan pidana kepada seseorang kecuali apabila sekurang-kurangnya dua alat bukti yang sah ia memperoleh keyakinan bahwa suatu tindak pidana benar-benar terjadi dan bahwa terdakwa yang bersalah melakukannya.”

¹²⁷ Hari Sasangka dan Lily Rosita, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Pidana*, (Surabaya : Sinar Wijaya, 1996), hlm. 7

¹²⁸ Martiman Prodjohamidjojo, *Hukum Pembuktian Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pradnya Paramita, 1997), hlm 42. Lihat juga A. Pitlo, *Pembuktian dan Daluarsa Menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda*, (Jakarta : Intermasa, 1978), hlm 45

Ketentuan ini adalah untuk menjamin tegaknya kebenaran, kadilan dan kepastian hukum bagi seseorang. Selain itu alat bukti harus dapat menyakinkan hakim (*notoir feit*) “*negatief wettelijk bewijs theorie*”. Dalam persidangan satu bukti sudah cukup dengan catatan bahwa bukti tersebut dapat menyakinkan hakim dalam mengambil keputusan.

Alat bukti yang dimaksud di sini adalah sesuai dengan Pasal 184 KUHAP ayat (1), yaitu :

- ii. Keterangan Saksi;
- iii. Keterangan Ahli;
- iv. Surat;
- v. Petunjuk;
- vi. Keterangan Terdakwa atau Pengakuan Terdakwa.

Keterangan saksi sebagai alat bukti ialah apa yang saksi nyatakan di sidang pengadilan.

Dalam keterangan saksi ini harus diperhatikan :

1. persesuaian antara keterangan saksi satu dengan yang lain;
2. persesuaian antara keterangan saksi dengan alat bukti;
3. Alasan yang dipergunakan oleh saksi untuk memberi keterangan yang tertentu.

4. Cara hidup dan kesusilaan saksi serta segala sesuatu yang apada umumnya dapat mempengaruhi dapat tidaknya keterangan itu dipercaya.

Sedangkan keterangan ahli ialah apa yang seorang ahli nyatakan dalam sidang pengadilan yang sebelumnya diambil sumpah terlebih dahulu. Adapun yang di maksud surat di sini adalah Berita Acara (BAP) dan surat lain yang berbentuk surat resmi.

Petunjuk adalah perbuatan, kejadian atau keadaan, yang karena persesuaiannya, baik antara satu dengan yanglain, maupun dengan tindak pidana itu sendiri, menandakan telah terjadinya suatu tindak pidana dan siapa pelakunya. Petunjuk dapat diperoleh dari :¹²⁹

- a. Keterangan saksi;
- b. Surat;
- c. Keterangan terdakwa.

Keterangan terdakwa ialah apa yang terdakwa nyatakan dalam persidangan tentang perbuatan yang ia lakukan “pengakuan” atau yang ia ketahui sendiri atau alami sendiri.

2. Jenis-Jenis Alat Bukti

¹²⁹ <http://saifudiendjsh.blogspot.com/2008/06/pembuktian-dalam-hukum-pidana.html>, akses internet tanggal 26 Mei 2024

Sehubungan dengan hukum pembuktian, maka untuk keperluan suatu pembuktian, diperlukan alat bukti. Menurut ketentuan Pasal 1866 KUH Perdata menyatakan bahwa :

Alat pembuktian meliputi : bukti tertulis; bukti saksi; persangkaan; pengakuan; sumpah.

3. Akta Otentik Sebagai Alat Bukti

Pada dasarnya akta otentik adalah suatu akta yang dibuat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan oleh atau di hadapan seorang pegawai umum yang berwenang membuat surat itu dengan maksud untuk digunakan sebagai alat bukti. Maksud dari pegawai umum di sini adalah Hakim, Notaris, Panitera, Jurusita, Pegawai Catatan Sipil, Camat.

Apabila dilihat dari pengertian dari akta otentik itu sendiri, dapat disimpulkan bahwa otentik atau tidaknya suatu akta tidak cukup apabila akta itu dibuat oleh atau dihadapkan pegawai umum, tetapi juga cara pembuatannya harus menurut ketentuan yang terdapat dalam Peraturan Perundang-undangan. Suatu akta yang dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang dan tanpa adanya kemampuan untuk membuatnya atau tidak memenuhi syarat-syarat tertentu, tidak dianggap sebagai akta otentik tetapi mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan.

Dari penjelasan di atas, dapat disimpulkan bahwa suatu akta otentik pada dasarnya mengandung 3 (tiga) macam kekuatan pembuktian, yaitu :¹³⁰

- a) Kekutan pembuktian formil, yang berarti membuktikan antara para pihak bahwa mereka telah menerangkan apa yang ditulis dalam akta tersebut
- b) Kekuatan pembuktian materiil, yang berarti membuktikan antara para pihak, bahwa benar peristiwa yang tersebut dalam akta tersebut telah terjadi.

Kekuatan pembuktian keluar, yang berarti disamping sebagai pembuktian antara mereka juga terdapat pihak ketiga di mana pada tanggal, bulan, dan tahun yang tersebut dalam tersebut telah menghadap kepada pegawai menerangkan apa yang terdapat dalam akta tersebut.



¹³⁰ Subekti, *Pembuktian dan Daluwarsa*, (Jakarta : Intermasa, 1986), hlm 68

BAB III

**PENGAWASAN DAN PEMBINAAN SERTA PERLINDUNGAN TERHADAP
PROFESI PPAT DALAM MENJALANKAN TUGAS DAN JABATANNYA
AGAR TERCAPAI PERLINDUNGAN HUKUM**

**A. Lembaga yang Berwenang Dalam Melakukan Pengawasan Terhadap Profesi
PPAT**

Berdasarkan sudut pandang fungsi manajemen, pengawasan merupakan salah satu fungsi yang sangat penting dalam pencapaian tujuan manajemen itu sendiri. Fungsi manajemen lainnya seperti perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan tidak akan dapat berjalan dengan baik apabila fungsi pengawasan ini tidak dilakukan dengan baik. Demikian pula halnya dengan fungsi evaluasi terhadap pencapaian tujuan manajemen akan berhasil baik apabila fungsi pengawasan telah dilakukan dengan baik.

Dalam kehidupan sehari-hari baik kalangan masyarakat maupun di lingkungan perusahaan swasta maupun pemerintahan makna pengawasan ini agaknya tidak terlalu sulit untuk di pahami. Akan tetapi untuk memberi batasan tentang pengawasan ini masih sulit untuk di berikan. Bagi para ahli manajemen, tidak mudah untuk memberikan defenisi tentang pengawasan, karena masing-masing memberikan defenisi tersendiri sesuai dengan bidang yang di pelajari oleh

ahli tersebut. Berikut ini Penulis akan mengambil beberapa pendapat dari beberapa sarjana.

Dalam kamus bahasa Indonesia istilah “Pengawasan berasal dari kata awas yang artinya memperhatikan baik-baik, dalam arti melihat sesuatu dengan cermat dan seksama, tidak ada lagi kegiatan kecuali memberi laporan berdasarkan kenyataan yang sebenarnya dari apa yang di awasi”.¹³¹ Menurut seminar ICW pertanggal 30 Agustus 1970 mendefenisikan bahwa “Pengawasan sebagai suatu kegiatan untuk memperoleh kepastian apakah suatu pelaksanaan pekerjaan / kegiatan itu dilaksanakan sesuai dengan rencana, aturan-aturan dan tujuan yang telah ditetapkan”.

Jika memperhatikan lebih jauh, yang menjadi pokok permasalahan dari pengawasan yang dimaksud adalah, suatu rencana yang telah di gariskan terlebih dahulu apakah sudah di laksanakan sesuai dengan rencana semula dan apakah tujuannya telah tercapai. Sebagai bahan perbandingan diambil beberapa pendapat para sarjana di bawah ini antara lain:

Menurut Prayudi: “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan pekerjaan apa yang di jalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan atau diperhatikan”.¹³² Menurut Saiful Anwar,

¹³¹ Sujanto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1986, hlm. 2

¹³² Prayudi, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1981, hlm. 80

pengawasan atau kontrol terhadap tindakan aparat pemerintah diperlukan agar pelaksanaan tugas yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuan dan terhindar dari penyimpangan-penyimpangan.¹³³

Menurut M. Manullang mengatakan bahwa : “Pengawasan adalah suatu proses untuk menetapkan suatu pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, menilainya dan mengoreksi bila perlu dengan maksud supaya pelaksanaan pekerjaan sesuai dengan rencana semula”¹³⁴ Dilain pihak menurut Sarwoto yang dikutip oleh Sujanto memberikan batasan :”Pengawasan adalah kegiatan manager yang mengusahakan agar pekerjaan-pekerjaan terlaksana sesuai dengan rencana yang ditetapkan atau hasil yang dikehendaki”¹³⁵

Menurut Harold Koonz,dkk, yang dikutip oleh John Salinderho mengatakan bahwa pengawasan adalah :

Pengukuran dan pembedaan terhadap kegiatan para bawahan untuk menjamin bahwa apa yang terlaksana itu cocok dengan rencana. Jadi pengawasan itu mengukur pelaksanaan dibandingkan dengan cita-cita dan rencana, memperlihatkan dimana ada penyimpangan yang negatif dan dengan menggerakkan tindakan-tindakan untuk memperbaiki

¹³³ Saiful Anwar., *Sendi-Sendi Hukum Administrasi Negara*, Glora Madani Press, 2004, hlm.127

¹³⁴ M.Manullang, *Dasar-Dasar Manajemen*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 1995, hlm.18.

¹³⁵ Sujanto, *Op.Cit.*, hlm.13

penyimpangan-penyimpangan, membantu menjamin tercapainya rencana-rencana.¹³⁶

Dari beberapa defenisi yang di kemukakan di atas dapat di tarik kesimpulan bahwa:

1. Pengawasan adalah merupakan proses kegiatan yang terus-menerus di laksanakan untuk mengetahui pekerjaan apa yang sudah dilaksanakan, kemudian di adakan penilaian serta mengoreksi apakah pelaksanaannya sesuai dengan semestinya atau tidak.
2. Selain itu Pengawasan adalah suatu penilaian yang merupakan suatu proses pengukuran dan perbandingan dari hasil-hasil pekerjaan yang nyata telah di capai dengan hasil-hasil yang seharusnya di capai. Dengan kata lain, hasil pengawasan harus dapat menunjukkan sampai di mana terdapat kecocokan atau ketidakcocokan serta mengevaluasi sebab-sebabnya.

Akan tetapi kalau di terjemahkan begitu saja istilah *controlling* dari bahasa Inggris, maka pengertiannya lebih luas dari pengawasan yaitu dapat diartikan sebagai pengendalian, padahal kedua istilah ini berbeda karena dalam pengendalian terdapat unsur korektif. Istilah pengendalian berasal dari kata kendali yang berarti mengekang atau ada yang mengendalikan. Jadi berbeda dengan istilah pengawasan, produk langsung kegiatan pengawasan adalah

¹³⁶ Jhon Salindeho, *Tata Laksana Dalam Manajemen*, Sinar Grafika, Jakarta, 1998, hlm.39.

untuk mengetahui sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada objek yang di kendalikan.

Dalam pengendalian kewenangan untuk mengadakan tindakan korektif itu sudah terkandung di dalamnya, sedangkan dalam pengertian pengawasan tindakan korektif itu merupakan proses lanjutan. Pengendalian adalah pengawasan ditambah tindakan korektif. Sedangkan pengawasan adalah pengendalian tanpa tindakan korektif. Namun sekarang ini pengawasan telah mencakup kegiatan pengendalian, pemeriksaan, dan penilaian terhadap kegiatan.

Menurut Prayudi, dalam mencapai pelaksanaan pengawasan terhadap beberapa asas antara lain :

1. Asas tercapainya tujuan, ditunjukan ke arah tercapainya tujuan yaitu dengan mengadakan perbaikan untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan atau deviasi perencanaan.
2. Asas efisiensi, yaitu sedapat mungkin menghindari deviasi dari perencanaan sehingga tidak menimbulkan hal-hal lain diluar dugaan.
3. Asas tanggung jawab, asas ini dapat dilaksanakan apabila pelaksana bertanggung jawab penuh terhadap pelaksana perencanaan.
4. Asas pengawasan terhadap masa depan, maksud dari asas ini adalah pencegahan penyimpangan perencanaan yang akan terjadi baik di waktu sekarang maupun di masa yang akan datang.

5. Asas langsung, adalah mengusahakan agar pelaksana juga melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan kegiatan.
6. Asas refleksi perencanaan, bahwa harus mencerminkan karakter dan susunan perencanaan.
7. Asas penyesuaian dengan organisasi, bahwa pengawasan dilakukan sesuai dengan struktur organisasi dan kewenangan masing-masing.
8. Asas individual, bahwa pengawasan harus sesuai kebutuhan dan ditujukan sesuai dengan tingkat dan tugas pelaksana.
9. Asas standar, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan standar yang tepat, yang akan digunakan sebagai tolak ukur pelaksanaan dan tujuan.
10. Asas pengawasan terhadap strategis, bahwa pengawasan yang efektif dan efisien memerlukan adanya perhatian yang ditujukan terhadap faktor-faktor yang strategis.
11. Asas kekecualiaan, bahwa efisiensi dalam pengawasan membutuhkan perhatian yang di tujukan terhadap faktor kekecualian yang dapat terjadi dalam keadaan tertentu, ketika situasi berubah atau tidak sama.
12. Asas pengendalian fleksibel bahwa pengawasan harus untuk menghindarkan kegagalan pelaksanaan perencanaan.
13. Asas peninjauan kembali, bahwa pengawasan harus selalu ditinjau, agar sistim yang digunakan berguna untuk mencapai tujuan.

14. Asas tindakan, bahwa pengawasan dapat dilakukan apabila ada ukuran – ukuran untuk mengoreksi penyimpangan-penyimpangan rencana, organisasi dan pelaksanaan.¹³⁷

Oleh karena pengawasan tersebut mempunyai sifat menyeluruh dan luas, maka dalam pelaksanaannya diperlukan prinsip-prinsip pengawasan yang dapat dipatuhi dan dijalankan, adapun prinsip-prinsip pengawasan itu adalah sebagai berikut :

1. Objektif dan menghasilkan data. Artinya pengawasan harus bersifat objektif dan harus dapat menemukan fakta-fakta tentang pelaksanaan pekerjaan dan berbagai faktor yang mempengaruhinya.
2. Berpangkal tolak dari keputusan pimpinan. Artinya untuk dapat mengetahui dan menilai ada tidaknya kesalahan-kesalahan dan penyimpangan, pengawasan harus bertolak pangkal dari keputusan pimpinan yang tercermin dalam:
 - a. Tujuan yang ditetapkan;
 - b. Rencana kerja yang telah ditentukan;
 - c. Kebijakan dan pedoman kerja yang telah digariskan;
 - d. Perintah yang telah diberikan e. Peraturan-peraturan yang telah ditetapkan.

¹³⁷ Prayudi, *Op.Cit*, hlm. 86-87

3. Preventif. Artinya bahwa pengawasan tersebut adalah untuk menjamin tercapainya tujuan yang telah ditetapkan, yang harus efisien dan efektif, maka pengawasan harus bersifat mencegah jangan sampai terjadi kesalahan-kesalahan berkembangnya dan terulangnya kesalahan-kesalahan.
4. Bukan tujuan tetapi sarana. Artinya pengawasan tersebut hendaknya tidak dijadikan tujuan tetapi sarana untuk menjamin dan meningkatkan efisiensi dan efektifitas pencapaian tujuan organisasi.
5. Efisiensi. Artinya pengawasan haruslah dilakukan secara efisien, bukan justru menghambat efisiensi pelaksanaan kerja.
6. Apa yang salah. Artinya pengawasan haruslah dilakukan bukanlah semata-mata mencari siapa yang salah, tetapi apa yang salah, bagaimana timbulnya dan sifat kesalahan itu.
7. Membimbing dan mendidik. Artinya “pengawasan harus bersifat membimbing dan mendidik agar pelaksana dapat meningkatkan kemampuan untuk melakukan tugas-tugas yang ditetapkan.”¹³⁸

Pengawasan adalah sebagai suatu proses untuk mengetahui pekerjaan yang telah dilaksanakan kemudian dikoreksi pelaksanaan pekerjaan tersebut agar sesuai dengan yang semestinya atau yang telah ditetapkan.

¹³⁸ Ibid, hal. 75

Pengawasan yang dilakukan adalah bermaksud untuk mendukung kelancaran pelaksanaan kegiatan sehingga dapat terwujud daya guna, hasil guna, dan tepat guna sesuai rencana dan sejalan dengan itu, untuk mencegah secara dini kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan. Dengan demikian pada prinsipnya pengawasan itu sangat penting dalam pelaksanaan pekerjaan, sehingga pengawasan itu diadakan dengan maksud:

1. Mengetahui lancar atau tidaknya pekerjaan tersebut sesuai dengan yang telah direncanakan.
2. Memperbaiki kesalahan-kesalahan yang dibuat dengan melihat kelemahan-kelemahan, kesulitan-kesulitan dan kegagalan-kegagalan dan mengadakan pencegahan agar tidak terulang kembali kesalahan-kesalahan yang sama atau timbulnya kesalahan baru.
3. Mengetahui apakah penggunaan fasilitas pendukung kegiatan telah sesuai dengan rencana atau terarah pada pasaran.
4. Mengetahui hasil pekerjaan dibandingkan dengan yang telah ditetapkan dalam perencanaan semula.
5. Mengetahui apakah segala sesuatu berjalan efisien dan dapatkah diadakan perbaikan-perbaikan lebih lanjut sehingga mendapatkan efisiensi yang besar.

Sedangkan tujuan pengawasan akan tercapai apabila hasil-hasil pengawasan maupun memperluas dasar untuk pengambilan keputusan setiap pimpinan. Hasil

pengawasan juga dapat digunakan sebagai dasar untuk penyempurnaan rencana kegiatan rutin dan rencana berikutnya.

Berdasarkan uraian di atas dapatlah kita ambil kesimpulan bahwa pada dasarnya pengawasan bertujuan untuk mengoreksi kesalahan-kesalahan yang terjadi nantinya dapat digunakan sebagai pedoman untuk mengambil kebijakan guna mencapai sasaran yang optimal. Selanjutnya pengawasan itu secara langsung juga bertujuan untuk:

1. Menjamin ketepatan pelaksanaan sesuai dengan rencana, kebijakan dan peringkat.
2. Menertibkan koordinasi kegiatan-kegiatan.
3. Mencegah pemborosan dan penyelewengan.
4. Menjamin terwujudnya kepuasan masyarakat atas jasa yang dihasilkan.
5. Membina kepercayaan masyarakat terhadap kepemimpinan organisasi.

Mengacu pada keseluruhan pendapat di atas dapat dilihat adanya persamaan pandangan yakni dalam hal tujuan dilakukannya kegiatan pengawasan, yaitu agar semua pekerjaan/kegiatan yang diawasi dilaksanakan sesuai dengan rencana. Rencana dalam hal ini adalah suatu tolok ukur apakah suatu pekerjaan/kegiatan sesuai atau tidak dan yang menjadi alat ukurnya bukan hanya rencana tetapi juga kebijaksanaan, strategi, keputusan dan program kerja. Pengawasan juga berarti suatu usaha atau kegiatan penilaian terhadap suatu

kenyataan yang sebenarnya, mengenai pelaksanaan tugas atau kegiatan apakah sesuai dengan rencana atau tidak.

Berbicara tentang arti pengawasan dalam hukum administrasi negara maka hal ini sangat erat kaitannya dengan peranan aparatur pemerintah sebagai penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintah dan pembangunan. Tugas umum aparatur pemerintah dan tugas pembangunan hanya dapat dipisahkan, akan tetapi tidak dapat dibedakan satu samalain. Aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pemerintahan juga sekaligus melaksanakan tugas pembangunan, demikian juga halnya aparatur pemerintah dalam melaksanakan tugas pembangunan bersamaan juga melaksanakan tugas pemerintahan.

Seiring dengan konsep Negara Hukum Modern yang berorientasi pada kesejahteraan rakyat, pemerintah juga dilekati dengan kewenangan bebas (*freis ermessen*) yang jika dituangkan dalam bentuk tertulis akan menjadi kebijaksanaan. Jadi agar kebijaksanaan dapat terlaksana dengan baik maka pengawasan penting dilakukan untuk mewujudkan fungsi dari Negara hukum modern yang menjunjung tinggi kesejahteraan rakyat.

Pengawasan menurut pernyataan seorang ilmuwan bernama Lord Acton ada karena yang mengatakan bahwa setiap kekuasaan sekecil apapun cenderung untuk disalahgunakan, jaminan agar bangsa terhindar dari keadaan Negara yang menjurus ke arah dictator tanpa batas. Seperti halnya pada kekuasaan Adolf Hitler

, pada masa itu fungsi pengawasan sama sekali tidak diterapkan, sehingga kekuasaan sewenang-wenang di lakukan oleh sang penguasa.

Sementara pengawasan itu dilakukan karena banyaknya penyimpangan dan penyelewengan yang terjadi di kalangan petinggi birokrasi. Pengawasan dilakukan untuk proses dalam menetapkan ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan kinerja yang telah ditetapkan tersebut. *Controlling is the process of measuring performance and taking action to ensure desired results.*

Pengawasan diadakan untuk proses memastikan bahwa segala aktifitas yang terlaksana sesuai dengan apa yang telah direncanakan . *The process of ensuring that actual activities conform the planned activities.* Pengawasan pada dasarnya diarahkan sepenuhnya untuk menghindari adanya kemungkinan penyelewengan atau penyimpangan atas tujuan yang akan dicapai. melalui pengawasan diharapkan dapat membantu melaksanakan kebijakan yang telah ditetapkan untuk mencapai tujuan yang telah direncanakan secara efektif dan efisien. Bahkan, melalui pengawasan tercipta suatu aktivitas yang berkaitan erat dengan penentuan atau evaluasi mengenai sejauhmana pelaksanaan kerja sudah dilaksanakan. Pengawasan juga dapat mendeteksi sejauhmana kebijakan pimpinan dijalankan dan sampai sejauhmana penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan kerja tersebut.

Terselenggaranya pengawasan dalam sebuah institusi yakni untuk menilai kinerja suatu institusi dan memperbaiki kinerja sebuah institusi. Oleh karena itu dalam setiap perusahaan mutlak, bahkan rutin adanya sistem pengawasan. Dengan demikian pengawasan merupakan instrument pengendalian yang melekat pada setiap tahapan operasional perusahaan. Fungsi pengawasan dapat dilakukan setiap saat, baik selama proses manajemen atau administrasi berlangsung maupun setelah berakhir untuk mengetahui tingkat pencapaian tujuan suatu organisasi atau kerja.

Fungsi pengawasan dilakukan terhadap perencanaan dan kegiatan pelaksanaannya. Kegiatan pengawasan sebagai fungsi manajemen bermaksud untuk mengetahui tingkat keberhasilan dan kegagalan yang terjadi setelah perencanaan dibuat dan dilaksanakan. Keberhasilan perlu dipertahankan dan jika mungkin ditingkatkan dalam perwujudan manajemen/administrasi berikutnya dilingkungan suatu organisasi/ unit kerja tertentu. Sebaliknya setiap kegagalan harus diperbaiki dengan menghindari penyebabnya baik dalam menyusun perencanaan maupun pelaksanaannya. Untuk itulah, fungsi pengawasan dilaksanakan, agar diperoleh umpan balik (*feed back*) untuk melaksanakan perbaikan bila terdapat kekeliruan atau penyimpangan sebelum menjadi lebih buruk dan sulit diperbaiki.

Jabatan identik dengan wewenang dan kekuasaan, dan PPAT merupakan pejabat umum yang wewenangnya diatur dengan Undang-undang. Pelaksanaan wewenang dalam pelaksanaan tugas jabatan tersebut sudah tentu perlu diawasi

agar tidak terjadi penyalahgunaan kekuasaan dan wewenang (*abuse of power*). Pelimpahan tugas pengawasan harus dibarengi dengan tanggung jawab yang dipikulkan kepada si penerima tugas tersebut, dalam arti tanggung jawab itu adalah keharusan dilaksanakan tugas sebaik-baiknya sebagai suatu kewajiban, sehingga hak untuk melakukan suatu tindakan jangan disalahgunakan.

Tujuan dari pengawasan terhadap PPAT ialah agar para PPAT sebanyak mungkin memenuhi persyaratan-persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas dan jabatan PPAT, yang ditetapkan undang-undang demi pengamanan dari kepentingan masyarakat umum. PPAT diangkat bukan untuk kepentingan sendiri, akan tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya. Untuk itu oleh undang-undang diberikan kepercayaan yang begitu besar dan secara umum dapat dikatakan bahwa setiap pemberian kepercayaan terhadap seseorang meletakkan tanggungjawab di atas bahunya, baik berdasarkan hukum maupun berdasarkan moral.¹³⁹

Tujuan pokok pengawasan adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga

¹³⁹ G.H.S. Lumban Tobing, *Op Cit*, hlm. 301.

atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Tujuan lain dari pengawasan adalah agar PPAT sebanyak mungkin memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang, demi untuk pengamanan dari kepentingan masyarakat umum yang dilayaninya.¹⁴⁰

Sisi lain dari pengawasan terhadap PPAT, adalah aspek perlindungan hukum bagi PPAT didalam menjalankan tugas dan jabatannya selaku Pejabat umum. Pengawasan terhadap PPAT sangat diperlukan, agar dalam melaksanakan tugas dan jabatannya PPAT wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya. Ini berarti PPAT harus selalu menjaga segala tindak tanduknya, segala sikapnya dan segala perbuatannya agar tidak merendahkan martabatnya dan kewajibannya sebagai PPAT.

Pengawasan PPAT dimaksud diharapkan oleh pembentuk UUJN sebagai lembaga pembinaan agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya dapat lebih meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Mekanisme pengawasan terhadap PPAT saat ini dilakukan dengan 2 cara yaitu :

- 1) Pengawasan Internal

¹⁴⁰ Komar Andasasmita, *PPAT I, Peraturan Jabatan, Kode Etik dan Asosiasi PPAT/Notariat*, INI, Jakarta, 1990, hlm. 256.

Pengawasan Intern adalah pengawasan yang dilakukan oleh satu badan yang terorganisir masih termasuk dalam lingkungan pemerintah sendiri. Atau seluruh proses kegiatan audit ,review, pemantauan, evaluasi, dan kegiatan pengawasan alin terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi.biasanya dilakukan dalam hierarki atau dari atasan kepada bawahannya. Atau disebut juga pengawasan melekat.

Dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien. pengawasan internal dilakukan untuk kepentingan pimpinan dalam rangka mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Teori pengawasan internal yaitu berdasarkan pada keyakinan dan perilaku dalam organisasi tersebut, dan pengawasan yang dilakukan dalam pengawasan internal yaitu melalui motivasi yang dilakukan atasan kepada bawahan. Perilaku kita dalam setiap situasi adlah upaya terbaik untuk memenuhi satu atau lebih dari lima kebutuhan dasar :

- a. Kebutuhan untuk makanan, pakaian, tempat tinggal;
- b. Kebutuhan untuk merasa penting,kompeten , bangga;
- c. Kebutuhan milik kelompok , seperti tim , keluarga, klub;
- d. Kebutuhan untuk belajar, tawa;
- e. Kebutuhan untuk merasa bertanggung jawab atas diri sendiri , mandiri, mampu membuat pilihan.

Tujuan pengawasan intern:

- a. Memastikan bahwa segala sesuatunya berjalan sesuai dengan mandate, visi, misi, tujuan serta target-target organisasi;
- b. Mengetahui tingkat akuntabilitas kinerja tiap instansi yang akan dijadikan parameter penilaian dan keberhasilan dan kegagalan pelaksanaan misi organisasi dalam mencapai tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan dalam Restra instansi;
- c. Dua tujuan utama yaitu akuntabilitas dan proses belajar

Pengawasan Internal adalah pengawasan yang dilakukan oleh Organisasi PPAT terhadap PPAT yang dilakukan secara berjenjang mengenai pelaksanaan kode etik yang berlaku terhadap PPAT. Pengawasan Internal tersebut diatur dalam pasal 7 Kode Etik PPAT.

Pengawasan

Pasal 7

Pengawasan atas pelaksanaan Kode Etik itu dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a) Pada tingkat pertama oleh Pengurus Daerah Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Daerah;
- b) Pada tingkat banding oleh Pengurus Wilayah Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Wilayah;

c) Pada tingkat terakhir oleh Pengurus Pusat Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Pusat.

Selanjutnya, jika PPAT diduga melakukan pelanggaran kode etik maka terhadap PPAT tersebut dilakukan pemeriksaan dan jika terbukti dalam pemeriksaan bahwa PPAT yang bersangkutan melakukan pelanggaran terhadap kode etik, maka terhadap PPAT tersebut akan dijatuhkan sanksi.

Kewenangan memeriksa dan menjatuhkan sanksi terhadap PPAT yang terbukti melakukan pelanggaran kode etik berada di tangan Dewan Kehormatan. Hal ini tersebut diatur dalam pasal 8 Kode etik PPAT.

Selanjutnya dalam Pasal 9, Pasal 10, dan Pasal 11 Kode Etik PPAT diatur mekanisme pemeriksaan dan Penjatuhan Sanksi kepada PPAT oleh Dewan Kehormatan yang dilakukan secara berjenjang, yaitu pada tingkat pertama oleh Majelis Kehormatan Daerah (Pasal 9), Pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada tingkat banding oleh Dewan Kehormatan Wilayah (Pasal 10), dan pemeriksaan dan penjatuhan sanksi pada tingkat terakhir oleh Dewan Kehormatan Pusat (Pasal 11).

Sanksi terhadap pelanggaran kode etik yang dapat dijatuhkan oleh Dewan Kehormatan kepada PPAT diatur dalam Pasal 13 Kode Etik PPAT. Bentuk sanksi tersebut bisa berupa pemecatan sementara sebagai anggota perkumpulan PPAT (IPPAT) atau bahkan pemecatan permanen sebagai anggota IPPAT.

2) Pengawasan Eksternal

Pengawasan eksternal adalah pengawasan yang dilakukan oleh orang atau badan yang ada di luar unit organisasi yang bersangkutan.

Teori dari pengawasan ekstern yaitu Kontrol Eksternal. Banyak kendala yang sekarang merupakan bagian integral dari sebuah instansi lingkungan operasi eksternal dihasilkan pada dasarnya ada tiga kategori control eksternal :

- a. Hukum dan peraturan yang diberlakukan oleh Kongres pada pelaksanaan manajemen public, yang menghambat dan mempengaruhi birokrasi perilaku;
- b. Kongres control pada anggaran instansi yang dapat mempengaruhi perilaku organisasi dengan baik menghambat atau memfasilitasi kemampuannya untuk memenuhi misinya; dan
- c. Dinas sipil system control hirarkis yang kaku , yang memberikan kerangka di mana birokrasi tersebut kembali cruted, terlatih, dipromosikan dan dikelola .

Pengawasan Internal Dan Eksternal oleh berbagai komponen actor (elemen) dalam masyarakat perlu diperkuat. Fungsi dari pengawasan internal dan eksternal yaitu adanya alat ukur untuk memperkuat system evaluasi dan operasi yang transparan dari pemerintahan daerah untuk meningkatkan efisiensi dan pelayanan public serta untuk mengurangi korupsi.

Faktor yang mempengaruhi Partisipasi Masyarakat Luas :

- a. *Can do* (dapat melakukan);
- b. *Like to* (ingin melakukan);
- c. *Enabled to* (mampu melakukan);
- d. *Asked to* (diminta untuk melakukan);
- e. *Responded* (tangga untuk).

Pengawasan baik preventif dan represif diperlukan bagi pelaksanaan tugas PPAT sebagai pejabat umum.

1. Pengawasan terhadap Profesi PPAT Dalam Perkembangannya

Dalam menjalankan tugasnya PPAT tentu saja diawasi yang mana ini tidak kalah pentingnya dari jabatan itu sendiri. PPAT cenderung bergerak di hukum privat yang erat kaitannya dengan usaha perdagangan. Tentu saja tindakan dan tugas yang akuntabilitas menjadi tuntutan masyarakat untuk iklim usaha yang baik.

Struktur baru dalam pengawasan ini dilandaskan pemikiran bahwa PPAT sebagai Pejabat Publik yang dipercaya oleh masyarakat untuk menjalankan tugas pembuatan akta otentik haruslah dapat menjamin kepastian hukum, kesinambungan antara daerah dan pusat, serta menjamin pengamanan kepentingan publik (*public security*).

Dalam setiap organisasi terutama organisasi pemerintahan fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara tugas pemerintahan

oleh daerah-daerah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.

Sejak kehadiran institusi PPAT di Indonesia, pengawasan terhadap PPAT selalu dilakukan oleh lembaga peradilan dan pemerintah, bahwa tujuan dari pengawasan agar para PPAT ketika menjalankan tugas jabatannya memenuhi semua persyaratan yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan PPAT, demi untuk pengamanan kepentingan masyarakat, karena PPAT diangkat oleh pemerintah, bukan untuk kepentingan diri PPAT sendiri melainkan untuk kepentingan masyarakat yang dilayaninya.¹⁴¹ Tujuan lain dari pengawasan terhadap PPAT, bahwa PPAT dihadirkan untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan alat bukti berupa akta otentik sesuai permintaan kepada PPAT. Sehingga tanpa adanya masyarakat yang membutuhkan PPAT, maka PPAT tidak ada gunanya.¹⁴²

Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap PPAT adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas Daerah PPAT. Menteri ATR/Ka.BPN mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagai urusan pemerintah di bidang hukum dan hak asasi

¹⁴¹ G.H.S. Lumban Tobing, *op cit.*, hlm. 301

¹⁴² Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap PPAT Sebagai Pejabat Publik*, *op. cit.*, hlm. 129

manusia. Dengan demikian kewenangan pengawasan terhadap PPAT ada pada pemerintah, sehingga berkaitan dengan cara pemerintah memperoleh wewenang pengawasan tersebut.

Berdasarkan ayat (1) Keputusan Bersama Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman Republik Indonesia Nomor : KMK/006/SKB/VIII/1987 Nomor : M-04-PR.08.05 Tahun 1987 tentang tata cara Pengawasan, Penindakan dan Pembelaan Diri PPAT, menyebutkan bahwa : pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Ketua Mahkamah Agung dan Menteri Kehakiman yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan profesinya tidak mengabaikan keluhuran martabat atau tugas jabatannya, tidak melakukan pelanggaran terhadap peraturan yang berlaku, tidak melanggar sumpah jabatan dan tidak melanggar norma kode etik profesinya.

Selanjutnya berdasarkan Kep.Men Keh & HAM Nomor : M-01H.T. 03.01 Tahun 2003 Pasal 1 ayat 8, pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para PPAT dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan rumusan di atas yang menjadi tujuan pokok pengawasan adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh

peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat. Sisi lain dari pengawasan terhadap PPAT, adalah aspek perlindungan hukum bagi PPAT didalam menjalankan tugas dan jabatannya selaku Pejabat umum.

Pengawasan terhadap PPAT sangat diperlukan, agar dalam melaksanakan tugas dan jabatannya PPAT wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya. Ini berarti PPAT harus selalu menjaga segala tindak tanduknya, segala sikapnya dan segala perbuatannya agar tidak merendahkan martabatnya dan kewibawaanya sebagai PPAT.

Berdasarkan Pasal tersebut diatas, maka yang melakukan tugas pengawasan terhadap PPAT selalu berlakunya Undang-undang Jabatan PPAT adalah tugas dari Majelis Pengawas PPAT Daerah (MPPD), dengan demikian yang menjadi tujuan pokok pengawasan adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang digariskan dalam peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

2. Majelis Pengawas PPAT dan Dasar Hukumnya

Berkaitan dengan Kode Etik, menurut penulis Majelis Pengawas seharusnya tidak perlu diberi kewenangan untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik Jabatan PPAT, karena organisasi jabatan PPAT secara internal sudah mempunyai institusi sendiri, jika ada anggotanya melanggar Kode Etik Jabatan PPAT. Majelis Pengawas mempunyai kewenangan untuk melaksanakan pengawasan menurut UUJN, Dewan Kehormatan PPAT mempunyai kewenangan untuk melaksanakan ketentuan menurut Kode Etik Jabatan PPAT.

Hal ini sesuai dengan Organisasi PPAT menetapkan dan menegakkan Kode Etik Jabatan PPAT. Dalam Pasal 7 Kode Etik PPAT ditentukan bahwa pengawas atas pelaksanaan Kode Etik itu dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Pada tingkat pertama oleh Pengurus Daerah Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Daerah;
- b. Pada tingkat banding oleh Pengurus Wilayah Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Wilayah;
- c. Pada tingkat terakhir oleh Pengurus Pusat Ikatan PPAT Indonesia dan Dewan Kehormatan Pusat.

