

MAKNA FRASA “PELANGGARAN BERAT” PADA PERATURAN JABATAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DALAM PERSPEKTIF HUKUM PIDANA*THE MEANING OF THE PHRASE “A SERIOUS VIOLATION” ON GOVERNMENT REGULATION CONCERNING REGULATION OF THE POSITION OF LAND DEED MAKER IN THE PERSPECTIVE OF CRIMINAL LAW***Hesky Novalianasari, Abdul Madjid, Titik Soeryati Soekesi**Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
Jalan MT. Haryono Nomor 169, Malang 65144 Indonesia**INFO ARTIKEL****Riwayat Artikel:**

Diterima : 29 November 2019

Disetujui : 29 Desember 2020

Keywords:

serious violations, official land deed maker, criminal law.

Kata Kunci:

pelanggaran berat, PPAT, hukum pidana

***) Korespondensi:**E-mail: hesky.novalianasari@gmail.com

Abstract: this study aimed to analyze the meaning of the phrase “a serious violation” in article 10 paragraph (3) letter a Government Regulation Number 24 of 2016 concerning Amendment to Government Regulation Number 37 of 1998 concerning Regulation of the Position of Land Deed Maker in the perspective of criminal law. The type of research in this article was normative juridical research through the statutory approach and conceptual approach. This study showed the meaning of the phrase “a serious violation” as regulated in Article 10 paragraph (3) letter a Government Regulation Number 24 Year 2016 Regarding Amendments to Government Regulation Number 37 Year 1998 Concerning Position of Acting Officer for Land Deed Making is not in accordance with the perspective of criminal law. The criminal law did not recognize the term serious violations, but recognized violations and crimes accompanied by weight. In criminal law, the violation and crime were different.

Abstrak: kajian ini bertujuan untuk menganalisis makna frasa “pelanggaran berat” pada Pasal 10 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah dalam perspektif hukum pidana. Jenis metode yang digunakan adalah yuridis normatif melalui pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Kesimpulan dari kajian ini menunjukkan makna frasa “pelanggaran berat” sebagaimana diatur pada Pasal 10 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak sesuai dengan perspektif hukum pidana. Hukum pidana tidak mengenal istilah pelanggaran berat, namun mengenal pelanggaran dan kejahatan yang disertai dengan pemberatan. Dalam hukum pidana antara pelanggaran dan kejahatan itu berbeda.

PENDAHULUAN

Secara normatif, pejabat pembuat akta tanah (PPAT) sebagai pejabat umum memiliki kewenangan membuat akta autentik berisi perbuatan hukum tertentu terkait hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, atau membuat alat bukti mengenai perbuatan

hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar pendaftarannya. Salah satu tugas dari seorang PPAT ialah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu. Tugas pokok profesi PPAT menerbitkan semua akta yang dibuat

berhubungan dengan tanah dan/atau bangunan baik oleh individu atau badan hukum.

Pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugas jabatannya juga tidak lepas dari permasalahan, baik permasalahan yang timbul antara para pihak yang menginginkan pembuatan akta tanah, pihak ketiga yang merasa dirugikan dengan adanya pembuatan akta tanah, atau pun permasalahan yang timbul karena kelalaian PPAT berkaitan dengan proses pembuatan suatu akta. Dari berbagai kasus yang terjadi, dapat menggiring seorang PPAT menjadi saksi yang kemudian status saksi itu dapat ditingkatkan menjadi tersangka. Pada tahun 2016, tercatat ada sebanyak 137 PPAT yang mengalami proses hukum dengan perkara mayoritas terkait pembuatan akta tanah yaitu akta autentik (Arieanto, 2019). Pencantuman nama dan tanda tangan PPAT seringkali dianggap sebagai pihak yang turut serta dalam perikatan sehingga seringkali PPAT diposisikan sebagai tergugat, saksi, tersangka, bahkan terdakwa. Perilaku dan perbuatan PPAT dalam melaksanakan jabatannya harus sesuai dengan ketentuan yakni yang diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT.

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengatur mengenai pemberhentian PPAT yakni pada Pasal 10 ayat (1) yang menyatakan bahwa PPAT yang diberhentikan oleh Menteri, terdiri atas diberhentikan dengan hormat, diberhentikan dengan tidak hormat, dan diberhentikan sementara. Mengenai pemberhentian dengan tidak hormat terhadap PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 10 ayat (3) yang menyatakan PPAT diberhentikan dengan tidak hormat, 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 lima tahun atau lebih.

