

Rasio Legis Perbuatan Tercela Sebagai Dasar Pemberhentian Sementara Pejabat Pembuat Akta Tanah

Mohammad Asadullah Hasan Al Asy'arie, Widhi Handoko

Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum, Universitas Diponegoro
asadasyarie@gmail.com

Abstract

Land Deed Making Official (referred as PPAT) is a public official who is given the authority to make authentic deeds regarding certain legal actions, land rights or property rights to flat units. PPAT can be given sanctions, if in carrying out its obligations it is not based on the position regulations. One of the sanctions is temporary dismissal from his position if he commits a disgraceful act. There is a vagueness of norms in related regulations, namely disgraceful acts as the basis for dismissing PPAT. The meaning of a disgraceful act is not explained in the relevant regulations, so it cannot provide legal certainty for PPAT. This research was conducted aiming to get the ideal formulation of the regulation of disgraceful acts. The research method is normative juridical. The results show that the meaning of disgraceful acts is based on the norms that live in society. Disgraceful acts that have been proven are considered to degrade the dignity of the PPAT profession so that temporary suspension can be imposed as a sanction. The ideal formulation of a disgraceful act must be determined through a clear and unambiguous formulation, so as to provide legal certainty for PPAT in carrying out their positions.

Keywords: *temporary dismissal; ppat; disgraceful deeds*

Abstrak

Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang berikutnya dinamakan PPAT) ialah pejabat umum yang diberi wewenang dalam membuat sejumlah akta otentik terkait perbuatan hukum tertentu terkait hak atas tanah ataupun hak milik terhadap satuan rumah susun. PPAT bisa diberikan sanksi, bila dalam menjalankan kewajibannya tidak berdasarkan peraturan jabatan. Salah satu sanksinya adalah pemberhentian sementara dari jabatannya bila melakukan perbuatan tercela. Terdapat kekaburan norma dalam peraturan terkait, yakni perbuatan tercela sebagai dasar pemberhentian PPAT. Makna perbuatan tercela tidak dijelaskan dalam peraturan terkait, sehingga tidak dapat memberikan kepastian hukum terhadap PPAT. Penelitian ini dilakukan bertujuan untuk mendapatkan rumusan ideal pengaturan perbuatan tercela. Metode penelitian yang dipergunakan oleh penulis ialah yuridis normatif. Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna perbuatan tercela didasarkan pada norma yang hidup di masyarakat. Perbuatan tercela yang telah terbukti, dianggap merendahkan martabat profesi PPAT sehingga dapat diberlakukan pemberhentian sementara sebagai sanksinya. Rumusan ideal mengenai perbuatan tercela harus ditetapkan melalui rumusan yang jelas dan tidak kabur, sehingga memberikan kepastian hukum bagi PPAT dalam melaksanakan jabatannya.

Kata kunci: pemberhentian sementara; ppat; perbuatan tercela

A. PENDAHULUAN

Menurut ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang selanjutnya disingkat dengan UUPA menyebutkan: Guna menjamin

kepastian hukum oleh pemerintah dilaksanakan pendaftaran tanah di semua wilayah Republik Indonesia berdasarkan sejumlah persyaratan yang diatur pada Peraturan Pemerintah. Sebelum diberlakukannya UUPA tersebut, kebijakan pendaftaran tanah termasuk produk kolonial diatur dalam *Overschrijvings Ordonantie (Stbl. 1834:27)*, yang dijalankan para hakim dalam *Raad Van Justitie* sebagai pejabat balik nama (*Overschrijvings Ambtenaar*) yang diberi tugas serta kewenangan dalam membuat akta balik nama (*Gerechterlijke acte*), yang wajib disertai pendaftarannya di kantor kadaster (kantor pendaftaran tanah) yang menjadi wewenang serta tanggung jawab kepala kadaster. Pada tahun 1947 diterbitkan *Stbl 1947:53*, dimana diberikan kewenangan dalam membuat akta balik nama ialah kepala kadaster, maka kepala kadaster memiliki fungsi ganda yakni: (Alfarizy, 2016)

1. Selaku pejabat balik nama (membuat akta balik nama) serta semenjak itu kewenangan hakim *Raad Van Justitie* selaku pejabat balik nama berakhir;
2. Selaku kepala kadaster, yang mendaftarkan pencatatan balik nama.

Diberlakukannya UUPA sehingga bermacam peraturan produk kolonial yang mengatur mengenai tanah seperti *overschrijvings ordonantie* maupun pejabat balik namanya, disebut tak lagi berlaku. Jalannya UUPA dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah selaku pangkal sejarah eksistensi PPAT tanah yang dikenal sekarang, kemudian Peraturan Pemerintah Nomor tersebut dirubah dengan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Hingga sekarang kedudukan PPAT masih terus ada, sebagaimana dirumuskan lagi di PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, dimana PPAT serta Badan Pertahanan Nasional memiliki hubungan fungsional satu sama lain (Alfarizy, 2016).