Selanjutnya ketentuan Pasal 71 mengatur wewenang Majelis Pengawas yang berkaitan dengan:

- a. Mencatat pada buku daftar yang termasuk dalam Protokol PPAT dengan menyebutkan tanggal pemeriksaan, jumlah akta serta jumlah surat di bawah tangan yang disahkan dan yang dibuat sejak tanggal pemeriksaan terakhir;
- b. Membuat berita acara pemeriksaan dan menyampaikan kepada MPW setempat, dengan tembusan kepada PPAT yang bersangkutan, Organisasi PPAT, dan MPP;
- c. Merahasiakan isi akta dan hasil pemeriksaan;
- d. Menerima salinan yang telah disahkan dari daftar akta dan daftar lain dari PPAT dan merahasiakannya;
- e. Menerima laporan masyarakat terhadap PPAT dan menyampaikan hasil pemeriksaan tersebut kepada MPW dalam waktu 30 (tiga puluh) hari, dengan tembusan kepada pihak yang melaporkan, PPAT yang bersangkutan, MPP, dan Organisasi PPAT;
- f. Menyampaikan permohonan banding terhadap keputusan penolakan cuti.

Wewenang Majelis Pengawas PPAT Daerah diberi wewenang berdasarkan keputusan rapat Majelis Pengawas, yaitu mengenai:

- a. Memberikan izin cuti untuk jangka waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
- b. Menetapkan PPAT Pengganti;
- c. Menentukan tempat penyimpanan Protokol PPAT yang pada saat serah terima Protokol PPAT telah berumur 25 (dua puluh lima) tahun atau lebih;

- d. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik PPAT atau pelanggaran ketentuan dalam undang-undang;
- e. Memberi paraf dan menandatangani daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, daftar surat di bawah tangan yang dibukukan dan daftar surat lain yang diwajibkan undang-undang;
- f. Menerima penyampaian secara tertulis salinan dari daftar akta, daftar surat di bawah tangan yang disahkan, dan daftar surat di bawah tangan yang dibukukan yang telah disahkannya, yang dibuat pada bulan sebelumnya paling lambat 15 (lima belas) hari kalender pada bulan berikutnya, yang memuat sekurang-kurangnya nomor, tanggal dan judul akta.

Keberadaan Majelis Pengawas PPAT adalah perwujudan dari amanat UUJN yang mengatur tentang pengawasan terhadap profesi PPAT.

Terbentuknya Majelis Pengawas PPAT, tentunya diperlukan suatu peraturan bagi Majelis Pengawas PPAT untuk melakukan tugas dan wewenang pengawasannya sebagai petunjuk pelaksanaan. Tujuan dari adanya pelaksanaan tugas dan wewenang Majelis Pengawas PPAT adalah memberikan arah dan tuntunan bagi anggota Majelis Pengawas PPAT dalam menjalankan tugasnya, agar dapat memberikan pembinaan dan juga pengawasan kepada PPAT dalam menjalankan jabatan profesinya. Sebagai pejabat umum, senantiasa meningkatkan profesionalisme dan kualitas kerjanya, sehingga dapat memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum bagi penerima jasa

PPAT, karena adanya PPAT bukanlah untuk kepentingan PPAT itu sendiri tetapi untuk kepentingan masyarakat yang dilayani atau meminta jasa PPAT.

Majelis Pengawas PPAT sebagai lembaga yang mengawasi pelaksanaan tugas jabatan PPAT diharapkan mampu melakukan pengawasan dengan cara dan metode yang terencana dan terprogram dengan baik.

B. Pelaksanaan Pengawasan yang Dilakukan Majelis Pengawas Daerah PPAT Terhadap Tugas, Fungsi dan Wewenang PPAT di Jawa Tengah

Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap PPAT adalah Menteri ATR/Ka.BPN yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk Majelis Pengawas PPAT.

Menurut pendapat Philipus M. Hadjon, bahwa istilah wewenang atau kewenangan yang disejajarkan dengan istilah *bevoegdheid* dalam konsep hukum publik. Sebagai suatu konsep hukum publik, wewenang atas (sekurang-kurangnya) tiga komponen, yaitu: (1) pengaruh bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum; (2) dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya; dan (3) konformitas hukum, bahwa mengandung makna adanya standar wewenang, yaitu standar umum (semua jenis wewenang), dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).¹⁴³

¹⁴³ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuur bevoegdheid) Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Pebruari 1998*, FH Universitas Parahyangan, Bandung, 1998, hlm. 2.

Majelis Pengawas PPAT sebagai satu-satunya instansi yang berwenang melakukan pengawasan, pemeriksaan dan menjatuhkan sanksi terhadap PPAT, tiap jenjang Majelis Pengawas (MPPD, MPPW, dan MPPP) mempunyai wewenang masing-masing.

Ketentuan tersebut berlaku hanya dalam perkara pidana, karena dalam Pasal tersebut berkaitan dengan tugas penyidik dan penuntut umum dalam ruang lingkup perkara pidana. Jika seorang PPAT digugat perdata, maka izin dari Majelis Kehormatan tidak diperlukan, karena hak setiap orang untuk mengajukan gugatan jika ada hak-haknya terlanggar oleh suatu akta PPAT.

Dalam kaitan ini, Majelis Kehormatan harus objektif ketika melakukan pemeriksaan atau meminta keterangan dari PPAT untuk memenuhi permintaan peradilan, penyidik, penuntut umum, atau hakim, artinya Majelis Kehormatan harus menempatkan akta PPAT sebagai objek pemeriksaan yang berisi pernyataan atau keterangan para pihak, bukan menempatkan subjek PPAT sebagai objek pemeriksaan, sehingga tata cara atau prosedur pembuatan akta harus dijadikan ukuran dalam pemeriksaan tersebut. Dengan demikian diperlukan anggota Majelis Kehormatan, baik dari unsur PPAT, pemerintahan dan akademis yang memahami akta PPAT, baik dari prosedur maupun substansinya.

Tanpa ada izin dari Majelis Kehormatan, penyidik, penuntut umum dan hakim tidak dapat memanggil atau meminta PPAT dalam suatu perkara pidana. Namun demikian, apabila Majelis Pengawas menolak izin pemanggilan tersebut

maka penolakan dalam ketentuan ini disertai dengan alasan yang sesuai dengan hukum dan ketentuan peraturan perundang-undangan.

PPAT sebagai institusi yang esoteri, suatu hal yang tepat jika PPAT dan PPAT diperlakukan secara khusus. Tindak lanjut dari ketentuan Pasal tersebut telah dibuat Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan PPAT Indonesia (INI) No. Pol. B/1056/V/2006, Nomor 01/MoU/PP-INI/V/2006. Dalam hal ini agak kurang tepat jika substansi suatu undang-undang (UUJN) diimplementasikan dalam bentuk Nota Kesepahaman, seharusnya undang-undang tersebut dilaksanakan sebagaimana maksud dan tujuan undang-undang yang bersangkutan.

Berdasarkan bangunan hukum Pasal 67 UUJN di atas dapat diterapkan dua Teori Perolehan Kewenangan yang diterapkan oleh UUJN hingga akhirnya peran pengawasan dilakukan oleh Majelis Pengawas PPAT. Teori yang mana menurut kajian Hukum Administrasi negara adalah Teori Atributif, yaitu kewenangan yang diperoleh Menteri langsung dari Undang-Undang. Kewenangan atributif lazimnya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan negara oleh UUD. Istilah lain untuk kewenangan atributif adalah kewenangan asli atau kewenangan yang tidak dapat dibagi-bagikan kepada siapapun. Dalam kewenangan atributif, pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan tersebut tertera dalam peraturan dasarnya. Adapun mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat ataupun pada badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

Sementara Kewenangan kedua adalah kewenangan delegatif, yaitu kewenangan Majelis Pengawas hingga dapat menjalankan pengawasan. Kewenangan delegatif merupakan kewenangan yang bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan perundang-undangan. Berbeda dengan kewenangan mandat, dalam kewenangan delegatif, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi limpahan wewenang tersebut atau beralih pada delegataris. Dengan begitu, si pemberi limpahan wewenang tidak dapat menggunakan wewenang itu lagi kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang pada azas *contrarius actus*. Oleh sebab itu, dalam kewenangan delegatif peraturan ndasar berupa peraturan perundang-undangan merupakan dasar pijakan yang menyebabkan lahirnya kewenangan delegatif tersebut. Tanpa adanya peraturan perundang-undangan yang mengatur pelimpahan wewenang tersebut, maka tidak terdapat kewenangan delegatif.¹⁴⁴

Majelis Pengawas dalam kedudukan sebagai Badan atau Jabatan TUN mempunyai kewenangan untuk membuat atau mengeluarkan Surat Keputusan atau Ketetapan yang berkaitan dengan hasil pengawasan, pemeriksaan atau penjatuhansanksi yang ditujukan kepada PPAT yang bersangkutan.¹⁴⁵

¹⁴⁴ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Edisi pertama Cetakan kedua, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, hal. 77-79

¹⁴⁵ Elemen dari Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN) terdapat dalam Pasal 13 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 juncto Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 juncto Undang Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang PERATUN. lihat, S.F. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Liberty, Yogyakarta, 2000, hlm. 72-82.

Dalam kedudukan seperti itu, Surat Keputusan atau Ketetapan Majelis Pengawas dapat dijadikan objek gugatan oleh PPAT ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) sebagai sengketa tata usaha negara, jika PPAT merasa bahwa keputusan tidak tepat atau memberatkan PPAT yang bersangkutan atau tidak dilakukan dengan transparan dan berimbang dalam pemeriksaan. Peluang untuk mengajukan ke PTUN tetap terbuka setelah semua upaya administrasi yang disediakan baik keberatan administratif maupun banding administrasi, telah ditempuh.¹⁴⁶

Upaya administratif merupakan perlindungan hukum yang diberikan oleh badan/instansi di lingkungan pemerintahan sendiri, baik melalui prosedur keberatan maupun banding administratif, dilaksanakan berdasarkan hukum acaranya masing-masing. Keberatan Administratif adalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dilakukan oleh orang yang terkena sanksi-sanksi administratif dengan mengajukan keberatan kepada instansi yang mengeluarkan keputusan tersebut. Selanjutnya Banding Administratif adalah penyelesaian sengketa Tata Usaha Negara (TUN) dilakukan oleh instansi atasan atau instansi lain yang mengeluarkan keputusan.¹⁴⁷

Hal tersebut dapat dilakukan meskipun dalam aturan hukum yang bersangkutan telah menentukan bahwa putusan dari badan atau Jabatan TUN

¹⁴⁶ S.F. Marbun, *op cit.*, hlm. 81,

¹⁴⁷ *Loc. Cit.*

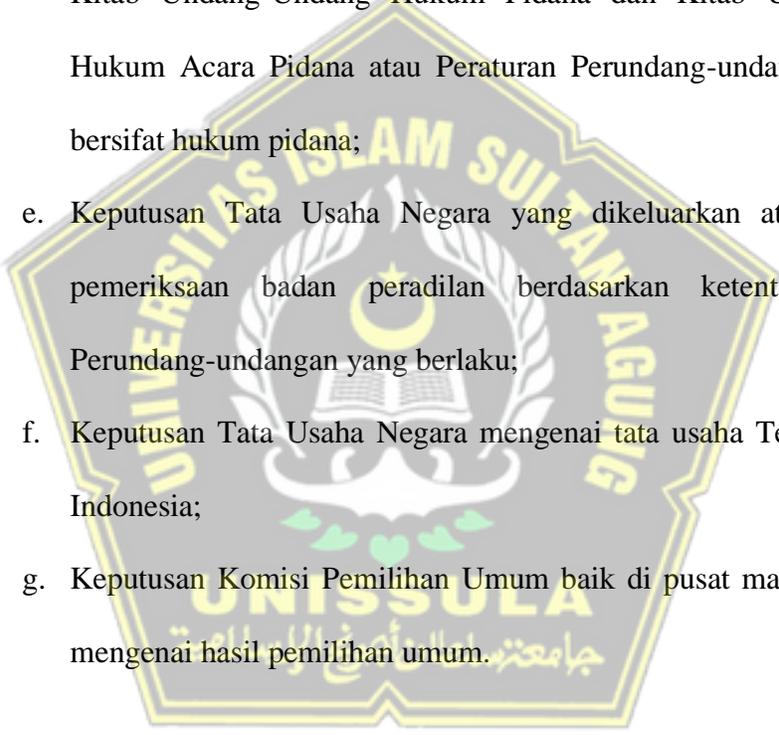
tersebut telah menyatakan final atau tidak dapat ditempuh upaya hukum lain karena pada dasarnya bahwa penggunaan upaya administratif dalam sengketa tata usaha negara bermula dari sikap tidak puas terhadap perbuatan tata usaha negara.

Aspek positif yang didapat dari upaya ini adalah penilaian perbuatan tata usaha negara yang dimohonkan tidak hanya dinilai dari segi penerapan hukum, tapi juga dari segi kebijaksanaan serta memungkinkan dibuatnya keputusan lain yang menggantikan Keputusan Tata Usaha Negara terdahulu.¹⁴⁸

Menurut ketentuan Pasal 67 ayat (1) dan ayat (2) UUJN termasuk di dalam pengertian Pasal 1 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang PERATUN, bahwa Menteri selaku Badan atau Jabatan TUN yang melaksanakan urusan Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan telah mendelegasikan kewenangannya kepada Majelis Pengawas yang oleh karena itu secara fungsional dan keberadaannya sebagai Badan Tata Usaha Negara. Tidak semua Keputusan dari Badan TUN adalah termasuk keputusan TUN yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut Pasal 2 Undang-Undang Nomor 51 Tahun 2009 Tentang PERATUN disebutkan terdapat 7 (tujuh) macam Keputusan TUN yang tidak dapat menjadi obyek sengketa TUN) yaitu :

¹⁴⁸ H.M. Laica Marzuki, "Penggunaan Upaya Hukum Administrasi dalam Sengketa Tata Usaha Negara", *Hukum dan Pembangunan*, No. 2, Tahun XXII, Pebruari 1992, hlm. 199.

- 
- a. Keputusan Tata Usaha Negara merupakan perbuatan hukum perdata;
 - b. Keputusan Tata Usaha Negara yang merupakan pengaturan yang bersifat umum;
 - c. Keputusan Tata Usaha Negara yang masih memerlukan persetujuan;
 - d. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan berdasarkan ketentuan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana dan Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana atau Peraturan Perundang-undangan lain yang bersifat hukum pidana;
 - e. Keputusan Tata Usaha Negara yang dikeluarkan atas dasar hasil pemeriksaan badan peradilan berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
 - f. Keputusan Tata Usaha Negara mengenai tata usaha Tentara Nasional Indonesia;
 - g. Keputusan Komisi Pemilihan Umum baik di pusat maupun di daerah mengenai hasil pemilihan umum.

Menarik untuk dicermati penjelasan Pasal 2 huruf e nomor 3 yang berkaitan dengan dunia kenotariatan yaitu sebagai berikut : Penjelasan Pasal 2 huruf e nomor 3 :

Keputusan Tata Usaha Negara yang dimaksud pada huruf ini umpamanya :

1. Keputusan Badan Pertanahan Nasional yang mengeluarkan sertifikat tanah atas nama seseorang yang didasarkan atas pertimbangan putusan Pengadilan Perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap, yang menjelaskan bahwa tanah sengketa tersebut merupakan tanah negara dan tidak berstatus tanah warisan yang diperebutkan oleh para pihak.
2. Keputusan serupa angka 1, tetapi didasarkan atas amar putusan Pengadilan Perdata yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
3. Keputusan pemecatan seorang PPAT oleh Menteri yang tugas dan tanggung jawabnya meliputi jabatan PPAT, setelah menerima usul Ketua Pengadilan Negeri atas dasar kewenangannya menurut ketentuan Undang-Undang Peradilan Umum.

Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara yang diundangkan tanggal 29 Maret 2004, pada waktu itu yang menjadi acuan untuk menjatuhkan hukuman/sanksi pemberhentian dengan tidak hormat atas seorang PPAT adalah atas usulan dari Ketua Pengadilan Negeri (pada waktu itu berfungsi sebagai Pengawas PPAT), maka dengan berlakunya UUJN yang diundangkan pada tanggal 6 Oktober 2004 ketentuan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Pengadilan Tata Usaha Negara tidak dapat digunakan khususnya untuk

kasus/permasalahan yang berkaitan dengan keputusan pemberian sanksi bagi PPAT, demikian berdasarkan asas hukum *Lex posterior derogat legi priori* (Undang-undang yang lebih baru mengesampingkan Undang-undang yang lama).

Unsur Peradilan Umum (unsur eksternal diluar Badan TUN) tidak ada lagi kaitannya dengan dunia kenotariatan dalam hal pemeriksaan, pengawasan dan pemberian pertimbangan dalam pembuatan Keputusan TUN oleh Menteri dan maupun oleh Badan Majelis Pengawas yang dibentuk oleh Menteri. Keputusan Menteri maupun Majelis Pengawas yang memberikan sanksi kepada PPAT memenuhi kriteria sebagai Keputusan TUN sesuai Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara yang unsur-unsurnya adalah :

- a. penetapan tertulis;
- b. dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara;
- c. berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku;
- d. bersifat konkret, individual, dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata.

Majelis Pengawas yang dibentuk oleh Menteri dalam menjalankan tugas tata usaha berdasarkan Peraturan Perundangan yang berlaku yaitu melakukan pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT, termasuk dalam lingkup Hukum Tata

Usaha Negara/Hukum Administrasi Negara demikian pula Keputusan yang dibuat dalam rangka melakukan tugas pengawasannya adalah merupakan Keputusan Tata Usaha Negara yang dapat dijadikan sebagai obyek sengketa Tata Usaha Negara.¹⁴⁹

Ada 2 (dua) cara utama untuk memperoleh wewenang Pemerintah, yaitu Atribusi dan Delegasi. Mandat juga ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang, namun apabila dikaitkan dengan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara, mandat tidak ditempatkan secara tersendiri karena penerima mandat tidak bisa menjadi tergugat di Pengadilan Tata Usaha Negara.¹⁵⁰

Delegasi adalah salah satu kemampuan manajerial yang paling penting. Namun, pada praktiknya delegasi juga merupakan masalah yang paling sering dikeluhkan oleh para manajer. Sering para manajer terjebak dalam pekerjaan rutin, sehingga lupa fungsi utama mereka, yakni membuat perencanaan, koordinasi, menganalisis, memotivasi dan lain-lain. Tak jarang juga para manajer malas melakukan delegasi dengan berbagai alasan. Padahal, akan lebih banyak yang bisa mereka lakukan seandainya mereka mendelegasikan sebagian pekerjaan yang sudah bisa didelegasikan kepada anggota tim.¹⁵¹

¹⁴⁹ <http://PPATsby.blogspot.com/2008/04/majelis-pengawas-PPAT.html>, diakses tanggal 25 Mei 2024.

¹⁵⁰ Philipus M. Hadjon, "*Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuur bevoegdheid)*", *Pro Justitia*, Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, Bandung, Tahun XVI, No mor 1, Pebruari 1998, hlm. 2. lihat bandingkan dengan <http://www.potalhr.com/kolom/2id76.html> diakses tanggal 25 Mei 2024.

¹⁵¹ *Ibid.* hlm. 2

Selanjutnya Atribusi merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu atau juga dirumuskan pada atribusi terjadi pemberian wewenang Pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam Peraturan Perundang-undangan.¹⁵²

Atribusi pembentukan atau pemberian wewenang Pemerintahan didasarkan aturan hukum yang dapat dibedakan dari asalnya, yakni yang asalnya dari Pemerintah di tingkat pusat bersumber dari Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), Undang-Undang Dasar (UUD) atau Undang-undang, dan yang asalnya dari Pemerintah daerah bersumber dari Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) atau Peraturan Daerah (Perda).¹⁵³

Atribusi wewenang dibentuk atau dibuat atau diciptakan oleh aturan hukum yang bersangkutan atau atribusi ditentukan aturan hukum yang menyebutkan di dalamnya. Delegasi merupakan pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan TUN yang telah memperoleh suatu wewenang Pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya.¹⁵⁴ Dalam rumusan lain bahwa delegasi sebagai penyerahan wewenang oleh Pejabat Pemerintahan (Pejabat

¹⁵² *Ibid.* , hlm. 2.

¹⁵³ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara* , (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996) , hlm. 91.

¹⁵⁴ S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upa ya Administratif di Indonesia* (Yogyakarta : Liberty, 1997), hlm. 159.

TUN) kepada pihak lain dan wewenang menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut.¹⁵⁵

Pendapat yang pertama, bahwa delegasi itu harus dari Badan atau jabatan TUN kepada badan atau Jabatan TUN lainnya, artinya baik *delegator* maupun *delegans* harus sama-sama Badan atau Jabatan TUN. Pendapat yang kedua bahwa delegasi dapat terjadi dari Badan atau Pejabat TUN kepada pihak lain yang belum tentu Badan atau Jabatan TUN. Dengan ada kemungkinan bahwa Badan atau Jabatan TUN dapat mendelegasikan wewenangnya (*delegans*) kepada Badan atau Jabatan yang bukan TUN (*delegataris*). Suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.¹⁵⁶

Badan atau Jabatan TUN yang tidak Mempunyai atribusi wewenang tidak dapat mendelegasikan wewenangnya kepada pihak lainnya. Delegasi harus memenuhi syarat-syarat :¹⁵⁷

- a. Delegasi harus definitif, artinya delegans tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan;
- b. Delegasi harus berdasarkan ketentuan Peraturan Perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan jika ada ketentuan untuk itu dalam Peraturan Perundang-undangan;

¹⁵⁵ Phillipus M. Hadjon, *Pemerintah Menurut...*, *op. cit.*, hlm. 5.

¹⁵⁶ Indroharto, *Op. Cit*, hlm. 91

¹⁵⁷ J.B.J.M. ten Berge dalam Phillipus M. Hadjon, *Pemerintah Menurut, ... op. cit.*, hlm. 5

- c. Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hirarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi;
- d. Kewajiban memberi keterangan (penjelasan), artinya delegans berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut;
- e. Peraturan kebijakan (*beleidsregel*), artinya delegans memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

Berdasarkan pengertian tersebut di atas, bahwa wewenang untuk melakukan pengawasan terhadap PPAT secara atributif ada pada Menteri sendiri, yang dibuat, diciptakan, dan diperintahkan dalam Undang-undang sebagaimana tersebut dalam Pasal 67 ayat (1) UUJN.

Kedudukan Menteri sebagai eksekutif (Pemerintah) yang menjalankan kekuasaan Pemerintah dalam kualifikasi sebagai Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara. Berdasarkan Pasal 67 ayat (2) UUJN Menteri mendelegasikan wewenang pengawasan tersebut kepada suatu badan dengan nama Majelis Pengawas. Majelis Pengawas menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08 10 Tahun 2004, adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pengawasan dan pembinaan terhadap PPAT. Dengan demikian Menteri selaku delegans dan Majelis Pengawas selaku delegataris. Majelis Pengawas sebagai

delegataris mempunyai wewenang untuk mengawasi PPAT sepenuhnya, tanpa perlu Untuk mengembalikan wewenangnya kepada *delegans*.

PPAT sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) yang berwenang membuat akta otentik dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya sehubungan dengan pekerjaannya dalam membuat akta tersebut. Ruang lingkup pertanggung jawaban PPAT meliputi kebenaran materiil atas akta yang dibuatnya.

Mengenai tanggung jawab PPAT selaku pejabat umum yang berhubungan dengan kebenaran materiil, dapat dibedakan menjadi empat poin yakni:¹⁵⁸

1. Tanggung jawab PPAT secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akta yang dibuatnya;

PPAT tidaklah kebal hukum, oleh karena ada satu ukuran atau patokan tertentu jika ingin melibatkan PPAT dalam masalah hukum yang nantinya timbul secara perdata ataupun pidana. Menurut UUD 1945, tidak ada satu orang pun yang kebal hukum, baik itu masyarakat awam maupun para pejabat bahkan anggota Majelis Pemusyawaratan Rakyat sekalipun di mata hukum bahwa kedudukan semua orang adalah sama, maka jika seseorang bersalah, harus diadili sesuai dengan hukum yang berlaku.

¹⁵⁸ Nico, *Tanggungjawab PPAT Selaku Pejabat Umum*, (Yogyakarta: Center for Documentation and Studies of Business Law, 2003), hal. 250

Setiap orang mempunyai kewajiban untuk mentaati hukum baik yang tertulis maupun norma yang tidak tertulis karena apabila tidak patuh akan dikenakan sanksi.

a. Sebagai saksi

Menurut Pasal 1909 Ayat 1 KUHPerdara :

“Semua orang yang cakap menjadi saksi, diharuskan memberikan kesaksian di muka hakim”

Tidak semua orang cakap di mata hukum. Orang dikatakan cakap (*bekwaam*) apabila orang pada umumnya berdasarkan ketentuan undang-undang mampu melakukan semua tindakan hukum. Orang yang cakap belum tentu wenang, sedangkan yang wenang sudah pasti cakap. PPATpun bisa dikatakan tidak cakap dan tidak wenang, yaitu apabila PPAT itu dalam membuat akta berada di luar wilayah jabatannya maka dikatakan PPAT itu tidak berwenang untuk bertindak, apabila PPAT membuat suatu sesuatu yang tidak termasuk bidang tugasnya maka dikatakan bahwa PPAT itu tidak cakap.

Menurut Sudikno Mertokusumo ada 3 (tiga) kewajiban bagi seorang yang dipanggil sebagai saksi yaitu :¹⁵⁹

¹⁵⁹ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 43-144

1. Kewajiban untuk menghadap (Pasal 140 dan 141 HIR) artinya bahwa jika seseorang dipanggil sebagai saksi maka mereka harus memenuhi panggilan tersebut sepanjang panggilan tersebut tidak merupakan sesuatu kekecualiandan bahkan jika mereka menolak tanpa alasan yang sah menurut hukum maka mereka dapat dikenakan sanksi-sanksi.
2. Kewajiban untuk bersumpah (Pasal 147 HIR dan Pasal 1911 KUHPerdara) artinya bahwa pada dasarnya semua orang sebelum memberikan keterangan di muka pengadilan harus disumpah dan keterangannya harus semata-mata hanya menjadi sebuah keterangan biasa dan kebenarannya dikembalikan kepada penilaian hakim yang memeriksa.
3. Kewajiban untuk memberikan keterangan.

Akan tetapi ketentuan ini tidak sepenuhnya berlaku terhadap mereka, yang berdasarkan ketentuan perundang-undangan dapat dibebaskan dari kewajiban untuk memberikan kesaksian sebagaimana yang telah diatur secara lengkap dalam Pasal 1909 ayat 2 sub 3e KUHPerdara.

Kesaksian mempunyai arti penting dalam sebuah pembuktian baik perdata maupun pidana. Dalam memutuskan perkara, hakim terikat kepada alat-alat bukti yang sah yang salah satunya kesaksian. Dalam perkara perdata, arti penting kesaksian sebagai alat bukti tampak dari kenyataan bahwa banyak

peristiwaperistiwa hukum yang tidak tercatat dan tidak ada bukti tertulisnya, sehingga alat bukti kesaksian menjadi satu-satunya alat bukti.

Kesaksian merupakan alat bukti yang wajar, karena keterangan yang diberikan kepada hakim itu berasal dari pihak ketiga yang melihat atau mengetahui sendiri peristiwa yang bersangkutan. Pihak ketiga pada umumnya melihat peristiwa secara lebih objektif daripada pihak yang berkepentingan sendiri. Akan tetapi dalam hal ini, PPAT sebagai profesi mempunyai kewajiban juga untuk menjaga kerahasiaan kliennya, sehingga diatur lebih lanjut dalam Undang-Undang Jabatan PPAT tentang hal pemberian copy dari minuta akta yang telah dibuatnya.

PPAT yang dipanggil atau diminta sebagai saksi dalam suatu perkara perdata, dapat menolaknya atau tidak urgensi hukumnya untuk hadir memberikan keterangan sebagai saksi dengan alasan dan dasar hukum yaitu:

a. Pasal 165 HIR jo Pasal 1865 KUH.Perdata mengatakan:

”Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna menegakkan haknya sendiri maupun membantah sesuatu hak orang lain menunjuk pada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut.” Essensi jika seseorang mendalilkan mempunyai suatu hak maka ia wajib membuktikan adanya hak tersebut. Begitu pula sebaliknya jika seseorang membantah hak orang lain ia wajib membuktikan bantahannya tersebut.

b. Pasal 165 HIR jo Pasal 1870 KUH.Perdata mengatakan:

Bahwa pada akta otentik (akta PPAT) melekat kekuatan bukti lengkap (sempurna) dan mengikat artinya pada akta otentik telah mencukupi batas minimal pembuktian tanpa diperlukan bantuan alat bukti lain, sehingga terhadap akta otentik hakim wajib (a) menganggap akta otentik tersebut benar dan sempurna; (b) menganggap apa yang didalilkan atau dikemukakan cukup terbukti dan (c) terikat akan kebenaran yang dibuktikan dengan akta tersebut dan harus dijadikan dasar pertimbangan mengambil keputusan dalam penyelesaian sengketa.

Menjadi saksi dalam perkara perdata bukanlah merupakan suatu kewajiban yang bersifat memaksa, kecuali ada alasan yang sah untuk menghadirkan saksi yang ditentukan dalam pasal 139 ayat 1 dan Pasal 143 HIR yaitu keterangan yang akan diberikan sebagai sangat urgen dan relevan dalam meneguhkan dalil Penggugat atau bantahan Tergugat. Bagi kesaksian PPAT yang berkaitan dengan akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapannya dalam perkara perdata bukan merupakan kewajiban yang imperatif atau memaksa oleh karena akta otentik telah memberikan kekuatan bukti yang mencukupi tanpa perlu bantuan alat bukti lain menurut undang-undang.

b. Sebagai turut tergugat

Dalam praktek sering pula PPAT dijadikan atau didudukkan sebagai turut tergugat oleh pihak ketiga yang menggugat. Artinya disini adalah PPAT didudukkan sebagai tergugat bersama-sama pihak dalam akta yang berkaitan dengan akta yang dibuat di hadapan PPAT, dimana diduga PPAT secara sengaja dan bersama-sama pihak dalam akta yang juga tersebut dalam akta, melakukan suatu tindakan hukum perdata yang sengaja untuk merugikan pihak lain. Disini PPAT dijadikan pihak dalam akta.

Dalam hal ini, pembuktian untuk itu cukup sulit, dimana PPAT adalah jabatan kepercayaan yang tugasnya hanya menuangkan segala keinginan para pihak agar tindakannya dituangkan ke dalam suatu akta otentik, dimana keinginan pembuatan akta tersebut adalah berasal dari keinginan pihak sendiri, kecuali memang secara nyata dan jelas PPAT bersekongkol. Dan bila PPAT dalam kedudukannya sebagai tergugat, MPD melalui surat keputusannya mengizinkan PPAT untuk diperiksa dalam peradilan, maka dalam persidangan nanti dapat menjawab apa yang menjadi tugas dan fungsinya dalam hal membuat akta, sebagaimana tersebut dalam Yurisprudensi Mahkamah Agung Republik Indonesia dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor: 702 K/Sip/1973, bahwa PPAT fungsinya hanya mencatatkan/menuliskan apa-apa yang dikehendaki dan dikemukakan oleh para pihak yang menghadap PPAT tersebut dan tidak ada kewajiban bagi PPAT untuk menyelidiki secara materiil hal-hal yang dikemukakan oleh

penghadap di hadapan PPAT. Dalam hal ini PPAT dapat menggunakan hak ingkarnya sebagai pelaksanaan jabatan publik.

Terkadang oleh karena keterangan dari PPAT dalam proses peradilan tersebut, ada pihak yang tidak terima dan merasa dirugikan oleh karena pihak tersebut percaya bahwa PPAT tidak akan membuka rahasia jabatannya, maka berdasarkan ketentuan Pasal 50 KUHPidana mengatakan barang siapa melakukan perbuatan untuk menjalankan ketentuan UU, tidak dipidana. Berdasarkan ketentuan Pasal 50 KUH.Pidana jo Pasal 1865 KUH.Perdata, PPAT yang ditarik sebagai Tergugat jika membantah dalil-dalil yang diajukan Penggugat dalam surat gugatannya, wajib menurut undang-undang (Pasal 1865 KUHPerdata) untuk membuktikannya.

Dalam kasus demikian jika bukti-bukti yang akan diajukan untuk membantah dalil-dalil Penggugat termasuk rahasia jabatan PPAT, maka PPAT dapat membuka rahasia jabatan tersebut dan tindakan PPAT itu dapat dibenarkan oleh hukum. Pasal 16 ayat 1 huruf a jo Pasal 4 UUJN pada prinsipnya mengatur kewajiban menyimpan rahasia jabatan, tidak bersifat tertutup atau memaksa melainkan memberikan pengecualian dengan dicantumkannya kata-kata dalam pasal 16 jo pasal 4 UUJN "kecuali undang-undang menentukan lain".

c. Sebagai Tergugat

Lain halnya bila PPAT didudukkan sebagai tergugat oleh salah satu pihak dalam akta, dimana pihak ingin mengingkari akta dengan batasannya dalam hal waktu pembuatan akta, tandatangan yang tercantum dalam akta, pihak tersebut merasa tidak merasa menghadap, akta tidak ditandatangani di hadapan PPAT, akta tidak dibacakan ataupun alasan lainnya secara formalitas akta, maka pihak tersebut dapat menggugat PPAT secara tunggal dan secara perdata ke pengadilan negeri. Pembuktian dalam hal ini harus dilakukan oleh pihak yang menggugat sesuai dengan ketentuan Pasal 163 HIR/283 Rbg “bahwa barang siapa yang mendalilkan, mempunyai suatu hak, atau guna menguatkan haknya atau untuk membantah hak orang lain, menunjuk kepada suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan hak atau peristiwa tersebut”, karena pada hakikatnya akta PPAT adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian sempurna.

2. Tanggung jawab PPAT secara pidana terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;

Ruang lingkup tugas pelaksanaan jabatan PPAT yaitu membuat alat bukti yang diinginkan pihak dalam hubungan perdata, dan hal tersebut datang atas permintaan dari para pihak yang menghadap. Dalam hal tersebut, PPAT membuat akta yang dimaksud berdasarkan alat bukti, keterangan atau alat bukti yang dinyatakan, diterangkan dan diperlihatkan kepada PPAT.

- a. Sebagai saksi

Sama halnya dengan perkara-perkara perdata maka dalam perkara pidanaupun seseorang wajib juga memberikan kesaksian di dalam persidangan, sebagaimana diatur dalam Pasal 159 ayat 2 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP) yaitu :

”Dalam hal saksi tidak hadir, meskipun telah dipanggil secara sah dan hakim ketua sidang mempunyai cukup alasan untuk menyangka bahwa saksi itu tidak akan mau hadir, maka hakim ketua sidang dapat memerintahkan supaya saksi tersebut dihadapkan ke persidangan” Diatur pula dalam Pasal 224 Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP), yang menyatakan bahwa :

“Barang siapa dipanggil sebagai saksi, saksi ahli atau juru bahasa menurut undang-undang dengan sengaja tidak memenuhi suatu kewajiban yang menurut undang-undang selaku demikian harus dipenuhinya, diancam :

1. Dalam perkara pidana, dengan pidana penjara paling lama sembilan bulan.
2. Dalam perkara lain, dengan pidana penjara paling lama enam bulan.”

Dalam Pasal 170 KUHAP diatur mengenai kekecualian menjadi saksi, yaitu :

1. Mereka yang karena pekerjaan, harkat martabat atau jabatannya diwajibkan menyimpan rahasia, dapat minta dibebaskan dari kewajiban

untuk memberikan keterangan sebagai saksi, yaitu tentang hal yang dipercayakan kepada mereka.

2. Hakim menentukan sah atau tidaknya segala alasan untuk permintaan tersebut.

Alat bukti keterangan saksi pada umumnya menjadi alat bukti yang utama. Boleh dikatakan bahwa tidak ada perkara pidana yang tidak luput dari pembuktian alat bukti keterangan saksi.¹⁶⁰ Kadang-kadang keterangan saksi baik dalam proses pemeriksaan perkara di pengadilan maupun dalam proses penyidikan sebelumnya seperti di kepolisian dan kejaksaan itu ada juga yang tidak bernilai sebagai alat bukti.