Pelanggaran berat pada Pasal 10 ayat (3) huruf a meliputi : (a) membantu pemufakatan jahat yang menimbulkan sengketa atau konflik pertanahan, (b) akta dibuat dengan tujuan pemufakatan jahat, (c) melakukan pembuatan

akta di luar wilayah kerjanya, (d) memberikan keterangan yang tidak benar di dalam akta, (e) membuka kantor cabang atau perwakilan atau bentuk lainnya di dalam dan/atau di luar wilayah kerjanya, (f) melanggar sumpah jabatan sebagai PPAT, (g) membuat akta PPAT tanpa dihadiri oleh para pihak, (h) membuat akta mengenai hak atas tanah/hak milik atas satuan rumah susun yang obyeknya masih sengketa, (i) PPAT tidak membacakan akta yang dibuatnya di hadapan para para pihak, (j) PPAT membuat akta di hadapan para pihak yang berwenang melakukan perbuatan hukum sesuai akta yang dibuatnya, dan (k) PPAT membuat akta dalam masa dikenakan sanksi pemberhentian dengan hormat, pemberhentian sementara, atau dalam keadaan cuti. Frasa “pelanggaran berat” pada Pasal 10 ayat (3) huruf a tersebut menimbulkan makna yang berbeda menurut perspektif hukum pidana.

Dalam hukum pidana, jenis tindak pidana dibedakan atas *rechtdelicten* (kejahatan) dan *wetsdelicten* (pelanggaran). Penjelasan ini tertera dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) yang merupakan induk peraturan hukum pidana di Indonesia. Penetapan tindak pidana sebagai kejahatan dimuat dalam Buku II dan tindak pidana sebagai Pelanggaran dimuat dalam Buku III. Akan tetapi, ada perbedaan makna kata pelanggaran yang ada di dalam KUHP dan di dalam Peraturan Jabatan PPAT. Maka dari itu, perlu adanya kajian yang jelas terkait makna dari “pelanggaran berat” yang dimaksud oleh pembentuk Peraturan Jabatan PPAT karena hal ini berkaitan dengan penjatuhan sanksi terhadap PPAT. Berdasarkan uraian tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menelaah kesesuaian makna frasa “pelanggaran berat” sebagaimana diatur pada Pasal 10 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta, dengan perspektif hukum pidana.

METODE

Metode yang di gunakan dalam artikel ini adalah yuridis normatif yang berarti mengkaji dan menganalisis peraturan perundang-undangan yang berlaku atau diterapkan terhadap suatu permasalahan hukum tertentu. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-

undangan (statued approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Pendekatan undang-undang digunakan dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan PPAT yang ada hubungannya dengan isu hukum yang dikaji. Hasil dari telaah merupakan suatu argumen untuk memecahkan isu yang dikaji. Bahan hukum dalam kajian ini menggunakan bahan hukum primer dan sekunder.

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang mengikat dan memiliki otoritas. Bahan hukum primer terdiri atas peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, bahan hukum primer yang utama adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah dan Kitab Undang-Undang Hukum Pidana. Bahan hukum sekunder erat hubungannya dengan bahan hukum primer yaitu dapat berupa buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal ilmiah, makalah hukum, dan hasil-hasil seminar. Teknik pengumpulan bahan hukum menggunakan studi kepustakaan (library research). Bahan hukum yang diperoleh selanjutnya dilakukan pengelompokan ke dalam bagian-bagian tertentu kemudian diolah menjadi data informasi dan dianalisis.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Tinjauan Yuridis “Pelanggaran Berat” dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pada poin pertama dan kedua Pasal 10 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menunjukkan bahwa pelanggaran berat terjadi karena adanya pemufakatan jahat. Akan tetapi, Peraturan Jabatan PPAT tidak menjelaskan yang dimaksud mengenai pemufakatan jahat secara jelas. Maka dari itu perlu ulasan mengenai pemufakatan jahat dalam hal PPAT membantu melakukan pemufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik. Pengertian pemufakatan jahat dapat ditemukan pada Pasal 88 KUHP. Pemufakatan

jahat terjadi apabila dua orang atau lebih telah sepakat akan melakukan kejahatan.