PPAT ialah pejabat umum yang menerima wewenang guna membuat sejumlah akta otentik terkait perbuatan hukum tertentu terkait hak terhadap tanah ataupun hak milik terhadap satuan rumah susun (2016). PPAT mempunyai wewenang yang berbeda dengan notaris, meskipun dalam kebanyakan kasus, dua jenis pejabat ini sering dijalankan oleh hanya seorang profesional. Walau keduanya berwenang dalam menyusun akta otentik, tapi jenis akta otentik yang dibuatnya berbeda dimana PPAT berwenang menyusun akta otentik terkait perbuatan hukum yang berhubungan dengan tanah. Sementara notaris berwenang menyusun akta otentik pada perbuatan hukum secara umum, selain yang berhubungan dengan tanah.

PPAT bertugas pokok menjalankan sebagian aktivitas pendaftaran tanah dengan membuat akta selaku bukti sudah dijalankannya lima (5) perbuatan hukum tertentu tentang hak terhadap tanah atau Hak Milik terhadap satuan rumah Susun, yang akan menjadi acuan untuk pendaftaran perubahan data

pendaftaran tanah selaku dampak perbuatan hukum tersebut. PPAT dalam bahasa Inggris dinamakan *land deed officials*, sementara di Belanda dinamakan *land titles registrar*, memiliki posisi serta peran amat penting pada kehidupan berbangsa serta bernegara dikarenakan pejabat tersebut diberikan kewenangan oleh Negara, guna membuat akta pemindahan hak atas tanah serta sejumlah akta lain di Negara Republik Indonesia maupun di luar negeri (Salim, 2016).

PPAT dikenal sejak diberlakukannya PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang adalah peraturan pendaftaran tanah selaku pelaksanaan UUPA. Di dalam peraturan itu PPAT dinyatakan selaku pejabat yang bertugas membuat akta yang hendak memindahkan hak terhadap tanah, memberi hak baru ataupun membebaskan hak terhadap tanah (Harsono, 2002).

Fungsi PPAT lebih ditegaskan lagi di Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berhubungan Dengan Tanah serta PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan PP Nomor 10 Tahun 1961, yakni selaku pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak tanah, pembebanan hak terhadap tanah, serta sejumlah akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku serta membantu Kepala Kantor Pertanahan menjalankan pendaftaran tanah dengan membuat sejumlah akta yang akan menjadi dasar pendaftaran pengubahan data pendaftaran tanah (Salim, 2016).

PPAT diangkat serta diberhentikan oleh Menteri. PPAT diangkat dalam suatu wilayah kerja tertentu, guna melayani masyarakat pada pembuatan akta PPAT pada wilayah yang belum cukup terdapat PPAT ataupun guna melayani kelompok masyarakat khusus pada pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menugaskan pejabat lain selaku PPAT Sementara atau PPAT Khusus (Ngadino, 2019).

Salah satu sebab-sebab PPAT dapat diberhentikan sementara ialah melakukan perbuatan tercela sebagaimana diatur pada Pasal 10 ayat (4) huruf g, namun dalam PP Jabatan PPAT tidak dijelaskan sama sekali mengenai perbuatan tercela yang dimaksud pada ketentuan Pasal 10 ayat (4) huruf g yang dapat mengakibatkan pemberhentian sementara bagi PPAT. Berbeda dengan ketentuan melakukan perbuatan tercela dalam huruf g, ketentuan mengenai pelanggaran ringan dijelaskan dalam penjelasan PP Jabatan PPAT.

Berdasarkan uraian tersebut maka peneliti mendapati adanya keaburan hukum mengenai perbuatan tercela pada ketentuan Pasal 10 ayat (4) huruf g PP Jabatan PPAT. Untuk memperkuat keaburan hukum tersebut Penulis akan memberikan sebuah permisalan sebuah kasus yakni A diberhentikan sementara dari jabatannya selaku PPAT karena diberitakan telah membawa perempuan

yang bukan istrinya untuk menginap di hotel bersamanya. Perbuatannya tersebut dikatakan selaku perbuatan tercela sehingga A diberhentikan sementara dari jabatannya selaku PPAT.

Kekaburan hukum itu menyebabkan tidak terpenuhinya salah satu tujuan dibentuknya hukum yakni guna memberi kepastian hukum terhadap PPAT. Kekaburan dan ketidakpastian hukum tersebutlah yang mendasari peneliti untuk membuat sebuah penelitian hukum lebih lanjut mengenai permasalahan yang telah dipaparkan sebelumnya. Adapun teori yang digunakan dalam artikel ini adalah:

1. Analisis Yuridis

Analisis ialah mempelajari secara cermat, memeriksa (guna memahami), perspektif, asumsi (setelah mempelajari, menyelidiki, dan sebagainya). Kamus Hukum menyebutkan, istilah yuridis bersumber dari istilah *Yuridisch* berarti berdasarkan hukum atau dari sisi hukum (Marwan, 2009).