Keterangan saksi yang mempunyai nilai adalah keterangan yang sesuai dengan apa yang dijelaskan dalam Pasal 1 angka 27 KUHP, yaitu :

1. Yang saksi lihat sendiri;
2. Saksi dengar sendiri;
3. Dan saksi alami sendiri;
4. Serta menyebut alasan dari pengetahuan itu

Dalam hal tersebut, PPAT dijadikan saksi, maka oleh karena jabatannya dapat diperkecualikan sebagai saksi, karena PPAT mempunyai kewajiban

¹⁶⁰ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan dan Penerapan KUHP-Pemeriksaan Sidang Pengadilan Banding, Kasasi, dan Peninjauan Kembali*, Edisi kedua, Sinar Grafika, Jakarta, 2001, hlm. 265.

untuk menyimpan rahasia jabatannya, sehingga PPAT dapat menggunakan hak ingkarnya, dengan menyatakan bahwa seluruh yang ada dalam akta adalah benar dan hakim wajib menerimanya.

b. Sebagai tersangka atau terdakwa

Dalam perkara pidana, seseorang dapat dijatuhkan hukuman pidana jika terbukti adanya kesalahan (unsur subyektif), dimana pemidanaan harus memenuhi syarat-syarat yaitu:

- a) Unsur obyektif adalah unsur yang terdapat diluar manusia berupa:
 1. Suatu tindakan atau perbuatan yang dilarang dan diancam dengan sanksi pidana.
 2. Suatu akibat tertentu yang dilarang dan diancam dengan sanksi pidana oleh UU.
 3. Keadaan atau hal-hal khusus yang dilarang dan diancam sanksi pidana UU.
- b) Unsur subyektif, berupa Unsur kesalahan

Dalam kaitan dengan Penetapan PPAT sebagai tersangka, berkaitan dengan pelaksanaan tugas jabatan, maka Majelis Pengawas Daerah wajib untuk menolak memberikan persetujuan, sampai dibuktikan lebih dahulu adanya kesalahan PPAT melalui putusan Majelis Pengawas PPAT yang bersifat final dan mengikat.

c) Berdasarkan Peraturan Menteri Hukum dan HAM RI Nomor M.03.HT.10 tahun 2007 tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan PPAT, disyaratkan diantaranya adanya dugaan tindak pidana berkaitan dengan minuta akta dan atau surat-surat yang dilekatkan pada minuta akta atau protokol PPAT dalam penyimpanan PPAT.

c. Tanggung jawab PPAT berdasarkan Peraturan Jabatan PPAT terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;

d. Tanggung jawab PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kode etik PPAT.

PPAT adalah suatu jabatan yang dibebani kewajiban untuk menjaga kerahasiaan isi akta dan keterangan yang diberikan berkaitan dengan akta-akta yang dibuatnya.

Profesi PPAT sebagaimana telah diterangkan dapat dilihat dalam perspektifnya secara integral. Melalui perspektif terintegrasi ini maka profesi PPAT merupakan profesi yang berkaitan dengan individu, organisasi profesi, masyarakat pada umumnya dan negara. Tindakan PPAT akan berkaitan dengan elemen-elemen tersebut oleh karenanya suatu tindakan yang keliru dari PPAT dalam menjalankan pekerjaannya tidak hanya akan merugikan PPAT itu sendiri namun dapat juga merugikan organisasi profesi, masyarakat dan negara.

Dalam melakukan pengawasan, pemeriksaan, dan penjatuhan sanksi Majelis Pengawas harus berdasarkan kewenangan yang telah ditentukan UUJN sebagai acuan untuk mengambil keputusan. Hal ini perlu dipahami karena anggota Majelis Pengawas tidak semua berasal dari PPAT, sehingga tindakan atau keputusan dari Majelis Pengawas harus mencerminkan tindakan suatu Majelis Pengawas sebagai suatu badan, bukan tindakan anggota Majelis Pengawas yang dianggap sebagai tindakan instansi.

Hal ini tercermin dari setiap keputusannya dalam sidang yang menyatakan bahwa “Majelis Kehormatan mengizinkan pemanggilan terhadap PPAT oleh penyidik sepanjang dalam kedudukannya selaku PPAT yang berkaitan dengan akta yang telah dibuatnya”.

Pemberian ijin tersebut sesuai dengan kondisi PPAT yang bersangkutan apakah melanggar Sumpah Jabatan sebagaimana telah ditentukan oleh peraturan perundang-undangan ataupun melanggar ketentuan peraturan perundang-undangan yang lainnya. Sedangkan apabila Majelis Kehormatan PPAT tidak mengizinkan untuk datang memenuhi panggilan penyidik/penuntut umum/hakim, karena akta yang telah dibuat oleh PPAT yang bersangkutan sudah benar dan sesuai dengan akta otentik.

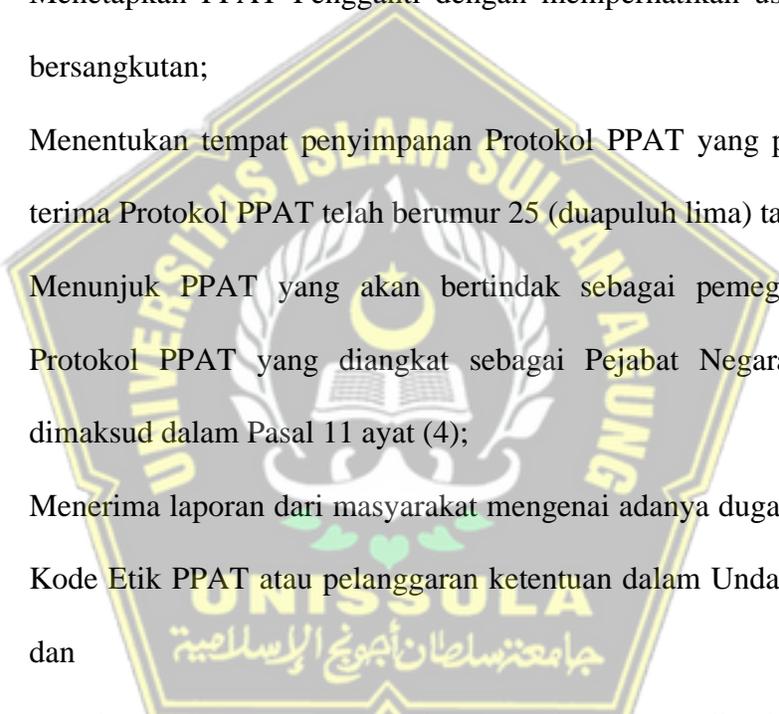
Kedudukan Menteri selaku Badan atau Jabatan TUN yang melaksanakan urusan Pemerintahan berdasarkan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku membawa konsekuensi terhadap Majelis Pengawas, yaitu Majelis Pengawas

berkedudukan pula sebagai Badan atau Jabatan TUN, karena menerima delegasi dari badan atau Jabatan yang berkedudukan sebagai Badan atau Jabatan TUN, dengan demikian secara kolejal Majelis Pengawas sebagai :

- d. Badan atau Pejabat TUN;
- e. Melaksanakan urusan Pemerintahan;
- f. Berdasarkan Perundang-undangan yang berlaku, yaitu melakukan pengawasan terhadap PPAT sesuai dengan UUJN.

Sedangkan kedudukan PPAT diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yang pengawasannya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal Pasal 66 ayat (3) Peraturan KBPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Namun demikian apabila terdapat laporan/aduan dari masyarakat berkaitan dengan akta yang dibuat oleh PPAT maka sebagai wujud tanggung jawab moral pihak Majelis Pengawas tetap merespon laporan/aduan tersebut dengan memanggil PPAT yang bersangkutan.

Pada waktu pelaporan sudah diterima, maka Majelis Pengawas perlu mendapat penjelasan dari PPAT yang bersangkutan untuk mengetahui perkara yang sebenarnya, sesuai dengan kewenangan Majelis Pengawas Daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 70 UUJN yang menyatakan bahwa :

- 
- a. Menyelenggarakan sidang untuk memeriksa adanya dugaan pelanggaran Kode Etik PPAT atau pelanggaran pelaksanaan Jabatan PPAT;
 - b. Melakukan pemeriksaan terhadap Protokol PPAT secara berkala 1 (satu) kali dalam 1 (satu) tahun atau setiap waktu yang dianggap perlu;
 - c. Memberikan izin cuti untuk waktu sampai dengan 6 (enam) bulan;
 - d. Menetapkan PPAT Pengganti dengan memperhatikan usul PPAT yang bersangkutan;
 - e. Menentukan tempat penyimpanan Protokol PPAT yang pada saat serah terima Protokol PPAT telah berumur 25 (duapuluh lima) tahun atau lebih;
 - f. Menunjuk PPAT yang akan bertindak sebagai pemegang sementara Protokol PPAT yang diangkat sebagai Pejabat Negara sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 ayat (4);
 - g. Menerima laporan dari masyarakat mengenai adanya dugaan pelanggaran Kode Etik PPAT atau pelanggaran ketentuan dalam Undang-Undang ini; dan
 - h. Membuat dan menyampaikan laporan sebagaimana dimaksud pada huruf a, huruf b, huruf c, huruf d, huruf e, huruf f dan huruf g kepada Majelis Pengawas Wilayah (MPW).

sehingga dalam hal ini peranan Majelis Pengawas yang penting adalah memberi pengawasan, sedangkan untuk pembinaan dan perlindungan PPAT, khususnya kepada PPAT yang tersangkut perkara pidana berkaitan dengan akta-akta yang

dibuatnya dilaksanakan oleh Majelis Kehormatan. Namun demikian secara umum banyak PPAT yang tersangkut masalah perlu adanya kajian lebih mendalam mengenai penyebabnya. Akar masalah perlu dibedah untuk dicarikan jalan keluar atau setidaknya meminimalkan hal-hal yang bisa menurunkan kredibilitas profesi PPAT di mata masyarakat.

Dalam tataran yang ideal, bahwa seharusnya semua jenjang Majelis Pengawas mempunyai wewenang untuk menjatuhkan sanksi berupa teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara dan pemberhentian dengan tidak hormat. Atas semua bentuk sanksi tersebut dapat dilakukan keberatan kepada instansi yang menjatuhkan sanksi tersebut dan jika tidak puas dapat mengajukan banding kepada instansi yang lebih tinggi – dalam hal ini MPW dan terus ke MPP.

Jika semua prosedur ini sudah dipenuhi namun tetap tidak memuaskan PPAT yang bersangkutan, maka PPAT dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara untuk menggugat putusan MPP. Dalam hal ini harus ditentukan bahwa selama pemeriksaan di pengadilan tata usaha negara berjalan, untuk sementara waktu PPAT tidak dapat menjalankan tugas jabatannya sebagai PPAT sampai ada putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Pengaturan sanksi yang dijatuhkan Majelis Pengawas PPAT tidak ada peluang untuk melakukan upaya hukum seperti tersebut di atas. Jika kesempatan seperti tidak diatur atau tidak ada, maka upaya hukum tersebut dapat ditempuh dengan gugatan langsung ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Singkatnya dapat

dijelaskan bahwa peran pengawasan yang dilakukan oleh dari MPPD, MPPW dan MPPP adalah sama-sama mengawasi perilaku PPAT dalam menjalankan jabatannya, hanya saja kalau MPPD dibentuk di kabupaten/ kota, dapat memberikan cuti sampai 6 bulan, dan tidak mempunyaikewenangan untuk menjatuhkan sanksi apapun. MPW dibentuk dan berkedudukan di ibukota provinsi, dapat memberikan ijin cuti lebih dari 6 bulan sampai 1 tahun, dan dapat memberikan sanksi berupa teguran lisan atau tertulis. Sedangkan MPP dibentuk dan berkedudukan di ibukota negara, dapat memberikan cuti lebih dari 1 tahun, dan dapat memberikan sanksi berupa menjatuhkan sanksi pemberhentian sementara.

Dibentuknya Majelis Pengawas tujuannya adalah untuk melindungi masyarakat agar terlindung dalam pembuatan akta otentik dan dijauhi dari perbuatan malpraktek. Dengan adanya Majelis Pengawas PPAT ini dikatakan dapat menampung keluhan dari masyarakat yang dirugikan oleh PPAT, sedangkan sebelum adanya UUJN masyarakat yang dirugikan langsung berperkara di pengadilan. Setiap perkara yang diajukan oleh masyarakat ditangani oleh majelis Pengawas dan Majelis Pengawas membentuk Majelis Pemeriksa, jadi Majelis Pemeriksa adalah bagian dari Majelis Pengawas. Pada intinya dibentuknya pengawasan ini adalah guna menjaga kepentingan masyarakat dan menjaga harkat martabat PPAT sebagai profesi yang terhormat.

Beberapa kendala dalam pembinaan dan pengawasan PPAT adalah faktor moral atau etika PPAT dalam melakukan jabatannya, banyak PPAT yang kurang

peduli terhadap etika jabatan sehingga tetap saja melakukan kecurangan-kecurangan dalam melakukan jabatannya, kurangnya sosialisasi dan penyuluhan mengenai pengawasan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas sehingga citra Majelis Pengawas belum terlalu kuat dikalangan PPAT. Lalu kurangnya anggaran yang tersedia bagi Majelis Pengawas PPAT di seluruh Indonesia juga menjadi kendala bagi Majelis Pengawas dalam melakukan tugasnya, belum terbentuknya Majelis Pengawas Daerah di tempat-tempat terpencil karena PPAT di daerah tersebut baru sedikit dan juga masih adanya organisasi-organisasi lain diluar Ikatan PPAT Indonesia yang menyebabkan kurang adanya persatuan sehingga sedikit susah untuk diawasi.

Berdasarkan hasil penelitian, dari jumlah 40 (empatpuluh) orang PPAT yang diperiksa oleh MPPD, 90% atau 36 (tigapuluh enam) PPAT dipanggil sebagai saksi dan hanya 10% atau 4 (empat) PPAT dipanggil sebagai tersangka. Namun status tersangka tersebut masih dalam tahap pemeriksaan di tingkat penyidik dan belum dilimpahkan ke pihak Kejaksaan, apalagi ke pengadilan (P21). Kalaupun sudah masuk ke pengadilan, itupun masih sebatas saksi atau saksi ahli. Secara umum pemanggilan tersebut disebabkan bukan karena kesalahan yang dilakukan langsung oleh PPAT dalam arti PPAT melanggar ketentuan perundang-undang yang berlaku tetapi justru dari para pihak (klien) sendiri.

Dalam penelitian ini, penulis hanya mengambil 2 (dua) PPAT sebagai responden yang terdiri dari 1 (satu) PPAT yang dipanggil dengan status saksi dan

1 (satu) PPAT yang dipanggil dengan status tersangka. Salah satu contoh adalah kasus yang menimpa PPAT AB¹⁶¹ yang dipanggil oleh pihak penyidik kepolisian mulai dari status saksi sampai dengan status tersangka, Pasal yang disangkakan kepada PPAT AB adalah Pasal 372 KUHP tentang penipuan.

Kasus tersebut berawal ketika terjadi kesepakatan hutang-piutang antara tuan X dan tuan Y senilai Rp. 350.000.000,- dengan jaminan sebuah sertipikat hak atas tanah milik tuan Y. Selanjutnya tuan X dan tuan Y sepakat untuk datang menghadap PPAT AB di Semarang (oleh karena domisili tuan X di Semarang sedangkan tuan Y di luar Kota Semarang), namun kesepakatan tersebut disampaikan oleh tuan X dan tuan Y kepada PPAT AB bukan hutang-piutang melainkan Perjanjian Pengikatan Jual-Beli. Atas keterangan tersebut, maka PPAT AB membuatkan aktanya.

Selanjutnya dikemudian hari ternyata tuan Y tidak bisa melunasi hutangnya kepada tuan X, sehingga timbul masalah yang pada akhirnya tuan X melaporkan tuan Y ke pihak kepolisian, dalam pemeriksaan oleh penyidik ditanyakan dasar hukum perjanjian hutang-piutang antara tuan X dan tuan Y yang pada akhirnya mengarah ke akta yang dibuat oleh PPAT AB. Dengan demikian PPAT AB juga dipanggil sebagai saksi dalam kasus tersebut, yang tentunya pemanggilan tersebut harus seijin dari Majelis Kehormatan PPAT sesuai dengan ketentuan Pasal 66

¹⁶¹ Dalam penelitian ini penulis sengaja tidak menyebutkan nama, hal ini berkaitan dengan kredibilitas PPAT yang bersangkutan.

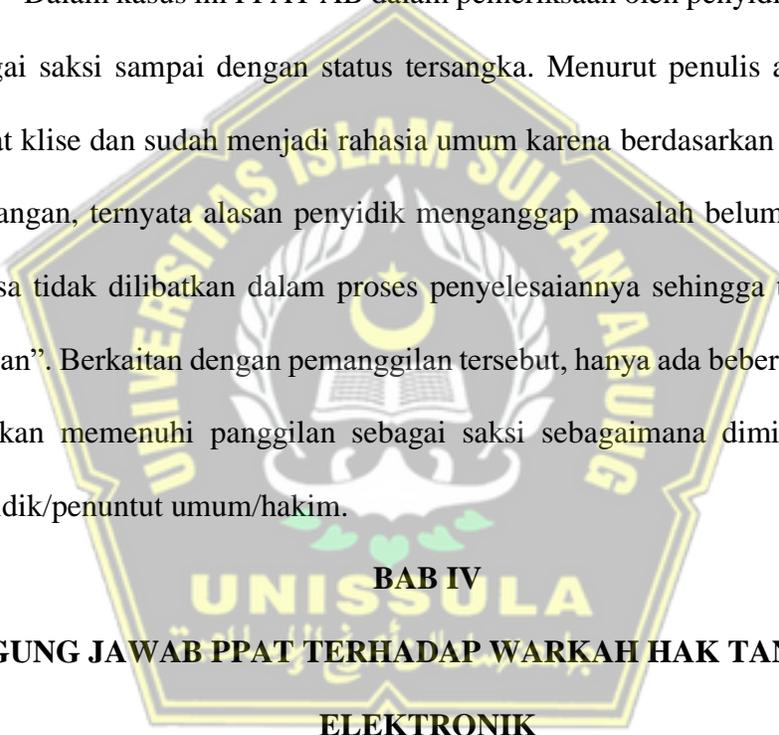
UUJN dan Nota Kesepahaman (MoU) antara Kepolisian Republik Indonesia (POLRI) dengan Pengurus Pusat Ikatan PPAT Indonesia (PP-INI).

Selanjutnya dengan adanya permohonan pemanggilan dari pihak kepolisian, Majelis Kehormatan PPAT memanggil PPAT AB dan tuan Y untuk di klarifikasi keterangannya. Selanjutnya berdasarkan keterangan tersebut Majelis Kehormatan PPAT menentukan apakah PPAT AB diijinkan untuk memenuhi panggilan pihak penyidik atau tidak.

Dari hasil pemeriksaan Majelis Kehormatan PPAT ternyata tidak ditemukan pelanggaran oleh PPAT AB, sehingga Majelis Kehormatan PPAT memutuskan tidak memberikan ijin kepada PPAT AB untuk dipanggil oleh penyidik. Namun ternyata tuan Y melaporkan PPAT AB kepada pihak kepolisian dengan tuduhan melakukan penipuan dan penggelapan, karena tuan Y sebagai klien tidak mendapatkan salinan dari akta Pengikatan Jual-Beli antara tuan X dan tuan Y. Sesuai dengan ketentuan yang berlaku para pihak diberikan salinan dari akta tersebut, tentunya hak dari PPAT AB juga harus di penuhi sesuai dengan ketentuan Pasal 36 UUJN tentang honorarium. Namun ternyata hak tersebut tidak dipenuhi, sehingga PPAT AB tidak memberikan salinan akta sampai haknya sebagai PPAT dipenuhi. Setelah menjalani proses pemeriksaan oleh Majelis Kehormatan PPAT, akhirnya perselisihan antara tuan Y dengan PPAT AB dapat diselesaikan secara kekeluargaan dan pihak tuan Y membuat surat pernyataan bermaterai bahwa masalah ini telah selesai dan bersedia mencabut laporannya.

Pihak penyidik namun demikian menganggap masalah tersebut belum selesai, dengan alasan PPAT AB tidak memenuhi panggilan penyidik. Alasan tersebut sebenarnya mengada-ada karena dengan tidak dijinkannya PPAT AB oleh Majelis Kehormatan PPAT, maka PPAT AB tidak memenuhi panggilan dan dengan dicabutnya laporan seharusnya masalah tersebut telah selesai.

Dalam kasus ini PPAT AB dalam pemeriksaan oleh penyidik dengan status sebagai saksi sampai dengan status tersangka. Menurut penulis alasan penyidik sangat klise dan sudah menjadi rahasia umum karena berdasarkan hasil penelitian dilapangan, ternyata alasan penyidik menganggap masalah belum selesai karena merasa tidak dilibatkan dalam proses penyelesaiannya sehingga tidak mendapat "bagian". Berkaitan dengan pemanggilan tersebut, hanya ada beberapa PPAT yang diijinkan memenuhi panggilan sebagai saksi sebagaimana diminta oleh pihak penyidik/penuntut umum/hakim.



BAB IV
TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN
ELEKTRONIK

A. Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Akta Otentik yang telah dibuatnya

Pertanggungjawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum dan

sebagian besar dari perbuatan-perbuatan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang didalam Pasal 1365 KUH Perdata dinamakan dengan perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*), “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Menurut Munir Fuady mengemukakan :¹⁶²

Perbuatan melawan hukum termasuk setiap berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya dan bertentangan dengan tata susila, dengan kepatutan, kebiasaan dan Undang-undang, maka orang yang karena kesalahannya menyebabkan timbulnya kerugian bagi orang lain sebagai akibat dari perbuatannya wajib membayar ganti rugi.

Bahwa PPAT dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara perdata berdasarkan tuntutan adanya perbuatan melawan hukum, artinya walaupun PPAT hanya mengkonstatir keinginan dari para pihak/ penghadap bukan berarti PPAT tidak mungkin melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Misalnya apabila PPAT mencantumkan sesuatu didalam akta tidak seperti yang dikehendaki oleh para pihak sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain atau kliennya, maka berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdata perbuatan PPAT tersebut dapat

¹⁶² Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002), hlm 4

dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Artinya adalah untuk mengembalikan kerugian sipenderita pada keadaan semula, atau pengembalian secara nyata yang lebih sesuai dengan pembayaran ganti kerugian dalam bentuk uang.

Apabila PPAT didalam menjalankan tugas jabatannya dengan sengaja melakukan suatu perbuatan yang merugikan salah satu atau kedua belah pihak yang menghadap didalam pembuatan suatu akta, misalnya didalam akta tersebut terdapat suatu klausula yang bertentangan dengan Undang-undang, atau PPAT mencantumkan sesuatu didalam akta tidak seperti yang diperintahkan oleh para pihak, maka PPAT dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum dan jika akibat dari perbuatannya telah menimbulkan suatu kerugian pada orang lain atau kliennya, PPAT wajib membayar ganti kerugian yang ditimbulkan tersebut.

Di dalam hukum pidana terdapat berbagai pendapat mengenai arti dari unsur melawan hukum yang merupakan terjemahan dari istilah *wedertrechtlijk*. Mengetahui sifat melawan hukum terdapat 2 (dua) pendirian yang berbeda yaitu menurut ajaran hukum formil dan ajaran hukum materil.¹⁶³

Menurut pendapat P.A.F. Lamintang dalam Nico mengemukakan:¹⁶⁴

“Menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti formil suatu perbuatan dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijk* apabila perbuatan tersebut

¹⁶³ Nico. *Op. Cit*, hlm 148.

¹⁶⁴ *Loc. It.*

memenuhi semua unsur yang terdapat didalam rumusan suatu delik menurut Undang-undang, sedangkan menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti materil, apakah suatu perbuatan itu dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijkheid* atau tidak, masalahnya bukan saja harus ditinjau dari sesuatu dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis, melainkan juga harus ditinjau menurut azas-azas hukum umum dari hukum yang tidak tertulis”.

S.R. Sianturi lebih condong kepada pemahaman pandangan yang material. Menurut beliau bahwa semua delik harus selalu dianggap mempunyai unsur bersifat melawan hukum.¹⁶⁵

Meskipun bentuk akta PPAT telah ditentukan oleh menteri, namun akta yang dibuat dihadapan PPAT tidak tertutup kemungkinan ada penambahan Pasal yang tidak terlepas dari Pasal-Pasal yang mengatur tentang perjanjian itu sendiri yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Pasal-Pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lainnya, yang mengatur dan mendukung suatu pembuatan perjanjian yang dituangkan kedalam bentuk akta sehingga mempunyai sifat otentik.

Otentisitas akta notaris bukan hanya pada kertasnya ataupun bentuk fisiknya, akan tetapi akta yang dimaksud benar-benar dibuat di hadapan PPAT

¹⁶⁵ S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Bandung : Alumni , 1996), hlm 153.

sebagai Pejabat Umum dengan segala kewenangannya atau dengan perkataan lain akta yang dibuat PPAT mempunyai sifat otentik, bukan karena undang-undang menetapkan sedemikian, akan tetapi oleh karena akta itu dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum, seperti yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara.

Sebagai Pejabat Umum, PPAT dalam melaksanakan kewenangannya membuat akta otentik harus Independen. Dalam istilah sehari-hari istilah Independen ini sering disama-artikan dengan mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah mandiri berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa tergantung kepada atasannya, tetapi secara institusional tetap tergantung kepada (*dependen*) atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun insitusal tidak tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya.

Independen ini mempersoalkan kemerdekaan Pejabat Umum dari intervensi atau pengaruh pihak lain ataupun diberi tugas oleh instansi lain. Oleh karena itu dalam konsep Independen ini harus diimbangi dengan konsep Akuntabilitas.

Akuntabilitas ini mempersoalkan keterbukaan (*transparancy*) menerima kritik dengan pengawasan (*controlled*) dari luar serta bertanggung jawab kepada pihak luar atas hasil pekerjaannya atau pelaksanaan tugas jabatannya. Independensi PPAT dalam hal ini dapat dilihat dalam 3 (tiga) bentuk yaitu: ¹⁶⁶

¹⁶⁶ Habib Adjie, *Op. Cit*, hlm. 32-33

1. *Structural Independen*, yaitu independen secara kelembagaan (institusional) yang dalam bagan struktur (organigram) terpisah dengan tegas dari institusi lain. Dalam hal ini meskipun Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman, secara kelembagaan tidak berarti menjadi bawahan Menteri Kehakiman atau berada dalam struktur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Badan Pertanahan Nasional.
2. *Functional Independen*, yaitu independen dari fungsinya yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya tugas, wewenang, dan jabatan Notaris/PPAT.
3. *Financial Independen*, yaitu independen dalam bidang keuangan yang tidak pernah memperoleh anggaran dari pihak manapun juga.

Sebagaimana diuraikan di atas, konsep Independen PPAT sangatlah berkaitan dengan konsep Akuntabilitas (*Accountability*) atau Pertanggung jawaban, yaitu terdiri dari:¹⁶⁷

1. *Akuntabilitas Spritual*. Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bersifat pribadi. Akuntabilitas seperti, ini dapat dilihat dari kalimat yang tercantum dalam Sumpah/janji Jabatan PPAT, yaitu "*Demi Allah, saya bersumpah*". Oleh karena itu

¹⁶⁷ *Ibid*, hlm. 32

bagaimana implementasi Akuntabilitas Spiritual ini akan tergantung kepada diri sendiri notaris yang bersangkutan, Danya Tuhan Yang Maha Esa dan dirinya yang tahu. Akuntabilitas Spiritual ini seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan/perbuatan kita ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang kita perbuat bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai "Ke-Tuhan-an" menyertai setiap perilaku, tindakan, dan perbuatan kita.

2. *Akuntabilitas* moral kepada publik. Kehadiran notaris adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat yang lainnya yang menjadi kewenangan PPAT. Oleh karena itu masyarakat berhak untuk mengontrol "hasil kerja" dari PPAT. Salah satu konkretisasi dari akuntabilitas ini, misalnya masyarakat dapat menuntut PPAT, jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat. Ataupun ada tindakan-tindakan PPAT yang dapat "mencederai" masyarakat yang menimbulkan kerugian baik materi maupun immateriil kepada masyarakat.
3. *Akuntabilitas hukum*. PPAT bukan orang/jabatan yang "imun" (kebal) dari hukum. Jika ada perbuatan/tindakan Notaris yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dikategorikan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), maka mau tidak mau kita harus bertanggungjawab.

4. *Akuntabilitas profesional*. PPAT dapat dikatakan profesional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni (*intellectual capital*) yang dapat diterapkan dalam praktik, tapi bukan berarti "tukang" tapi dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai atau ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai yang dikehendaki oleh para pihak. Oleh karena itu kita jangan lelah dan bosan untuk senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas keilmuan kita, agar kita senantiasa profesional.
5. *Akuntabilitas administratif*. Sebelum kita menjalankan jabatan/tugas sebagai PPAT sudah tentu kita telah mempunyai surat pengangkatan kita sebagai PPAT, sehingga legalitas kita tidak perlu dipertanyakan lagi, tapi yang sampai saat ini masih jadi pertanyaan bagi kita sebagai notaris secara administratif dalam pengangkatan dan penggajian karyawan. Banyak PPAT yang mengangkat karyawan karena "pertemanan" ataupun "persaudaraan" Padahal sebenarnya apapun latar belakangnya tetap harus ada pembenahan secara administratif. Kemudian juga yang lainnya yaitu mengenai "pengarsipan" akta-akta, terkadang kita menatanya "asal-asalan" padahal akta tersebut adalah arsip negara yang harus kita "administrasikan" secara seksama. Oleh karena itu sangat beralasan kita harus belajar "Manajemen Kantor PPAT" yang bahan dasarnya dari pengalaman-pengalaman PPAT terdahulu yang kemudian dibukukan.

6. *Akuntabilitas keuangan.* Bentuk akuntabilitas dalam bidang keuangan ini yaitu kita melaksanakan kewajiban kita untuk membayar pajak. Ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi, seperti iuran bulanan misalnya. Kemudian juga membayar gaji para karyawan kita tidak senantiasa memacu (atau lebih dari) kepada Upah Minimum Regional (UMR). Suatu saat hal tersebut harus dapat dibenahi oleh kita semua.

Uraian tersebut diatas merupakan implementasi dari Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 yang secara lengkap mengatur tentang jabatan notaris. Dengan pemahaman independensi dan akuntabilitas seperti tersebut diatas diharapkan PPAT dapat mengetahui dimana dan bagaimana tugas dan tanggung jawab Notaris/PPAT sebagai pejabat umum dalam menjalankan tugas/jabatannya.

Sebagai pejabat yang diberikan kepercayaan untuk mengemban sebagian tugas negara, PPAT harus dapat menjalankan tugas profesi sebaik mungkin sesuai dengan hukum agamanya dan hukum serta peraturan yang berlaku. Oleh karena itu jika PPAT berbuat melanggar hukum, sanksinya tidak hanya berupa sanksi hukum positif saja, melainkan sanksi moral dari masyarakat dan sanksi spiritual menurut hukum agamanya. Sebagai pejabat umum yang diberikan kepercayaan untuk mengemban sebagian tugas negara, notaris tidak bias menghalalkan segala cara untuk mencapai profesionalnya.

Sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) PPAT berwenang membuat akta, sehingga dengan kewenangannya tersebut PPAT dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya / pekerjaannya dalam membuat akta otentik. Meskipun belum ada pengaturan dalam pembuatan akta PPAT menurut undang-undang, namun syarat yang ditentukan oleh Undang-undang ada yang tidak terpenuhi merupakan salah satu alasan yang menyebabkan akta yang dibuat PPAT dapat mengandung keterangan palsu, misalnya tidak terpenuhinya ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu tidak cakap untuk membuat suatu perjanjian.

Berkaitan dengan bunyi Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 mendefinisikan PPAT sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, maka adalah hal yang mustahil apabila PPAT membuat akta jika akta tersebut mengandung keterangan palsu. Dengan demikian faktor-faktor atau hal-hal yang dapat menyebabkan timbulnya akta yang mengandung keterangan palsu, berdasarkan hasil penelitian adalah sebagai berikut:

1. Faktor Manusia

Faktor manusia dapat terjadi karena kelalaian maupun karena kesengajaan. Kelalaian dapat dilakukan oleh PPAT dan juga pihak-pihak yang ingin membuat akta karena manusia tidak lepas dari kekurangan, kelalaian yang dilakukan oleh PPAT dapat membawa konsekuensi akta yang dibuat tersebut hanya mempunyai

kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau bahkan akta yang dibuat tersebut dapat mengandung sengketa dibelakang hari, misalnya PPAT dalam membuat akta mengikutsertakan saksi-saksi akan tetapi kelalaiannya PPAT lupa menyuruh saksi-saksi untuk menanda tangani akta. Sedangkan kelalaian yang dilakukan oleh para pihak yang membuat perjanjian tersebut tidak menjadi tanggung jawab PPAT akan tetapi konsekuensinya ditanggung oleh pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut.

Terjadinya hal seperti ini, maka dapat mengakibatkan akta tersebut akan menjadi sengketa diantara para pihak atau dengan pihak ketiga, sehubungan dengan hal tersebut, maka PPAT akan dipanggil oleh pihak kepolisian untuk dilakukan pemeriksaan. Dengan adanya pemeriksaan yang dilakukan terhadap PPAT maka PPAT akan dapat diketahui apakah PPAT sebagai tersangka yang telah ikut serta dan turut membantu atau hanya sebagai saksi di muka Pengadilan.

2. Faktor Dokumen

Faktor dokumen dapat juga menyebabkan timbulnya akta yang mengandung keterangan palsu dimana para pihak yang membuat perjanjian dihadapan PPAT memberikan dokumen-dokumen yang tidak benar (dokumen palsu).

Apabila pihak-pihak mengajukan dan/atau memberikan dokumen palsu bukanlah menjadi kewajiban notaris untuk mengetahui secara bathiniah PPAT berwenang hanya sebatas lahiriah saja yaitu menerima surat surat/dokumen-

dokumen yang diberikan oleh para pihak kemudian mencocokkan surat-surat/dokumen-dokumen tersebut dengan aslinya (yang sebenarnya).

3. Faktor Peraturan Perundang-undangan yang tidak jelas.

Faktor perundang-perundang yang tidak jelas maksudnya adalah undang-undang tidak memberikan kekebalan hukum terhadap PPAT. Apabila timbul akta yang mengandung keterangan palsu dan mengakibatkan kerugian pada pihak lain sehingga menimbulkan sengketa, maka sering kali PPAT di jadikan sasaran utama penyebab sengketa itu dikarenakan akta tersebut adalah dibuat oleh PPAT.

Disini PPAT hanya menuangkan perbuatan hukum dari para pihak (penghadap) kedalam suatu akta yang dibuatnya oleh karenanya PPAT tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak (penghadap) tersebut. Akan tetapi apabila PPAT terlibat dalam pembuatan akta yang menyebabkan terjadinya sengketa karena adanya unsur kesengajaan untuk menguntungkan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak yang lain, maka PPAT dapat dikatakan telah membantu dan turut serta dalam melakukan tindak pidana.

Didalam Pasal 55 KUHP dinyatakan bahwa :¹⁶⁸

(1) Dipidana sebagai si pembuat sesuatu tindak pidana;

¹⁶⁸ R. Sugandhi, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Penjasarannya*, (Surabaya : Usaha Nasional, 1981), hlm 68

- a. Orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan atau yang turut melakukan perbuatan itu;
- b. Orang yang dengan pemberian upah, perjanjian salah memakai kekuasaan atau martabat, memakai paksaan, ancaman, tipu, karena memberi kesempatan, ikhtiar atau keterangan, dengan menghasut supaya perbuatan itu dilakukan

(2) Adapun tentang orang yang tersebut dalam sub 2 itu, yang boleh dipertanggungjawabkan kepadanya hanyalah perbuatan yang sengaja dibujuk olehnya serta akibat perbuatan itu.

Penjelasan Pasal 55 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan istilah “Tindak Pidana” ialah baik kejahatan maupun pelanggaran yang dapat dihukum sebagai orang yang melakukan tindak pidana dapat dibagi menjadi 4 macam yakni :¹⁶⁹

1. Orang yang melakukan;
orang ini bertindak sendirian untuk mewujudkan segala anasir dalam tindak pidana. Tindak pidana yang dilakukan dalam jabatan maka pelaku yang melakukan tindak pidana itu harus seorang pegawai negeri.
2. Orang yang menyuruh melakukan;
Dalam tindak pidana ini pelakunya paling sedikit ada dua orang, yakni yang menyuruh dan disuruh. Jadi bukan pelaku utama itu sendiri yang melakukan

¹⁶⁹ *Loc. Cit.*

tindak pidana, tetapi dengan bantuan orang lain yang hanya merupakan alat saja meskipun demikian ia dianggap dan dihukum sebagai orang yang melakukan tindak pidana.