Pelanggaran berat pada poin pertama terjadi apabila PPAT membantu pemufakatan jahat yang menimbulkan sengketa atau konflik pertanahan, sedangkan poin kedua menyebutkan bahwa pelanggaran berat terjadi apabila PPAT membuat akta dengan tujuan pemufakatan jahat. Kedua poin ini menunjukkan adanya penyertaan tindak pidana. Pasal penyertaan selalu berhubungan dengan kejahatan atau pelanggaran. Pada konteks PPAT, pasal yang sering berhubungan adalah tentang perbuatan melakukan, menyuruh melakukan, dan turut serta melakukan. Terkait pelanggaran berat pada kedua poin tersebut, ada sejumlah pasal dalam KUHP yang dapat menjerat PPAT. Tindak pidana yang berkaitan dengan tugas jabatan PPAT antara lain tertera dalam Pasal 263 ayat (1) dan (2) terkait dengan pemalsuan surat, Pasal 264 ayat (1) terkait pemalsuan akta autentik, Pasal 266 ayat (1) terkait menyuruh memasukkan keterangan palsu dalam akta autentik, Pasal 378 terkait tindak pidana penipuan, dan Pasal 372 terkait tindak pidana penggelapan.

Pelanggaran berat pada poin ketiga terjadi apabila PPAT melakukan pembuatan akta di luar wilayah kerjanya kecuali karena pemekaran kabupaten/kota, pemekaran provinsi, atau membuat akta tukar-menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, atau akta pembagian bersama mengenai beberapa hak atas tanah/hak milik atas satuan rumah susun yang tidak semuanya terletak dalam wilayah kerjanya. Berdasarkan Pasal 4 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT, pejabat pembuat akta tanah hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. PPAT sebagai pejabat umum mempunyai kualifikasi pembagian tugas untuk memberikan pelayanan publik terkait pembuatan akta autentik sebagai bukti perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak dalam satu wilayah tempat kerja (Arifudin, Widhiyanti, & Susilo, 2017). Pembuatan akta di luar wilayah jabatan PPAT dapat dikatakan pelanggaran berat dan melanggar undang-undang, karena pada dasarnya setiap PPAT memiliki daerah kerja yang ditentukan sendiri-sendiri sesuai pengangkatannya.

Berdasarkan ketentuan Pasal 1869 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, pembuatan akta di luar wilayah jabatan PPAT dapat mengakibatkan akta tersebut menjadi akta di bawah tangan. Pada ketentuan Pasal 12 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT, daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi. Namun, pemberlakuan dan pengaturan mengenai perubahan daerah kerja PPAT baru dapat diterapkan setelah dibuat dan diterbitkan peraturan menteri yang mengatur tentang daerah kerja PPAT tercantum dalam Pasal 12 ayat (3) Peraturan Jabatan PPAT. Beberapa pengecualian terhadap larangan PPAT membuat akta di luar wilayah jabatannya yaitu sebagaimana yang dimaksud Pasal 4 dan Pasal 6 ayat (3) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pelanggaran berat pada poin keempat terjadi apabila PPAT memberikan keterangan yang tidak benar di dalam akta yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan. Sebagaimana dalam bunyi sumpah jabatan PPAT pada huruf c yang tertuang pada ketentuan Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional (Perkaban), PPAT menjalankan jabatannya dengan jujur, cermat dan penuh kesadaran, bertanggung jawab serta tidak berpihak. Apabila dalam pembuatan akta autentik mengalami cacat hukum karena ketidaksesuaian maka dapat dibatalkan jika terdapat unsur ketidakcakapan yang terjadi karena paksaan, penipuan, dan ketidakjujuran. Alasannya, apabila hal ini dibiarkan maka akta autentik tersebut dapat didegradasikan menjadi akta bawah tangan sehingga berpeluang bagi pihak bersangkutan memenangkan gugatannya (Wardana, 2019). Maka apapun yang terjadi, seorang PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya harus disertai dengan tanggung jawab dan kepercayaan diri yang penuh, sehingga dapat melaksanakan tugasnya dengan baik dan benar serta siap untuk bertanggung jawab jika terjadi kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja dalam setiap tindakannya.

PPAT harus bertanggung jawab mengenai identitas para penghadap yang merupakan pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum, mengenai obyek perbuatan hukum, baik data fisik maupun data yuridisnya, dan mengenai kebenaran dari

kejadian yang termuat dalam akta. Apabila PPAT tidak mengetahui secara pribadi mengenai hal tersebut, PPAT dapat mencari kesaksian dari saksi-saksi yang disyaratkan dalam pembuatan akta. Dalam penjelasan atas Peraturan Jabatan PPAT Pasal 10 ayat (3) huruf a, Pelanggaran berat poin kelima yaitu membuka kantor cabang atau perwakilan atau bentuk lainnya di dalam dan/atau diluar wilayah kerjanya. Berdasarkan Pasal 20 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT, PPAT hanya diperbolehkan memiliki satu kantor saja, yaitu hanya di tempat kedudukannya. Tempat kedudukannya yaitu dalam daerah kerjanya sebagaimana yang ditetapkan dalam keputusan pengangkatannya atau penunjukkan dari Kepala Badan Pertanahan. Disamping itu, mengenai pelaksanaan jabatan PPAT, tidak dibenarkan membuka kantor cabang atau perwakilan atau bentuk lainnya yang terletak diluar dan/atau di dalam daerah kerjanya dengan maksud menawarkan jasa kepada masyarakat. Hal tersebut terdapat pada ketentuan pelaksanaan Peraturan Jabatan PPAT, yakni Perkaban PPAT.