2. Pemberhentian Sementara PPAT

Pasal 10 ayat (1) huruf c PP Jabatan PPAT menyatakan bahwa PPAT dapat diberhentikan sementara, dimana ketentuan mengenai pemberhentian tersebut diatur pada Pasal 10 ayat (4) PP Jabatan PPAT yang menyebutkan bahwa, PPAT diberhentikan sementara sebagaimana dimaksud di ayat (1) huruf c, dapat dikarenakan antara lain ialah sebagai berikut:

- a. Sedang menjalani pemeriksaan pengadilan selaku terdakwa suatu perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara maksimal 5 (lima) tahun ataupun lebih berat;
- b. Tak menjalankan jabatan PPAT secara nyata bagi rentang waktu 60 (enam puluh) hari dihitung semenjak waktu pengambilan sumpah;
- c. Menjalankan pelanggaran ringan pada larangan ataupun kewajiban selaku PPAT;
- d. Diangkat serta mengangkat sumpah jabatan ataupun menjalankan tugas selaku notaris berkedudukan di kabupaten atau kota lain dari lokasi kedudukan selaku PPAT;
- e. Pada keadaan pailit/penundaan kewajiban pembayaran utang;
- f. Ada dibawah pengampunan; dan/atau
- g. Menjalankan perbuatan tercela.

Terkait dengan jangka waktu pemberhentian sementara pada PP Nomor 24 Tahun 2016 hanya disebutkan dalam Pasal 10 ayat (5) PP Jabatan PPAT yakni PPAT yang dihentikan sementara sebagaimana dimaksud dalam ayat (4) huruf a, berlaku hingga terdapat putusan pengadilan yang sudah mendapat kekuatan hukum tetap. Pasal 10 ayat (6) PP Jabatan PPAT menjelaskan bahwa pemberhentian PPAT dikarenakan dimaksud dalam ayat (2), (3), serta (4) dijalankan sesudah PPAT

terkait diberikan kesempatan guna mengajukan pembelaan diri ke Menteri. Pasal 10 ayat (7) PP Jabatan PPAT menjelaskan bahwa PPAT yang berhenti berdasarkan permintaan sendiri bisa diangkat kembali menjadi PPAT. Sementara Pasal 10 ayat (8) PP Jabatan PPAT menjelaskan bahwa ketentuan lanjut tentang tata cara pemberhentian PPAT diatur dalam Peraturan Menteri.

3. Perbuatan Tercela PPAT

Menurut Schaffmeister perbuatan tercela dalam hukum publik dibedakan menjadi 2 (dua) macam, yakni perbuatan tercela dalam kejahatan dan perbuatan tercela dalam pelanggaran. Dalam kejahatan, sifat tercela tersebut tak semata-mata pada termuatnya pada UU melainkan memang hakikatnya sudah melekat sifat terlarang sebelum dimuatnya pada rumusan UU. Walau sebelum dimuat pada UU pada perbuatan tersebut sudah terkandung sifat tercela (melawan hukum), yaitu di masyarakat, sehingga berupa melawan hukum materiil. Sebaliknya, dalam pelanggaran sifat tercelanya suatu perbuatan tersebut ada sesudah dimuatnya sebagai demikian pada UU, sehingga sumber tercelanya ialah UU (Hamzah, 2003).

Contoh penerapan pendapat dari Schaffmeister ini ialah bila seorang Notaris dalam kewenangannya membuat akta melakukan penipuan atau membantu seseorang melakukan penipuan dengan menggunakan akta tersebut maka Notaris tersebut telah melakukan kejahatan, karena perbuatan Notaris tersebut selain tidak sesuai dengan aturan hukum juga dengan aturan moral di masyarakat yang mengajarkan untuk berbuat jujur. Bila seorang Notaris melakukan perbuatan yang melanggar Kode Etik Notaris maka Notaris tersebut telah melakukan pelanggaran, karena perbuatan tersebut hanya tidak sesuai dengan ketentuan yang bersumber dari UUN.

Teori lain diungkapkan oleh Hamdan Zoelva mantan Hakim Konstitusi yang dalam disertasi doktrinya yang berjudul Pemakzulan Presiden di Indonesia mengungkapkan bahwa perbuatan tercela dekat hubungannya pada pelanggaran sejumlah nilai agama, moral ataupun adat. Menurutnya frasa “perbuatan tercela” sebenarnya mengutip dari Konstitusi Amerika Serikat dimana disamakan dengan sebutan *misdemeanor*. Dimana frasa tersebut lebih memiliki arti yang menekankan kepada pelanggaran moral kesusilaan. Berkaitan dengan hal tersebut, menurutnya perbuatan tersebut dapat merendahkan martabat dan kedudukan dari orang yang melakukannya (Hendra, 2016).

Batasan perbuatan tercela sangat luas jika mengarah kepada sejumlah norma sosial. Sehingga diperlukan parameter serta pembuktian hukum yang jelas. Dikarenakan masyarakat Indonesia yang plural, batasan moralnya pun berbeda. Karenanya, Mahkamah Konstitusi selanjutnya mendasarkan perbuatan tercela terhadap putusan *Hoge Raad* (Mahkamah Agung Belanda) pada perkara antara

Cohen melawan *Lindenbaun*. *Hoge Raad* berpendapat bahwa perbuatan tercela ialah tindakan melawan hukum yang selain melanggar hak subjektif individu lain, berlawanan dengan kewajiban hukum pelaku, juga berlawanan dengan kesusilaan yang baik serta kepatutan yang terdapat di masyarakat (Hamzah, 2003).