3. Orang yang turut melakukan;

“turut melakukan” diartikan ialah melakukan bersama-sama. Dalam tindak pidana ini pelakunya paling sedikit harus ada dua orang, yakni yang melakukan dan yang turut melakukan dalam tindakannya keduanya harus melakukan perbuatan pelaksanaan, jadi keduanya melakukan anasir tindak pidana itu. Tetapi apabila pelaku kedua itu hanya melakukan perbuatan persiapan saja atau perbuatan yang sifatnya hanya membantu maka pelaku kedua itu tidak dapat dikategorikan sebagai orang yang turut melakukan, akan tetapi sebagai orang “membantu melakukan”.

4. Orang yang dengan pemberian upah, perjanjian, salah memakai kekuasaan atau martabat, memakai paksaan dan sebagainya, dengan sengaja menghasut supaya melakukan perbuatan itu. Pelakunya paling sedikit harus dua orang yakni orang yang menghasut dan yang dihasut, hanya bedanya pada “menghasut supaya melakukan”, orang yang disuruh itu tidak dapat dihukum.

Berkaitan dengan adanya faktor kesengajaan yang dilakukan oleh PPAT telah turut serta dalam melakukan tindak pidana yang menguntungkan salah satu

pihak, misalnya dalam membuat akta jual beli PPAT menurunkan harga objek jual beli tersebut dari harga riil atau dari harga maksimum.

Menurut ketentuan Pasal 56 KUHP disebutkan sebagai membantu melakukan kejahatan dipidana :

- (1) Orang yang dengan sengaja membantu kejahatan waktu kejahatan itu dilakukan;
- (2) Orang yang dengan sengaja memberi kesempatan, ikhtiar atau keterangan untuk melakukan kejahatan itu.

Sehubungan dengan perbuatan PPAT yang membantu melakukan tindak pidana misalnya seorang klien menyuruh menempatkan keterangan palsu dalam akta otentik, dengan demikian maka hal tersebut menyebabkan kerugian pada salah satu pihak/ pihak lain. Oleh karena itu PPAT harus dipersalahkan atas perbuatannya tersebut, sebab dengan merugikan hak orang lain (Klien) yang telah memberikan kepercayaan kepada PPAT. PPAT telah melanggar hukum dan disamping itu juga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat kepada profesi PPAT.

Adapun yang menjadi perbedaan dalam membantu dan turut serta melakukan tindak pidana adalah bahwa unsur niat dan kesengajaan ada terdapat didalam turut serta melakukan tindak pidana sedangkan dalam membantu melakukan tindak pidana tidak terdapat unsur niat dan kesengajaan tersebut.

Pihak kepolisian seringkali kurang memperhatikan bahwa sengketa itu terjadi bukan karena kesalahan PPAT membuat akta tetapi kesalahan para pihak

yang datang menghadap yang tidak memberikan keterangan dan dokumen yang sebenarnya kepada PPAT. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Jabatan PPAT tidak ada Pasal yang mengatur tentang perlindungan hukum terhadap PPAT baik perlindungan terhadap diri PPAT sendiri maupun terhadap tugas jabatannya sebagai pejabat umum yang membuat akta otentik.

Pertanggungjawaban yang diminta kepada PPAT bukan hanya dalam pengertian sempit yakni membuat akta, akan tetapi pertanggungjawabannya dalam arti yang luas, yakni tanggung jawab pada saat pra akta, tanggung jawab pada saat fase akta dan tanggung jawab pada saat pasca penandatanganan akta.

Tanggung Jawab PPAT sebagai pejabat umum terhadap akta otentik yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana sangat diperlukan meskipun ranah pekerjaan PPAT dalam ranah hukum perdata dan hukum administrasi serta pertanggungjawaban moral dan etika namun terhadap akta yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana maka PPAT harus bertanggung jawab secara pidana, mulai pemeriksaan dalam proses penyidikan hingga proses pembuktian di persidangan dan melaksanakan keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁷⁰

¹⁷⁰ Wawancara, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

Tuntutan tanggung jawab ini muncul sejak terjadinya sengketa berkaitan dengan akta yang telah dibuat dengan memenuhi unsur-unsur dalam perbuatan pidana meliputi :

1. Perbuatan manusia.
2. Memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan, artinya berlaku asas legalitas, *nulum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal tersebut tidak atau belum dinyatakan dalam aturan undang-undang).
3. Bersifat melawan hukum.

Tanggung jawab PPAT dalam pembuktian perkara pidana di persidangan dapat terjadi manakala akta tersebut menjadi permasalahan, sehingga mewajibkan PPAT tersebut memberikan keterangan dan kesaksiannya berkaitan dengan aspek formil maupun materiil akta. Adapun yang dimaksud dengan keterangan palsu yang tercantum didalam akta otentik adalah suatu keterangan-keterangan mengenai kejadian atau peristiwa yang bertentangan atau yang tidak sesuai dengan yang sebenarnya.¹⁷¹

Keterangan palsu yang terdapat dalam suatu akta otentik umumnya berasal dari para pihak/ penghadap yang meminta untuk dibuatkan akta yang bertujuan untuk menguntungkan dirinya dan merugikan pihak lain. Perbuatan ini dilakukan

¹⁷¹ Wawancara, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

oleh para pihak/penghadap dengan cara sengaja yakni pada saat para pihak/penghadap datang dan menghadap kepada PPAT untuk meminta dibuatkan akta, dimana para pihak/penghadap tersebut memberikan keterangan-keterangan dan identitas yang tidak benar serta surat-surat/dokumen-dokumen yang tidak benar. Seperti dengan menyerahkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang telah direkayasa dan juga surat-surat palsu untuk memenuhi syarat-syarat agar diterbitkan suatu akta.

Berdasarkan keterangan-keterangan dan surat-surat/dokumen-dokumen yang tidak benar ini dari para pihak/penghadap maka notaris membuat akta otentik sesuai dengan kehendak dari para pihak/penghadap tersebut. Setelah akta selesai dibuat oleh PPAT lalu ditandatangani oleh para pihak/penghadap, saksi-saksi dan PPAT, maka dengan demikian lahirlah akta otentik yang mengandung keterangan palsu.

Pada dasarnya PPAT dalam membuat akta selalu dengan penuh kehati-hatian dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku yakni Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁷² Sebagaimana diketahui bahwa tugas PPAT adalah membuat akta otentik yang fungsinya untuk membuktikan kebenaran tentang telah dilakukannya suatu perbuatan hukum mengenai perbuatan hukum

¹⁷² *Wawancara*, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh para pihak/penghadap dan mencantumkan identitas masing-masing dari para pihak/penghadap tersebut.

PPAT hanya mengkonstatir apa yang terjadi, apa yang dilihat, dan dialaminya serta menuangkannya didalam akta. PPAT pada dasarnya hanya mencatat apa yang dikemukakan oleh para pihak/penghadap lalu dituangkannya kedalam akta, disini dapat dikatakan bahwa PPAT hanya bertanggung jawab secara materiil dalam kerangka formil, artinya PPAT berwenang untuk menyesuaikan keterangan-keterangan yang diberikan para pihak/penghadap berikut surat-surat/dokumen-dokumen yang diberikan dengan surat-surat/dokumen-dokumen yang asli atau yang sebenarnya sehingga notaris dapat menuangkan yang formil kemateriil akta. Disini juga notaris memberikan penyuluhan hukum untuk memberi arah dalam menemukan solusi yang benar dan tepat kepada para pihak/penghadap sehubungan dengan akta yang akan dibuat.

PPAT mungkin dapat berbuat salah mengenai isi akta karena informasi yang salah, sengaja atau tidak dari para pihak/penghadap. Dalam hal ini PPAT tidak mempunyai kewajiban untuk menyelidiki kebenaran tentang informasi tersebut secara bathiniah, akan tetapi hanya sebatas lahiriah. Dengan demikian kesalahan yang terjadi pada materiil akta bukanlah tanggung jawab PPAT, melainkan para pihak/penghadap.

Berdasarkan uraian tersebut diatas apabila akta otentik yang mengandung keterangan palsu tersebut dapat menjadi sengketa dan diperkarakan di depan sidang pengadilan, maka dalam proses persidangan tersebut hakim akan melakukan pembuktian dengan menilai dapat tidaknya diterima suatu alat bukti dan menilai kekuatan pembuktiannya. Sehubungan dengan hal ini maka akta otentik yang dibuat oleh PPAT tersebut akan menjadi bukti bahwa adanya suatu perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh para pihak/penghadap yang oleh PPAT perbuatan hukum dari para pihak/penghadap tersebut dituangkan sebagai materiil dalam suatu akta.

Hal ini berarti akta otentik itu sendirilah yang membuktikan bahwa telah terjadi suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak/penghadap, bukan oleh PPAT. Oleh karenanya maka notaris dalam hal ini tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Akan tetapi dengan adanya sengketa dan menjadi perkara di Pengadilan sehubungan dengan akta otentik yang dibuat oleh notaris tersebut maka notaris dalam hal ini akan diperiksa/dipanggil sebagai saksi guna proses pembuktian.

Pemanggilan terhadap PPAT sebagai saksi untuk memberikan keterangan di depan sidang pengadilan adakalanya membuat seorang notaris enggan untuk hadir dalam persidangan tersebut. Sebab sebagian orang berpendapat bahwa PPAT tidak perlu hadir dalam sidang pengadilan untuk menjadi saksi mengingat akta yang dibuatnya adalah akta otentik yang merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna. Artinya adalah apa yang ditulis di dalam akta itu harus dipercaya oleh

hakim, yaitu harus di anggap sebagai benar selama ketidakbenarannya itu tidak dibuktikan, dan akta itu sudah tidak memerlukan penambahan pembuktian.

Menurut undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 140, Pasal 141, dan Pasal 148 HIR bahwa memberikan kesaksian adalah merupakan suatu kewajiban, seseorang yang tidak memenuhi panggilan untuk menjadi saksi di depan persidangan akan berakibat sebagai berikut :¹⁷³

1. Dihukum untuk membayar biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk memanggil saksi;
2. Secara paksa akan dibawa ke muka Pengadilan;
3. Dimasukkan ke dalam penyanderaan (*gijzeling*).

Sebenarnya kehadiran seorang PPAT sebagai saksi di depan sidang pengadilan sangat berguna untuk menerangkan duduk perkara yang sebenarnya atas akta otentik yang dibuat oleh notaris tersebut. Sebab PPAT adalah orang yang mengetahui secara pasti kebenaran dari akta yang dibuatnya, maka sebagai saksi PPAT akan menerangkan tentang apa yang dilihatnya atau dialaminya.

Seorang PPAT yang melakukan kesalahan diluar jabatannya atau secara pribadi, misalnya melakukan perbuatan seperti berjudi, mabuk-mabukan, menyalahgunakan narkoba, dan melakukan perbuatan zina. Dengan demikian, maka

¹⁷³ Hari Sasangka, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*, (Bandung : Mandar Maju, 2005), hlm 80.

PPAT tersebut dapat dikatakan telah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 dan Kode Etik Profesi PPAT. Sedangkan PPAT yang melakukan kesalahan dalam jabatannya selaku pejabat umum adalah apabila PPAT dengan sengaja melakukan suatu kesalahan atau kelalaian dalam pembuatan akta, maka ia dapat dituntut atau bertanggung jawab secara perdata maupun pidana. Akan tetapi seorang PPAT dapat juga dikatakan melanggar Kode Etik PPAT pada saat melakukan tugas dan jabatannya, misalnya melakukan kesalahan etika terhadap sesama rekan PPAT.

Sebagai pejabat umum PPAT tidak begitu saja dapat diperiksa maupun dimintai keterangannya baik dalam proses penyidikan maupun dalam pemeriksaan/pembuktian perkara pidana di pengadilan. Terhadap akta yang dibuatnya PPAT wajib bertanggung jawab atas keotentikannya, namun demikian dalam pemeriksaan perkara pidana PPAT tidak serta merta dapat dihadirkan dalam pemeriksaan.

Tanpa adanya bukti awal yang kuat bahwa akta yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana atas dugaan PPAT turut serta melakukan tindak pidana dan atau memberikan keterangan palsu ke dalam akta. Meskipun antara Kepolisian Republik Indonesia dalam hal ini Kapolri dengan Ikatan Notaris Indonesia dan PPAT telah mengadakan Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol.

B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006, maka setiap Penyidik akan melakukan pemeriksaan terhadap PPAT baik sebagai saksi maupun sebagai tersangka diwajibkan meminta izin terlebih dahulu kepada Majelis Pengawas Daerah di wilayah kerja Notaris yang bersangkutan.¹⁷⁴

Sebetulnya, hal tersebut membuat rancu karena secara kelembagaan PPAT berbeda dengan Notaris. Selain itu majelis yang berwenang mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap PPAT sampai dengan saat ini belum terbentuk, seperti halnya Majelis Pengawas Notaris (dari tingkat Daerah (MPD) hingga Pusat (MPP)). Seharusnya permohonan izin pemanggilan PPAT ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat, hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 66 ayat (3) Peraturan KBPN No. 1 tahun 2006 Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang menyatakan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Kenyataan di lapangan terkadang karena lamanya ijin yang diberikan, sehingga untuk keperluan penyidikan akhirnya penyidik memanggil PPAT untuk dapatnya memberikan keterangan pada pemeriksaan perkara tanpa menunggu ijin dengan alasan bahwa proses penyidikan berkaitan dengan pembuatan Berita Acara Pemeriksaan yang dibutuhkan oleh Penuntut Umum maupun Hakim dalam suatu

¹⁷⁴ Wawancara, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

proses pemeriksaan perkara dalam sidang pengadilan dengan kehadiran notaris sebagai saksi sangat diperlukan, sedangkan akta notaris sifatnya adalah sebagai bukti/petunjuk ataupun menjadi Barang Bukti dalam suatu perkara.

Perlu diketahui bahwa sesuai dengan UU No. 8 / 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) dipertimbangan pada huruf a tercantum :

"Bahwa negara Republik Indonesia ialah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersama kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya dengan tiada kecualinya".

Perlu digaris bawahi adalah wajib "wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya dengan tiada kecualinya". Dengan perkataan lain bahwa semua warga Negara tanpa kecuali wajib menjunjung hukum dan menjunjung pemerintahan. Tidak terkecuali aparat pemerintah, Polisi, Jaksa, Hakim maupun Notaris/PPAT. Hal ini juga ditegaskan dalam Undang- Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi :

"Setiap warga berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama didepan hukum."

Sebagai warga negara, meskipun notaris adalah pejabat umum dalam pemeriksaan perkara pidana notaris tidak dapat menghindar, karena penyidik sebagai pejabat negara juga mempunyai dasar untuk pemanggilan paksa sebagaimana yang diuraikan diatas, bahwa semua warga negara tanpa terkecuali wajib menjunjung hukum dan menjunjung pemerintahan.

Guna memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat, maka pihak Kepolisian sebagai aparat penegak hukum pelindung dan pengayom masyarakat, manakala izin yang diperlukan tidak segera, penyidik dapat bertindak demi perlindungan dan kepastian hukum para pencari keadilan.

Apabila PPAT dalam tindak pidana pemalsuan surat menjadi aktor intelektualnya atau PPAT turut serta dalam melakukan tindak pidana tersebut, maka secara yuridis tidak dapat ditolelir bukan hanya berdasarkan ketentuan pidana saja, tetapi juga oleh peraturan perundang-undangan yang terkait. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 10 KUHP sub b yang mengatur mengenai hukuman-hukuman tambahan yaitu berbentuk pencabutan hak-hak tertentu dimana PPAT yang diberhentikan dari jabatannya adalah merupakan pencabutan hak PPAT untuk menjalankan tugas dan jabatannya selaku PPAT.

Menurut Jimly Asshiddiqie, harus dibedakan antara pertanggung jawaban fungsional PPAT dari pengertian pertanggung jawaban hukum dan pertanggung jawaban professional PPAT. Dalam menjalankan fungsinya, PPAT tidak bertanggung jawab secara fungsional kepada siapapun, termasuk kepada Pejabat

Pemerintah yang mengangkatnya. PPAT hanya bertanggung jawab secara hukum kepada Hakim di Pengadilan apabila ia disangka dan dituduh melakukan tindak pidana atau jika ia diminta bertanggung jawab secara professional menurut norma-norma etika profesinya sendiri melalui Dewan Kehormatan atau Komisi Etika yang dibentuk oleh organisasi profesinya sendiri.¹⁷⁵ Sedangkan mengenai surat keputusan pengangkatan dan pemberhentian seorang PPAT hanya mempunyai sifat administratif. Oleh karena itu secara administratif PPAT tetap bertanggung jawab kepada pemerintah yang mengangkatnya. Artinya jika ia tidak memenuhi syarat administratif, ia tidak dapat diangkat menjadi PPAT, sebaliknya jika ia gagal memenuhi bukti-bukti lain yang dapat dijadikan alasan pemberhentiannya dari jabatan PPAT, maka ia akan diberhentikan dari jabatan PPAT oleh pejabat Pemerintah yang mengangkatnya sebagai PPAT.

Berdasarkan uraian-uraian mengenai pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut diatas, terutama setelah berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan tahun 1996, Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud adalah Notaris atau orang-orang yang diangkat menjadi Pejabat Umum oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah terlebih dahulu lulus dalam ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

¹⁷⁵ www.mahkamahkonstitusi.go.id, akses internet tanggal 18 Mei 2024

Pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 37 Tahun 1998. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri, dimana semua jenis akta itu diberi satu nomor urut yang berulang pada permulaan tahun takwim.

Kewenangan Menteri Agraria/Kepala BPN untuk menentukan bentuk akta Pejabat pembuat Akta Tanah tersebut adalah *kewenangan yang diberikan oleh dirinya sendiri*, dan hal itu bermula dari menentukan bentuk akta hipotik dan mengatur hukum acara serta kekuatan hukum dari sertipikat.

Kesalahan dan kekeliruan tersebut terus berlanjut, terutama bertalian atau yang berkenaan dengan akta-akta perjanjian yang bertalian dengan hak atas tanah, demikian pula halnya yang bertalian dengan pejabat yang berwenang membuat akta tersebut, antara lain sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Rumah Susun Nomor 16 tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Polemik mengenai kedudukan dan keberadaan PPAT sebagai akibat ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut belakangan semakin ramai, maka akan berpengaruh pula terhadap kepercayaan masyarakat terhadap tugas dan kewenangan PPAT dan juga terhadap PPAT itu sendiri, sehingga PPAT benar-

benar berada di persimpangan jalan. Oleh karena itu untuk menjamin adanya kepastian hukum dan untuk dipenuhinya rasa keadilan, serta pula demi tercapainya tertib hukum sesuai dengan system hukum yang dianut dan berlaku di Indonesia, maka dengan pendekatan yang objektif, ilmiah dan argumentatif, jika keberadaan PPAT itu akan tetap dipertahankan, perlu segera dibentuk atau dibuat undang-undang organik yang mengatur tentang jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ketentuan-ketentuan yang selama ini ada tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dianggap belum cukup memadai, karena walaupun kedudukan, nama dan status Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut telah di sebutkan dengan tegas dalam Undang-Undang tentang Rumah Susun maupun Undang-Undang tentang Hak Tanggungan, tetapi ketentuan mengenai peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang dianggap masih belum memadai untuk tugas dan peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Disamping itu keberadaan Peraturan Pemerintah No.37 tahun 1998 itu dianggap kurang tepat secara hukum. Keberadaan PP ini sama sekali tidak didasarkan atas perintah undang-undang. Penetapan PP tersebut oleh pemerintah dianggap perlu untuk mengisi kekosongan hukum.

Hal itu dapat dimaklumi, karena dalam teori hukum ada pendapat yang menyatakan bahwa apabila ada kebutuhan untuk mengatasi kekosongan hukum, kepala pemerintahan berwenang berdasarkan prinsip "*Freisermessen*" menetapkan peraturan yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Namun menurut Jimly

Asshiddiqie bentuk hukumnya seharusnya bukan Peraturan Pemerintah, melainkan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur.¹⁷⁶ Atau jika keberadaan PPAT memang hendak dihapuskan karena dianggap telah inheren dalam diri Notaris, sebagaimana dikehendaki oleh DPR dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia seperti yang tersirat dalam ketentuan Pasal 15 UUJN, serta wacana yang berkembang belakangan ini, maka ketentuan itu harus pula dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang, sehingga tidak menimbulkan polemik karena adanya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

Dalam keadaan demikian hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT tidak otomatis berlaku ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Jabatan Notaris (sekarang UU, Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris), karena UU tentang Jabatan Notaris bukan merupakan *lex generalis* dan PP 37/1998 tahun bukan merupakan *lex specialis* mengingat *asas lex specialis derogat lex generalis* hanya berlaku bagi Undang-Undang dan bukan bagi Peraturan Pemerintah.

Lingkup substansi tugas pokok PPAT dalam hubungan dengan Hukum Tanah Nasional adalah untuk melaksanakan sebagian kegiatan Pendaftaran Tanah, yang merupakan tugas pokok dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) (Pemerintah), sedangkan tugas pokok Pejabat Umum adalah membuat Akta Otentik. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP 24 tahun 1997 berbunyi dalam pendaftaran

¹⁷⁶ www.mahkamahkonstitusi.com

tanah, Kepala Kantor Partanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Apabila terbukti PPAT terlibat dalam suatu tindak pidana, maka akibatnya adalah sebagai berikut :

1. Akta PPAT dapat dibatalkan atau batal demi hukum;
2. PPAT wajib untuk membayar ganti kerugian kepada para pihak yang dirugikan;
3. PPAT dapat diberhentikan dari jabatannya;
4. PPAT dapat dijera dengan Pasal-Pasal pemalsuan surat yang sanksinya adalah berupa pidana penjara.

Oleh karena itu notaris harus dapat memposisikan dirinya sebagai penunjuk arah dari berbagai perubahan dan tuntutan zaman.

PPAT harus mempunyai kualitas dengan selalu mengikuti perkembangan hukum dan mampu untuk meningkatkan penguasaan hukum positif dan aspek-aspek ilmu hukum. Hal ini diharapkan agar dalam rangka menghadapi masa depan dengan perkembangan secara global terdapat figur-figur PPAT yang professional dan mempunyai integritas yang utuh dalam mengemban pekerjaan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Menurut penulis berdasarkan uraian di atas, maka tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Akta Otentik yang telah dibuatnya yang diduga berindikasi tindak pidana tetap diperlukan meskipun ranah pekerjaan PPAT

dalam ranah hukum perdata dan hukum administrasi serta pertanggungjawaban moral dan etika namun terhadap akta yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana, maka PPAT harus bertanggung jawab secara pidana, mulai pemeriksaan dalam proses penyidikan hingga proses pembuktian di persidangan dan melaksanakan keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Tuntutan tanggung jawab ini muncul sejak terjadinya sengketa atau permasalahan berkaitan dengan akta yang telah dibuat karena memenuhi unsur-unsur dalam perbuatan pidana meliputi :

- a. Perbuatan manusia;
- b. Memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan, artinya berlaku asas legalitas, *nulum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal tersebut tidak atau belum dinyatakan dalam aturan undang-undang);
- c. Bersifat melawan hukum.

Dengan demikian mewajibkan PPAT tersebut memberikan keterangan dan kesaksiannya berkaitan dengan aspek formil maupun materiil akta.

B. Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Berdasarkan Permen Agraria Dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 Juncto Nomor 5 Tahun 2020 JUNCTO

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019, yang dapat menggunakan layanan Sistem Hak Tanggungan Elektronik disebut pengguna Hak Tanggungan adalah perseorangan/badan hukum selaku kreditor dan Aparatur Sipil Negara Kementerian yang bertugas melayani Hak Tanggungan yaitu Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Pada awal sebelum proses penjaminan Hak Tanggungan Elektronik dilakukan, pengguna harus terdaftar terlebih dahulu dengan ketentuan sebagai berikut :

1. Pengguna layanan Sistem Hak Tanggungan Secara Elektronik, terdiri dari perseorangan/badan hukum selaku kreditor dan Aparatur Sipil Negara Kementerian yang bertugas melayani Hak Tanggungan;
2. Terhadap perseorangan/badan hukum sebagaimana dimaksud sebelumnya harus menjadi Pengguna Terdaftar pada Sistem Hak Tanggungan Secara Elektronik, dengan memenuhi persyaratan:
 - a. Mempunyai domisili elektronik;
 - b. Surat Keterangan Terdaftar di OJK;
 - c. Pernyataan pemenuhan persyaratan dan kriteria serta ketentuan sebagai Pengguna Terdaftar; dan
 - d. Syarat lainnya yang ditentukan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional yang dalam hal ini yakni Kantor

Pertanahan melakukan verifikasi atas pendaftaran dan berhak menolak pendaftaran dimaksud.

Secara garis besar, mekanisme penjaminan Hak Tanggungan dengan Sistem Hak Tanggungan Elektronik sebagai berikut:

- 1) Pengguna terdaftar mengajukan permohonan layanan Hak Tanggungan secara elektronik melalui Sistem Hak Tanggungan Elektronik yang telah disediakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional serta melengkapi persyaratan permohonan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
- 2) Pemohon harus membuat surat pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data Dokumen Elektronik yang diajukan. Persyaratan permohonan berikut dengan surat pernyataan tersebut dibuat dalam bentuk Dokumen Elektronik.
- 3) Khusus mengenai persyaratan berupa Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun harus atas nama Debitur;
- 4) Permohonan layanan yang telah diterima oleh Sistem Hak Tanggungan Elektronik akan diberikan tanda bukti pendaftaran permohonan yang diterbitkan oleh sistem. Bukti pendaftaran permohonan dimaksud paling sedikit memuat antara lain nomor berkas pendaftaran permohonan; tanggal pendaftaran permohonan; nama pemohon; dan kode pembayaran biaya layanan;

- 5) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Berdasarkan Pasal 12 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019, layanan Hak Tanggungan dikenakan biaya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai Penerimaan Negara Bukan Pajak yang berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.
- 6) Setelah mendapatkan bukti pendaftaran permohonan, pemohon melakukan pembayaran biaya melalui bank persepsi paling lambat 3 (tiga) hari setelah tanggal pendaftaran permohonan.
- 7) Permohonan diproses setelah data permohonan dan biaya pendaftaran permohonan terkonfirmasi oleh sistem elektronik. Dalam hal pembayaran biaya pendaftaran oleh pemohon tidak terkonfirmasi oleh sistem, pemohon dapat melakukan konfirmasi secara langsung ke Kantor Pertanahan atau Layanan Pengaduan. Dalam hal jangka waktu berakhir dan Pemohon tidak melakukan pembayaran maka permohonan dinyatakan batal.
- 8) Penerbitan hasil layanan Hak Tanggungan dilakukan pada hari ke-7 (tujuh) setelah pengajuan permohonan terkonfirmasi.
- 9) Sistem Hak Tanggungan Elektronik akan menerbitkan hasil layanan hak tanggungan berupa Sertipikat Hak Tanggungan; dan catatan hak tanggungan

pada buku tanah dan Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

10) Pencatatan Hak Tanggungan pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun dapat dilakukan oleh kreditor dengan cara mencetak catatan yang diterbitkan oleh Sistem Hak Tanggungan Elektronik dan melekatkan hasil cetakan catatan tersebut pada Sertipikat Hak Atas Tanah atau Hak Milik Satuan Rumah Susun.

Dokumen Elektronik, Sertipikat Hak Tanggungan yang diterbitkan oleh Sistem Hak Tanggungan Elektronik diberikan tanda tangan elektronik. Tanda Tangan Elektronik adalah tanda tangan yang terdiri atas Informasi Elektronik yang dilekatkan, terasosiasi atau terkait dengan Informasi Elektronik lainnya yang digunakan sebagai alat verifikasi dan autentikasi. Tanda Tangan Elektronik dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 2019 tentang Penerapan Tanda Tangan elektronik. Tandatangani elektronik tersebut dapat digunakan untuk memberikan persetujuan dan/atau pengesahan suatu dokumen elektronik pertanahan dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi Kementerian. Adapun hal yang perlu digaris bawahi yaitu tandatangan elektronik hanya dapat dilakukan setelah penandatanganan memiliki sertipikat elektronik.

C. Kendala-Kndala Yang Timbul Dalam Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik Berdasarkan Permen Agraria Dan Tata Ruang Nomor 9 Tahun 2019 Juncto Nomor 5 Tahun 2020

Kendala-kendala pelayanan pendaftaran HT terintegrasi secara elektronik Pengguna sistem HT secara elektronik tersebut harus menjadi pengguna terdaftar syarat untuk menjadi pengguna hak tanggungan secara elektronik tersebut diatur dalam Pasal 7 ayat (3) yaitu meliputi :

- a. Domisili elektronik;
- b. Surat keterangan terdaftar di OJK;
- c. Pernyataan pemenuhan persyaratan dan kriteria serta persetujuan ketentuan sebagai pengguna terdaftar; dan
- d. Syarat lainnya yang ditentukan oleh kementerian.

Dalam ketentuan umum Pasal 1 angka 2 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 disebutkan bahwa kreditur adalah pihak yang berpiutang dalam hubungan utang-piutang tertentu. Kreditur bisa berbentuk perorangan ataupun badan hukum. Kreditur yang berbentuk perorangan dalam melakukan perjanjian maka haruslah seorang yang cakap hukum sebagaimana dimaksud dalam

Pasal 1329¹⁷⁷ juncto 1330¹⁷⁸ KUHPerdara. Sedangkan apabila subjek hukumnya berupa badan hukum, maka tidak hanya dilihat pada person/orangnya saja karena selain cakap hukum tapi harus dilihat pula pada kewenangannya sebagaimana diatur dalam anggaran dasar yang menjadi aturan main atau konstitusi dari badan hukum tersebut seperti misalnya pada badan hukum PT, dimana berdasarkan ketentuan anggaran dasar Direktur/2 (dua) orang Direktur berwenang mewakili Direksi PT, selain itu Direksi yang bersangkutan harus pula cakap hukum, dan juga dalam melakukan perbuatan hukum tentu tetap harus memperhatikan ketentuan anggaran dasar yang lain seperti misalnya diperlukannya persetujuan dari organ lain dari PT tersebut yaitu Dewan Komisaris ataupun RUPS tergantung dari perbuatan hukum yang akan dilakukan oleh Direksi seperti misalnya mengambil uang di bank ataukah menjaminkan asset.

Salah satu syarat sebagai pengguna Hak Tanggungan Secara Elektronik ini dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 yaitu Surat Keterangan Terdaftar

¹⁷⁷ Pasal 1329 Setiap orang adalah cakap untuk membuat perikatan-perikatan, jika ia oleh undang-undang tidak dinyatakan tak cakap.

¹⁷⁸ Pasal 1330 Tak cakap untuk membuat suatu perjanjian adalah : 1. Orang-orang yang belum dewasa; 2. Mereka yang ditaruh dibawah pengampuan; 3. Orang-orang perempuan, dalam hal-hal yang ditetapkan oleh undang-undang, dan pada umumnya semua orang kepada siapa undang-undang telah melarang membuat perjanjian-perjanjian tertentu.

di OJK. Berdasarkan hasil penelitian syarat ini merupakan syarat memberatkan dan menghalangi, dikarenakan:

- a. Dalam Pasal 9 UUHT disebutkan bahwa Pemegang Hak Tanggungan adalah orang perseorangan atau badan hukum yang berkedudukan sebagai pihak yang berpiutang, dengan demikian yang dapat menjadi pemegang Hak Tanggungan adalah siapapun juga yang berwenang melakukan perbuatan perdata untuk memberikan utang, yaitu baik itu perseorangan warga Negara Indonesia ataupun asing, baik itu badan hukum Indonesia ataupun badan hukum asing.
- b. Otoritas Jasa Keuangan (OJK) merupakan lembaga independen dan bebas dari campur tangan pihak lain, yang mempunyai fungsi, tugas, dan wewenang pengaturan, pengawasan, pemeriksaan dan penyidikan, dan mempunyai ruang lingkup tugas pengaturan dan pengawasan kepada Sektor Perbankan, Sektor Pasar Modal, Sektor Perasuransian, Sektor Dana Pensiun, Sektor Lembaga Pembiayaan. Dalam pengaturan dan pengawasan tersebut, OJK mengeluarkan regulasi-regulasi diantaranya yaitu berupa Peraturan Otoritas Jasa Keuangan atau yang sering disebut POJK. POJK ini ditujukan kepada Pelaku Usaha Jasa Keuangan (PUJK) yang berbentuk badan hukum dan terdaftar serta diawasi oleh OJK seperti Bank Umum, Bank Perkreditan Rakyat, Perusahaan Efek, Penasihat

Investasi, Bank Kustodian, Dana Pensiun, Perusahaan Asuransi, Perusahaan Reasuransi, Lembaga Pembiayaan, Perusahaan Gadai, dan Perusahaan Penjaminan, baik yang melaksanakan kegiatan usahanya secara konvensional maupun secara syariah.

POJK ini tidak ditujukan kepada perseorangan ataupun badan hukum yang bukan merupakan PUJK terdaftar di OJK, Sehingga syarat Surat Keterangan Terdaftar pada Otoritas Jasa Keuangan merupakan syarat yang menjadi kendala, karena jika memang syarat tersebut dipenuhi, maka bagi masyarakat baik perseorangan ataupun badan hukum yang tidak bergerak diindustri keuangan dan tidak terdaftar di OJK tidak dapat mendapatkan Surat Keterangan Terdaftar di OJK, sehingga tidak dapat memanfaatkan pelayanan Hak Tanggungan Secara Elektronik tersebut. Mungkin salah satu tujuan yang ingin dicapai pembentuk Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/KepalaBadan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tersebut, yaitu agar masyarakat dalam meminjam uang hanya kepada PUJK yang terdaftar dan diawasi oleh OJK dan tidak menggunakan rentenir-rentenir baik itu perorangan maupun yang berbentuk badan hukum.

Dalam Pasal 9 ayat (5) Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 disebutkan

bahwa persyaratan berupa sertipikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun harus nama debitur.

Pasal 9 ayat (5) tersebut bertentangan dengan UUHT, karena dengan ketentuan tersebut akan menghambat praktek perkreditan, dimana dalam dunia perkreditan, jaminan yang diberikan debitur belum tentu atas nama debitur sendiri, bisa atas nama suami atau istri, atau orang tua, adik atau kakek, atau siapapun juga termasuk juga atas nama badan hukum. Pemberian jaminan atas nama orang lain itu tidak dilarang oleh undang-undang, dalam ruang lingkup hukum perdata tidak memperlakukan siapa yang memberikan jaminan apakah debitur itu sendiri atau pihak ketiga, tetapi yang dipertanyakan apakah pemberi jaminan tersebut cakap dan berwenang. Terlibatnya Pihak ketiga ini dapat diartikan bahwa pihak ketiga menanggung pelunasan atas kredit yang diberikan kepada debitur, sebagaimana diatur dalam Pasal 1820 KUHPerdata, dimana disebutkan bahwa:

“Penanggungan adalah suatu perjanjian dengan mana seorang pihak ketiga, guna kepentingan siberpiutang, mengikatkan diri untuk memenuhi perikatan siberhutang, manakala orang ini sendiri tidak memenuhinya”.

Dalam UUHT Pasal 8 disebutkan bahwa Pemberi Hak Tanggungan adalah orang perserorangan atau badan hukum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan perbuatan hukum terhadap obyek Hak Tanggungan yang bersangkutan. Ketentuan Pasal 8 tersebut tidak

mempermasalahkan kalau yang berhak memberi jaminan harus debitur, disini yang ditekankan yaitu orang atau badan hukum yang memberikan jaminan haruslah pihak yang berwenang dalam melakukan perbuatan hukum dalam hal ini pemberian jaminan Hak Tanggungan, dan juga mengingat ketentuan dalam Pasal 4 UUHT dimana disebutkan mengenai macam-macam obyek Hak Tanggungan, dimana dalam penjelasan Pasal 4 UUHT tersebut juga tidak disebutkan mengenai obyek Hak Tanggungan tersebut harus milik atau terdaftar atas nama siapa, jadi dapatlah dikatakan bahwa obyek Hak Tanggungan bisa merupakan milik pihak ketiga baik milik perorangan ataupun milik Badan Hukum. Subyek dan obyek Hak Tanggungan dalam UUHT memberikan batasan yang luas mengenai kepemilikan tanah yang dapat dijaminkan serta dimungkinkannya subyek Hak Tanggungan atau Pemberi Hak Tanggungan adalah pihak ketiga dan obyek Hak Tanggungan adalah tanah yang dibawah kepemilikan pihak ketiga, yang terpenting Pemberi Hak Tanggungan cakap dan mempunyai kewenangan pada saat perjanjian Hak Tanggungan dilakukan.

Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tidak diatur mengenai mekanisme pendaftaran Hak Tanggungan dimana kreditur terdiri dari beberapa kreditur yang merupakan sindikasi kredit. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tidak diatur

mengenai kreditur dalam hal sindikasi kredit, dimana dalam hal sindikasi kredit sertipikat hak atas tanah pada umumnya tercantum nama dari kreditur-kreditur tersebut pada sertipikat Hak Tanggungan dan pada sertipikat hak atas tanah tersebut.

Permohonan pendaftaran Hak Tanggungan secara Elektronik menjadi kewajiban kreditur. Dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tersebut, kewajiban untuk memohon pendaftaran Hak Tanggungan elektronik menjadi tanggung jawab dari kreditur, sedangkan pada Pasal 13 ayat (2) UUHT ditentukan : Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja setelah penandatanganan Akta Pemberian Hak Tanggungan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 10 ayat (2), PPAT wajib mengirimkan Akta Pemberian Hak Tanggungan yang bersangkutan dan warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan dapat dikatakan bahwa perbuatan penyampaian Akta Pemberian Hak Tanggungan dan pendaftaran Akta Pemberian Hak Tanggungan dilakukan oleh PPAT. Dan apabila kreditur lalai dalam pendaftarannya/tidak mendaftarkannya, maka segala risiko dan akibat hukumnya terhadap jaminan yang diberikan oleh debitur tersebut tidak memberikan hak-hak istimewa yang diberikan oleh UUHT.

D. Kedudukan dan Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik

Kedudukan Akta Otentik yang telah dibuat oleh PPAT diduga berindikasi tindak pidana, maka hal yang perlu diperhatikan adalah mengenai kekuatan pembuktian dari akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) itu sendiri.

Pembuktian adalah proses, cara, perbuatan membuktikan atau usaha menunjukkan benar atau salahnya si terdakwa dalam sidang pengadilan.¹⁷⁹ Hal ini berkaitan dengan kekuatan pembuktian suatu akta otentik yang dibuat oleh PPAT. Akta otentik mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak, ahli warisnya dan orang-orang yang mendapatkan hak karenanya. Dengan demikian akta otentik hanya dapat dikalahkan oleh bukti lawan. Hakim hanya dapat membatalkan akta PPAT jika dimintakan pembatalan oleh para pihak yang bersengketa, dengan didasarkan pada bukti-bukti kuat dan sempurna yang disampaikan pemohon kepada hakim. Tanpa adanya permohonan pembatalan akta, hakim tidak serta merta dapat membatalkan akta otentik yang menjadi obyek sengketa di Pengadilan.

Menurut Sudikno Mertokusumo, dalam bukunya Hukum Acara Perdata Indonesia :¹⁸⁰

¹⁷⁹ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Op. Cit*, hlm. 172

¹⁸⁰ Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit*, hlm. 18-19

“Suatu akta yang dibuat oleh seorang pejabat tanpa ada wewenang dan tanpa ada kemampuan untuk membuatnya atau tidak memenuhi syarat, tidaklah dapat dianggap sebagai akta otentik, tetapi mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan oleh pihak-pihak yang bersangkutan”.

Sejak semula dengan sengaja berarti bahwa sejak awal dibuatnya akta tersebut tujuannya adalah untuk pembuktian jika terjadi sengketa di kemudian hari. Dikatakan dengan resmi karena tidak dibuat di bawah tangan. Pembuatan akta otentik dilakukan sesuai ketentuan undang-undang. Berdasarkan Pasal 1868 KUHPerdara bahwa akta otentik harus dibuat dalam bentuk yaitu :

1. sesuai aturan hukum;
2. dibuat dihadapan pejabat umum;
3. dibuat dihadapan pejabat yang berwenang untuk membuatnya di tempat akta tersebut dibuat.

Otentik tidaknya suatu akta, tidak saja hanya cukup dibuat dihadapan PPAT atau pejabat umum, namun akta tersebut harus dibuat menurut cara dan ketentuan yang ditetapkan oleh undang-undang.

Berkaitan dengan kedudukan PPAT selaku Pejabat Umum, kriteria Pejabat Umum berdasarkan undang-undang, maka dalam hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara, yang berbunyi:

“Akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta itu dibuatnya”.

Pasal ini merupakan sumber lahirnya dan keberadaan Pejabat Umum yang hanya menjelaskan batasan suatu akta. Pasal ini merupakan sumber lahirnya dan keberadaan Pejabat Umum yang hanya menjelaskan batasan suatu akta otentik, dan tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan Pejabat Umum, batas wewenang dan tempat dimana Pejabat Umum itu berwenang serta bentuk aktanya.

Suatu akta memperoleh stempel otentisitas, maka harus dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 1868 KUHPerdara.¹⁸¹

Selanjutnya menurut Irfan Fachridin, Pasal 1868 KUHPerdara secara implisit memuat perintah kepada pembuat undang-undang supaya mengatakan suatu undang-undang yang mengatur perihal tentang Pejabat Umum, dimana harus ditentukan kepada siapa masyarakat dapat meminta bantuannya jika perbuatan hukumnya ingin dituangkan dalam suatu akta otentik.¹⁸²

Berikutnya menurut Wawan Setiawan mengatakan lahirnya akta otentik jika akta itu dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum bukan berdasarkan undang-undang, sehingga dengan demikian bagi yang mempersoalkan apakah akta itu otentik atau bukan otentik hanya bisa dibantah dengan pembuktian bahwa akta tersebut bukan dari Pejabat Umum.¹⁸³

¹⁸¹ GHS, Lumban Tobing, *Op. Cit.*

¹⁸² Irfan Fachridin, *Kedudukan Notaris dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan 111 (1994), hlm. 146.

¹⁸³ Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris Sebagai Pejabat Umum Serta Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut Sistem Hukum dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara*, Makalah (Jakarta: 5 November 1997), hlm. 3.

Apabila dilihat dari kenyataannya pengaturan dalam hukum positif yang merupakan produk hukum nasional, pengaturan Pejabat Umum hanya terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagai implementasi dari Pasal 1868 KUHPerdara, telah menunjuk Notaris selaku Pejabat Umum.

Dalam praktek di lapangan ditemukan akta yang bentuk dan sifatnya sesuai dengan undang-undang namun isinya tidak sesuai dengan undang-undang, inilah yang sering dijadikan dasar pemeriksaan PPAT oleh penyidik.

Sebagaimana telah dikemukakan, bahwa Ada 2 (dua) jenis/golongan akta notaris, yaitu :

1. Akta yang dibuat oleh (*door*) notaris, biasa disebut dengan istilah *Akta Relaa*s atau Berita Acara;

*Akta Relaa*s adalah akta yang dibuat oleh notaris atas permintaan para pihak, agar notaris mencatat atau menuliskan segala sesuatu hal yang dibicarakan oleh pihak berkaitan dengan tindakan hukum atau tindakan lainnya yang dilakukan oleh para pihak, agar tindakan tersebut dibuat atau dituangkan dalam suatu akta notaris. Dalam *Akta Relaa*s ini notaris menulis atau mencatatkan semua hal yang dilihat atau didengar dan dialami sendiri secara langsung atau disaksikan oleh notaris terhadap apa yang dilakukan oleh para pihak.

2. Akta yang dibuat di hadapan (*ten overstaan*) notaris, biasa disebut dengan istilah Akta Pihak atau *Akta Partij*.

Akta pihak adalah akta yang dibuat di hadapan notaris atas permintaan para pihak. Notaris berkewajiban untuk mendengarkan pernyataan atau keterangan para pihak yang dinyatakan atau diterangkan sendiri oleh para pihak di hadapan notaris, kemudian dituangkan ke dalam akta notaris.

Akta yang dibuat oleh PPAT termasuk Akta Pihak atau *Akta Partij*, karena akta tersebut dibuat atas permintaan para pihak, misalnya Akta Jual Beli. Meskipun bentuk akta PPAT telah ditentukan oleh Menteri, tetapi dalam beberapa hal bebas menentukan isi dari akta tersebut. Misalnya berkaitan dengan adanya ijin peralihan hak terhadap objek jual beli tanah yang bersangkutan.

Penyangkalan terhadap aspek lahiriah dapat dilakukan dengan pembuktian negatif, artinya beban pembuktian ada pada pihak yang menyangkal keotentikan akta PPAT tersebut. Parameter untuk menentukan akta PPAT sebagai akta otentik, yaitu tanda tangan dari PPAT yang bersangkutan, baik yang ada pada Minuta dan Salinan dan adanya, awal akta (mulai dari judul) sampai dengan akhir akta.¹⁸⁴

Nilai pembuktian akta PPAT dari aspek lahiriah akta tersebut harus dilihat sebagaimana adanya, bukan dilihat ada apanya terhadap akta tersebut. Secara lahiriah, jika ada yang menilai bahwa suatu akta PPAT tidak memenuhi syarat sebagai akta, maka yang bersangkutan wajib membuktikan bahwa akta tersebut

¹⁸⁴ Habib Adjie, *Op. Cit*, hlm.26.

bukan akta PPAT, berdasarkan ketentuan dan persyaratan bentuk ataupun lahiriah akta yang disyaratkan oleh undang-undang.

Penyangkalan atau pengingkaran bahwa secara lahiriah akta PPAT sebagai akta otentik, bukan akta otentik, maka penilaian pembuktiannya harus didasarkan kepada syarat-syarat akta PPAT sebagai akta otentik sesuai peraturan perundangan yang berlaku.

1. Aspek Formil

Akta PPAT harus memberikan kepastian bahwa sesuatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta betul-betul dilakukan oleh PPAT atau diterangkan oleh pihak-pihak yang menghadap pada saat yang tercantum dalam akta sesuai dengan prosedur yang sudah ditentukan dalam pembuatan akta PPAT.

Secara formal untuk membuktikan kebenaran dan kepastian tentang hari, tanggal, bulan, tahun, dan para pihak yang menghadap, paraf dan tanda tangan para pihak/penghadap, saksi dan PPAT, serta membuktikan apa yang dilihat, disaksikan, didengar oleh PPAT (pada akta pejabat/berita acara), dan mencatatkan keterangan atau pernyataan para pihak/penghadap (pada akta pihak), sebagaimana kewenangan PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Jika aspek formal dipermasalahkan oleh para pihak, maka harus dibuktikan dari formalitas dari akta, yaitu harus dapat membuktikan ketidakbenaran hari, tanggal, bulan, tahun, dan membuktikan ketidakbenaran

mereka yang menghadap, membuktikan ketidakbenaran apa yang dilihat, disaksikan dan didengar oleh PPAT, juga harus dapat membuktikan ketidakbenaran pernyataan atau keterangan para pihak yang diberikan/disampaikan di hadapan PPAT, dan ketidakbenaran tandatangan para pihak, saksi, dan PPAT ataupun ada prosedur pembuatan akta yang tidak dilakukan. Dengan kata lain pihak yang memperlmasalahkan akta tersebut harus melakukan pembuktian terbalik untuk menyangkal aspek formal dari akta PPAT.

Jika tidak mampu membuktikan ketidakbenaran tersebut, maka akta tersebut harus diterima oleh siapa pun. Tidak dilarang siapa pun untuk melakukan pengingkaran atau penyangkalan atas aspek formal akta PPAT, jika yang bersangkutan merasa dirugikan atas akta yang dibuat di hadapan atau oleh PPAT.

Pengingkaran atau penyangkalan tersebut harus dilakukan dengan suatu gugatan ke pengadilan umum, dan penggugat harus dapat membuktikan bahwa ada aspek formal yang dilanggar atau tidak sesuai dalam akta yang bersangkutan, misalnya, bahwa yang bersangkutan tidak pernah merasa menghadap PPAT pada hari, tanggal, bulan, tahun, dan pukul yang tersebut dalam awal akta, atau merasa tanda tangan yang tersebut dalam akta bukan tanda tangan dirinya.

Jika hal ini terjadi, maka yang bersangkutan atau penghadap tersebut dapat menggugat PPAT, dan pengugat harus dapat membuktikan ketidakbenaran aspek formal tersebut.

2. Aspek Materiil

Suatu akta otentik harus memberikan kepastian tentang materi suatu akta, apa yang tersebut dalam akta merupakan pembuktian yang sah terhadap pihak-pihak yang membuat akta atau mereka yang mendapat hak dan berlaku untuk umum, kecuali ada pembuktian sebaliknya (*tegenbewijs*).

Keterangan atau pernyataan yang dituangkan/dimuat dalam akta Pejabat (atau berita acara), atau keterangan atau para pihak yang diberikan/disampaikan di hadapan PPAT dan para pihak harus dinilai benar terhadap apa yang dikatakan yang kemudian dituangkan/dimuat dalam akta berlaku sebagai yang benar atau setiap orang yang datang menghadap PPAT yang kemudian/keterangannya dituangkan/dimuat dalam akta harus dinilai telah benar berkata. Jika ternyata pernyataan/keterangan para penghadap tersebut menjadi tidak benar berkata, maka hal tersebut tanggung jawab para pihak sendiri. Dalam hal ini PPAT terlepas dari tanggung jawab materiil akta.

Jika akan membuktikan aspek materiil dari akta, maka yang bersangkutan harus dapat membuktikan, bahwa PPAT tidak menerangkan atau menyatakan yang sebenarnya dalam akta (akta pejabat), atau para pihak yang telah benar berkata (di hadapan Notaris) menjadi tidak benar berkata, dan harus

dilakukan pembuktian terbalik untuk menyangkal aspek materil dari akta PPAT.

Terpenuhinya syarat lahiriah, formil dan materiil, suatu akta otentik mempunyai kepastian sebagai yang sebenarnya, menjadi bukti yang sah (mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna) di antara para pihak. Oleh karena itu akta otentik dapat dijadikan bukti yang kuat dalam perkara khususnya perkara pidana sepanjang tidak ada bukti lain yang membuktikan bahwa akta tersebut bukan akta otentik.

Kedua aspek tersebut di atas merupakan kesempurnaan akta PPAT sebagai akta otentik dan siapa pun terikat oleh akta tersebut. Jika dapat dibuktikan dalam suatu persidangan di pengadilan, bahwa ada salah satu aspek tersebut tidak benar, maka akta yang bersangkutan hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau akta tersebut didegradasikan kekuatan pembuktiannya sebagai akta yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan.

Berdasarkan uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa kekuatan pembuktian akta otentik yang dibuat notaris adalah sebagai berikut :

1. Mempunyai kekuatan pembuktian lahiriah (*Uitwendige bewijskracht*) yaitu kemampuan akta itu sendiri untuk dapat membuktikan dirinya sebagai akta otentik. Kemampuan ini berdasarkan Pasal 1875 KUHPerdata yang tidak dapat diberikan kepada akta yang dibuat di bawah tangan. Akta yang dibuat di bawah tangan baru berlaku sah, yakni apabila benar-benar berasal dari pihak, terhadap

siapa akta tersebut dipergunakan, dan apabila yang menandatangani mengakui kebenaran dari tanda tangannya itu atau apabila itu dengan cara yang sah menurut hukum telah diakui oleh yang bersangkutan.

Sementara akta otentik yang dibuat notaris dapat membuktikan sendiri keabsahannya (*acta publica probant sese ipsa*). Artinya dari bentuk lahiriah akta dan dari isi kata-katanya menunjukkan bahwa akta itu berasal dari seorang Pejabat umum, maka akta dianggap sebagai akta otentik sampai dapat dibuktikan bahwa akta tersebut bukanlah suatu akta otentik.

2. Mempunyai kekuatan pembuktian formal (*Formale bewijskracht*), bahwa akta tersebut memberikan kepastian tentang sesuatu kejadian dan fakta tersebut dalam akta betul-betul dilakukan oleh PPAT atau diterangkan oleh pihak-pihak yang menghadap. Artinya bahwa pejabat yang bersangkutan telah menyatakan dalam tulisan sebagaimana yang tercantum dalam akta itu dan selain dari itu kebenaran dari apa yang diuraikan oleh pejabat dalam akta itu sebagai yang dilakukan dan disaksikannya di dalam jabatannya itu.

Dalam arti formal, sepanjang mengenai akta pejabat (*ambtelijike acte*), akta itu membuktikan kebenaran dari apa yang disaksikan, yakni yang dilihat, didengar dan juga dilakukan sendiri oleh PPAT sebagai pejabat umum di dalam menjalankan jabatannya.

Pada akta otentik berlaku kekuatan pembuktian formal dan berlaku terhadap setiap orang yakni apa yang ada dan terdapat di atas tandatangan mereka. Akta

otentik dengan demikian mengenai isi yang dimuatnya berlaku sebagai yang benar, memiliki kepastian sebagai sebenarnya maka menjadi terbukti dengan sah di antara para pihak oleh karenanya apabila digunakan di muka pengadilan adalah cukup dan bahwa hakim tidak diperkenankan untuk meminta tanda pembuktian lainnya di samping akta otentik tersebut. Hakim terikat dengan alat bukti otentik sebab jika tidak demikian maka dapat dipertanyakan apa gunanya undang-undang menunjuk para pejabat yang ditugaskan untuk membuat suatu akta otentik sebagai alat bukti bila hakim dapat begitu saja mengesampingkan akta yang dibuat oleh pejabat tersebut.

Mengacu pada uraian di atas, maka penulis berpendapat pada dasarnya hakim tidak dapat membatalkan akta PPAT apabila pembatalan akta tersebut tidak dimintakan kepadanya, karena hakim tidak boleh memutuskan yang tidak dimintakan. Mengenai pembatalan akta adalah menjadi kewenangan hakim perdata, yakni dengan mengajukan gugatan secara perdata ke pengadilan. Apabila dimintakan pembatalan akta oleh pihak yang dirugikan (pihak korban) maka akta PPAT tersebut dapat dibatalkan oleh hakim apabila ada bukti lawan.

Pembatalan menimbulkan keadaan tidak pasti, oleh karena itu undang-undang memberi waktu terbatas untuk menuntut berdasarkan pembatalan, dan undang-undang memberi pembatalan apabila hendak melindungi seseorang terhadap dirinya sendiri. Dengan demikian terhadap pembatalan memang diperlukan suatu putusan oleh hakim. Karena selama tidak dimintakan pembatalan

maka perbuatan hukum/perjanjian yang tercantum dalam akta tersebut akan tetap berlaku atau sah. Setelah adanya putusan hakim yang berkekuatan hukum tetap atas gugatan penuntutan pembatalan akta tersebut maka akta itu tidak lagi mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti yang otentik karena mengandung cacat secara yuridis/cacat hukum, maka dalam amar putusan hakim akan menyatakan bahwa akta tersebut batal demi hukum

Pertanggungjawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum dan sebagian besar dari perbuatan-perbuatan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang didalam Pasal 1365 KUH Perdata dinamakan dengan perbuatan melawan hukum (*Onrechtmatige daad*), “Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada seorang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.”

Menurut Munir Fuady mengemukakan :¹⁸⁵

Perbuatan melawan hukum termasuk setiap berbuat sesuatu, atau tidak berbuat sesuatu yang melanggar hak orang lain, atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya dan bertentangan dengan tata susila, dengan kepatutan, kebiasaan dan Undang-undang, maka orang yang karena kesalahannya menyebabkan timbulnya kerugian bagi orang lain sebagai akibat dari perbuatannya wajib membayar ganti rugi.

¹⁸⁵ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum (Pendekatan Kontemporer)*, (Bandung : Citra Aditya Bakti, 2002), hlm 4

Bahwa PPAT dapat dimintakan pertanggungjawabannya secara perdata berdasarkan tuntutan adanya perbuatan melawan hukum, artinya walaupun PPAT hanya mengkonstatir keinginan dari para pihak/ penghadap bukan berarti PPAT tidak mungkin melakukan perbuatan yang bertentangan dengan hukum. Misalnya apabila PPAT mencantumkan sesuatu didalam akta tidak seperti yang dikehendaki oleh para pihak sehingga menimbulkan kerugian pada orang lain atau kliennya, maka berdasarkan Pasal 1365 KUHPerdara perbuatan PPAT tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum. Artinya adalah untuk mengembalikan kerugian sipenderita pada keadaan semula, atau pengembalian secara nyata yang lebih sesuai dengan pembayaran ganti kerugian dalam bentuk uang.

Apabila PPAT didalam menjalankan tugas jabatannya dengan sengaja melakukan suatu perbuatan yang merugikan salah satu atau kedua belah pihak yang menghadap didalam pembuatan suatu akta, misalnya didalam akta tersebut terdapat suatu klausula yang bertentangan dengan Undang-undang, atau PPAT mencantumkan sesuatu didalam akta tidak seperti yang diperintahkan oleh para pihak, maka PPAT dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum dan jika akibat dari perbuatannya telah menimbulkan suatu kerugian pada orang lain atau kliennya, PPAT wajib membayar ganti kerugian yang ditimbulkan tersebut.

Di dalam hukum pidana terdapat berbagai pendapat mengenai arti dari unsur melawan hukum yang merupakan terjemahan dari istilah *wedertrechtlijk*.

Mengetahui sifat melawan hukum terdapat 2 (dua) pendirian yang berbeda yaitu menurut ajaran hukum formil dan ajaran hukum materil.¹⁸⁶

Menurut pendapat P.A.F. Lamintang dalam Nico mengemukakan:¹⁸⁷

“Menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti formil suatu perbuatan dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijk* apabila perbuatan tersebut memenuhi semua unsur yang terdapat didalam rumusan suatu delik menurut Undang-undang, sedangkan menurut ajaran *wedertrechtlijkheid* dalam arti materil, apakah suatu perbuatan itu dapat dipandang sebagai bersifat *wedertrechtlijkheid* atau tidak, masalahnya bukan saja harus ditinjau dari sesuatu dengan ketentuan-ketentuan hukum yang tertulis, melainkan juga harus ditinjau menurut azas-azas hukum umum dari hukum yang tidak tertulis”.

S.R. Sianturi lebih condong kepada pemahaman pandangan yang material.

Menurut beliau bahwa semua delik harus selalu dianggap mempunyai unsur bersifat melawan hukum.¹⁸⁸

Meskipun bentuk akta PPAT telah ditentukan oleh menteri, namun akta yang dibuat dihadapan PPAT tidak tertutup kemungkinan ada penambahan Pasal yang tidak terlepas dari Pasal-Pasal yang mengatur tentang perjanjian itu sendiri yang terdapat dalam Kitab Undang-undang Hukum Perdata, Pasal-Pasal yang terdapat dalam peraturan perundang-undangan yang lainnya, yang mengatur dan mendukung suatu pembuatan perjanjian yang dituangkan kedalam bentuk akta sehingga mempunyai sifat otentik.

¹⁸⁶ Nico. *Op. Cit.*, hlm 148.

¹⁸⁷ *Loc. It.*

¹⁸⁸ S.R. Sianturi, *Asas-asas Hukum Pidana di Indonesia dan Penerapannya*, (Bandung : Alumni , 1996), hlm 153.

Otentisitas akta notaris bukan hanya pada kertasnya ataupun bentuk fisiknya, akan tetapi akta yang dimaksud benar-benar dibuat di hadapan PPAT sebagai Pejabat Umum dengan segala kewenangannya atau dengan perkataan lain akta yang dibuat PPAT mempunyai sifat otentik, bukan karena undang-undang menetapkan sedemikian, akan tetapi oleh karena akta itu dibuat oleh atau di hadapan Pejabat Umum, seperti yang dimaksud dalam Pasal 1868 KUHPerdara.

Sebagai Pejabat Umum, PPAT dalam melaksanakan kewenangannya membuat akta otentik harus Independen. Dalam istilah sehari-hari istilah Independen ini sering disama-artikan dengan mandiri. Dalam konsep Manajemen bahwa penerapan istilah mandiri berarti institusi yang bersangkutan secara manajerial dapat berdiri sendiri tanpa tergantung kepada atasannya, tetapi secara institusional tetap tergantung kepada (*dependen*) atasannya. Sedangkan Independen baik secara manajerial maupun insitusal tidak tergantung kepada atasannya ataupun kepada pihak lainnya.

Independen ini mempersoalkan kemerdekaan Pejabat Umum dari intervensi atau pengaruh pihak lain ataupun diberi tugas oleh instansi lain. Oleh karena itu dalam konsep Independen ini harus diimbangi dengan konsep Akuntabilitas.

Akuntabilitas ini mempersoalkan keterbukaan (*transparancy*) menerima kritik dengan pengawasan (*controlled*) dari luar serta bertanggung jawab kepada

pihak luar atas hasil pekerjaannya atau pelaksanaan tugas jabatannya. Independensi

PPAT dalam hal ini dapat dilihat dalam 3 (tiga) bentuk yaitu: ¹⁸⁹

- *Structural Independen*, yaitu independen secara kelembagaan (institusional) yang dalam bagan struktur (organigram) terpisah dengan tegas dari institusi lain. Dalam hal ini meskipun Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Kehakiman, secara kelembagaan tidak berarti menjadi bawahan Menteri Kehakiman atau berada dalam struktur Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia dan Badan Pertanahan Nasional.
- *Functional Independen*, yaitu independen dari fungsinya yang disesuaikan dengan peraturan perundang-undangan yang mengaturnya tugas, wewenang, dan jabatan Notaris/PPAT.
- *Financial Independen*, yaitu independen dalam bidang keuangan yang tidak pernah memperoleh anggaran dari pihak manapun juga.

Sebagaimana diuraikan di atas, konsep Independen PPAT sangatlah berkaitan dengan konsep Akuntabilitas (*Accountability*) atau Pertanggung jawaban, yaitu terdiri dari:¹⁹⁰

1. *Akuntabilitas Spritual*. Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa dan bersifat pribadi. Akuntabilitas seperti, ini dapat dilihat dari kalimat yang tercantum dalam Sumpah/janji Jabatan PPAT, yaitu "*Demi Allah, saya bersumpah*". Oleh karena itu bagaimana implementasi Akuntabilitas Spritual ini akan tergantung kepada diri sendiri notaris yang bersangkutan, Danya Tuhan Yang Maha Esa dan dirinya yang tahu. Akuntabilitas Spritual ini

¹⁸⁹ Habib Adjie, *Op. Cit*, hlm. 32-33

¹⁹⁰ *Ibid*, hlm. 32

seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan/perbuatan kita ketika menjalankan tugas jabatannya, artinya apa yang kita perbuat bukan hanya dipertanggungjawabkan kepada masyarakat saja, tapi juga kepada Tuhan Yang Maha Kuasa. Oleh karena itu sangat penting nilai-nilai "Ke-Tuhan-an" menyertai setiap perilaku, tindakan, dan perbuatan kita.

2. *Akuntabilitas* moral kepada publik. Kehadiran notaris adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta otentik ataupun surat-surat yang lainnya yang menjadi kewenangan PPAT. Oleh karena itu masyarakat berhak untuk mengontrol "hasil kerja" dari PPAT. Salah satu konkretisasi dari akuntabilitas ini, misalnya masyarakat dapat menuntut PPAT, jika ternyata hasil pekerjaannya merugikan anggota masyarakat. Ataupun ada tindakan-tindakan PPAT yang dapat "mencederai" masyarakat yang menimbulkan kerugian baik materi maupun immateriil kepada masyarakat.
3. *Akuntabilitas hukum*. PPAT bukan orang/jabatan yang "imun" (kebal) dari hukum. Jika ada perbuatan/tindakan Notaris yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dikategorikan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), maka mau tidak mau kita harus bertanggungjawab.
4. *Akuntabilitas profesional*. PPAT dapat dikatakan profesional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni (*intellectual*

capital) yang dapat diterapkan dalam praktik, tapi bukan berarti "tukang" tapi dalam hal bagaimana mengolah nilai-nilai atau ketentuan-ketentuan yang abstrak menjadi suatu bentuk yang tertulis (akta) sesuai yang dikehendaki oleh para pihak. Oleh karena itu kita jangan lelah dan bosan untuk senantiasa meningkatkan kualitas dan kuantitas keilmuan kita, agar kita senantiasa profesional.

5. *Akuntabilitas administratif*. Sebelum kita menjalankan jabatan/tugas sebagai PPAT sudah tentu kita telah mempunyai surat pengangkatan kita sebagai PPAT, sehingga legalitas kita tidak perlu dipertanyakan lagi, tapi yang sampai saat ini masih jadi pertanyaan bagi kita sebagai notaris secara administratif dalam pengangkatan dan penggajian karyawan. Banyak PPAT yang mengangkat karyawan karena "pertemanan" ataupun "persaudaraan" Padahal sebenarnya apapun latar belakangnya tetap harus ada pembenahan secara administratif. Kemudian juga yang lainnya yaitu mengenai "pengarsipan" akta-akta, terkadang kita menatanya "asal-asalan" padahal akta tersebut adalah arsip negara yang harus kita "administrasikan" secara seksama. Oleh karena itu sangat beralasan kita harus belajar "Manajemen Kantor PPAT" yang bahan dasarnya dari pengalaman-pengalaman PPAT terdahulu yang kemudian dibukukan.

6. *Akuntabilitas keuangan.* Bentuk akuntabilitas dalam bidang keuangan ini yaitu kita melaksanakan kewajiban kita untuk membayar pajak. Ataupun membayar kewajiban lain kepada organisasi, seperti iuran bulanan misalnya. Kemudian juga membayar gaji para karyawan kita tidak senantiasa memacu (atau lebih dari) kepada Upah Minimum Regional (UMR). Suatu saat hal tersebut harus dapat dibenahi oleh kita semua.

Uraian tersebut diatas merupakan implementasi dari Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 yang secara lengkap mengatur tentang jabatan notaris. Dengan pemahaman independensi dan akuntabilitas seperti tersebut diatas diharapkan PPAT dapat mengetahui dimana dan bagaimana tugas dan tanggung jawab Notaris/PPAT sebagai pejabat umum dalam menjalankan tugas/jabatannya.

Sebagai pejabat yang diberikan kepercayaan untuk mengemban sebagian tugas negara, PPAT harus dapat menjalankan tugas profesi sebaik mungkin sesuai dengan hukum agamanya dan hukum serta peraturan yang berlaku. Oleh karena itu jika PPAT berbuat melanggar hukum, sanksinya tidak hanya berupa sanksi hukum positif saja, melainkan sanksi moral dari masyarakat dan sanksi spiritual menurut hukum agamanya. Sebagai pejabat umum yang diberikan kepercayaan untuk

mengemban sebagian tugas negara, notaris tidak bias menghalalkan segala cara untuk mencapai profesionalnya.

Sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) PPAT berwenang membuat akta, sehingga dengan kewenangannya tersebut PPAT dapat dibebani tanggung jawab atas perbuatannya / pekerjaannya dalam membuat akta otentik. Meskipun belum ada pengaturan dalam pembuatan akta PPAT menurut undang-undang, namun syarat yang ditentukan oleh Undang-undang ada yang tidak terpenuhi merupakan salah satu alasan yang menyebabkan akta yang dibuat PPAT dapat mengandung keterangan palsu, misalnya tidak terpenuhinya ketentuan Pasal 1320 KUH Perdata, yaitu tidak cakap untuk membuat suatu perjanjian.

Berkaitan dengan bunyi Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 mendefenisikan PPAT sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, maka adalah hal yang mustahil apabila PPAT membuat akta jika akta tersebut mengandung keterangan palsu. Dengan demikian faktor-faktor atau hal-hal yang dapat menyebabkan timbulnya akta yang mengandung keterangan palsu, berdasarkan hasil penelitian adalah sebagai berikut:

1. Faktor Manusia

Faktor manusia dapat terjadi karena kelalaian maupun karena kesengajaan.

Kelalaian dapat dilakukan oleh PPAT dan juga pihak-pihak yang ingin membuat

akta karena manusia tidak lepas dari kekurangan, kelalaian yang dilakukan oleh PPAT dapat membawa konsekuensi akta yang dibuat tersebut hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau bahkan akta yang dibuat tersebut dapat mengandung sengketa dibelakang hari, misalnya PPAT dalam membuat akta mengikutsertakan saksi-saksi akan tetapi kelalaiannya PPAT lupa menyuruh saksi-saksi untuk menanda tangani akta. Sedangkan kelalaian yang dilakukan oleh para pihak yang membuat perjanjian tersebut tidak menjadi tanggung jawab PPAT akan tetapi konsekuensinya ditanggung oleh pihak-pihak yang membuat perjanjian tersebut.

Terjadinya hal seperti ini, maka dapat mengakibatkan akta tersebut akan menjadi sengketa diantara para pihak atau dengan pihak ketiga, sehubungan dengan hal tersebut, maka PPAT akan dipanggil oleh pihak kepolisian untuk dilakukan pemeriksaan. Dengan adanya pemeriksaan yang dilakukan terhadap PPAT maka PPAT akan dapat diketahui apakah PPAT sebagai tersangka yang telah ikut serta dan turut membantu atau hanya sebagai saksi di muka Pengadilan.

2. Faktor Dokumen

Faktor dokumen dapat juga menyebabkan timbulnya akta yang mengandung keterangan palsu dimana para pihak yang membuat perjanjian dihadapan PPAT memberikan dokumen-dokumen yang tidak benar (dokumen palsu).

Apabila pihak-pihak mengajukan dan/atau memberikan dokumen palsu bukanlah menjadi kewajiban notaris untuk mengetahui secara bathiniah PPAT

berwenang hanya sebatas lahiriah saja yaitu menerima surat surat/dokumen-dokumen yang diberikan oleh para pihak kemudian mencocokkan surat-surat/dokumen-dokumen tersebut dengan aslinya (yang sebenarnya).

3. Faktor Peraturan Perundang-undangan yang tidak jelas.

Faktor perundang-perundang yang tidak jelas maksudnya adalah undang-undang tidak memberikan kekebalan hukum terhadap PPAT. Apabila timbul akta yang mengandung keterangan palsu dan mengakibatkan kerugian pada pihak lain sehingga menimbulkan sengketa, maka sering kali PPAT di jadikan sasaran utama penyebab sengketa itu dikarenakan akta tersebut adalah dibuat oleh PPAT.

Disini PPAT hanya menuangkan perbuatan hukum dari para pihak (penghadap) kedalam suatu akta yang dibuatnya oleh karenanya PPAT tidak bertanggung jawab atas perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak (penghadap) tersebut. Akan tetapi apabila PPAT terlibat dalam pembuatan akta yang menyebabkan terjadinya sengketa karena adanya unsur kesengajaan untuk menguntungkan salah satu pihak tanpa memperhatikan kepentingan pihak yang lain, maka PPAT dapat dikatakan telah membantu dan turut serta dalam melakukan tindak pidana.

Didalam Pasal 55 KUHP dinyatakan bahwa : ¹⁹¹

¹⁹¹ R. Sugandhi, *Kitab Undang-undang Hukum Pidana dan Penjasarannya*, (Surabaya : Usaha Nasional, 1981), hlm 68

Dipidana sebagai si pembuat sesuatu tindak pidana;

- a. Orang yang melakukan, yang menyuruh melakukan atau yang turut melakukan perbuatan itu;
- b. Orang yang dengan pemberian upah, perjanjian salah memakai kekuasaan atau martabat, memakai paksaan, ancaman, tipu, karena memberi kesempatan, ikhtiar atau keterangan, dengan menghasut supaya perbuatan itu dilakukan

Adapun tentang orang yang tersebut dalam sub 2 itu, yang boleh dipertanggungjawabkan kepadanya hanyalah perbuatan yang sengaja dibujuk olehnya serta akibat perbuatan itu.

Penjelasan Pasal 55 disebutkan bahwa yang dimaksud dengan istilah “Tindak Pidana” ialah baik kejahatan maupun pelanggaran yang dapat dihukum sebagai orang yang melakukan tindak pidana dapat dibagi menjadi 4 macam yakni :¹⁹²

Orang yang melakukan;
orang ini bertindak sendirian untuk mewujudkan segala anasir dalam tindak pidana. Tindak pidana yang dilakukan dalam jabatan maka pelaku yang melakukan tindak pidana itu harus seorang pegawai negeri.

Orang yang menyuruh melakukan;
Dalam tindak pidana ini pelakunya paling sedikit ada dua orang, yakni yang menyuruh dan disuruh. Jadi bukan pelaku utama itu sendiri yang melakukan tindak pidana, tetapi dengan bantuan orang lain yang hanya merupakan alat saja meskipun demikian ia dianggap dan dihukum sebagai orang yang melakukan tindak pidana.

Orang yang turut melakukan;

¹⁹² *Loc. Cit.*

“turut melakukan” diartikan ialah melakukan bersama-sama. Dalam tindak pidana ini pelakunya paling sedikit harus ada dua orang, yakni yang melakukan dan yang turut melakukan dalam tindakannya keduanya harus melakukan perbuatan pelaksanaan, jadi keduanya melakukan anasir tindak pidana itu. Tetapi apabila pelaku kedua itu hanya melakukan perbuatan persiapan saja atau perbuatan yang sifatnya hanya membantu maka pelaku kedua itu tidak dapat dikategorikan sebagai orang yang turut melakukan, akan tetapi sebagai orang “membantu melakukan”.