Pada penjelasan atas Peraturan Jabatan PPAT Pasal 10 ayat (3) huruf a, Pelanggaran berat pada poin keenam yaitu melanggar sumpah jabatan sebagai PPAT. Sebelum melaksanakan jabatannya, PPAT wajib mengangkat sumpah jabatan di hadapan dan dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan. Hal ini diatur dalam Pasal 15 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT. Mengenai sumpah jabatan PPAT diatur dalam Pasal 34 ayat (1) Perkaban PPAT. PPAT merupakan pejabat umum yang memiliki kewajiban menyimpan rahasia sebagaimana yang dinyatakan pada bunyi sumpah pengangkatan pada huruf e di atas. Kewenangan dalam membuat akta dibarengi pula dengan kewajiban untuk menyimpan atau menutup rapat-rapat atas rahasia yang diketahui oleh PPAT karena menjalankan jabatannya. Sanksi pidananya diatur dalam Pasal 322 ayat (1) KUHP. Meskipun delik dalam Pasal 322 KUHP ini adalah delik aduan sebagaimana yang tercantum pada ayat (2), namun PPAT bukan tidak mungkin menjadi pesakitan karena melanggar ketentuan ini, karena pihak yang merasa dirugikan atas terbukanya rahasia yang seharusnya disimpan, dijaga, serta ditutup rapat-rapat justru bocor dari mulut seorang PPAT.

Pelanggaran berat pada poin ketujuh terjadi apabila PPAT membuat akta tanpa dihadiri oleh para pihak. Saat pelaksanaan pembuatan akta

PPAT, para pihak yang melakukan perbuatan hukum harus hadir atau menghadap PPAT, disaksikan paling kurang dua orang saksi yang cakap dan wenang. Ketentuan tersebut terdapat pada peraturan pelaksana Peraturan Jabatan PPAT yang menyatakan bahwa PPAT melaksanakan tugas pembuat akta di kantornya dengan dihadiri oleh para pihak dalam perbuatan hukum yang bersangkutan atau kuasanya.

Pelanggaran berat pada poin kedelapan terjadi apabila PPAT membuat akta mengenai hak atas tanah/hak milik atas satuan rumah susun yang objeknya masih sengketa. Fungsi dari PPAT adalah menjamin kebenaran materiel dan kebenaran formil dalam setiap akta peralihan hak atas tanah dan bangunan serta berperan juga untuk memeriksa kewajiban-kewajiban para pihak yang harus dipenuhi berkaitan dengan peralihan hak tersebut. Keharusan bagi PPAT melakukan pemeriksaan keabsahan data formil dan materiel bertujuan untuk memberikan perlindungan hukum kepada para pihak dan PPAT sendiri. Sebelum melaksanakan pembuatan akta hak atas tanah/hak milik atas satuan rumah susun, PPAT harus melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli (Fajri & Suryandono, 2020).

Tanggung jawab PPAT terhadap akta autentik hanya mencatat atau menuangkan suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh pihak atau menghadap ke dalam akta. Selaku pelaksana pendaftaran tanah, pembuatan akta oleh PPAT dapat dijadikan dasar yang kuat untuk pendaftaran pemindahan hak dan pembebanan hak. PPAT memiliki tanggungjawab memeriksa syarat-syarat sahnya perbuatan hukum yang bersangkutan. Berdasarkan Pasal 39 ayat (1) huruf f Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, jika objek perbuatan hukum sedang dalam sengketa mengenai data fisik atau data yuridisnya, maka PPAT harus melakukan penolakan untuk membuat akta tersebut dengan diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Poin kesembilan dalam penjelasan Peraturan Jabatan PPAT Pasal 10 ayat (3) huruf a, menjelaskan bahwa pelanggaran berat terjadi