4. Teori dan Bentuk Kepastian Hukum

Kepastian ialah perihal (kondisi) pasti, ketetapan ataupun ketentuan. Hukum secara hakiki haruslah pasti serta adil. Pasti selaku acuan kelakuan serta adil dikarenakan acuan kelakuan tersebut haruslah mendukung suatu tatanan yang dinilai wajar. Hanya dikarenakan bersifat adil serta dijalankan dengan pasti hukum mampu menjalankan fungsinya. Kepastian hukum adalah pertanyaan yang hanya mampu dijawab secara normatif, bukanlah sosiologi (Rato, 2010).

Secara normatif sebuah kepastian hukum ialah saat sebuah peraturan dibuat serta diundangkan dengan pasti dikarenakan mengatur dengan jelas serta logis. Jelas berarti tak memunculkan keraguan (multi tafsir) serta logis tak memunculkan benturan serta kebiasaan norma pada sistem norma satu dengan lainnya. Munculnya kekaburan norma dari ketidakpastian aturan hukum bisa berlangsung multi tafsir atas sesuatu pada sebuah aturan.

Kelsen mengungkapkan, hukum ialah suatu sistem norma. Norma ialah pernyataan yang memfokuskan aspek “seharusnya” atau *das sollen*, dengan menyertakan sejumlah peraturan mengenai apa yang mesti dijalankan. Sejumlah norma ialah produk serta aksi manusia yang *deliberatif*. UU yang berisikan sejumlah aturan yang sifatnya umum menjadi acuan untuk individu berperilaku di bermasyarakat, baik pada kaitannya dengan sesama orang ataupun kaitannya dengan masyarakat. Sejumlah aturan tersebut menjadi batasan untuk masyarakat untuk membebani ataupun menjalankan tindakan atas seseorang. Keberadaan aturan tersebut serta penerapan aturan tersebut memunculkan kepastian hukum (Rato, 2010).

Rasio legis merupakan prinsip hukum yang mengacu pada niat atau tujuan di balik suatu undang-undang atau peraturan. Dalam konteks hukum, rasio legis mengacu pada alasan atau tujuan dibalik adopsi suatu peraturan atau undang-undang. Perbuatan tercela adalah perbuatan yang dianggap melanggar nilai-nilai moral, etika, atau hukum yang berlaku. Terkait dengan hal tersebut, maka pada penelitian ini penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah rasio legis perbuatan tercela sebagai salah satu dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara PPAT?

2. Bagaimanakah perumusan ideal peraturan perbuatan tercela sebagai salah satu dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara PPAT?

Penelitian yang sejenis sudah pernah dilakukan sebelumnya antara lain Made Surya Ryanda Putra, dengan judul “Analisis Yuridis Terhadap Pemberhentian Sementara Pejabat Pembuat Akta Tanah (Tinjauan Terhadap Pasal 10 Ayat (4) Huruf g PP Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas PP Nomor 37 Tahun 1998.” Hasil penelitian memperlihatkan bahwa definisi perbuatan tercela berdasarkan pendapat sejumlah ahli ialah tindakan melawan hukum baik kejahatan ataupun pada pelanggaran yang melanggar hak subjektif individu lain, sementara arti perbuatan tercela berdasarkan rumusan yang ada di peraturan perundang-undangan ialah perbuatan yang berlawanan dengan norma agama, susila (kesusilaan), serta norma adat, sikap serta perbuatan yang merendahkan jabatannya, serta tak sesuai rasa keadilan di masyarakat. Unsur pembeda dengan penelitian yang dijalankan penulis ialah bahwa penulis ingin merumuskan bagaimana pengaturan mengenai perbuatan tercela sehingga memberikan kepastian hukum terhadap PPAT. Sebab dalam peraturan terkait, tidak diberikan penjelasan detail mengenai batasan ruang lingkup perbuatan tercela yang dimaksud (Putra, 2018).

Penelitian sejenis kedua dilakukan oleh Ade Kusuma Dwitama, Fakultas Hukum Universitas Sriwijaya, dengan judul “Penerapan Aturan Tentang Perbuatan Tercela Yang Berakibat Pada Pemberhentian Sementara Dari Jabatan Notaris.” Hasil penelitian menunjukkan bahwa makna dan tolok ukur perbuatan tercela ialah perbuatan yang melanggar norma agama, kesusilaan, serta adat tapi dilandasi pula dengan ketaatan norma hukum. Unsur pembeda dengan penelitian penulis ialah bahwa penulis melakukan penelitian terhadap PPAT, sementara peneliti terdahulu melakukan penelitian terhadap jabatan notaris (Dwitama, 2018).

B. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang dipergunakan ialah penelitian yuridis normatif, ialah penelitian hukum yang menempatkan hukum selaku suatu bangunan sistem norma. Maksud sistem tersebut ialah berhubungan pada sejumlah asas, norma, kaidah, dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian, dan doktrin (ajaran) (Muhammad, 2004). Peneliti memilih jenis penelitian normatif sebab analisis yuridis mengenai ruang lingkup perbuatan tercela selaku dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara terhadap PPAT akan dikaji menggunakan teori-teori dan dihadapkan pada sumber hukum yang telah ada. Hasil dari kajian analisis penelitian ini akan bermuara pada konsepsi