Orang yang dengan pemberian upah, perjanjian, salah memakai kekuasaan atau martabat, memakai paksaan dan sebagainya, dengan sengaja menghasut supaya melakukan perbuatan itu. Pelakunya paling sedikit harus dua orang yakni orang yang menghasut dan yang dihasut, hanya bedanya pada “menghasut supaya melakukan”, orang yang disuruh itu tidak dapat dihukum.

Berkaitan dengan adanya faktor kesengajaan yang dilakukan oleh PPAT telah turut serta dalam melakukan tindak pidana yang menguntungkan salah satu pihak, misalnya dalam membuat akta jual beli PPAT menurunkan harga objek jual beli tersebut dari harga riil atau dari harga maksimum.

Menurut ketentuan Pasal 56 KUHP disebutkan sebagai membantu melakukan kejahatan dipidana :

- i. Orang yang dengan sengaja membantu kejahatan waktu kejahatan itu dilakukan;
- ii. Orang yang dengan sengaja memberi kesempatan, ikhtiar atau keterangan untuk melakukan kejahatan itu.

Sehubungan dengan perbuatan PPAT yang membantu melakukan tindak pidana misalnya seorang klien menyuruh menempatkan keterangan palsu dalam akta otentik, dengan demikian maka hal tersebut menyebabkan kerugian pada salah satu pihak/ pihak lain. Oleh karena itu PPAT harus dipersalahkan atas perbuatannya tersebut, sebab dengan merugikan hak orang lain (Klien) yang telah memberikan

kepercayaan kepada PPAT. PPAT telah melanggar hukum dan disamping itu juga dapat mengurangi kepercayaan masyarakat kepada profesi PPAT.

Adapun yang menjadi perbedaan dalam membantu dan turut serta melakukan tindak pidana adalah bahwa unsur niat dan kesengajaan ada terdapat didalam turut serta melakukan tindak pidana sedangkan dalam membantu melakukan tindak pidana tidak terdapat unsur niat dan kesengajaan tersebut.

Pihak kepolisian seringkali kurang memperhatikan bahwa sengketa itu terjadi bukan karena kesalahan PPAT membuat akta tetapi kesalahan para pihak yang datang menghadap yang tidak memberikan keterangan dan dokumen yang sebenarnya kepada PPAT. Dalam Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Jabatan PPAT tidak ada Pasal yang mengatur tentang perlindungan hukum terhadap PPAT baik perlindungan terhadap diri PPAT sendiri maupun terhadap tugas jabatannya sebagai pejabat umum yang membuat akta otentik.

Pertanggungjawaban yang diminta kepada PPAT bukan hanya dalam pengertian sempit yakni membuat akta, akan tetapi pertanggungjawabannya dalam arti yang luas, yakni tanggung jawab pada saat pra akta, tanggung jawab pada saat fase akta dan tanggung jawab pada saat pasca penandatanganan akta.

Tanggung Jawab PPAT sebagai pejabat umum terhadap akta otentik yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana sangat diperlukan meskipun ranah pekerjaan PPAT dalam ranah hukum perdata dan hukum administrasi serta pertanggungjawaban moral dan etika namun terhadap akta yang dibuat dan

berindikasi perbuatan pidana maka PPAT harus bertanggung jawab secara pidana, mulai pemeriksaan dalam proses penyidikan hingga proses pembuktian di persidangan dan melaksanakan keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.¹⁹³

Tuntutan tanggung jawab ini muncul sejak terjadinya sengketa berkaitan dengan akta yang telah dibuat dengan memenuhi unsur-unsur dalam perbuatan pidana meliputi :

1. Perbuatan manusia.
2. Memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan, artinya berlaku asas legalitas, *nulum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal tersebut tidak atau belum dinyatakan dalam aturan undang-undang).
3. Bersifat melawan hukum.

Tanggung jawab PPAT dalam pembuktian perkara pidana di persidangan dapat terjadi manakala akta tersebut menjadi permasalahan, sehingga mewajibkan PPAT tersebut memberikan keterangan dan kesaksiannya berkaitan dengan aspek formil maupun materiil akta. Adapun yang dimaksud dengan keterangan palsu yang tercantum didalam akta otentik adalah suatu keterangan-keterangan mengenai

¹⁹³ Wawancara, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

kejadian atau peristiwa yang bertentangan atau yang tidak sesuai dengan yang sebenarnya.¹⁹⁴

Keterangan palsu yang terdapat dalam suatu akta otentik umumnya berasal dari para pihak/ penghadap yang meminta untuk dibuatkan akta yang bertujuan untuk menguntungkan dirinya dan merugikan pihak lain. Perbuatan ini dilakukan oleh para pihak/penghadap dengan cara sengaja yakni pada saat para pihak/penghadap datang dan menghadap kepada PPAT untuk meminta dibuatkan akta, dimana para pihak/penghadap tersebut memberikan keterangan-keterangan dan identitas yang tidak benar serta surat-surat/dokumen-dokumen yang tidak benar. Seperti dengan menyerahkan Kartu Tanda Penduduk (KTP) yang telah direkayasa dan juga surat-surat palsu untuk memenuhi syarat-syarat agar diterbitkan suatu akta.

Berdasarkan keterangan-keterangan dan surat-surat/dokumen-dokumen yang tidak benar ini dari para pihak/penghadap maka notaris membuat akta otentik sesuai dengan kehendak dari para pihak/penghadap tersebut. Setelah akta selesai dibuat oleh PPAT lalu ditandatangani oleh para pihak/penghadap, saksi-saksi dan PPAT, maka dengan demikian lahirlah akta otentik yang mengandung keterangan palsu.

Pada dasarnya PPAT dalam membuat akta selalu dengan penuh kehati-hatian dan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku

¹⁹⁴ *Wawancara*, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

yakni Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 dan peraturan perundang-undangan lainnya.¹⁹⁵ Sebagaimana diketahui bahwa tugas PPAT adalah membuat akta otentik yang fungsinya untuk membuktikan kebenaran tentang telah dilakukannya suatu perbuatan hukum mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun oleh para pihak/penghadap dan mencantumkan identitas masing-masing dari para pihak/penghadap tersebut.

PPAT hanya mengkonstatir apa yang terjadi, apa yang dilihat, dan dialaminya serta menuangkannya didalam akta. PPAT pada dasarnya hanya mencatat apa yang dikemukakan oleh para pihak/penghadap lalu dituangkannya kedalam akta, disini dapat dikatakan bahwa PPAT hanya bertanggung jawab secara materiil dalam kerangka formil, artinya PPAT berwenang untuk menyesuaikan keterangan-keterangan yang diberikan para pihak/penghadap berikut surat-surat/dokumen-dokumen yang diberikan dengan surat-surat/dokumen-dokumen yang asli atau yang sebenarnya sehingga notaris dapat menuangkan yang formil kemateriil akta. Disini juga notaris memberikan penyuluhan hukum untuk memberi arah dalam menemukan solusi yang benar dan tepat kepada para pihak/penghadap sehubungan dengan akta yang akan dibuat.

¹⁹⁵ *Wawancara*, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

PPAT mungkin dapat berbuat salah mengenai isi akta karena informasi yang salah, sengaja atau tidak dari para pihak/penghadap. Dalam hal ini PPAT tidak mempunyai kewajiban untuk menyelidiki kebenaran tentang informasi tersebut secara bathiniah, akan tetapi hanya sebatas lahiriah. Dengan demikian kesalahan yang terjadi pada materiil akta bukanlah tanggung jawab PPAT, melainkan para pihak/penghadap.

Berdasarkan uraian tersebut diatas apabila akta otentik yang mengandung keterangan palsu tersebut dapat menjadi sengketa dan diperkarakan di depan sidang pengadilan, maka dalam proses persidangan tersebut hakim akan melakukan pembuktian dengan menilai dapat tidaknya diterima suatu alat bukti dan menilai kekuatan pembuktiannya. Sehubungan dengan hal ini maka akta otentik yang dibuat oleh PPAT tersebut akan menjadi bukti bahwa adanya suatu perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh para pihak/penghadap yang oleh PPAT perbuatan hukum dari para pihak/penghadap tersebut dituangkan sebagai materiil dalam suatu akta.

Hal ini berarti akta otentik itu sendirilah yang membuktikan bahwa telah terjadi suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh para pihak/penghadap, bukan oleh PPAT. Oleh karenanya maka notaris dalam hal ini tidak dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Akan tetapi dengan adanya sengketa dan menjadi perkara di Pengadilan sehubungan dengan akta otentik yang dibuat oleh notaris tersebut maka notaris dalam hal ini akan diperiksa/dipanggil sebagai saksi guna proses pembuktian.

Pemanggilan terhadap PPAT sebagai saksi untuk memberikan keterangan di depan sidang pengadilan adakalanya membuat seorang notaris enggan untuk hadir dalam persidangan tersebut. Sebab sebagian orang berpendapat bahwa PPAT tidak perlu hadir dalam sidang pengadilan untuk menjadi saksi mengingat akta yang dibuatnya adalah akta otentik yang merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna. Artinya adalah apa yang ditulis di dalam akta itu harus dipercaya oleh hakim, yaitu harus di anggap sebagai benar selama ketidakbenarannya itu tidak dibuktikan, dan akta itu sudah tidak memerlukan penambahan pembuktian.

Menurut undang-undang sebagaimana diatur dalam Pasal 140, Pasal 141, dan Pasal 148 HIR bahwa memberikan kesaksian adalah merupakan suatu kewajiban, seseorang yang tidak memenuhi panggilan untuk menjadi saksi di depan persidangan akan berakibat sebagai berikut :¹⁹⁶

1. Dihukum untuk membayar biaya-biaya yang telah dikeluarkan untuk memanggil saksi;
2. Secara paksa akan dibawa ke muka Pengadilan;
3. Dimasukkan ke dalam penyanderaan (*gijzeling*).

Sebenarnya kehadiran seorang PPAT sebagai saksi di depan sidang pengadilan sangat berguna untuk menerangkan duduk perkara yang sebenarnya atas akta otentik yang dibuat oleh notaris tersebut. Sebab PPAT adalah orang yang

¹⁹⁶ Hari Sasangka, *Hukum Pembuktian Dalam Perkara Perdata*, (Bandung : Mandar Maju, 2005), hlm 80.

mengetahui secara pasti kebenaran dari akta yang dibuatnya, maka sebagai saksi PPAT akan menerangkan tentang apa yang dilihatnya atau dialaminya.

Seorang PPAT yang melakukan kesalahan diluar jabatannya atau secara pribadi, misalnya melakukan perbuatan seperti berjudi, mabuk-mabukan, menyalahgunakan narkoba, dan melakukan perbuatan zina. Dengan demikian, maka PPAT tersebut dapat dikatakan telah melanggar ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 dan Kode Etik Profesi PPAT. Sedangkan PPAT yang melakukan kesalahan dalam jabatannya selaku pejabat umum adalah apabila PPAT dengan sengaja melakukan suatu kesalahan atau kelalaian dalam pembuatan akta, maka ia dapat dituntut atau bertanggung jawab secara perdata maupun pidana. Akan tetapi seorang PPAT dapat juga dikatakan melanggar Kode Etik PPAT pada saat melakukan tugas dan jabatannya, misalnya melakukan kesalahan etika terhadap sesama rekan PPAT.

Sebagai pejabat umum PPAT tidak begitu saja dapat diperiksa maupun dimintai keterangannya baik dalam proses penyidikan maupun dalam pemeriksaan/pembuktian perkara pidana di pengadilan. Terhadap akta yang dibuatnya PPAT wajib bertanggung jawab atas keotentikannya, namun demikian dalam pemeriksaan perkara pidana PPAT tidak serta merta dapat dihadirkan dalam pemeriksaan.

Tanpa adanya bukti awal yang kuat bahwa akta yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana atas dugaan PPAT turut serta melakukan tindak pidana dan atau memberikan keterangan palsu ke dalam akta. Meskipun antara Kepolisian Republik Indonesia dalam hal ini Kapolri dengan Ikatan Notaris Indonesia dan PPAT telah mengadakan Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006, maka setiap Penyidik akan melakukan pemeriksaan terhadap PPAT baik sebagai saksi maupun sebagai tersangka diwajibkan meminta izin terlebih dahulu kepada Majelis Pengawas Daerah di wilayah kerja Notaris yang bersangkutan.¹⁹⁷

Sebetulnya, hal tersebut membuat rancu karena secara kelembagaan PPAT berbeda dengan Notaris. Selain itu majelis yang berwenang mengawasi dan melakukan pembinaan terhadap PPAT sampai dengan saat ini belum terbentuk, seperti halnya Majelis Pengawas Notaris (dari tingkat Daerah (MPD) hingga Pusat (MPP)). Seharusnya permohonan izin pemanggilan PPAT ditujukan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat, hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 66 ayat (3) Peraturan KBPN No. 1 tahun 2006 Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah,

¹⁹⁷ *Wawancara*, PPAT Kota Semarang, (Semarang, 30 Mei 2024)

yang menyatakan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT oleh Kepala Kantor Pertanahan.

Kenyataan di lapangan terkadang karena lamanya ijin yang diberikan, sehingga untuk keperluan penyidikan akhirnya penyidik memanggil PPAT untuk dapatnya memberikan keterangan pada pemeriksaan perkara tanpa menunggu ijin dengan alasan bahwa proses penyidikan berkaitan dengan pembuatan Berita Acara Pemeriksaan yang dibutuhkan oleh Penuntut Umum maupun Hakim dalam suatu proses pemeriksaan perkara dalam sidang pengadilan dengan kehadiran notaris sebagai saksi sangat diperlukan, sedangkan akta notaris sifatnya adalah sebagai bukti/petunjuk ataupun menjadi Barang Bukti dalam suatu perkara.

Perlu diketahui bahwa sesuai dengan UU No. 8 / 1981 tentang Hukum Acara Pidana (KUHP) dipertimbangan pada huruf a tercantum :

"Bahwa negara Republik Indonesia ialah negara hukum berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang dasar 1945 yang menjunjung tinggi hak asasi manusia serta yang menjamin segala warga negara bersama kedudukannya didalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya dengan tiada kecualinya".

Perlu digaris bawahi adalah wajib "wajib menjunjung hukum dan pemerintahannya dengan tiada kecualinya". Dengan perkataan lain bahwa semua warga Negara tanpa kecuali wajib menjunjung hukum dan menjunjung pemerintahan. Tidak terkecuali aparat pemerintah, Polisi, Jaksa, Hakim maupun Notaris/PPAT. Hal ini juga ditegaskan dalam Undang- Undang No. 39 tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia dalam Pasal 3 ayat (2) yang berbunyi :

"Setiap warga berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan perlakuan hukum yang adil serta mendapat kepastian hukum dan perlakuan yang sama didepan hukum."

Sebagai warga negara, meskipun notaris adalah pejabat umum dalam pemeriksaan perkara pidana notaris tidak dapat menghindar, karena penyidik sebagai pejabat negara juga mempunyai dasar untuk pemanggilan paksa sebagaimana yang diuraikan diatas, bahwa semua warga negara tanpa terkecuali wajib menjunjung hukum dan menjunjung pemerintahan.

Guna memberikan jaminan perlindungan dan kepastian hukum kepada masyarakat, maka pihak Kepolisian sebagai aparat penegak hukum pelindung dan pengayom masyarakat, manakala ijin yang diperlukan tidak segera, penyidik dapat bertindak demi perlindungan dan kepastian hukum para pencari keadilan.

Apabila PPAT dalam tindak pidana pemalsuan surat menjadi aktor intelektualnya atau PPAT turut serta dalam melakukan tindak pidana tersebut, maka secara yuridis tidak dapat ditolelir bukan hanya berdasarkan ketentuan pidana saja, tetapi juga oleh peraturan perundang-undangan yang terkait. Hal ini sesuai dengan ketentuan dalam Pasal 10 KUHP sub b yang mengatur mengenai hukuman-hukuman tambahan yaitu berbentuk pencabutan hak-hak tertentu dimana PPAT yang diberhentikan dari jabatannya adalah merupakan pencabutan hak PPAT untuk menjalankan tugas dan jabatannya selaku PPAT.

Menurut Jimly Asshiddiqie, harus dibedakan antara pertanggung jawaban fungsional PPAT dari pengertian pertanggung jawaban hukum dan pertanggung jawaban professional PPAT. Dalam menjalankan fungsinya, PPAT tidak bertanggung jawab secara fungsional kepada siapapun, termasuk kepada Pejabat Pemerintah yang mengangkatnya. PPAT hanya bertanggung jawab secara hukum kepada Hakim di Pengadilan apabila ia disangka dan dituduh melakukan tindak pidana atau jika ia diminta bertanggung jawab secara professional menurut norma-norma etika profesinya sendiri melalui Dewan Kehormatan atau Komisi Etika yang dibentuk oleh organisasi profesinya sendiri.¹⁹⁸ Sedangkan mengenai surat keputusan pengangkatan dan pemberhentian seorang PPAT hanya mempunyai sifat administratif. Oleh karena itu secara administratif PPAT tetap bertanggung jawab kepada pemerintah yang mengangkatnya. Artinya jika ia tidak memenuhi syarat administratif, ia tidak dapat diangkat menjadi PPAT, sebaliknya jika ia gagal memenuhi bukti-bukti lain yang dapat dijadikan alasan pemberhentiannya dari jabatan PPAT, maka ia akan diberhentikan dari jabatan PPAT oleh pejabat Pemerintah yang mengangkatnya sebagai PPAT.

Berdasarkan uraian-uraian mengenai pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut diatas, terutama setelah berlakunya Undang-Undang Hak Tanggungan tahun 1996, Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud adalah

¹⁹⁸ www.mahkamahkonstitusi.go.id, akses internet tanggal 18 Mei 2024

Notaris atau orang-orang yang diangkat menjadi Pejabat Umum oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah terlebih dahulu lulus dalam ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 37 Tahun 1998. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri, dimana semua jenis akta itu diberi satu nomor urut yang berulang pada permulaan tahun takwim.

Kewenangan Menteri Agraria/Kepala BPN untuk menentukan bentuk akta Pejabat pembuat Akta Tanah tersebut adalah *kewenangan yang diberikan oleh dirinya sendiri*, dan hal itu bermula dari menentukan bentuk akta hipotik dan mengatur hukum acara serta kekuatan hukum dari sertipikat.

Kesalahan dan kekeliruan tersebut terus berlanjut, terutama bertalian atau yang berkenaan dengan akta-akta perjanjian yang bertalian dengan hak atas tanah, demikian pula halnya yang bertalian dengan pejabat yang berwenang membuat akta tersebut, antara lain sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Rumah Susun Nomor 16 tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Polemik mengenai kedudukan dan keberadaan PPAT sebagai akibat ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut belakangan semakin ramai, maka akan berpengaruh pula terhadap kepercayaan masyarakat terhadap tugas dan kewenangan PPAT dan juga terhadap PPAT itu sendiri, sehingga PPAT benar-benar berada di persimpangan jalan. Oleh karena itu untuk menjamin adanya kepastian hukum dan untuk dipenuhinya rasa keadilan, serta pula demi tercapainya tertib hukum sesuai dengan system hukum yang dianut dan berlaku di Indonesia, maka dengan pendekatan yang objektif, ilmiah dan argumentatif, jika keberadaan PPAT itu akan tetap dipertahankan, perlu segera dibentuk atau dibuat undang-undang organik yang mengatur tentang jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ketentuan-ketentuan yang selama ini ada tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dianggap belum cukup memadai, karena walaupun kedudukan, nama dan status Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut telah di sebutkan dengan tegas dalam Undang-Undang tentang Rumah Susun maupun Undang-Undang tentang Hak Tanggungan, tetapi ketentuan mengenai peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang dianggap masih belum memadai untuk tugas dan peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Disamping itu keberadaan Peraturan Pemerintah No.37 tahun 1998 itu dianggap kurang tepat secara hukum. Keberadaan PP ini sama sekali tidak didasarkan atas perintah undang-undang. Penetapan PP tersebut oleh pemerintah dianggap perlu untuk mengisi kekosongan hukum.

Hal itu dapat dimaklumi, karena dalam teori hukum ada pendapat yang menyatakan bahwa apabila ada kebutuhan untuk mengatasi kekosongan hukum, kepala pemerintahan berwenang berdasarkan prinsip “*Freisermessen*” menetapkan peraturan yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Namun menurut Jimly Asshiddiqie bentuk hukumnya seharusnya bukan Peraturan Pemerintah, melainkan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur.¹⁹⁹ Atau jika keberadaan PPAT memang hendak dihapuskan karena dianggap telah inheren dalam diri Notaris, sebagaimana dikehendaki oleh DPR dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia seperti yang tersirat dalam ketentuan Pasal 15 UUJN, serta wacana yang berkembang belakangan ini, maka ketentuan itu harus pula dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang, sehingga tidak menimbulkan polemik karena adanya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

Dalam keadaan demikian hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT tidak otomatis berlaku ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Jabatan Notaris (sekarang UU, Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris), karena UU tentang Jabatan Notaris bukan merupakan *lex generalis* dan PP 37/1998 tahun bukan merupakan *lex specialis* mengingat *asas lex specialis derogat lex generalis* hanya berlaku bagi Undang-Undang dan bukan bagi Peraturan Pemerintah.

Lingkup substansi tugas pokok PPAT dalam hubungan dengan Hukum

¹⁹⁹ www.mahkamahkonstitusi.com

Tanah Nasional adalah untuk melaksanakan sebagian kegiatan Pendaftaran Tanah, yang merupakan tugas pokok dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) (Pemerintah), sedangkan tugas pokok Pejabat Umum adalah membuat Akta Otentik. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP 24 tahun 1997 berbunyi dalam pendaftaran tanah, Kepala Kantor Partanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Keberadaan Notaris dan PPAT identik dengan Akta Otentik, yang bersumber dari Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal ini hanya merumuskan pengertian atau definisi akta otentik dan menghendaki adanya Pejabat Umum dan bentuk Akta Otentik yang diatur dalam bentuk Undang-Undang, sedangkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak mengatur siapa yang disebut Pejabat Umum dan bagaimana bentuk Akta Otentik dan untuk mengetahui tentang Pejabat Umum dan bentuk Akta Otentik harus berpijak pada UU organik yang mengatur tentang Pejabat Umum, dimana satu-satunya adalah Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang menggantikan Peraturan Jabatan Notaris (Stbl.1860:3).

Apabila terbukti PPAT terlibat dalam suatu tindak pidana, maka akibatnya adalah sebagai berikut :

1. Akta PPAT dapat dibatalkan atau batal demi hukum;

2. PPAT wajib untuk membayar ganti kerugian kepada para pihak yang dirugikan;
3. PPAT dapat diberhentikan dari jabatannya;
4. PPAT dapat dijerat dengan Pasal-Pasal pemalsuan surat yang sanksinya adalah berupa pidana penjara.

Oleh karena itu notaris harus dapat memposisikan dirinya sebagai penunjuk arah dari berbagai perubahan dan tuntutan zaman.

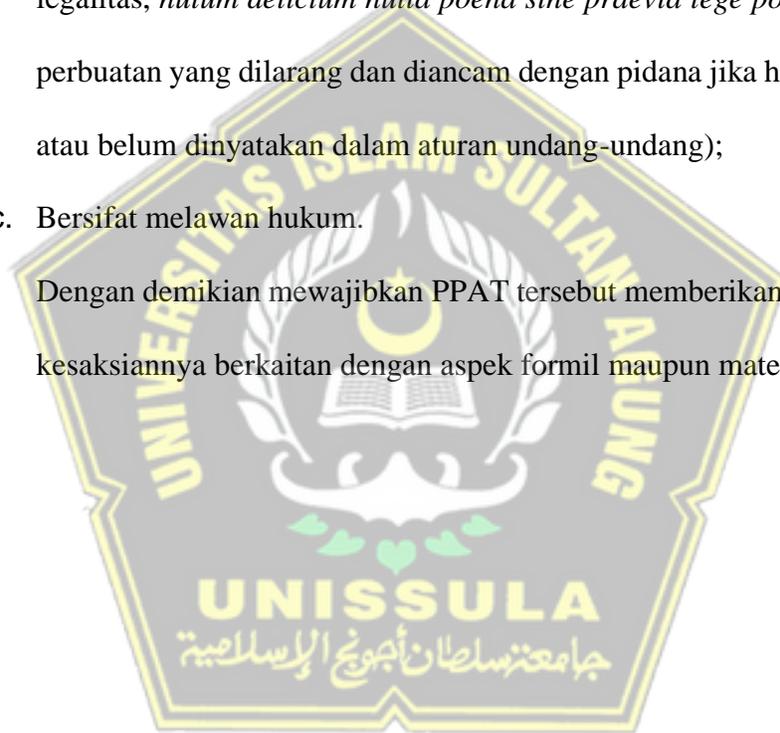
PPAT harus mempunyai kualitas dengan selalu mengikuti perkembangan hukum dan mampu untuk meningkatkan penguasaan hukum positif dan aspek-aspek ilmu hukum. Hal ini diharapkan agar dalam rangka menghadapi masa depan dengan perkembangan secara global terdapat figur-figur PPAT yang professional dan mempunyai integritas yang utuh dalam mengemban pekerjaan pelayanan hukum kepada masyarakat.

Menurut penulis berdasarkan uraian di atas, maka tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) terhadap Akta Otentik yang telah dibuatnya yang diduga berindikasi tindak pidana tetap diperlukan meskipun ranah pekerjaan PPAT dalam ranah hukum perdata dan hukum administrasi serta pertanggungjawaban moral dan etika namun terhadap akta yang dibuat dan berindikasi perbuatan pidana, maka PPAT harus bertanggung jawab secara pidana, mulai pemeriksaan dalam proses penyidikan hingga proses pembuktian di persidangan dan melaksanakan keputusan hakim yang mempunyai kekuatan hukum tetap.

Tuntutan tanggung jawab ini muncul sejak terjadinya sengketa atau permasalahan berkaitan dengan akta yang telah dibuat karena memenuhi unsur-unsur dalam perbuatan pidana meliputi :

- a. Perbuatan manusia;
- b. Memenuhi rumusan peraturan perundang-undangan, artinya berlaku asas legalitas, *nulum delictum nulla poena sine praevia lege poenali* (tidak ada perbuatan yang dilarang dan diancam dengan pidana jika hal tersebut tidak atau belum dinyatakan dalam aturan undang-undang);
- c. Bersifat melawan hukum.

Dengan demikian mewajibkan PPAT tersebut memberikan keterangan dan kesaksiannya berkaitan dengan aspek formil maupun materiil akta.





BAB V

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT TERHADAP
WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK BERDASARKAN
KEADILAN BERMARTABAT**

**A. Perbandingan pendaftaran hak tanggungan sebelum dan setelah berlakunya
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala BPN Nomor 5 Tahun 2020**

Pelayanan hak tanggungan di Indonesia saat ini dilakukan secara elektronik, yaitu berdasarkan pada Permen ATR/KBPN 5/2020. Sebelum Permen ATR/KBPN 5/2020 dilaksanakan, maka pelayanan hak tanggungan dilaksanakan secara konvensional berdasarkan PP 24/1997 dan Permen ATR/KBPN 3/1997. Pembebanan hak tanggungan terdiri dari 2 (dua) tahap, yaitu tahap pemberian hak tanggungan dan tahap pendaftaran hak tanggungan. Tahap pemberian hak tanggungan baik konvensional maupun elektronik tetap sama, yaitu dengan pembuatan APHT oleh PPAT serta penandatanganannya oleh kreditur dan debitur di kantor PPAT. Sementara itu, tahap pendaftaran hak tanggungan banyak mengalami penyesuaian yaitu dari yang dulunya dilakukan secara fisik (dengan datang ke Kantor Pertanahan) menjadi secara elektronik (dengan menggunakan sistem elektronik hak tanggungan).

Perbandingan pendaftaran hak tanggungan konvensional dengan elektronik dapat ditinjau dalam beberapa aspek, yaitu sebagai berikut:

1. Peran para pihak dalam pendaftaran hak tanggungan.

Pada pendaftaran hak tanggungan konvensional, terdapat 3 (tiga) pihak dengan peran yang berbeda-beda, yaitu PPAT, Kantor Pertanahan, dan debitur. *Pertama*, PPAT berperan untuk mewakili kreditur dalam mengurus segala sesuatu berkaitan dengan permohonan pendaftaran hak tanggungan sampai pengambilan sertipikat hak tanggungan. PPAT datang langsung ke Kantor Pertanahan dengan membawa berkas-berkas yang diperlukan untuk pendaftaran hak tanggungan dan membayar biaya PNBP. Kemudian PPAT akan kembali ke Kantor Pertanahan untuk mengambil sertipikat hak tanggungan, sebagai hasil akhir dari pendaftaran tersebut.

Kedua, Kantor Pertanahan berperan untuk memberikan pelayanan mengenai segala sesuatu yang berkaitan dengan hak tanggungan. Hal ini dilakukan dengan cara memeriksa segala dokumen persyaratan pendaftaran hak tanggungan, mencatat pembebanan hak tanggungan pada sertipikat hak atas tanah dan membuat salinannya pada buku tanah hak atas tanah, serta menerbitkan sertipikat hak tanggungan dan membuat buku tanah hak tanggungan. Selain itu, Kantor Pertanahan berperan ketika hak tanggungan telah hapus yaitu dengan membuat catatan penghapusan hak tanggungan atau roya pada sertipikat hak tanggungan dan buku tanah hak tanggungan, menyatakan sertipikat hak tanggungan tersebut tidak berlaku lagi bersama-sama dengan buku tanah hak tanggungan, dan menarik sertipikat hak tanggungan.

Ketiga, peran debitur dimulai sejak pengajuan permohonan kredit kepada bank di mana debitur harus memberikan dokumen-dokumen persyaratan. Dokumen-dokumen ini juga menjadi syarat dalam pembuatan perjanjian kredit, yang nanti akan ditandatangani oleh debitur dan kreditur. Perjanjian kredit biasanya telah mengatur biaya-biaya yang akan dikeluarkan debitur untuk proses pengurusan hak tanggungan (biaya PPAT).

Bank mengambil biaya yang dimaksud dan memberikannya kepada PPAT, sehingga biaya tersebut mencakup PNPB pendaftaran hak tanggungan. Kemudian, debitur juga berperan dalam memberikan dokumen-dokumen yang diperlukan kepada PPAT guna pembuatan APHT seperti KTP, Kartu Keluarga, NPWP, sertipikat hak atas tanah, dan bukti pembayaran PBB. Debitur dan kreditur lalu menandatangani APHT tersebut. Jika hak tanggungan telah hapus, maka debitur berperan untuk mengajukan permohonan roya ke Kantor Pertanahan. Debitur harus datang langsung ke Kantor Pertanahan dengan membawa surat permohonan roya dari bank selaku kreditur, sertipikat hak tanggungan, dan dokumen persyaratan lainnya yang dibutuhkan serta membayar PNPB.

Sementara pada pendaftaran hak tanggungan elektronik terdapat 3 (tiga) pihak yang memiliki peran berbeda-beda pula, yaitu kreditur, PPAT, dan Kantor Pertanahan. Kreditur, PPAT, dan Kantor Pertanahan merupakan 2 (dua) dari 3 (tiga) komponen penyelenggaraan pelayanan hak tanggungan elektronik

sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 Permen ATR/KBPN 5/2020. Kreditur dan PPAT termasuk komponen pengguna, yaitu sebagai pemanfaatan sistem hak tanggungan elektronik. Sedangkan Kantor Pertanahan termasuk komponen pelaksana, yang tugasnya berkaitan dengan hasil pelayanan hak tanggungan elektronik.

Pertama, kreditur berperan dalam mengajukan permohonan pendaftaran hak tanggungan, memberikan kode billing kepada PPAT, mengunggah dokumen-dokumen persyaratan, memperbaiki dokumen persyaratan sesuai dengan notifikasi Kantor Pertanahan, mengakses dan mencetak secara mandiri sertipikat hak tanggungan dan catatan pembebanan hak tanggungan, menempel catatan pembebanan hak tanggungan pada sertipikat hak atas tanah, mengajukan permohonan roya hak tanggungan, serta mencetak dan menempel catatan roya pada sertipikat hak atas tanah. Kedua, PPAT berperan dalam membayar biaya PNPB berdasarkan kode billing yang diberikan oleh kreditur, mengunggah dokumen-dokumen persyaratan, dan memperbaiki dokumen persyaratan sesuai dengan notifikasi Kantor Pertanahan. Ketiga, Kantor Pertanahan berperan untuk memeriksa dokumen persyaratan, memberi notifikasi jika terdapat dokumen persyaratan kreditur dan/atau PPAT yang tidak lengkap atau tidak sesuai, menerbitkan hasil pelayanan hak tanggungan elektronik yaitu sertipikat hak tanggungan dan catatan pembebanan hak tanggungan dalam jangka waktu 7 (tujuh) hari (dengan atau tanpa diperiksa), mencetak catatan pembebanan hak

tanggung dan menempelnya pada buku tanah hak tanggungan, memeriksa dokumen persyaratan roya hak tanggungan, melakukan roya pada sertipikat hak tanggungan, serta mencetak catatan roya dan menempelnya pada buku tanah hak atas tanah.

Perbedaan utama dari peran setiap pihak ketika pendaftaran hak tanggungan konvensional dengan elektronik adalah mengenai peran kreditur. Pada hak tanggungan konvensional, kreditur bersifat pasif karena hanya menerima segala hasil pendaftaran yang telah diurus oleh PPAT. Sementara itu pada hak tanggungan elektronik, kreditur lebih aktif untuk melakukan pengurusan yang dimulai dari mengajukan permohonan hak tanggungan sampai pada permohonan roya juga dilakukan oleh kreditur. Peran kreditur yang lebih luas dapat dimaklumi karena dalam proses pendaftaran hak tanggungan, kreditur merupakan pihak yang memiliki kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum. Kemudian, debitur yang berperan dalam permohonan roya pada hak tanggungan konvensional sudah tidak berperan apa-apa dalam hak tanggungan elektronik karena langsung menerima segala hasil roya tersebut dari kreditur.

Berikutnya, PPAT memiliki peran yang dipermudah karena pengajuan permohonan hak tanggungan tidak lagi dilakukan oleh PPAT melainkan oleh kreditur. PPAT juga dapat mengirimkan dokumen pendaftaran secara elektronik serta sebagian lagi dari dokumen tersebut diunggah oleh kreditur. Selain itu, Kantor Pertanahan memiliki peran yang dipermudah pula karena tidak lagi

mencetak sertipikat hak tanggungan dan mencatat pada sertipikat hak atas tanah. Kantor Pertanahan juga menerbitkan hasil pelayanan hak tanggungan pada hari ke-7 (tujuh) secara otomatis, sehingga hasil tersebut akan tetap terbit meskipun belum dilakukan pemeriksaan. Kantor Pertanahan hanya akan mencetak catatan hak tanggungan dan catatan roya untuk kemudian ditempel pada buku tanah hak atas tanah. Kantor Pertanahan juga merupakan pihak yang menerbitkan hasil roya hak tanggungan, namun perbedaannya hanyalah roya tersebut dilakukan secara elektronik.

2. Metode pendaftaran hak tanggungan.

Pada pendaftaran hak tanggungan konvensional, PPAT perlu berinteraksi secara tatap muka dengan cara datang dan mengantre di loket pendaftaran Kantor Pertanahan untuk mengajukan permohonan pendaftaran hak tanggungan. Sertipikat hak tanggungan yang telah diterbitkan juga akan diambil kembali oleh PPAT secara langsung ke Kantor Pertanahan. Demikian pula dengan proses permohonan roya dan pengambilan sertipikat hak atas tanah hasil roya juga dilakukan oleh debitur dengan datang langsung ke Kantor Pertanahan. Kemudian pada hak tanggungan konvensional,

Kantor Pertanahan akan memeriksa dokumen persyaratan pendaftaran yang diberikan secara fisik dan mengetik atau menulis tangan sertipikat hak tanggungan satu per satu. Catatan pada sertipikat hak atas tanah, buku tanah hak atas tanah, dan buku tanah hak tanggungan juga harus diketik atau ditulis,

sehingga akan sangat menyita waktu jika terdapat banyak permohonan pendaftaran hak tanggungan pada saat yang sama.

Sementara itu, pada hak tanggungan elektronik permohonan pendaftaran disampaikan langsung oleh kreditur melalui sistem elektronik. Hal ini merupakan perbedaan paling signifikan karena pihak yang berkepentingan tidak lagi datang ke Kantor Pertanahan dan menyerahkan dokumen yang diperlukan secara fisik. Segala proses pendaftaran hak tanggungan mulai dari pengajuan permohonan, pengiriman dokumen yang diperlukan, pembayaran PNPB, dan penerimaan hasil dilakukan melalui sistem elektronik hak tanggungan.