ketika PPAT tidak membacakan akta yang dibuatnya dihadapan para pihak. Berkenaan dengan prosedur dan tata cara pembuatan akta PPAT dan berdasarkan Pasal 22 Peraturan Jabatan PPAT, merupakan suatu keharusan atau kewajiban PPAT sebelum penandatanganan akta untuk membacakan akta kepada para pihak dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta serta prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku. PPAT mempunyai kewajiban membacakan akta yang sudah dibuatnya berdasarkan kemampuan semua pihak dengan menghadirkan minimal dua saksi, apabila hal ini tidak dilakukan oleh PPAT maka PPAT dapat dikenakan sanksi dan akta tersebut berubah menjadi akta di bawah tangan (Agustina, 2018). Tidak membacakan akta merupakan pelanggaran administratif dan sanksi diberikan melalui jenjang yang urut yaitu berupa sanksi lisan, sanksi tertulis, diberhentikan sementara, diberhentikan secara hormat, dan diberhentikan secara tidak hormat.

Lebih lanjut dalam penjelasan Pasal 22 tersebut, bahwa untuk pemenuhan sifat autentik dari akta, pembacaan akta dilakukan sendiri oleh PPAT. Penandatanganan para pihak, saksi, dan oleh PPAT dilakukan segera setelah pembacaan akta dimaksud. Membacakan dan menjelaskan isi akta kepada para pihak akan memberikan kemudahan memahami isi akta dan memberi rasa keadilan kepada semua pihak. Hal tersebut bertujuan memberikan penjelasan hak dan kewajiban yang terdapat dalam akta, di lain sisi juga memberikan kesempatan kepada para pihak untuk memperbaiki apabila terjadi kesalahan-kesalahan, sehingga akta tersebut benar-benar berisikan apa yang dikehendaki para pihak.

Pada poin kesepuluh, PPAT dikatakan melakukan pelanggaran berat apabila membuat akta dihadapan para pihak yang berwenang untuk melakukan perbuatan hukum sesuai akta yang dibuatnya. Pada poin kesepuluh ini terdapat suatu kesalahan yang fatal terkait frasa yang terkandung dalam poin tersebut sehingga mengakibatkan terjadi kontradiksi dalam pemaknaannya. Apabila dicermati, makna dari poin kesepuluh memberikan pelarangan bagi PPAT yang membuat akta berdasarkan permintaan para pihak yang berkepentingan, akan tetapi hal tersebut merupakan kewajiban

dari PPAT dalam melaksanakan jabatannya. Idealnya bunyi pada poin kesepuluh terdapat kata “tidak” sebelum kata “berwenang”. Dalam Pasal 38 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PPAT berkewajiban membuat akta dengan kehadiran para pihak yang melakukan perbuatan hukum dan saksi sekurang-kurangnya dua orang yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi. Jika salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian, maka PPAT melakukan penolakan untuk membuat akta tersebut dengan diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya. Hal ini secara jelas diatur dalam Pasal 39 ayat (1) huruf c dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Terakhir yakni pada poin kesebelas, PPAT melakukan pelanggaran berat apabila membuat akta dalam masa dikenakan sanksi pemberhentian dengan hormat, pemberhentian sementara, atau dalam keadaan cuti. Berdasarkan Pasal 27 Peraturan Jabatan PPAT, merupakan suatu kewajiban bagi PPAT untuk menyerahkan protokol PPAT dalam hal PPAT yang berhenti menjabat karena telah mencapai usia 65 tahun, diberhentikan dengan hormat dari jabatannya, diberhentikan dengan tidak hormat dari jabatannya, dan diberhentikan sementara dari jabatannya kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat. Berdasarkan Pasal 31 Peraturan Jabatan PPAT, bagi PPAT dalam keadaan cuti dan bagi PPAT diberhentikan untuk sementara, tugas dan kewenangan PPAT dapat dilaksanakan oleh PPAT pengganti atas permohonan PPAT yang bersangkutan.

Tugas dan kewenangan PPAT yaitu membuat akta mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana yang diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 3 Peraturan Jabatan PPAT. Oleh karena itu, selama PPAT sedang dalam masa dikenakan sanksi berupa pemberhentian sementara atau sedang dalam keadaan cuti, maka PPAT penggantinya yang berkewajiban melaksanakan tugas dan wewenang untuk membuat akta. Bagi PPAT yang dikenakan sanksi pemberhentian dengan hormat, otomatis tidak lagi berwenang untuk membuat akta.