batasan ruang lingkup perbuatan tercela yang dimaksud, serta keabsahannya untuk dijadikan dasar sanksi berupa pemberhentian sementara PPAT. Data atau bahan hukum dikumpulkan melalui studi dokumenter dengan pencarian ke lokasi terkait seperti Pusat Dokumentasi Ilmu Hukum (PDIH) dan perpustakaan hukum. Data ataupun materi hukum yang sudah terkumpul dari tahap inventarisasi hukum, selanjutnya dikelompokkan guna kemudian dianalisa dengan mendalam dengan mendalami asas, nilai dan norma pokok didalamnya. Lalu dijalankan cross check terhadap peraturan perundang-undangan lain guna menemukan taraf sinkronisasinya, adakah ketidakkonsistenan diantara peraturan perundang-undangan tersebut. Analisis data dijalankan secara kualitatif melalui telaah logika berpikir secara deduktif.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Rasio Legis Perbuatan Tercela Sebagai Salah Satu Dasar Pemberian Sanksi Pemberhentian Sementara PPAT

Sejumlah bentuk peraturan perundang-undangan di suatu masa (pemerintahan) tertentu bisa berbeda dengan bentuk di masa yang lain, hal tersebut sangatlah bergantung kepada penguasa serta kewenangannya dalam menciptakan suatu keputusan yang berbentuk peraturan perundang-undangan (Soehino, 2008). Pembentukan peraturan di Indonesia tentu dijalankan fungsi utamanya oleh lembaga legislatif. Namun demikian, eksekutif juga memiliki kewenangan untuk menerbitkan sebuah peraturan. PP adalah salah satu norma hukum yang diterbitkan oleh eksekutif.

Peraturan perundang-undangan adalah bagian ataupun sub sistem dari sistem hukum. Karenanya, mengkaji tentang politik peraturan perundang-undangan pada dasarnya tak bisa terpisahkan dari mengkaji politik hukum. Sebutan politik hukum atau politik perundang-undangan mengacu kepada prinsip bahwa hukum dan/atau peraturan perundang-undangan pada dasarnya adalah desain ataupun hasil rancangan lembaga politik (*politic body*) (Marzuki, 2006)

Tujuan dibentuknya sebuah produk hukum, tentu berorientasi pada tujuan hukum itu sendiri. Namun, tak jarang produk hukum yang muncul justru menjauh dari hakikat tujuan hukum. PP tentang Jabatan PPAT sebagai contoh nyata, bahwa terdapat beberapa norma di dalamnya yang justru tidak memberikan kepastian hukum. Peraturan ini mengatur tentang bagaimana PPAT bertindak dalam melaksanakan jabatannya. Pengawasan terhadap PPAT sampai pada maksud perlindungan martabat jabatan PPAT. Perbuatan tercela menjadi salah satu dasar kemudian PPAT wajib menjauhinya sebab martabat yang harus dijaga. Maksud dan tujuan yang mulia ini tidak

dibarengi dengan ketentuan yang memadai, sebab keberadaan normanya kabur, alih-alih memberikan kepastian hukum, justru yang terjadi sebaliknya.

Satjipto Rahardjo mengungkapkan bahwa politik hukum selaku tindakan memilih serta teknik yang akan dipergunakan guna mencapai tujuan sosial serta hukum tertentu di masyarakat. Lebih lanjut ia mengungkapkan bahwa ada sejumlah pertanyaan mendasar yang timbul pada studi politik hukum, yakni Pertama, tujuan apa yang akan dicapai dari sistem hukum yang ada; Kedua, sejumlah cara apa serta yang mana, yang dirasakan paling baik guna dapat digunakan mencapai tujuan tersebut; Ketiga, kapan hukum tersebut perlu dirubah serta dengan cara apa perubahan tersebut baiknya dijalankan; serta Keempat, bisakah dirumuskan suatu pola baku serta mapan, yang dapat membantu memutuskan tahap pemilihan tujuan dan cara guna menggapai tujuan itu dengan baik (Rahardjo, 1991).

Berdasarkan teori yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo di atas, maka jelas bahwa pertama, tujuan yang akan dicapai dengan pembentukan PP tentang Jabatan PPAT ini ialah untuk memberikan payung hukum atas keberadaan PPAT selaku pejabat umum yang menjalankan tugas yang fungsinya berhubungan dengan pendaftaran tanah. Kedua, cara yang baik untuk memberikan payung hukum terhadap jabatan PPAT ialah dengan mewujudkan norma yang memenuhi kualifikasi sebagaimana dibutuhkan oleh PPAT, dan tentunya memberikan kepastian hukum dalam pelaksanaan jabatan PPAT. Ketiga, pengetahuan mengenai PP tentang Jabatan PPAT harus diubah ialah dengan mengikuti perkembangan profesi PPAT itu sendiri, melihat kebutuhan kedepan dan bagaimana norma seharusnya mengatur tentang perubahan kebutuhan yang terjadi. Jika dikaitkan dengan konteks perbuatan tercela, maka tentu ada perubahan mengenai konsepsi dan persepsi publik luas mengenai apa dan bagaimana perbuatan kemudian dinilai tercela.