Metode pendaftaran hak tanggungan secara elektronik juga memudahkan proses kerja petugas Kantor Pertanahan karena langsung dapat memeriksa dokumen persyaratan secara elektronik dan langsung terbit berdasarkan data-data yang telah dimasukkan oleh kreditur dan PPAT. Selain itu, data yang diberikan lebih akurat karena langsung akan terdeteksi oleh sistem elektronik jika terdapat ketidaksesuaian. Contohnya adalah jika terdapat penulisan nama debitur atau kreditur yang tidak sesuai dengan Kartu Tanda Penduduk (selanjutnya disebut KTP) pihak yang bersangkutan, maka akan langsung diberikan notifikasi oleh sistem elektronik.

Sistem elektronik hak tanggungan tidak dapat langsung diakses oleh para pihak yang berkepentingan, sehingga sebelumnya terdapat persiapan untuk penyelenggaraan pelayanan hak tanggungan elektronik. Persiapan yang

dimaksud adalah pendaftaran akun Kantor Pertanahan dan pembuatan tanda tangan elektronik serta pendaftaran dan verifikasi akun PPAT dan kreditur. Pendaftaran akun dan pembuatan tanda tangan elektronik wajib dibuat dengan melampirkan sejumlah dokumen-dokumen persyaratan. Selain itu akun yang telah dibuat harus diamankan oleh pelaksana sistem elektronik, dengan dibantu pengamanan pribadi setiap pengguna terhadap password akun masing-masing. Hal ini telah dijelaskan dalam Juknis Menteri ATR/KBPN 2/2020.

3. Dokumen persyaratan pendaftaran hak tanggungan.

Pendaftaran hak tanggungan konvensional dengan elektronik juga memiliki perbandingan dari aspek dokumen persyaratannya. Pada pendaftaran hak tanggungan konvensional, dokumen yang diberikan oleh PPAT ke Kantor Pertanahan adalah dalam bentuk fisik.

Sementara itu, pendaftaran hak tanggungan elektronik membutuhkan dokumen-dokumen persyaratan dari 2 (dua) sumber, yaitu PPAT dan kreditur. Dokumen-dokumen ini kemudian akan di-scan dan diunggah melalui sistem elektronik hak tanggungan, sehingga berbeda dengan pendaftaran hak tanggungan konvensional sebelumnya.

4. Pembayaran PNBP

Pada hak tanggungan konvensional, PNBP dibayar oleh PPAT secara langsung ke loket pembayaran Kantor Pertanahan. Sedangkan pada hak tanggungan elektronik, PNBP dibayar oleh PPAT melalui sistem elektronik dengan terlebih

dahulu menerima kode billing dari kreditur. Sementara itu, persamaan antara hak tanggungan konvensional dan hak tanggungan elektronik adalah dalam hal tarif PNBPN. Hal ini berdasarkan pada Lampiran Peraturan Pemerintah Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis dan Tarif atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak yang Berlaku pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional.

5. Waktu pendaftaran hak tanggungan.

Pendaftaran hak tanggungan konvensional harus dilakukan dengan cara datang langsung ke Kantor Pertanahan, sehingga terbatas karena hanya dapat dilakukan di hari dan jam kerja. Kendala dari sistem ini adalah proses pendaftaran hak tanggungan dapat terhambat karena faktor tertentu, seperti petugas, pejabat, dan/atau Kepala Kantor Pertanahan berhalangan hadir di tempat karena dinas keluar kota atau sakit. Jika petugas dan/atau pejabat yang berkaitan dengan pendaftaran hak tanggungan tidak hadir, maka harus menunggu sampai yang bersangkutan hadir kembali untuk melakukan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen pendaftaran hak tanggungan. Kemudian jika Kepala Kantor Pertanahan tidak hadir, maka harus menunggu Kepala Kantor Pertanahan hadir kembali baru dapat menyerahkan sertifikat hak tanggungan untuk ditandatangani.

Pada hak tanggungan konvensional, petugas Kantor Pertanahan akan memeriksa langsung dokumen persyaratan secara fisik. Jika terdapat dokumen yang tidak lengkap (karena ketidaksesuaian maupun terdapat cacat materi), maka Kepala

Kantor Pertanahan akan memberitahukan kepada PPAT mengenai hal tersebut secara tertulis. Pemberitahuan mengenai kurang lengkapnya dokumen ini dilakukan oleh Kantor Pertanahan dalam waktu maksimal 7 (tujuh hari) setelah dokumen persyaratan diterima. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 114 ayat (4) Permen ATR/KBPN 3/1997.

Kendala-kendala yang telah dipaparkan berimplikasi pada sertipikat hak tanggungan yang tidak dapat langsung diperoleh pada hari pencatatan dalam buku tanah, yaitu hari ke-7 (tujuh). Pada pelaksanaannya, biasanya sertipikat hak tanggungan namun baru diperoleh beberapa bulan kemudian (tergantung kondisi masing-masing Kantor Pertanahan).

Sementara itu, pendaftaran hak tanggungan elektronik dapat dilakukan kapan saja dan di mana saja sehingga Kreditur, PPAT, dan Kantor Pertanahan dapat menyesuaikan dengan waktunya masing-masing. Jika petugas, pejabat, dan/atau Kepala Kantor Pertanahan tidak hadir, maka proses pemeriksaan tetap dapat dilakukan di tempat petugas berada dan penandatanganan juga tetap dapat dilakukan oleh Kepala Kantor di manapun karena dilakukan secara elektronik. Hal ini membuat sertipikat hak tanggungan akan otomatis terbit dan dapat langsung diakses oleh kreditur pada hari ke-7 (tujuh) setelah permohonan terkonfirmasi, sehingga waktu pemrosesan hak tanggungan menjadi lebih cepat.

6. Hasil pendaftaran hak tanggungan.

Hasil pendaftaran hak tanggungan konvensional adalah sertipikat hak tanggungan dan buku tanah hak tanggungan dalam bentuk fisik, yaitu dibuat di suatu blanko yang terdiri dari beberapa lembar kertas. Sertipikat hak tanggungan dan buku tanah hak tanggungan diketik atau langsung ditulis tangan oleh petugas Kantor Pertanahan, diberikan cap, dan dibubuhkan tanda tangan basah oleh Kantor Pertanahan. Kemudian pada sertipikat hak atas tanah dan buku tanah hak atas tanah juga diberikan catatan. Catatan dibuat dengan cara yang sama, yaitu diketik atau langsung ditulis tangan, diberikan cap, dan dibubuhkan tanda tangan basah oleh Kantor Pertanahan. Buku tanah hak tanggungan dan buku tanah hak atas tanah disimpan oleh Kantor Pertanahan. Sedangkan sertipikat hak tanggungan dan sertipikat hak atas tanah diambil kembali oleh PPAT di loket Kantor Pertanahan, untuk kemudian diberikan kepada kreditur.

Hasil pelayanan hak tanggungan elektronik sama dengan hak tanggungan konvensional, yaitu sertipikat hak tanggungan dan buku tanahnya, serta catatan pada sertipikat hak atas tanah dan buku tanahnya. Perbedaannya adalah hasil tersebut terbit secara otomatis dengan memanfaatkan sistem elektronik, sehingga juga berbentuk dokumen elektronik. Terdapat beberapa perbedaan yang signifikan antara sertipikat hak tanggungan konvensional dengan elektronik, diantaranya:

- a. Petugas Kantor Pertanahan tidak perlu mengetik atau menulis pada blanko sertipikat, karena sertipikat hak tanggungan akan terbit berdasarkan data-data yang telah diunggah oleh PPAT dan kreditur;
- b. Sertipikat hak tanggungan elektronik bersifat lebih ringkas dibandingkan sertipikat hak tanggungan konvensional, karena hanya terdiri dari satu lembar kertas.
- c. Sertipikat hak tanggungan elektronik mencantumkan edisi sebagai tanda riwayat pelayanan hak tanggungan elektronik, sedangkan sertipikat hak tanggungan konvensional tidak mencantumkannya.
- d. Sertipikat hak tanggungan elektronik diterbitkan melalui sistem elektronik dan/atau dikirimkan pada domisili elektronik kreditur (*email*).
- e. Kreditur dapat mengakses sertipikat hak tanggungan elektronik sejak hari ke-7 (tujuh) dan seterusnya (kapanpun kreditur hendak mengakses) serta mencetaknya secara mandiri, sehingga PPAT tidak perlu datang ke Kantor Pertanahan.

Hasil pelayanan hak tanggungan elektronik lainnya adalah catatan hak tanggungan, yang tidak perlu diketik atau ditulis seperti hak tanggungan konvensional. Catatan ini dicetak oleh 2 (dua) pihak, yaitu kreditur dan Kantor Pertanahan. Kreditur mencetak catatan hak tanggungan pada kertas stiker dan menempelnya pada sertipikat hak atas tanah dengan ketentuan sebagaimana diatur dalam Juknis Menteri ATR/KBPN 2/2020. Sementara itu, Kantor

Pertanahan mencetak catatan hak tanggungan dan menempelnya pada buku tanah hak atas tanah.

7. Roya hak tanggungan.

Pada hak tanggungan konvensional, roya dilakukan secara fisik dengan cara debitur langsung datang ke Kantor Pertanahan. Debitur mengajukan permohonan dengan membawa surat permohonan roya dari bank selaku kreditur, sertipikat hak tanggungan, sertipikat hak atas tanah, dan dokumen persyaratan lainnya. Kemudian, debitur juga membayar biaya PNBP langsung di loket pembayaran Kantor Pertanahan. Kantor Pertanahan akan memeriksa dokumen persyaratan yang diberikan debitur serta membuat catatan penghapusan hak tanggungan pada sertipikat hak tanggungan dan buku tanah hak tanggungan. Petugas lalu memberikan cap dan Kepala Kantor Pertanahan membubuhkan tanda tangan basah pada catatan tersebut. Kantor Pertanahan juga menyatakan sertipikat hak tanggungan tersebut tidak berlaku lagi bersama-sama dengan buku tanah hak tanggungan, dan menarik sertipikat hak tanggungan.

Proses penghapusan catatan hak tanggungan yang sama juga dilakukan Kantor Pertanahan terhadap sertipikat hak atas tanah dan buku tanah hak atas tanah. Sertipikat hak atas tanah dikembalikan kepada debitur dan buku tanah hak atas tanah disimpan oleh Kantor Pertanahan. Pada hak tanggungan elektronik, roya dilakukan melalui sistem elektronik yang mana prosedurnya tidak jauh berbeda dengan pendaftaran hak tanggungan secara elektronik. Roya elektronik dimulai

dari pengajuan permohonan roya oleh kreditur melalui sistem elektronik hak tanggungan. Kreditur mengunggah dokumen persyaratan yang dibutuhkan dan membayar biaya PNBP (sumber biaya berasal dari debitur). Kantor Pertanahan memeriksa dokumen persyaratan dan menerbitkan hasil roya pada sertipikat hak tanggungan berupa catatan berwarna merah yang bertuliskan “Tidak berlaku karena roya”. Selain itu, hasil roya juga berupa catatan yang pada intinya menjelaskan bahwa hak tanggungan dihapus berdasarkan surat roya. Kreditur mencetak dan menempel catatan tersebut secara mandiri di bawah catatan sebelumnya yang telah ditempel pada sertipikat hak atas tanah. Kemudian, catatan roya yang sama juga dicetak oleh Kantor Pertanahan dan ditempelkan di buku tanah hak atas tanah yang bersangkutan.

Berdasarkan pemaparan di atas, pendaftaran hak tanggungan elektronik saat ini memberikan banyak manfaat dari segi waktu, biaya, dan tenaga. Akan tetapi terdapat pula beberapa kendala dalam pendaftaran hak tanggungan elektronik, yaitu sebagai berikut. Pertama, ketika PPAT melakukan checklist ke Kantor Pertanahan seringkali data sertipikat hak atas tanah secara fisik tidak sesuai dengan data elektronik. Hal ini menyebabkan waktu pengurusan checklist menjadi lebih lama karena PPAT harus datang kembali ke Kantor Pertanahan untuk memperbaiki data-data tersebut, bahkan terkadang harus turun langsung untuk meninjau lokasi objek tanah. Kedua, terkadang terjadi gangguan pada server hak tanggungan elektronik yang menyebabkan proses pendaftaran tidak dapat dilanjutkan ke tahap selanjutnya

dan harus menunggu hingga server stabil kembali. Ketiga, terkadang terdapat kesalahan pengetikan yang menyebabkan ketidaksesuaian data pada sertipikat hak atas tanah dengan data elektronik maupun hasil scan yang kabur ketika mengunggah dokumen persyaratan pendaftaran hak tanggungan. Selain itu, dikhawatirkan suatu saat dapat terjadi peretasan dan kebocoran data pribadi yang ada pada sistem elektronik hak tanggungan. Dengan demikian, diperlukan langkah-langkah perbaikan dan koordinasi yang baik antara Kementerian ATR/BPN, Kantor Pertanahan, kreditur, dan PPAT.

B. Rekonstruksi Regulasi Tanggung Jawab PPAT Terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik Berdasarkan Keadilan Bermartabat

Kreditur pemegang hak tanggungan memiliki kedudukan yang lemah berdasarkan pengaturan jaminan umum dalam Pasal 1131 KUHPer, yang berbunyi sebagai berikut: “Segala kebendaan si berutang baik yang bergerak maupun yang tak bergerak, baik yang sudah ada maupun yang baru akan ada di kemudian hari, menjadi tanggungan untuk segala perikatannya perseorangan”. Pasal ini berlaku untuk semua kreditur, karena bermakna bahwa setiap harta benda debitur tanpa terkecuali merupakan jaminan untuk memenuhi pelunasan utangnya terhadap setiap kreditur. Jaminan umum berimplikasi pada perolehan pembayaran yang seimbang dengan jumlah piutang semua kreditur yang ada, termasuk kreditur

separatis (kreditur separatis dalam penelitian ini adalah kreditur pemegang hak tanggungan).

Kreditur pemegang hak tanggungan tidak akan mendapatkan pelunasan terhadap piutangnya secara utuh jika hasil penjualan harta kekayaan debitur tidak cukup untuk melunasi piutang setiap kreditur. Oleh karena itu, perlu diberikan perlindungan hukum terhadap kreditur pemegang hak tanggungan dengan secara khusus memegang jaminan kebendaan berupa objek hak tanggungan. Perlindungan hukum kreditur pemegang hak tanggungan pertama kali diperoleh dengan pembuatan perjanjian kredit antara kreditur dengan debitur. Perjanjian kredit berisi hak dan kewajiban kreditur dan debitur secara bertimbang balik, serta berlaku mengikat sebagai undang-undang bagi para pihak. Hal ini bermakna bahwa kreditur dapat memperoleh perlindungan melalui klausul-klausul dalam perjanjian, salah satunya adalah klausul pemberian jaminan debitur terhadap kreditur. Perjanjian kredit dapat dibuat dalam 2 (dua) bentuk, yaitu akta di bawah tangan dan akta otentik yang masing-masing memiliki kekuatan pembuktian yang berbeda. Pertama, akta di bawah tangan merupakan akta yang hanya dibuat oleh atau di hadapan para pihak. Kedua, akta otentik menurut Pasal 1867 KUHPer merupakan akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang dan dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.

Akta di bawah tangan dan akta otentik memberikan perlindungan hukum yang berbeda kepada kreditur, karena memiliki kekuatan pembuktian yang berbeda

pula. Kekuatan pembuktian akta otentik adalah sempurna, sehingga tidak membutuhkan alat bukti lain untuk membuktikan kebenarannya. Selain itu, akta otentik juga memiliki penanggalan yang dapat dipertahankan kepastiannya karena dibuat oleh pejabat yang berwenang. Sementara itu, kekuatan pembuktian akta di bawah tangan menjadi sama dengan akta otentik jika debitur tidak menyangkal kebenarannya. Hal ini kurang memberikan perlindungan terhadap kreditur karena sewaktu-waktu jika terjadi perkara wanprestasi, maka debitur memiliki potensi untuk menyangkal tanda tangan yang berarti menyangkal pula persetujuan yang diberikannya dalam akta di bawah tangan.

Penyangkalan debitur terhadap hal tersebut harus diikuti dengan pembuktian oleh debitur pula. Hal ini merupakan penerapan asas dalam hukum acara perdata yaitu *actori incumbit probatio*, yang bermakna bahwa siapa yang mendalilkan ia yang harus membuktikan. Asas *actori incumbit probatio* terdapat dalam Pasal 163 *Herzien Inlandsch Reglement (HIR)* dan Pasal 283 *Reglement voor de Buitengewesten (RBg)*.

Berdasarkan pemaparan di atas, perjanjian kredit dalam bentuk akta otentik tidak perlu dikhawatirkan oleh kreditur dari segi kekuatan pembuktian karena memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Akan tetapi dalam proses pembebanan hak tanggungan, perjanjian kredit dalam bentuk akta otentik tersebut belum cukup untuk memberikan perlindungan kepada kreditur. Hal ini dikarenakan perjanjian kredit sebagai perjanjian pokok biasanya dilengkapi dengan perjanjian

jaminan sebagai perjanjian aksesoir. Perjanjian aksesoir nantinya akan selalu terikat pada perjanjian pokoknya, sehingga tahap selanjutnya yang perlu dilakukan adalah pembuatan APHT oleh PPAT.

APHT berisi persyaratan dan ketentuan yang menjadi saat lahirnya pemberian hak tanggungan sebagai jaminan yang dikhususkan dalam pemenuhan utang debitur. APHT memuat syarat-syarat khusus yang dicantumkan di dalam Pasal 11 ayat (1) UUHT, yaitu identitas pemberi dan pemegang hak tanggungan, domisili pemberi dan pemegang hak tanggungan, penetapan utang yang dijamin, nilai tanggungan, dan penjelasan tentang objek hak tanggungan. Selain itu, kreditur memperoleh perlindungan hukum berdasarkan janji-janji yang terdapat dalam APHT. Janji-janji yang dimaksud misalnya janji yang membatasi kewenangan debitur terhadap sesuatu hal yang berpotensi merugikan kreditur tanpa persetujuan kreditur, janji yang memberi kewenangan tertentu terhadap kreditur agar dapat melakukan suatu hal berkaitan dengan objek hak tanggungan, janji yang menyatakan debitur akan mengosongkan objek hak tanggungan ketika eksekusi hak tanggungan, dan lain sebagainya. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 11 ayat (2) UUHT. APHT wajib dibuat berdasarkan format yang terdapat pada Lampiran Perka BPN 8/2012.

Sebelum APHT dibuat, PPAT dapat pula membuat SKMHT jika diperlukan pemberian kuasa dari pemegang hak tanggungan kepada orang lain karena pemberi hak tanggungan berhalangan menandatangani APHT. SKMHT harus diikuti

dengan pembuatan APHT dalam jangka waktu yang ditentukan. Jangka waktu pembuatan APHT jika objek hak tanggungan telah terdaftar adalah satu bulan, sedangkan jangka waktu jika objek hak tanggungan belum terdaftar adalah 3 (tiga) bulan setelah diberikan. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (3) dan (4) UUHT. Jika APHT tidak dibuat dalam jangka waktu tersebut, maka SKMHT menjadi batal demi hukum sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (6) UUHT. SKMHT yang batal demi hukum bermakna bahwa SKMHT dianggap tidak pernah ada, sehingga kreditur tidak dapat menikmati hak-hak yang timbul dari pembuatan SKMHT tersebut.'

SKMHT yang telah dilanjutkan pada pembuatan APHT juga belum memberikan perlindungan hukum yang sempurna jika APHT tersebut belum didaftarkan ke Kantor Pertanahan. APHT wajib didaftarkan oleh PPAT ke Kantor Pertanahan maksimal 7 (tujuh) hari kerja sejak APHT ditandatangani, sebagaimana diatur dalam Pasal 13 ayat (2) UUHT. Hal ini merupakan bentuk penerapan asas publisitas dalam hukum agraria Indonesia. Pendaftaran APHT juga menjadi tanda dimulainya tahap kedua pembebanan hak tanggungan, yaitu pendaftaran hak tanggungan tersebut.

Hasil akhir pendaftaran hak tanggungan adalah dengan diterbitkannya sertipikat hak tanggungan sebagai tanda bukti adanya hak tanggungan. Sertipikat hak tanggungan dipegang oleh orang maupun badan hukum sebagai pihak yang

berpiutang, sebagaimana diatur dalam Pasal 9 UUHT. Oleh karena itu, pemegang sertipikat hak tanggungan adalah kreditur (bank).

Sertipikat hak tanggungan mencantumkan irah-irah “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”, yaitu titel eksekutorial sertipikat hak tanggungan tersebut. Irah-irah sertipikat hak tanggungan ini menjadi perlindungan ketika debitur wanprestasi, yaitu sebagai dasar pelaksanaan eksekusi kreditur atas hak tanggungan melalui pelelangan umum. Eksekusi hak tanggungan didasarkan pada 2 (dua hal), yaitu (1) eksekusi merupakan hak pemegang hak tanggungan pertama dan (2) sertipikat hak tanggungan yang memuat titel eksekutorial. Titel eksekutorial tersebut bermakna bahwa sertipikat hak tanggungan memiliki kekuatan yang sama dengan putusan pengadilan yang telah inkraht dan merupakan pengganti grosse akta hipotek tentang hak atas tanah.

Pengaturan mengenai titel eksekutorial terdapat dalam Pasal 14 UUHT dan Pasal 20 ayat (1) UUHT. Eksekusi hak tanggungan dengan 2 (dua) dasar yang telah disebutkan di atas membuat eksekusi menjadi mudah dan pasti dalam implementasinya, sebagaimana dijelaskan dalam Penjelasan Umum angka 3 UUHT. Kemudahan dan kepastian yang dimaksud adalah *droit de preference* dan *droit de suite*, yang masing-masing diatur oleh Pasal 20 ayat (1) UUHT dan Pasal 7 UUHT.

Eksekusi hak tanggungan juga memberikan perlindungan hukum karena memudahkan kreditur pemegang hak tanggungan dari segi biaya dan waktu. Hal

ini dikarenakan kreditur pemegang hak tanggungan langsung dapat mengeksekusi sendiri tanpa perlu mengajukan permohonan kepada pengadilan terlebih dahulu. Eksekusi hak tanggungan sejatinya dapat dilakukan melalui 3 (tiga) cara sebagaimana diatur dalam Pasal 20 UUHT, yaitu sebagai berikut:

1. Eksekusi dengan parate eksekusi, yaitu penjualan objek hak tanggungan dengan pelelangan umum sebagai hak kreditur pemegang hak tanggungan pertama. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 6 UUHT.
2. Eksekusi dengan titel eksekutorial, yaitu permintaan kreditur pemegang hak tanggungan terhadap Ketua Pengadilan untuk membuat penetapan lelang. Hal ini juga diatur dalam Pasal 26 UUHT jo. Pasal 14 UUHT;
3. Eksekusi dengan kesepakatan pemberi dan pemegang hak tanggungan, yaitu penjualan objek hak tanggungan di bawah tangan jika objek tersebut mendapatkan harga tertinggi.

Perlindungan hukum terhadap kreditur pemegang hak tanggungan tidak hanya didapatkan pada pendaftaran hak tanggungan konvensional, melainkan pada pendaftaran hak tanggungan elektronik seperti saat ini. Setiap bentuk perlindungan hukum melalui sertipikat hak tanggungan, kemudahan dan kepastian eksekusi, *droit de preference*, *droit de suite*, dan sebagainya tetap diperoleh kreditur dalam pendaftaran hak tanggungan elektronik.

Hak tanggungan elektronik justru lebih memberikan manfaat kepada kreditur, terutama dari segi waktu. Hal ini dikarenakan sertipikat hak tanggungan

pasti terbit dan dapat diakses oleh kreditur pada hari ke-7 (tujuh) setelah permohonan pendaftaran hak tanggungan terkonfirmasi. Hak tanggungan elektronik lebih memberikan rasa aman terhadap kreditur karena perolehan sertipikat hak tanggungan dalam waktu yang cepat dan pasti tersebut. Sementara pada hak tanggungan konvensional, biasanya sertipikat hak tanggungan diperoleh kreditur dalam jangka waktu beberapa bulan. Jika kreditur mengalami wanprestasi atau dinyatakan pailit dalam rentang waktu tersebut, maka kreditur belum memperoleh sertipikat sebagai tanda bukti hak tanggungan yang dapat dipegang dan dijadikan dasar eksekusi.

Waktu penerbitan sertipikat hak tanggungan yang lebih singkat tidak serta merta menimbulkan kekhawatiran mengenai kebenaran data-data yang terdapat di dalamnya. Hal ini dikarenakan dalam penerapan hak tanggungan elektronik terdapat dokumen baru yang harus diunggah oleh PPAT, yaitu surat pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data. Hal ini membuat PPAT lebih berhati-hati dalam mengunggah setiap dokumen persyaratan dalam pendaftaran hak tanggungan. Berikutnya, Kantor Pertanahan tetap melakukan pemeriksaan terhadap dokumen dan data-data yang di-input. Tahap pemeriksaan ini juga dimudahkan dengan adanya sistem elektronik, sehingga lebih mudah dan cepat dalam mendeteksi jika terdapat data-data yang tidak sesuai. Selain itu, Kreditur dan/atau PPAT juga memiliki kesempatan untuk memperbaiki jika terdapat dokumen yang tidak sesuai berdasarkan notifikasi dari Kantor Pertanahan.

Kreditur juga tetap dapat mengajukan permohonan perbaikan jika masih terdapat kesalahan setelah penerbitan hasil pelayanan hak tanggungan. Berdasarkan pemaparan di atas, sistem elektronik hak tanggungan sangat memudahkan proses kerja kreditur, PPAT, dan Kantor Pertanahan yaitu mulai dari mengunggah dokumen, memeriksa, dan memperbaiki data.

Setiap pihak juga memiliki koordinasi yang lebih mudah dan cepat antara satu sama lain melalui system elektronik, sehingga pendaftaran hak tanggungan elektronik dapat lebih efektif dan efisien. Perlindungan hukum terhadap kreditur melalui sertipikat hak tanggungan elektronik juga sama dengan sertipikat hak tanggungan konvensional. Hal ini dikarenakan keduanya mempunyai kekuatan yang sama, yaitu kekuatan eksekutorial (sama dengan putusan pengadilan yang telah inkraht), sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (3) UUHT. Sertipikat hak tanggungan konvensional dengan sertipikat hak tanggungan elektronik memiliki irah-irah, “DEMI KEADILAN BERDASARKAN KETUHANAN YANG MAHA ESA”. Irah-irah pada sertipikat hak tanggungan elektronik berdasarkan format yang terdapat pada Lampiran II Permen ATR/KPBN 5/2020. Sertipikat hak tanggungan elektronik juga telah diakui sebagai alat bukti yang sah dalam pengadilan, meskipun berbentuk dokumen elektronik. Hal ini sebagaimana diatur dalam Pasal 5 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008 tentang Informasi dan Transaksi Elektronik sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2008

tentang Informasi dan Transaksi Elektronik (selanjutnya disebut UU ITE). Pasal 5 ayat (1) UU ITE mengatur bahwa: “...dokumen elektronik dan/atau hasil cetaknya merupakan alat bukti hukum yang sah.”

Berdasarkan hasil penelitian, mengungkapkan bahwa kreditur merasa dilindungi karena pembuktian sertipikat hak tanggungan elektronik juga telah terjamin dengan adanya UU ITE, sehingga juga telah memberikan kepastian hukum. Perbedaan yang ada dengan diberlakukannya hak tanggungan elektronik hanyalah dalam hal proses kerja pihak-pihak yang terkait, karena saat ini segala proses dilakukan melalui system elektronik hak tanggungan. Selain itu, kecepatan dalam waktu pemrosesan dan kebenaran data yang diunggah menjadi tanggung jawab kreditur dan PPAT yang lebih aktif dalam mengunggah dokumen. Kantor Pertanahan telah memberi kepastian waktu penerbitan sertipikat hak tanggungan elektronik, yaitu dalam waktu 7 (tujuh) hari.

Pada kesempatan wawancara yang lain, ES, seorang Notaris dan PPAT Kota Semarang, memaparkan bahwa selama ini kendala yang dialami hanyalah dari segi sistem hak tanggungan elektronik yang terkadang mengalami gangguan. Sedangkan, perlindungan hukum tetap didapatkan oleh kreditur karena APHT juga tetap dibuat sebagaimana ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku sejak pelayanan hak tanggungan konvensional sampai hak tanggungan elektronik saat ini. Kemudian, pembuatan APHT tetap dilakukan oleh PPAT dan tanda tangan tetap dilakukan oleh debitur dan kreditur langsung di hadapan PPAT. Selain itu,

data-data yang berkaitan dengan hak tanggungan elektronik juga lebih akurat dibandingkan dengan pendaftaran hak tanggungan konvensional.

Berdasarkan pembahasan tentang konstruksi progresif pada kebijakan hukum pertanahan dapat dikemukakan konstruksi regulasi tanggung jawab ppat terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan keadilan, sebagai berikut:

**REKONSTRUKSI REGULASI TANGGUNG JAWAB PPAT
TERHADAP WARKAH HAK TANGGUNGAN ELEKTRONIK
BERDASARKAN KEADILAN BERMARTABAT**

No	Unsur/Komponen	Konstruksi
1	LANDASAN PENDAFTARAN	Bahwa untuk menerapkan pelayanan hak tanggungan terintegrasi secara elektronik guna meningkatkan pelayanan hak tanggungan yang memenuhi asas keterbukaan, ketepatan waktu, kecepatan, kemudahan dan keterjangkauan dalam rangka pelayanan publik, serta untuk menyesuaikan perkembangan hukum, teknologi dan kebutuhan masyarakat, telah ditetapkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 2019 tentang Pelayanan Hak Tanggungan Terintegrasi Secara Elektronik;
2	DASAR	Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah yang selanjutnya disebut Hak Tanggungan, adalah hak jaminan yang

		<p>dibebankan pada hak atas tanah sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, berikut atau tidak berikut benda-benda lain yang merupakan satu kesatuan dengan tanah itu, untuk pelunasan utang tertentu, yang memberikan kedudukan yang diutamakan kepada kreditor tertentu terhadap kreditor-kreditor lain (Pasal 1 ayat 1 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020)</p>
<p>3</p>	<p>SUBSTANSI</p>	<p>Pelaksanaan Pendaftaran HT Elektronik:</p> <ol style="list-style-type: none"> a. Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disingkat 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 ketentuan peraturan perundang-undangan. lain (Pasal 1 ayat 4 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020) b. Sistem Elektronik Hak Tanggungan Terintegrasi yang selanjutnya disebut Sistem HT-<i>el</i> adalah sistem elektronik terintegrasi yang dikembangkan oleh unit teknis yang mempunyai tugas di bidang data dan informasi untuk memproses Pelayanan HT-<i>el</i>. (Pasal 1 ayat 8 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020) c. Penyelenggara Sistem Elektronik adalah setiap Orang, penyelenggara negara, Badan Usaha, dan

		<p>masyarakat yang menyediakan, mengelola, dan/atau mengoperasikan Sistem Elektronik secara sendiri-sendiri maupun bersama-sama kepada Pengguna Sistem Elektronik untuk keperluan dirinya dan/atau keperluan pihak lain. (Pasal 1 ayat 9 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020)</p> <p>d. Dokumen Elektronik adalah setiap informasi elektronik yang dibuat, diteruskan, dikirimkan, diterima, atau disimpan dalam bentuk analog, digital, elektromagnetik, optikal, atau sejenisnya, yang dapat dilihat, ditampilkan, dan/atau didengar melalui komputer atau Sistem Elektronik, termasuk tetapi tidak terbatas pada tulisan, suara, gambar, peta, rancangan, foto atau sejenisnya, huruf, tanda, angka, kode akses, simbol atau perforasi yang memiliki makna atau arti atau dapat dipahami oleh orang yang mampu memahaminya. (Pasal 1 ayat 11 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020)</p> <p>e. Buku Tanah Elektronik adalah Buku Tanah yang disimpan dengan bentuk basis data dalam sistem elektronik yang memuat data fisik dan data yuridis suatu objek pendaftaran tanah yang sudah ada haknya. (Pasal 1 ayat 15 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020)</p> <p>f. Sertipikat Hak Tanggungan Elektronik yang selanjutnya disebut Sertipikat HT-<i>el</i> adalah tanda bukti hak tanggungan berbentuk Dokumen</p>
--	--	--

		Elektronik yang berisi informasi hak tanggungan. (Pasal 1 ayat 16 Permen Atr/bpn 5 Tahun 2020)
--	--	---

Perbandingan Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik Di Berbagai Negara

Australia	Malaysia	Singapura	Indonesia
<i>The Real Property Act</i>	Kamus Tanah Negara 1965	<i>Titles Act 2004</i> (LTA 2004)	Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA)
Sistem Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik menerapkan sistem Torrens	Berasaskan kepada prinsip-prinsip di bawah sistem Torrens dan berasaskan undang-undang Islam dan adat Melayu	Menganut dua sistem Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik yaitu sistem pendaftaran akta untuk tanah-tanah yang ada dan menggunakan sistem Torrens	Sistem Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik
Sertipikat tanah atau SHT merupakan alat bukti yang paling lengkap tentang hak dari pemilik yang namanya tercantum dalam sertipikat. Hak tersebut tidak dapat diganggu gugat oleh siapapun. Tidak dimungkinkan lagi untuk merubah buku tanah	Setiap urusan yang berkaitan dengan tanah perlu menggunakan formula-formulir yang berkaitan yang telah ditetapkan dan didaftarkan untuk menjamin kesahan setiap urusan tanah yang dilakukan	Setiap terjadi Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik maka dibuatkan akta namun bukan aktanya yang didaftar melainkan hak yang timbul dari pengalihan tersebut.	Setiap terjadi pendaftaran atau perubahan maka akan selalu dilakukan pembaharuan
SHT yang terdaftar sifatnya mutlak atau tidak dapat	SHT pemilik terdaftar adalah mutlak dan tidak	SHT pemilik yang dirugikan karena adanya	Bagi pemilik SHT yang dirugikan karena adanya

diganggu gugat atau diajukan keberatan oleh pihak lain	boleh dipermasalahkan oleh siapa pun atau pihak lain tidak dapat mengajukan keberatan. Namun diberikan pengecualian terhadap prinsip tidak dapat menyangkal atau mengajukan keberatan	pendaftaran atas suatu hak atas tanah atas nama orang lain, maka keberatannya dicatat dalam suatu daftar yang disebut (<i>Caveat</i>) dan akan mendapat kompensasi dari <i>Tule Insurance</i>	pendaftaran Pendaftaran Hak Tanggungan Elektronik, maka dapat mengajukan keberatan.
Menerapkan sistem Torrens secara mutlak	Sistem torrens tidak mutlak, masih memberi ruang kepada pemakaian prinsip undang-undang lain yang sesuai.	Menerapkan sistem torrens	Tidak menerapkan sistem torrens

Table Pasal-Pasal sebelum dan sesudah rekonstruksi

NO	Konstruksi Ketentuan Perundang-undangan	Sebab Rekonstruksi	Sesudah Rekonstruksi
1	<p>Pasal 10 Permen Atr/bpn no 5 Tahun 2020):</p> <p>(1) PPAT menyampaikan akta dan dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) melalui sistem elektronik mitra kerja yang terintegrasi dengan Sistem HT-<i>el</i>.</p> <p>(2) Penyampaian dokumen dilengkapi dengan Surat</p>	<p>Ketidakadilan bagi PPAT yang harus bertanggungjawab menyimpan semua dokumen pelengkap pendaftaran HT El, mulai dari berkas fisik, data-data pendukung, kesemuanya menjadi tanggungjawab PPAT tentang keabsahan dan penyimpanan berkas, dan membebaskan tanggungjawab kantor pertanahan dari segi</p>	<p>Pasal 10 Permen Atr/bpn no 5 Tahun 2020):</p> <p>(1) PPAT menyampaikan akta dan dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (2) melalui sistem elektronik mitra kerja yang terintegrasi dengan Sistem HT-<i>el</i>.</p> <p>(2) Penyampaian dokumen dilengkapi dengan Surat Pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan</p>

<p>Pernyataan mengenai pertanggungjawaban keabsahan dan kebenaran data Dokumen Elektronik yang diajukan.</p> <p>(3) Seluruh dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disimpan oleh PPAT.</p>	<p>administrasi penyimpanan warkah.</p>	<p>dan kebenaran data Dokumen Elektronik yang diajukan.</p> <p>(3) Seluruh dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disimpan oleh PPAT dan Kantor Pertanahan</p>
---	---	---

Kekuatan pembuktian sertipikat elektronik adalah sempurna. Warkah elektronik atau warkah digital juga dapat digunakan sebagai alat pembuktian berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ada saat ini. Hal ini berimplikasi pada penerapan hak tanggungan elektronik yang sama sekali tidak mempengaruhi proses eksekusi. Sertipikat hak atas tanahnya juga sudah ditempel catatan yang menyatakan pembebanan hak tanggungan. Dengan demikian, Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL) tetap dapat melaksanakan lelang terhadap objek hak tanggungan dengan terlebih dahulu meminta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) secara elektronik juga dari Kantor Pertanahan.