Makna Frasa “Pelanggaran Berat” dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Perspektif Hukum Pidana

Dalam sistem perundang-undangan hukum pidana, delik atau tindak pidana dapat dibagi menjadi dua golongan, yaitu kejahatan dan pelanggaran. Menurut sistem KUHP, perbuatan-perbuatan pidana pun juga dibedakan menjadi dua yaitu kejahatan yang dimuat dalam Buku II dan pelanggaran yang dimuat dalam Buku III. Pembagian tindak pidana menjadi “kejahatan” dan “pelanggaran” itu bukan hanya merupakan dasar bagi pembagian KUHP, melainkan juga merupakan dasar bagi seluruh sistem hukum pidana di dalam perundang-undangan secara keseluruhan. Menurut *Memorie van Toelichting* (Samidjo, 1985) pembagian delik dalam kejahatan dan pelanggaran merupakan pembagian asasi (*prinsipiiel*), bahwa pembagian delik tersebut berdasarkan perbedaan apa yang disebut delik hukum (*rechtsdelict*) dan apa yang disebut delik undang-undang (*wetsdelict*).

Suatu perbuatan merupakan delik hukum, apabila perbuatan itu bertentangan dengan asas-asas hukum yang ada dalam kesadaran hukum dari rakyat, terlepas dari apakah asas-asas tersebut dicantumkan atau tidak dalam undang-undang pidana. Kejahatan sering disebut sebagai delik hukum, artinya sebelum hal itu diatur dalam undang-undang, sudah dipandang sebagai seharusnya dipidana, sedangkan pelanggaran sering disebut sebagai delik undang-undang, artinya dipandang sebagai delik karena tercantum dalam undang-undang. Sehingga dapat dikatakan bahwa delik kejahatan (*Rechtdelichten*) ialah perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, terlepas apakah perbuatan itu diancam pidana dalam suatu undang-undang atau tidak. Jadi, kejahatan merupakan perbuatan yang benar-benar dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang bertentangan dengan keadilan, misalnya pembunuhan dan pencurian. Delik pelanggaran (*Wetsdelichten*) ialah perbuatan yang oleh umum baru disadari sebagai tindak pidana karena undang-undang menyebutnya sebagai delik. Jadi, karena ada undang-undang mengancamnya dengan pidana, perbuatan tersebut menjadi sebuah tindak pidana. Misalnya, memarkir mobil di sebelah kanan jalan (*mala quia prohibita*). Delik semacam ini disebut “pelanggaran”. Pelanggaran dalam hukum pidana

adalah perbuatan pidana yang ringan. Ancaman hukumannya berupa denda atau kurungan. Semua perbuatan pidana yang tergolong pelanggaran diatur dalam Buku ke III KUHP.

Perbedaan pelanggaran dan kejahatan bersifat kuantitatif, yaitu kejahatan pada umumnya diancam dengan hukuman lebih berat daripada pelanggaran, dan ini tampaknya didasarkan pada sifat lebih berat dari kejahatan (Prodjodikoro, 1986). Sedangkan menurut Lubis (2018), perbedaan yang tegas antara pelanggaran dan kejahatan pada hakekatnya tidak ada, karena keduanya adalah sama-sama tindak pidana, sama-sama delik atau perbuatan yang boleh dihukum. Terdapat prinsip yang ada dalam Buku I KUHP yang hanya berlaku bagi kejahatan, dan tidak bagi pelanggaran, atau berlaku secara berlainan, seperti misalnya: (a) perbuatan percobaan (*pooging*) dan membantu (*medeplichtigheid*) untuk pelanggaran pada umumnya tidak merupakan tindak pidana, (b) tenggang waktu untuk kadaluwarsa (*verjaring*) bagi kejahatan adalah lebih panjang daripada bagi pelanggaran, (c) kemungkinan keharusan adanya pengaduan (*klacht*) untuk penuntutan di muka hakim, hanya ada terhadap beberapa kejahatan, tidak ada terhadap pelanggaran, (d) peraturan tentang gabungan tindak pidana (*samenloop*) adalah berlainan bagi kejahatan dan pelanggaran. Dengan demikian penggolongan kejahatan terhadap pelanggaran ini penting dengan adanya konsekuensi tersebut di atas. Maka dalam tiap ketentuan hukum pidana dalam undang-undang di luar KUHP harus ditentukan, apa tindak pidana yang bersangkutan adalah kejahatan atau pelanggaran.