Kemajuan teknologi sangat mempengaruhi pola pikir manusia, sesuatu yang pada mulanya dianggap mulia, dapat kemudian berubah menjadi hal yang lazim dan mudah dikesampingkan. Termasuk tindakan jabatan PPAT dalam menjaga martabat profesi, tentu mengalami perubahan seiring berkembang dan berubahnya pola manusia dalam saling berinteraksi. Kondisi ini yang kemudian menjadi penting untuk diatur pada PP tentang Jabatan PPAT. Pengaturan mengenai perbuatan tercela dalam PP Nomor 24 Tahun 2016 sudah cukup selaku keberadaan norma. Namun, keberadaan norma saja tidak cukup untuk mencapai tujuan kepastian hukum. Norma yang ada haruslah mencakup materi muatan yang kompleks dan tidak kabur.

Pasal 10 ayat (4) huruf g PP Nomor 24 Tahun 2016 menyatakan bahwa PPAT dapat diberhentikan sementara sebab melakukan perbuatan tercela. Namun dalam penjelasan pasal dimaksud, tidak dijabarkan mengenai batasan perbuatan tercela yang bagaimana sehingga PPAT dapat dijatuhi sanksi pemberhentian sementara. Pada konteks ini kemudian teori oleh Satjipto Rahardjo bagian keempat diatas dikatakan bahwa dapatkah hukum dirumuskan dalam pola yang baku dan mapan. Pengaturan mengenai perbuatan tercela haruslah kompleks dan memenuhi setidaknya aspek kepastian hukum, sehingga tidak mampu ditafsirkan secara umum dan hukum dapat disalahgunakan.

Penelitian terkait perbuatan tercela pernah diteliti Hufron dengan judul “Pemberhentian Presiden dan/atau Wakil Presiden Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Di sana ia mengungkapkan bahwa alasan perbuatan tercela kepada presiden haruslah dihapus selaku salah satu persyaratan pemberhentian presiden dan/atau wakil presiden karena masih abstraknya pengertian perbuatan tercela dan berlawanan dengan prinsip negara hukum demokratis yang mengacu kepada asas legalitas serta kepastian hukum. Kondisi tersebut juga linier dengan prinsip demokrasi yang ada di Indonesia, bahwa kebebasan bereskrpsi, mengemukakan pendapat, dan berbicara dimuka umum ialah bentuk kebebasan (Saragih, 2011).

Perbuatan tercela dalam pengaturan atas jabatan PPAT seharusnya disesuaikan dengan kultur masyarakat Indonesia. Sebab PPAT dalam hal ini adalah jabatan yang lahir karena kebutuhan negara dalam hubungannya pada pendaftaran Hak terhadap tanah di Indonesia. Perbuatan tercela harus diasosiasikan dalam bentuk norma yang hidup di masyarakat. Namun, terbatas pada norma agama, yang di dalam setiap kepercayaan memiliki karakternya masing-masing. Alasan norma agama tak patut disertakan dikarenakan agama terkait hubungan subjek dengan pencipta. Subjek bisa individu agnostik maupun individu yang mengakui keberadaan Tuhan. Perbuatan tercela pada UUDNRI 1945 serta pada peraturan perundangan-undangan lain bukanlah mengamati dari ajaran agama serta adat-istiadat dikarenakan hal itu tak mempunyai nilai yang serupa dengan norma kesusilaan (Saragih, 2013).

Pembatasan ini menjadi penting, sebab jika tidak, maka PPAT akan jatuh pada kekaburan hukum yang dapat menjeratnya dalam konteks yang tidak pasti. PPAT dapat dianggap melakukan perbuatan tercela, sedang dia tidak dalam kondisi melaksanakan jabatannya selaku PPAT. Sebagai contoh, seorang PPAT yang diluar pelaksanaan jabatannya berkelahi dengan seorang lain, kemudian diketahui bahwa dia ialah seorang PPAT, sehingga dapat saja seseorang melaporkannya

ke Majelis Pengawas sebab kejadian tersebut. Maka dengan makna perbuatan tercela yang tidak pasti, PPAT dapat dikenai sanksi pemberhentian sementara akibat perkelaiahannya dengan seorang lain tersebut.

Pengaturan mengenai perbuatan tercela selaku salah satu dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara terhadap PPAT sudah sangat tepat. Namun, pengaturannya haruslah terbatas pada makna yang termuat dalam nomenklatur pasal dimaksud. Muatan makna yang berorientasi pada penjagaan martabat PPAT selaku pejabat haruslah pula bersumber pada norma yang berkembang serta hidup pada masyarakat. Mengacu ke pendapat Koentjaraningrat bahwa adat adalah bentuk ideal dari kebudayaan yang berfungsi selaku tata kelakuan (Koentjaraningrat, 1974).

2. Perumusan Ideal Peraturan Perbuatan Tercela Sebagai Salah Satu Dasar Pemberian Sanksi Pemberhentian Sementara PPAT

Politik hukum mencakup: Pertama, pembangunan hukum yang berdasarkan pembuatan serta pembaharuan atas sejumlah materi hukum supaya sesuai akan kebutuhan. Kedua, jalannya ketentuan hukum yang sudah ada mencakup penegasan fungsi lembaga serta pembinaan para penegak hukum. Selaku negara hukum, tentunya Indonesia pada pembentukan peraturan perundang-undangan tak bisa dilepaskan dari politik hukum. M. Mahfud MD mengungkapkan, politik hukum ialah kebijakan resmi negara (*legal policy*) mengenai hukum yang akan diterapkan ataupun tak akan diterapkan (pembuat aturan yang baru ataupun mencabut aturan lama) guna mencapai tujuan negara (Mahfud, 2001).