Berdasarkan uraian perlindungan hukum terhadap kreditur pemegang hak tanggungan di atas, dapat ditemukan 2 (dua) bentuk perlindungan hukum yaitu perlindungan hukum preventif dan perlindungan hukum represif. Pertama, perlindungan hukum preventif diperoleh kreditur dengan adanya rangkaian proses pembebanan hak tanggungan mulai dari pembuatan perjanjian kredit, APHT,

hingga pendaftaran hak tanggungan, dan penerbitan sertipikat hak tanggungan elektronik. Hal-hal tersebut menunjukkan perlindungan hukum preventif karena merupakan upaya pencegahan, yang bertujuan untuk menghindari potensi timbulnya sengketa antara kreditur dengan debitur di kemudian hari. Kedua, perlindungan hukum represif diperoleh kreditur melalui eksekusi hak tanggungan yang dapat dilakukan langsung oleh kreditur sendiri jika debitur mengalami wanprestasi. Hal ini termasuk perlindungan hukum represif karena perlindungan tersebut timbul setelah debitur wanprestasi, sehingga eksekusi dilakukan agar kreditur mendapat pelunasan atas piutangnya.

Perlindungan hukum juga dapat ditinjau berdasarkan sumber perolehannya, yaitu perlindungan hukum internal dan perlindungan hukum eksternal. Pertama, perlindungan hukum internal diperoleh kreditur melalui klausul-klausul dalam perjanjian yang melindungi kepentingan kreditur (seperti klausul mengenai pemberian jaminan). Hal ini termasuk perlindungan hukum internal karena bersumber dari upaya yang dilakukan para pihak sendiri. Kedua, perlindungan hukum eksternal diperoleh kreditur melalui setiap tahap pembebanan hak tanggungan yaitu pemberian hak tanggungan dan pendaftaran hak tanggungan. Hal ini termasuk perlindungan hukum eksternal karena bersumber dari upaya negara dalam melindungi warganya, sehingga mengatur ketentuan-ketentuan tersebut dalam peraturan perundang-undangan.

Asas sebagai penentu keadilan inilah yang dapat mengacu pada teori keadilan diantaranya Soerjono Soekanto yang menyatakan tentang fungsi dari hukum tersebut adalah: “untuk mengatur hubungan antara negara atau masyarakat dengan warganya dan hubungan antar manusia, agar supaya kehidupan di dalam masyarakat berjalan dengan lancar dan tertib. Hal ini mengakibatkan, bahwa tugas hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum dan keadilan di dalam masyarakat”.²⁰⁰

Berbeda dengan kepastian hukum yang bersifat umum, maka keadilan lebih menekankan pada faktor atau keadaan-keadaan yang khusus. Hal tersebut disebabkan oleh karena keadilan itu sebenarnya merupakan soal perasaan. Selain itu, keadilan sebenarnya merupakan suatu keadaan keseimbangan yang membawa ketenteraman di dalam hati orang yang apabila diganggu akan menimbulkan kegoncangan. Secara sederhana dapat dikatakan, bahwa keadilan senantiasa mengandung unsur penghargaan, penilaian, atau pertimbangan.²⁰¹

Keadilan merupakan kondisi kebenaran ideal dan secara moral mengenai sesuatu hal, baik menyangkut benda atau orang. Menurut sebagian besar teori, keadilan memiliki tingkat kepentingan yang besar. John Rawls, filsuf Amerika Serikat yang dianggap salah satu filsuf politik terkemuka abad ke-20, menyatakan

²⁰⁰ Soerjono Soekanto, 1976, Beberapa Permasalahan Hukum dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia, Jakarta: Universitas Indonesia, hlm. 41.

²⁰¹Ibid., hlm. 43.

bahwa "Keadilan adalah kelebihan (*virtue*) pertama dari institusi sosial, sebagaimana halnya kebenaran pada sistem pemikiran"²⁰². Tapi, menurut kebanyakan teori juga, keadilan belum lagi tercapai: "Kita tidak hidup di dunia yang adil". Kebanyakan orang percaya bahwa ketidakadilan harus dilawan dan dihukum, dan banyak gerakan sosial dan politis di seluruh dunia yang berjuang menegakkan keadilan. Tapi, banyaknya jumlah dan variasi teori keadilan memberikan pemikiran bahwa tidak jelas apa yang dituntut dari keadilan dan realita ketidakadilan, karena definisi apakah keadilan itu sendiri tidak jelas. Keadilan intinya adalah meletakkan segala sesuatunya pada tempatnya ada beberapa jenis keadilan menurut aristoteles, yaitu :

- a. Keadilan Komutatif : perlakuan terhadap seseorang dengan tidak melihat jasa-jasa yg telah diberikannya.
- b. Keadilan Distributif : perlakuan terhadap seseorang sesuai dengan jasa-jasa yg telah diberikannya.
- c. Keadilan Kodrat Alam : memberi sesuatu sesuai dengan yg diberikan orang lain kepada kita.
- d. Keadilan Konvensional : keadilan yg diberikan jika seorang warga negara telah menaati segala peraturan perundang-undangan yg telah diberikan.

²⁰² Keadilan menurut aristoteles, diunduh pada tanggal 26 mei 2024 pada situs yang beralamat di <http://harris-setyawan.blogspot.com/2012/04/keadilan-menurut-aristoteles.html>

e. Keadilan Perbaikan : keadilan yg diberikan jika seseorang telah bersaha memulihkan nama baik orang lain yg telah tercemar.²⁰³

Mengacu pada pandangan teori keadilan di atas, dengan demikian, PP 24 tahun 2016 sebagai sub sistem hukum pendaftaran tanahjika ingin mengakomodir asas dan sifat keadilan secara mutlak maka tidak boleh bertentangan satu sama lainnya.

Secara sederhana sistem diartikan sekumpulan unsur, seperti manusia, benda-benda, konsep-konsep, yang berhubungan untuk mencapai tujuan bersama. Dan secara etimologi sistem adalah seperangkat unsur yang berkaitan yang bekerjasama untuk membentuk suatu kesatuan. Para ahli hukum merumuskan pengertian sistem sebagai berikut: “Suatu sistem adalah suatu susunan atau tatanan yang teratur, suatu keseluruhan yang terdiri atas bagian-bagian yang berkaitan satu sama lain, tersusun menurut suatu rencana atau pola, hasil dari pemikiran, untuk mencapai tujuan”.²⁰⁴

Suatu sistem adalah “suatu kesatuan yang bersifat kompleks, yang terdiri dari bagian-bagian yang berhubungan satu sama lain yang bekerja bersama secara aktif untuk mencapai tujuan pokok dari kesatuan tersebut”.²⁰⁵ Dari dua pengertian sistem di atas dapat dipahami bahwa penekanan arti sistem terletak pada keterkaitan

²⁰³ *Ibid.*,

²⁰⁴ Subekti, 1983, *Perbandingan Hukum Perdata*, Pradya Paramita: Jakarta, hlm. 99.

²⁰⁵ Satjipto Rahardjo, 1986, *Ilmu Hukum*, Alumni: Bandung, hlm. 88.

antara unsur-unsur atau bagian-bagian dan kerjasama dari unsur-unsur atau bagian-bagian untuk mencapai tujuan. Teori sistem ini adalah aliran yang paling penting dalam positivisme hukum, yang intinya bahwa hukum adalah suatu stelsel dari aturan yang berkaitan satu sama lain secara organis, secara piramida dari norma-norma yang terbentuk secara hirarkhi.

Setelah makna sistem, perlu juga dijelaskan pengertian sistem hukum yakni kumpulan asas-asas hukum yang terpadu, yang merupakan landasan, di atas mana dibangun tertib hukum.²⁰⁶ Menurut Sudikno sistem hukum adalah: suatu kesatuan yang terdiri dari unsur-unsur yang mempunyai interaksi satu sama lain dan berinteraksi satu sama lain dan bekerjasama untuk mencapai tujuan kesatuan hakiki dan terbagi-bagi dalam bagian-bagian, di dalam mana setiap masalah atau persoalan menemukan jawaban atau penyelesaiannya.²⁰⁷

Pengertian sistem hukum di atas dapat dianalisa bahwa sistem hukum adalah peraturan hukum, asas-asas hukum yang menjadi fundamental dan pengertian-pengertian hukum. Unsur sistem hukum dibangun di atas tertib hukum, sehingga terdapat keharmonisan dan dapat dihindarkan tumpang tindih antara masing-masing sistem tersebut. Kalau ada konflik antar unsur-unsur sistem hukum, penyelesaiannya ada dalam sistem hukum itu sendiri.

²⁰⁶ Mariam Darus Badruzaman, *loc. cit.*

²⁰⁷ Sudikno Mertokusumo, 1988, *Mengenal Hukum*, Liberty, Yogyakarta, hlm. 102.

Rumusan sistem hukum di atas hanya dilihat dari segi komponen substansi hukum saja. Padahal komponen sistem hukum (*element of legal system*) meliputi tiga hal yakni: struktur (*sturucture*), substansi (*substance*), dan budaya hukum (*legal culture*).²⁰⁸

Tan Kamelo menjelaskan bahwa yang dimaksud oleh Fiedman dengan ketiga unsur tersebut adalah:

1. Struktur hukum adalah jumlah dan ukuran pengadilan, yurisdiksi dan cara-cara banding dari satu pengadilan kepada pengadilan lainnya. Struktur juga dapat berarti bagaimana badan pembuat undang-undang diatur dan sebagainya.
2. Substansi hukum diartikan sebagai aturan-aturan yang berlaku, norma-norma, dan pola-pola prilaku manusia di dalam sistem.
3. Budaya hukum adalah sikap masyarakat terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan-kepercayaan, nilai-nilai, pandangan-pandangan pikiran-pikiran, harapan-harapan, hal ini adalah merupakan bagian dari budaya umum yang berkenaan dengan sistem hukum. Budaya hukum dengan perkataan lain adalah iklim dari pikiran sosial dan kekuatan sosial yang menentukan bagaimana hukum digunakan, dihindarkan atau disalahgunakan. Tanpa budaya hukum, sistem hukum adalah tidak berdaya-ibarat ikan mati yang terletak dalam sebuah keranjang, bukan ikan yang hidup berenang di laut.²⁰⁹

²⁰⁸ Lawrence M. Friedmann, *lo' cit.*

²⁰⁹ H. Tan Kamelo, *op. cit.*, hlm. 150-151.

Jadi dalam perkembangannya, hukum sebagai sistem mempunyai tiga aspek. Ketiga aspek tersebut adalah sebagai berikut yakni:

1. Substansi hukum adalah peraturan-peraturan yang dipakai oleh para pelaku hukum pada waktu melakukan perbuatan-perbuatan serta hubungan-hubungan hukum.
2. Struktur hukum adalah pola yang memperlihatkan tentang bagaimana hukum itu dijalankan menurut ketentuan formalnya yakni memperlihatkan bagaimana pengadilan, pembuat hukum dan lain-lain badan serta proses hukum itu berjalan dan dijalankan.
3. Kultur hukum adalah unsur yang terpenting dalam sistem hukum yakni tuntutan dan permintaan. Tuntutan datangnya dari rakyat atau para pemakai jasa hukum. Di belakang tuntutan itu, kecuali didorong oleh kepentingan, terlihat juga faktor-faktor seperti ide, sikap, keyakinan, harapan dan pendapat mengenai hukum. Kultur hukum mengandung potensi untuk dipakai sebagai sumber informasi guna menjelaskan sistem hukum.²¹⁰

Berdasarkan pendapat teori sistem di atas, yang sangat menentukan berjalan atau tidaknya suatu peraturan hukum adalah budaya hukum masyarakatnya. Budaya hukum masyarakat bergantung kepada budaya hukum anggota-anggotanya yang dipengaruhi oleh latar belakang pendidikan, lingkungan, posisi dan

²¹⁰ Satjipto Rahardjo, *op. cit.*, hlm. 166-167.

kedudukan, bahkan kepentingan-kepentingannya. Karena masyarakat hukum itu berubah-ubah dari waktu ke waktu, konsep budaya hukum *substantive* memerlukan unsur yang dinamis. Jadi jelas bahwa hukum tidak dapat dilihat semata-mata sebagai perwujudan atau pencerminan dari konsep-konsep dan peraturan hukum. Hukum dalam realitas pernyataannya harus dilihat sebagai perwujudan atau pencerminan dari stuktur masyarakat.

Pembangunan sistem hukum yang ideal adalah menetapkan prosedur yang jelas kepada para penegak hukum dalam rangka menerapkan atau menjalankan hukum dengan menyediakan sarana dan prasarana yang cukup, juga meliputi penataan aturan hukum yang pasti adil dan benar. Sistem hukum juga harus dibangun untuk mendidik dan mengarahkan perilaku masyarakat agar mematuhi hukum sesuai dengan cita-cita hukum yang diharapkan. Dengan perubahan paradigma sistem hukum, dapat dikatakan pembangunan hukum berarti pembaharuan tata hukum yang mencakup tiga komponen yakni komponen substansi hukum disebut juga tata hukum *eksternal* yang terdiri dari (perundang-undangan, hukum tidak tertulis termasuk hukum adat dan yurisprudensi) serta tatanan hukum internal (asas-asas hukum) yang mengutuhkannya, komponen kelembagaan hukum yang terdiri atas berbagai organisasi publik dengan para pejabatnya (legislatif, eksekutif, yudikatif), dan komponen budaya hukum yang mencakup sikap perilaku para pejabat dan warga

masyarakat berkenaan dengan komponen-komponen lainnya dengan proses-proses penyelenggaraan kehidupan masyarakat berhukum.²¹¹

Sebagai suatu hasil dari proses kegiatan berpikir yang berdisiplin, menaati kaidah-kaidah keilmuan sebagai kerangka kerja; teori keadilan bermartabat dapat disebut sebagai suatu pemikiran. Pemikiran adalah proses dan hasil dari kegiatan berpikir yang meta teoritis; suatu pemahaman yang didominasi dengan abstraksi, konsepsi, preposisi. Itulah sebabnya, teori keadilan bermartabat dapat disebut dengan suatu filsafat. Tujuan filsafat ialah mengumpulkan pengetahuan manusia sebanyak mungkin, mengajukan kritik dan menilai pengetahuan, menemukan hakikatnya, dan menerbitkan serta mengatur semuanya di dalam bentuk yang sistematis. Filsafat membawa kepada pemahaman, dan pemahaman membawa kepada tindakan yang lebih layak.²¹²

Sebagai suatu hasil atau output dari kegiatan berpikir, teori keadilan bermartabat tidak datang secara kebetulan dan tidak jauh dari realitas kehidupan. Teori keadilan bermartabat bukan suatu *far cry from legal theatre*. Teori keadilan bermartabat memiliki asal-usul, memiliki asal-muasal, serta memiliki generis yang membumi, yang *Volks geist*, kata orang Jerman.

²¹¹B. Arief Sidharta, *Peranan Praktisi Hukum dalam Perkembangan Hukum di Indonesia*, Jurnal Hukum No. 1: 1999, Pusat Penelitian Perkembangan Hukum Lembaga Penelitian Universitas Padjajaran Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, hlm. 14.

²¹² Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Ilmu Hukum dan Filsafat Hukum, Studi Pemikiran Ahli Hukum Sepanjang Zaman*, Cet., keempat, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2011, hal., 5-6.

Sekalipun apa yang diamati oleh teori keadilan bermartabat itu bukan saja suatu lapisan nyata tapi tetapi juga kadang kala terpaksa untuk mengamati “lapisan” yang dibuat-buat (*manufactured*) yang menghiasi layar-layar pertelevisian. Namun yang diusahakan untuk diungkap oleh teori keadilan bermartabat adalah semua ciri-ciri hukum yang biasanya dimulai dengan sejumlah *issues* yang memancing rasa ingin tahu seorang filsuf hukum.

Issues atau persoalan-persoalan itu misalnya: apakah ada perbedaan antara pertanggungjawaban moral dan pertanggungjawaban legal (*about moral and legal responsibilities*); pembena apakah yang dapat dipakai untuk menjustifikasi sanksi hukuman dalam sistem hukum (*justification of punishments*); konsepsi tentang kerugian dan ganti-rugi (*the concept of harm*); fungsi-fungsi lembaga kehakiman dan hakim (*the judicial function*); hukum acara menurut hukum (*due process*) dan masih banyak lagi yang tidak dapat dirinci satu-persatu. Semua itu menunjukkan bahwa teori keadilan bermartabat bukan suatu teori hukum yang menara gading, jauh dan realitas hukum dan praktik hukum yang berlangsung di dalam masyarakat atau yang sering disebut dengan *legal theory* yang *far cry from legal theatre*.

Dikatakan pula, sebagai suatu produk dari aktivitas proses berpikir yang berlangsung secara terus-menerus: yaitu mulai dari dikte hukum sebagai masukan atau *input*, pengolahan atau konversi yang diselenggarakan menurut hukum-hukum acara (*due process*) atau metode penelitian yang dikenal khas penelitian hukum;

keluaran, hasil atau *output* berupa produk peraturan perundang-undangan dan diskresi serta putusan-putusan hakim atau badan peradilan, maupun doktrin sekaligus eksekusi, umpan balik *feed back*, dan kembali lagi menempuh jalur kerangka kerja teori keadilan bermartabat yaitu input, konversi, output, feedback dan begitu seterusnya tanpa henti, berkelanjutan atau *sustainable*.²¹³ Proses dengan kerangka kerja yang sama terus berlangsung selama masih ada sistem hukum yang menjadi objek perhatian atau telaahan teori keadilan bermartabat.

Ciri sistematis dari teori keadilan bermartabat di atas antara lain menyebabkan teori keadilan bermartabat dapat disebut sebagai suatu filsafat, dalam hal ini *philosophy of law*. Seperti apa yang juga telah dikemukakan di tempat lain²¹⁴; berpikir secara kefilsafatan, termasuk berpikir dalam pengertian berteori keadilan bermartabat, adalah berpikir secara sistematis.

Sistematis berasal dari kata sistem yang artinya kebulatan dan sejumlah unsur yang saling berhubungan menurut tata pengaturan untuk mencapai suatu maksud atau menunaikan, suatu peranan tertentu. Dalam mengemukakan jawaban terhadap suatu masalah, digunakan pendapat yang saling berhubungan secara teratur dan terkandung adanya maksud dan tujuan tertentu²¹⁵. Pemikiran dan proses

²¹³ Sementara pihak yang mempelajari ekonomi pembangunan menggambarkan hal ini sebagai *sustainable development*.

²¹⁴ Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, (2012), 2-3.

²¹⁵ *Ibid*

berpikir atau aktivitas keilmuan dan tata cara, prosedur atau metode yang menghasilkan pemikiran dalam sistem itu adalah asal-usul, asal muasal dan genesis daripada teori keadilan bermartabat.

Proses pemikiran, yang dimulai dari kontemplasi, pengamatan, pengujian berupa falsifikasi dan justifikasi sampai kelahiran teori keadilan bermartabat dapat berlangsung menurut hukum. Diartikan dengan berlangsung menurut hukum yaitu berlangsung secara cepat, sederhana dan berbiaya ringan. Seluruh proses yang terus berlangsung tanpa henti itu, baik yang berlangsung secara cepat dan dengan resolusi yang intens dan sangat tinggi, maupun yang terjadi melalui suatu proses pengendapan yang sangat lama; semua itu tidak hanya berlangsung di ruang-ruang kuliah. Teori keadilan bermartabat juga mengamati praktik hukum dan ingin mengetahuinya²¹⁶.

Berdasarkan hal tersebut di atas, dapat dijelaskan bahwa sistem hukum pendaftaran tanah merupakan sub sistem dari sistem hukum benda, sedangkan sistem hukum benda adalah sub sistem dari sistem hukum perdata. Demikian pula sistem hukum perdata merupakan sub sistem hukum nasional. Dengan pendekatan sistem hukum yang demikian, dapat dikatakan sistem hukum jaminan yang akan dibentuk harus memperhatikan aspek-aspek sistem hukum nasional yaitu substansi,

²¹⁶ Seperti Aristoteles, dia mengawali metafisiknya dengan pernyataan “setiap manusia dari kodratnya ingin tahu”. Kenneth T. Gallegher, *Epistemologi, Filsafat Pengetahuan*, (diterjemahkan oleh P. Hardono Hadi), Kanisius, Yogyakarta, 1994, hal., 13. Cf., Teguh Prasetyo dan Abdul Halim Baekatullah, (2011), *Op., Cit.*, hal., 2.

struktur, sarana dan prasarana serta budaya hukum tersebut, peranan sistem hukum jaminan dalam pembangunan hukum dapat diwujudkan.

Dalam argumentasi di atas fungsi teori dalam penelitian disertasi ini adalah untuk memberikan arahan/petunjuk dan meramalkan serta menjelaskan gejala yang diamati, karena penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, kerangka teori diarahkan secara khas ilmu hukum. Maksudnya, penelitian ini berusaha untuk memahami tanggung jawab PPAT secara yuridis, artinya memahami objek penelitian sebagai hukum yakni sebagai kaidah hukum atau sebagai isi haidah hukum sebagai yang ditentukan dalam yurisprudensi dan peraturan-peraturan yang berkaitan dengan masalah hukum jaminan , sistem hukum benda dan perjanjian kredit bank kerangka teori yang dimaksud adalah kerangka pemikiran atau butir-butir pendapat, teori, thesis dari para penulis ilmu hukum dibidang hukum jaminan dan jaminan kebendaan lainnya, sistem hukum benda dan perjanjian kredit bank, yang menjadi bahan perbandingan, pegangan teoritis, yang mungkin disetujui atau tidak disetujui, yang merupakan masukan eksternal.



BAB VI PENUTUP

A. Simpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan ada bab sebelumnya, maka dapat disimpulkan bahwa :

1. Tanggungjawab PPAT terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020 adalah untuk membantu tugas pemerintah (dalam hal ini Kementerian ATR/BPN). Layanan HT-el merupakan bentuk pemberian pelayanan dari Kementerian ATR/BPN dalam mempermudah pelayanan kepada masyarakat dengan memanfaatkan perkembangan teknologi informasi.

Pengguna layanan HT-el adalah kreditor penerima HT dan ASN yang bertugas dalam layanan HT. PPAT dibebaskan dari kewajiban mewakili pemohon (kreditor) namun PPAT tetap berkewajiban untuk menyampaikan akta yang dibuatnya, termasuk APHT dengan secepatnya dan paling lambat 7 hari. Tidak diberinya akses bagi PPAT untuk HT-el adalah untuk mengembalikan fungsi, tugas dan kewenangan PPAT sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum tertentu.

2. Kendala dan upaya PPAT dalam penyimpanan warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019/Juncto Nomor 5 Tahun 2020 diantaranya a) adanya kendala Dari Pihak Kreditor (Bank), dimana dalam setiap proses pengikatan kredit -PPAT selalu menegaskan kepada para pihak baik itu kreditor (Bank) maupun Debitur (Klien) untuk dapat bekerja sama dan bersikap professional dengan memberi pengarahan, penjelasan dan pengertian selama pelaksanaan pembebanan Hak Tanggungan hingga selesai, karena kesalahan dalam penginputan data, dan kesalahan dalam masuk sistem yang dituju b) Kendala dari Pihak Debitur (Klien). Terkait beban finansial, -PPAT memberi jalan keluar bagi Debitur atau kliennya yang keberatan untuk membayar tarif pemasangan Hak Tanggungan yang sertifikat atau tanahnya lebih dari satu bidang tanah, c) Kendala dari Pihak BPN, yangmana untuk klien yang ingin segala proses pengurusan seperti pengecekan, pendaftaran, roya dan lain sebagainya terkait pemasangan Hak

Tanggung jawab di kantor BPN bisa menggunakan proses percepatan walaupun harus membayar lebih dari biaya administrasi yang ditentukan. Upaya PPAT dan Kantor Pertanahan terhadap warkah hak tanggungan elektronik berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Nomor 9 Tahun 2019 adalah PPAT perlu menerapkan prinsip kehati-hatian dalam melakukan pemeriksaan atas sertifikat HT-el yang disampaikan oleh penghadap. Perlunya PPAT mengetahui ciri maupun karakteristik output/keluaran HT-el baik meliputi bentuk fisik umum, tanda tangan, stempel, teraan HT-el yang asli. Hal ini membutuhkan peran Kepala Kantor Wilayah BPN dan Kepala Kantor Pertanahan untuk melakukan pembinaan.

3. Rekonstruksi regulasi tanggung jawab PPAT terhadap Warkah Hak Tanggungan Elektronik berdasarkan Keadilan Bermartabat dengan melihat adanya kelemahan yang ada dalam Hak tanggungan Elektronik, maka dibutuhkan adanya interpretasi hukum utamanya oleh penegak hukum. Interpretasi adalah usaha menggali *the real meaning* dan “semangat” teks perundang-undangan agar sesuai dengan kehendak si pembuat undang-undang, sekaligus untuk menjembatani jurang yang menganga antara hukum dengan realitas masyarakat yang dinamis. Salah satu model penafsiran hukum adalah penafsiran hukum yang progresif. Rekonstruksi Pasal 10 ayat (3) Permen Atr/bpn no 5 Tahun 2020 menjadi **Seluruh dokumen kelengkapan persyaratan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib disimpan oleh**

PPAT dan Kantor Pertanahan. Penafsiran hukum yang progresif adalah penafsiran yang memahami proses hukum sebagai proses pembebasan terhadap suatu konsep hukum yang kuno yang tidak dapat lagi dipakai untuk melayani kehidupan masa kini, sehingga hukum tidak terkungkung dalam penjara positivistik yang serba legal-formal, melainkan hukum ditafsirkan melalui cara pandang humanis, demi melayani masyarakat, dan bukan diartikan sebaliknya.

B. Saran

1. Hendaknya PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya selalu berpegang teguh dengan berpedoman pada ketentuan undang-undang yang berlaku. Bersikap hati-hati dan waspada dalam meneliti dan memeriksa surat-surat/warkah dan dokumen-dokumen yang diberikan oleh para penghadap. Disamping itu juga harus benar-benar memperhatikan sikap dan perkataan-perkataan dari penghadap dengan mengajukan pertanyaan-pertanyaan sebanyak mungkin dan mengajaknya berbicara tentang surat/akta yang akan dibuat oleh PPAT. Selain itu perlu menggunakan feeling/perasaan notaris itu sendiri untuk mempertajam keyakinan.
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah sangat dituntut professional untuk menjaga rahasia jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, karena hal-hal yang bertalian dengan rahasia jabatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah sangat besar artinya dan terutama dalam kaitannya dengan kepercayaan (*trust*) antara masyarakat

pengguna jasa Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah sehingga hendaknya perlu diatur suatu peraturan mengenai rahasia jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

3. Sebenarnya ATR/BPN tidak perlu repot-repot survai ini dan itu. Copy paste saja online system AHU (tidak usah malu). Terlepas dari itu semua setiap hal pasti ada kekurangan dan kelebihan masing-masing. Dalam hal ini kita diminta untuk sebijak-bijaknya dalam mengambil hal-hal yang ada, karena segala sesuatu itu pasti kembali lagi pada profesionalitas dan integritas pelayanan birokrasi itu sendiri.

C. Implikasi Kajian Disertasi

1. Implikasi Paradigmatik

Perubahan paradigma konstruktivisme dengan konstruksi ideal kedudukan PPAT dalam Pendaftaran HT el di Indonesia berdasarkan Nilai Keadilan.

2. Implikasi kedudukan ideal

Perlindungan hukum PPAT dalam menjalankan jabatannya yang berbasis Nilai Keadilan mengacu pada bekerja untuk melakukan terobosan-terobosan untuk mengatasi berbagai kekurangan dalam dunia hukum yang berkaitan dengan jabatan PPAT dan bekerja dengan menggunakan pendekatan keadilan yang bermartabat dari hasil panggilan terhadap nilai-nilai luhur pancasila sebagai

sumber hukum utama mengingat nilai-nilai dan ukuran perilaku yang baik itu adalah *values* dan *virtues* yang paling sesuai dengan nilai-nilai bangsa



DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- AA. Qadri, *Sebuah Potret Teori dan Praktek Keadilan Dalam Sejarah Pemerintahan Muslim*, PLP2M, Yogyakarta, 1987,
- A. M. Fatwa, *Potret Konstitusi Pasca Amandemen UUD 1945*, Bandung, Penerbit Buku Kompas, 2009,
- Ahmad Zaenal Fanani, *Teori Keadilan dalam Perspektif Filsafat Hukum dan Islam*, Universitas Islam Indonesia, Yogyakarta, 2010,
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Pustaka Publisher, Jakarta, 2002,
- Ali Mudhofir, *Kamus Teori dan Aliran dalam Filsafat dan Teologi*, Gajahmada University Press, Yogyakarta, 1996,
- Darji Darmodiharjo dan Shidarta, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum, Apa dan Bagaimana Filsafat Hukum Indonesia*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2008,
- Effendi Bahtiar, *Kumpulan Tulisan Tentang Hukum Tanah*, Alumni, Bandung, 1993,

- Eriyanto. *Analisis Wacana, Pengantar Analisis Isi Media*, LKIS, Yogyakarta, 2004,
- Hamka, *Tafsir Al-azhar Jus V*, Putaka Panji Mas, Jakarta, 1983,
- Lili Rasjidi dan I.B Wya Putra, “*Hukum Sebagai Suatu Sistem*”, Remaja Rusdakarya, Bandung, 1993,
- Madjid Khadduri, *Teologi Keadilan (Perspektf Islam)*, Risalah Gusti, Surabaya, 1999,
- Marwan Mas, “*Pengantar Ilmu Hukum*,” Ghalia Indonesia, Bandung, 2004,
- Max Weber, *The Protestant Ethic and The Spirit of Capitalisme*, New York, 1985
- Muchsin, *Perlindungan dan Kepastian Hukum bagi Investor di Indonesia*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2003,
- Muhammad Tahir Azhary, *Negara Hukum: Suatu Studi tentang Prinsip-Prinsipnya Dilihat dari Segi Hukum Islam, Implementasinya pada Periode Negara Madinah dan Masa Kini*, Bulan Bintang, Jakarta, 1992,
- , *Negara Madinah dan Masa Kini*, Edisi Kedua, Kencana, Jakarta, 2003
- Morissan, *Teori Komunikasi Organisasi*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2009,
- Notohamidjojo, *Demi Keadilan dan Kemanusiaan*, BPK Gunung Mulia, 1975,
- , *Kata Pengantar Rahasia Hukum*, BPK Gunung Mulia, Jakarta, 1973,
- Oemar Seno Adji, *Seminar Ketatanegaraan Undang-Undang Dasar 1945*, Seruling Masa, Jakarta, 1966
- , *Peradilan Bebas, Negara Hukum*, Erlangga, Jakarta, 1980,
- P. Joko Subagyo, *Metode penelitian Dalam Teori dan Praktek*, Cetakan Kelima, Rineka Cipta, Jakarta, 2006,
- Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia Edisi Khusus*, Peradaban, Surabaya, 2007,
- S.F. Marbun, *Peradilan Administrasi Negara dan Upaya Administratif di Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 1997,
- Satjipto Rahardjo, *Ilmu hukum*, Citra Aditya Bakti, Cetakan ke-V, Bandung, 2000

- Setiono, *Rule of Law (Supremasi Hukum)*, Magister Ilmu Hukum Program Pascasarjana Universitas Sebelas Maret, Surakarta, 2004,
- Shidarta dalam tulisan *Putusan Hakim: Antara Keadilan, Kepastian Hukum, dan Kemanfaatan*, dari buku Reformasi Peradilan dan Tanggung Jawab Negara, Komisi Yudisial, Jakarta, 2010,
- Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, Andi Offset, Yogyakarta, 1998
- , *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, cetakan 3, Jakarta, 1998,
- , *Pendekatan Sosiologi Terhadap Hukum*, Bina Aksara, Yogyakarta, 1988,
- Soerjono Soekanto dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif : Suatu Tinjauan Singkat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2003,
- , *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2007,
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, Bandung, 2002,
- Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum Suatu Pengantar*, Cet., Kedua, Liberty, Yogyakarta, 1999,
- Sunaryati Hartono, “*Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*”, Alumni, Bandung, 1991,
- Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&B*, Alfabeta, Bandung, 2012,
- Syaiful Bakhri, *Pidana Denda Dan Korupsi* Yogyakarta: Total Media, 2009,
- Teguh Prasetyo, *Hukum dan Sistem Hukum Berdasarkan Pancasila*, Cet., Pertama Perkasa, Yogyakarta, 2013,
- Teguh Prasetyo dan Abdul Hakim Barkatullah, *Filsafat, Teori, dan Ilmu Hukum, Pemikiran Menuju Masyarakat yang Berkeadilan dan Bermartabat*, Rajawali Pers, Jakarta, 2012,
- Teguh Prasetyo dan Arie Purnomosidi, *Membangun Hukum Berdasarkan Pancasila*, Nusa Media, Bandung, 2014,
- Zainuddin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009,

Zamroni, *Pengembangan Pengantar Teori Sosial*, Tiara Yoga, Yogyakarta, 1992,

B. Peraturan Perundang-undangan

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945;
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata;
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria;
- Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan Dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Peraturan Kepala BPN Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Keputusan Kepala BPN Nomor 4 Tahun 2006 tentang Ketentuan Penetapan Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Peraturan Kepala BPN Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.
- Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT).

C. Artikel dan/atau Makalah, Disertasi, Karya Ilmiah

Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia, *Panduan Pemasyarakatan*

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

Sekretariat Jenderal MPR RI, Jakarta, 2008,

Maria Alfons, "*Implementasi Perlindungan Indikasi Geografis Atas Produk-*

produk Masyarakat Lokal Dalam Perspektif Hak Kekayaan Intelektual",

Ringkasan *Disertasi Doktor*, Universitas Brawijaya, Malang, 2010

Supanto Perlindungan Hukum Wanita, <http://supanto.staff.hukum.uns.ac.id/>”,

Wikipedia. (2023, Juni 21). *Keadilan Sosial*. Retrieved from http://id.wikipedia.org/wiki/Keadilan_Sosial

Wikipedia. (2023, Juni 21). *Pancasila*. Retrieved from http://id.wikipedia.org/wiki/pancasila#Sila_kedua.

Teori Keadilan John Rawls Pemahaman Sederhana Buku A Theory Of Justice. (2024, Mei 26). Retrieved from

<http://ilhamendra.wordpress.com/2010/10/19/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman-sederhana-buku-a-theory-of-justice/>,
<http://ilhamendra.wordpress.com/2010/10/19/teori-keadilan-john-rawls-pemahaman-sederhana-buku-a-theory-of-justice/>,

Konsep Keadilan Sosial Menurut John Rawls. (2024, Mei 26). Retrieved from <http://insanicita.blogspot.com/2012/03/konsep-keadilan-sosial-menurut-john.html?m=1>,

Makna Keadilan. (2024, Mei 26). Retrieved from <http://id.shvoong.com/social-sciences/2193610-makna-keadilan/>, : <http://id.shvoong.com/social-sciences/2193610-makna-keadilan/>, indonesia, K. B. (2024, Mei 26). Retrieved from <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2150830-devinisi-keadilan-menurut-para-ahli>: <http://id.shvoong.com/writing-and-speaking/presenting/2150830-devinisi-keadilan-menurut-para-ahli>

(2024, Mei 26). Retrieved from

<http://lifestyle.kompasiana.com/catatan/2013/06/12/mengenal-arti-kata->

tanggung-jawab-567952.html :

<http://lifestyle.kompasiana.com/catatan/2013/06/12/mengenal-arti-kata-tanggung-jawab-567952.html>

(2024, Mei 26). Retrieved from <https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalamperspektif-ilmu-sosial/> :
<https://nusaputra.ac.id/article/pokok-pokok-pikiran-lawrence-meir-friedman-sistem-hukum-dalamperspektif-ilmu-sosial/>

(2024, Mei 26). Retrieved from

<http://andinuzul.wordpress.com/2009/02/25/kesadaran-hukum-landasan-memperbaiki-sistem-hukum/> :

<http://andinuzul.wordpress.com/2009/02/25/kesadaran-hukum-landasan-memperbaiki-sistem-hukum/>