Berdasarkan penjelasan di atas, dapat diambil intisari bahwa terdapat perbedaan mengenai makna pelanggaran pada Peraturan Jabatan PPAT dan KUHP. Dalam peraturan jabatan PPAT terdapat kategori pelanggaran yaitu pelanggaran berat dan pelanggaran ringan, sedangkan dalam KUHP pembagiannya menjadi kejahatan dan pelanggaran dengan pemberatan dan peringanan. Dalam KUHP dikenal tiga macam alasan penambahan pidana secara umum yaitu: kedudukan sebagai pejabat (Pasal 52 KUHP), *recidive* atau pengulangan (Pasal 486, Pasal 487, Pasal 488 KUHP), dan gabungan (Pasal 63 sampai Pasal 71 KUHP). Alasan pemberatan pidana dibagi menjadi dua, yaitu alasan objektif

dan alasan subjektif. Alasan objektif didasarkan pada akibat perbuatan, misalnya akibat luka berat atau kematian pada Pasal 170 ayat (2) dan ayat (3), pencurian dengan kekerasan Pasal 365 ayat (3), penganiayaan biasa Pasal 351 ayat (3), dan pemerasan Pasal 368 ayat (2). Alasan subjektif yang memberatkan pidana misalnya perbuatan yang direncanakan terlebih dahulu (340, 353 ayat 1). Dalam KUHP mengenal beberapa alasan yang mengurangi beratnya hukuman, alasan-alasan yang bersifat umum yaitu percobaan yang terdapat pada Pasal 53 ayat (2) dan (3) KUHP, membantu/*medeplichtigheid* pada Pasal 57 ayat (1) dan (2) KUHP, dan belum dewasa/*minderjarigheid* pada Pasal 47 KUHP. Sedangkan alasan-alasan yang bersifat khusus yaitu Pasal 308, Pasal 341, dan Pasal 342 KUHP. Dengan demikian alasan peringanan atau pengurangan pidana dapat diberikan karena masih merupakan suatu percobaan untuk melakukan kejahatan, pembantuan, dan belum cakap (Lamintang & Lamintang, 2018).

Permasalahan yang menjadi pokok bahasan yaitu makna frasa Pelanggaran Berat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dilihat dari perspektif hukum pidana. Pelanggaran berat yang dimaksud dalam Pasal 10 ayat (3) huruf a pada Peraturan Jabatan PPAT merupakan suatu perbuatan yang melanggar sumpah jabatan. Dalam sumpah jabatan, PPAT telah mengikatkan dirinya untuk selalu berbuat sesuai dengan kalimat atau bunyi di dalam sumpah jabatan dan PPAT telah resmi untuk menjalankan profesi hukumnya sebagai seorang PPAT. Profesi hukum mempunyai etika profesi yang seharusnya dijalankan sesuai dengan peraturan hukum berlaku, serta ditaati dan tidak hanya sebagai unsur formalitas jabatan sehingga dapat menunjukkan profesionalitas hukum bertanggung jawab (Halim & Sulistyarini, 2019). Dengan kata lain, sumpah jabatan merupakan kontrol diri yang selalu melekat selama PPAT menjalankan jabatannya. Sumpah jabatan juga merupakan sebuah amanat yang harus diemban oleh seorang PPAT dalam menjalankan jabatannya, karena amanat itu berkaitan langsung dengan tanggung jawab dirinya kepada masyarakat dan bahkan kepada Tuhan. Siapapun yang memegang jabatan,

harus berusaha untuk menunaikannya seoptimal mungkin dan tidak mengkhianatinya dalam bentuk apapun. Oleh karena itu, PPAT harus berpegang teguh pada sumpah jabatan yang diucapkannya dalam menjalankan tugas dan wewenangnya. Meskipun demikian, di dalam pelanggaran berat dalam jabatan PPAT terdapat pula perbuatan kejahatan menurut KUHP.

Dalam hal ketidakjelasan atau kekaburan pada makna frasa “pelanggaran berat” membuat setiap orang yang membaca Peraturan Jabatan PPAT tersebut mempunyai penafsiran yang berbeda-beda atau multitafsir. Mengingat, karena konsekuensi yuridis bagi PPAT yang melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT, yaitu diberhentikan dengan tidak hormat oleh Menteri, sehingga makna frasa “pelanggaran berat” dalam peraturan jabatan PPAT harus jelas dan tidak multitafsir. Kekaburan makna tersebut dapat mengakibatkan ketidakpastian hukum. Dalam tulisan ini, teori kepastian hukum yang menjadi pisau analisis adalah teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch. Kepastian hukum menghendaki setiap peraturan yang ada dibuat dan diundangkan harus pasti serta mengatur secara jelas dan logis. Hukum harus dirumuskan secara jelas sehingga menghindari adanya kekeliruan dalam pemaknaannya (Farid, 2010).