Berangkat dari pendapat ahli tersebut, maka PP Nomor 24 Tahun 2016 selaku salah satu produk hukum yang juga dalam proses pembentukannya menjalankan fungsi politik hukum, maka orientasi pembentukannya harus selaras dengan pencapaian yang akan diraih. Pertama, menyesuaikan payung hukum dengan kebutuhan, ialah bahwa dalam konteks pengaturan perbuatan tercela selaku dasar pemberian sanksi harus mampu mencapai arah tentang terjaganya martabat pejabat PPAT. Kedua, norma yang mengatur mengenai perbuatan tercela, haruslah dapat dijalankan sesuai dengan arah pencapaian yang dimaksud. Muatan makna perbuatan tercela harus dapat dijangkau oleh penegak hukum, dalam hal ini baik majelis pengawas maupun penegak hukum lainnya.

Perumusan ideal mengenai perbuatan tercela selaku salah satu dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara terhadap PPAT tentu tidak dapat dilepaskan dari upaya membandingkan

norma yang sama dalam peraturan lainnya. Pembandingan ini sejalan dengan apa tujuan diaturnya perbuatan tercela dalam peraturan perundang-undangan. Jabatan lain yang diwajibkan untuk tidak melakukan perbuatan tercela ialah diantaranya Presiden dan Wakil Presiden, Hakim, Jaksa dan lain-lain. Berikut makna perbuatan tercela pada sejumlah peraturan perundang-undangan yang juga berlaku bagi jabatan lain selain PPAT: (Saragih, 2013).

- a. Pasal 11 Ayat (1) huruf b UU Nomor 3 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, "melakukan perbuatan tercela" ialah bila hakim agung dikarenakan sikap, tindakan serta perbuatannya, baik di dalam maupun di luar pengadilan merendahkan martabat hakim agung.
- b. Pasal 13 Ayat (1) huruf e UU Nomor 16 Tahun 2004 tentang Kejaksaan Republik Indonesia, "perbuatan tercela" ialah sikap, tindakan serta perbuatan jaksa baik ketika bertugas maupun tak bertugas merendahkan martabat jaksa ataupun kejaksaan.
- c. Pasal 14 UU Nomor 14 Tahun 2002 tentang Pengadilan Pajak, melakukan perbuatan tercela ialah bila Hakim karena sikap, tindakan, serta perbuatannya baik di dalam maupun di luar Pengadilan Pajak merendahkan martabat Hakim.
- d. Pasal 52 huruf c UU Nomor 24 Tahun 2011 tentang Badan Penyelenggara Jaminan Sosial, melakukan perbuatan tercela ialah menjalankan perbuatan yang merendahkan martabat Dewan Pengawas dan Direksi.
- e. Pasal 19 Ayat (1) UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 19 ayat (1) huruf b UU Nomor 3 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 12 ayat (1) UU Nomor 14 Tahun 1985 tentang Mahkamah Agung, Pasal 18 huruf b UU Nomor 46 Tahun 2009 tentang Pengadilan Tindak Pidana Korupsi, melakukan perbuatan tercela ialah bila Hakim dikarenakan sikap, tindakan, serta perbuatannya baik di dalam maupun di luar Pengadilan merendahkan martabat Hakim.
- f. Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2002 tentang Penyiaran, Pasal 58 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pasal 21 UU Nomor 2 Tahun 2002 tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia, Pasal 69 UU Nomor 35 Tahun 2009 tentang Narkotika, Pasal 85 UU Nomor 39 Tahun 1999 tentang Hak Asasi Manusia, Pasal 29 ayat (2) UU Nomor 48 Tahun 2009 tentang Kekuasaan Kehakiman, Pasal 19 UU Nomor 37 Tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia, Pasal 38 huruf b UU Nomor 50 Tahun 2009 tentang Perubahan Kedua Atas UU Nomor 7 Tahun 1989 tentang Peradilan Agama, Pasal 20 UU Nomor 5 Tahun 1986 tentang

Peradilan Tata Usaha Negara, Pasal 21 UU Nomor 26 Tahun 2000 tentang Pengadilan Hak Asasi Manusia, Pasal 5 huruf c UU Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, Pasal 4-36-77-187 UU Nomor 27 Tahun 2009 tentang Majelis Permusyawaratan Rakyat, Dewan Perwakilan Rakyat, Dewan Perwakilan Daerah Dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, Pasal 23 UU Nomor 8 Tahun 2011 tentang Perubahan Atas UU Nomor 24 Tahun 2003 tentang Mahkamah Konstitusi, hanya memuat kata cukup jelas.

Berdasarkan perbandingan dengan beberapa peraturan perundang-undangan diatas, maka norma tentang perbuatan tercela dalam peraturan jabatan PPAT haruslah memuat makna dengan batasan yang jelas. Makna perbuatan tercela patutlah didasarkan pada norma yang hidup di masyarakat, terkecuali norma agama. Selain itu, diberlakukannya batasan perbuatan tercela sudah seharusnya hanya berfungsi terhadap PPAT dalam kondisi sedang menjalankan jabatannya. Di luar pelaksanaan jabatan, PPAT tidak terikat dengan peraturan jabatan PPAT. Sebab, dalam kehidupan sehari-hari, seorang PPAT juga berperan selaku subjek hukum individu (manusia) yang sudah terikat dengan norma dan hukum yang berlaku.