Makna pelanggaran berat dalam peraturan jabatan PPAT jika dilihat dalam perspektif hukum pidana maka jawabannya adalah berbeda. Dalam perspektif Peraturan Jabatan PPAT, yang dikualifikasikan sebagai pelanggaran berat yakni pelanggaran terhadap sumpah jabatan PPAT. Sedangkan dalam perspektif hukum pidana (KUHP), pelanggaran berat pada ketentuan Pasal 10 ayat (3) huruf a Peraturan Jabatan PPAT tidak serta merta dapat digolongkan ke dalam suatu pelanggaran, karena dalam hukum pidana antara pelanggaran dan kejahatan itu dibedakan. Pasal 10 ayat (3) huruf a mengenai pelanggaran berat pada poin pertama, kedua, dan keempat termasuk dalam kualifikasi kejahatan. Pada poin ketiga, kelima, ketujuh, kedelapan, kesembilan, kesepuluh dan kesebelas dapat dikatakan pelanggaran terhadap larangan dan kewajiban sebagai PPAT. Sedangkan poin keenam merupakan suatu bentuk kejahatan dan pelanggaran terhadap larangan dan kewajiban sebagai PPAT.

SIMPULAN

Ada perbedaan makna frasa “pelanggaran berat” pada ketentuan Peraturan Jabatan PPAT dengan hukum pidana. Pada Peraturan Jabatan PPAT mengenal pelanggaran dengan kriteria pelanggaran berat dan pelanggaran ringan. Akan tetapi di dalam hukum pidana tidak mengenal hal itu (pelanggaran berat), namun pada hukum pidana yang berdasarkan KUHP hanya mengenal pelanggaran. Meskipun dalam hukum pidana yang berdasarkan KUHP tidak mengenal pelanggaran berat seperti dalam Peraturan Jabatan PPAT, tetapi dalam KUHP ada pemberatan. Dalam penjatuhan hukuman pelanggaran dapat disertakan pemberatan.

DAFTAR RUJUKAN

- Abidin, F.Z. (2010). *Hukum Pidana 1*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Achmad. (2010). *Menguak Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group.
- Adjie, H. (2009). *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Agustina, A. (2018). Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Penandatanganan Akta Jual Beli yang Didasari Atas Blangko Kosong. *Jurnal Hukum Adigama*, 1(2), 1-25.
- Anggota IKAPI. (2014). *Kitab Undang-Undang Agraria Dan Pertanahan*. Bandung: Fokusmedia.
- Arifuddin., W., Nur, H., Susilo, H. (2017). Implikasi Yuridis Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Penerima Kuasa Menyetor Uang Pajak Penghasilan atau Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan dari Wjib Pajak. *Jurnal Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 2(2), 1-5.
- Budi, U. (2005). *Visi Global Notariat/PPAT*. Yogyakarta: Andi.
- Fajri, M. N., dan Suryadono, W. (2020). Pembuatan Surat Pernyataan yang Menjamin Kebenaran Keterangan yang Diberikan Penghadap dalam Pembuatan Akta Jual Beli Tanah Sebagai Wujud Penerapan Prinsip Kehati-hatian PPAT. *Jurnal Notary Indonesian*, 2(1), 1-17.

- Gunanegara. (2017). *Hukum Pidana Agraria Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana*. Ciputat: PT. Tatanusa.
- Halim, R. B., & Sulistryarini, R. (2019). Pengaruh Rangkap Jabatan Notaris dengan Anggota Dewan Perwakilan Rakyat. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(2), 34-42.
- Hidayati, N., Permadi, I., & Santoso, B. (2019). Kewenangan Kreditur dalam Menjual Objek Jaminan Tanah dan Bangunan Letter C Tanpa Melalui Lelang. *Jurnal Ilmiah Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan*, 4(2), 3-12.
- Lamintang, P.A.F. & Lamintang, F. T. (2018). *Dasar-Dasar Hukum Pidana Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Lubis, S. I., & Syahnel, A. (2018). *Profesi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Panduan Praktis dan Mudah Taat Hukum)*. Jakarta: Mitra Wacana Media.
- Moeljatno. (2002). *Asas-Asas Hukum Pidana*. Jakarta: PT Rineka Cipta.
- Republik Indonesia. (2016). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Republik Indonesia. (2010). Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP). Indonesia. Retrieved from <http://www.m.hukumonline.com>.
- Sudaryat, Y. (2009). *Makna dalam Wacana*. Bandung: CV Yrama Widya.
- Santoso, U. (2016). *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan sifat Akta*, Cetakan-1. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Wardana., R. A. (2019). Pembatalan Akta Jual Beli PPAT yang Cacat Hukum dengan Putusan Pengadilan. *Jurnal Repertorium*, 6(1), 1-10.
- Wirjono, P. (1986). *Asas-Asas Hukum Pidana di Indonesia*. Bandung: PT Eresco.