D. SIMPULAN

Secara normatif, tidak terdapat penjelasan mengenai batasan perbuatan tercela dalam PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 10 ayat (4) huruf g pada peraturan tersebut hanya menyatakan “cukup jelas”. Semestinya, norma hukum secara materiil haruslah dapat dijalankan secara formil. Berdasarkan analisis penulis dalam penelitian ini, pengaturan mengenai perbuatan tercela selaku salah satu dasar pemberian sanksi pemberhentian sementara terhadap PPAT sangat tepat, sebab dalam melaksanakan jabatannya, PPAT tidak lepas dari tanggungjawab secara moril untuk menjaga martabat profesinya.

Perumusan ideal mengenai peraturan perbuatan tercela haruslah berdasarkan pada norma yang berkembang dan hidup di masyarakat. Nilai-nilai Pancasila dan kebangsaan Indonesia harus diserap dan dijadikan pedoman batasan ruang lingkup “perbuatan tercela” yang dimaksud. Selain itu, norma mengenai perbuatan tercela sudah seharusnya mengikat PPAT hanya dalam kondisi pelaksanaan jabatan, tidak seterusnya mengikat PPAT dalam kehidupan pribadinya. Kepastian hukum yang ingin dicapai ialah dalam rangka memberikan perlindungan hukum bagi PPAT, bukan kemudian membatasi kebebasan seorang pejabat (PPAT) dalam kehidupannya selaku individu. Konsep ini sejalan dengan

kerangka negara hukum (memberikan kepastian hukum) dalam prinsip demokrasi (negara hukum yang demokratis).

DAFTAR PUSTAKA

- Alfarizy, S. (2016). Mengenal Pejabat Pembuat Akta Tanah. Retrieved from <https://shallmanalfarizy.com/2016/11/mengenal-pejabat-pembuat-akta-tanah-ppat>.
- Dwitama, A. K. (2018). *Penerapan Aturan Tentang Perbuatan Tercela Yang Berakibat Pada Pemberhentian Sementara Dari Jabatan Notaris*. Universitas Sriwijaya.
- Hamzah, A. (2003). *Pengantar Dalam Hukum Pidana Indonesia*. Jakarta: PT. Yarsif Watampone.
- Harsono, B. (2002). *Hukum Agraria Nasional, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah* (19th ed.). Jakarta: Djambatan.
- Hendra, B. (2016). Memaknai Perbuatan Tercela Sebagai Dasar Pemakzulan Presiden. Retrieved from <http://www.calonsh.com/2016/10/15/memaknai-perbuatan-tercela-sebagai-dasar-pemakzulan-presiden>.
- Koentjaraningrat. (1974). *Kebudayaan Mentalitet Dan Pembangunan*. Jakarta: PT. Gramedia.
- Mahfud, M. (2001). *Politik Hukum di Indonesia* (II). Jakarta: LP3ES.
- Marwan, J. &. (2009). *Kamus Hukum*. Surabaya: Reality Publisher.
- Marzuki, H. L. (2006). Kekuatan Mengikat Putusan Mahkamah Konstitusi Terhadap Undang-Undang. *Jurnal Legislasi*, Vol.3,((No.2)), P. 8.
- Muhammad, A. (2004). *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti.
- Nasional, D. P. (2012). *Kamus Besar Bahasa Indonesia* (4th ed.). Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Ngadino. (2019). *Ketentuan Umum Tata Cara Pembuatan Dan Pengisian Akta PPAT*. Semarang: UPT Penerbitan Universitas PGRI Semarang Press.
- Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Pendaftaran Tanah Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

- Putra, M. S. R. (2018). Analisis Yuridis Terhadap Pemberhentian Sementara Pejabat Pembuat Akta Tanah (Tinjauan Terhadap Pasal 10 ayat (4) Huruf G Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan. Universitas Brawijaya.
- Rahardjo, S. (1991). *Ilmu Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- Rato, D. (2010). *Filsafat Hukum: Mencari dan Memahami Hukum*. Yogyakarta: Laksbang Pressindo.
- Salim, H. (2016). *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Saragih, T. (2011). *Pemahaman Teori Dalam Ilmu Hukum*. Depok: 959 Publishing House.
- Saragih, T. (2013). Telaah Hermeneutika Pada Perbuatan Tercela. *Jurnal Konstitusi PKK FH Universitas Kanjuruhan Malang-MKRI*, Vol.2,(No.1)), p.11.
- Soehino. (2008). *Hukum Tata Negara Teknik Perundang-Undangan*. Yogyakarta: Liberty.
- Staatsblad* Tahun 1834 Nomor 27 Tentang Ordonansi Balik Nama Tentang Milik Mutlak Atas Barang
- Staatsblas* Tahun 1947 Nomor 52 Tentang Kewenangan Membuat Akta Balik Nama Tetap dan Pendaftaran Hipotek Atas Barang Tetap di Indonesia.
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.