



Bentuk Perlindungan Hukum PPAT Penerima Protokol sebagai Turut Tergugat dalam Sengketa Akta di Pengadilan

Alifia Jasmine¹ | Benny Djaja¹

1. Magister Kenotariatan, Universitas Tarumanagara

Correspondence address to:

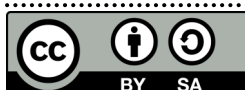
Alifia Jasmine, Magister Kenotariatan, Universitas Tarumanagara

Email address:

alifia.217232036@stu.untar.ac.id

Abstract. *This research examines the legal position and protection of Land Deed Officials (PPAT) receiving protocols in Indonesia's land law system. PPAT plays a vital role in creating and storing authentic land deeds. When a PPAT retires or passes away, the deed protocols must be transferred to a successor PPAT. However, in practice, PPAT receiving protocols often face legal disputes over deeds prepared by their predecessors, despite having no involvement in their creation. Using a normative juridical approach, this study analyzes relevant regulations and the case study of PN Medan Decision No. 254/Pdt.G/2023/PN Mdn. The findings reveal that the responsibility of PPAT receiving protocols should be purely administrative, limited to document storage rather than the substance of the deeds. Nevertheless, the lack of clear regulations creates legal uncertainty and leaves receiving PPAT vulnerable. Therefore, this study recommends enacting specific regulations to limit the liability of PPAT receiving protocols to administrative aspects only, along with establishing legal protection through professional organizations and related institutions to prevent injustice in handling legal disputes.*

Keywords: *administrative responsibility; legal protection; PPAT receiving protocols*



This article published by Fakultas Hukum, Universitas Warmadewa is open access under the term of the Creative Common, CC-BY-SA license

Pendahuluan

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) memegang peranan penting dalam menjamin keabsahan dan legalitas dokumen pertanahan melalui pembuatan akta autentik. Sebagai pejabat publik yang diangkat oleh negara, PPAT memiliki tanggung jawab menjalankan tugas sesuai ketentuan hukum yang berlaku, termasuk memahami maksud para pihak, dan memastikan prosedur hukum dalam pembuatan akta dipatuhi. Kewenangan PPAT mencakup pembuatan akta untuk perbuatan hukum tertentu, seperti jual beli, hibah, pembagian hak, pemberian hak tanggungan, dan sebagainya yang berkaitan dengan pertanahan dan rumah susun sebagaimana diamanatkan dalam PP 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disebut “PP Pendaftaran Tanah”). Akta yang dihasilkan PPAT berfungsi sebagai alat bukti sah dalam proses pendaftaran hak atas tanah dan rumah susun.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 yang mengubah PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT (selanjutnya disebut “Peraturan Jabatan PPAT”), PPAT tidak hanya bertugas membuat akta, tetapi juga berkewajiban menyimpan dokumen-dokumen yang disebut protokol PPAT. Protokol ini terdiri dari akta asli, buku daftar, dan dokumen lain yang harus dijaga kerahasiaan dan integritasnya. Dalam kondisi tertentu, seperti pensiun atau meninggal dunia, PPAT harus menyerahkan protokol kepada PPAT pengganti atau penerima protokol, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 hingga 29 Peraturan Jabatan PPAT. Proses ini meliputi pencatatan inventaris dan pelaporan kepada kantor pertanahan dalam kurun waktu tertentu, dan penyerahan kepada PPAT penerima protokol.

Namun, dalam praktiknya, posisi PPAT penerima protokol dapat menjadi rumit ketika protokol yang disimpan menjadi objek perkara hukum di pengadilan yang pada umumnya gugatan terhadap akta tersebut seringkali didasari dugaan cacat prosedural dalam proses pembuatan/penyusunan oleh PPAT yang membuat akta atau substansi dari akta tersebut. PPAT penerima protokol, meskipun tidak terlibat dalam pembuatan akta tersebut, kerap dijadikan pihak yang berperkara yaitu sebagai turut tergugat, hanya karena ia menyimpan protokol atau akta yang digugat tersebut. Hal ini menimbulkan persoalan hukum mengenai sejauh mana tanggung jawab PPAT penerima protokol atas akta yang dibuat oleh PPAT sebelumnya.

Situasi tersebut menunjukkan bahwa peralihan protokol berpotensi menimbulkan beban tanggung jawab yang tidak proporsional bagi PPAT penerima protokol. Mereka yang hanya bertugas menyimpan dokumen, justru dapat terseret dalam persoalan hukum akibat isi akta yang bukan hasil kerjanya. Kasus ini menimbulkan ketidakadilan, karena PPAT penerima protokol sering kali tidak memiliki informasi lengkap mengenai proses pembuatan akta yang mereka warisi.

Salah satu contoh konkret adalah perkara yang tercatat dalam Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 254/Pdt.G/2023/PN Mdn. Dalam perkara ini, H. Irwan Nasip, S.E menggugat Muhammad Zuhdi Arief, serta turut menggugat PPAT Yusrizal, S.H., sebagai pemegang protokol dari PPAT almarhum H. Marwansyah Nasution, S.H. Gugatan ini berawal dari transaksi jual beli tanah yang melibatkan beberapa akta, yang dibuat oleh PPAT sebelumnya. Setelah pembayaran melalui cek tidak dapat dicairkan, penggugat merasa dirugikan dan melayangkan gugatan, termasuk kepada PPAT penerima protokol, meskipun ia tidak terlibat langsung dalam transaksi atau pembuatan akta tersebut.

Penggugat menilai bahwa tindakan Tergugat dan Turut Tergugat—dalam hal ini PPAT pemegang protokol—dikarenakan terdapat tindakan PPAT yang membuat akta tersebut yang menyerahkan sertifikat tanah kepada tergugat tanpa persetujuan penggugat sebagai tindakan yang keliru. Atas dasar itu, penggugat meminta pembatalan seluruh akta, pengembalian dokumen tanah, serta ganti rugi. Dalam putusannya, majelis hakim menyatakan bahwa lima akta yang dibuat antara Penggugat dan Tergugat di hadapan Para Tergugat batal, tidak sah, dan tidak memiliki kekuatan hukum, serta menetapkan bahwa Penggugat adalah pemilik sah atas tiga bidang tanah yang menjadi objek sengketa. Majelis juga memerintahkan Tergugat dan Turut Tergugat, atau pihak lain

yang menyimpan, untuk mengembalikan dokumen tanah yang disimpan, mewajibkan mereka untuk menaati isi putusan, serta membayar biaya perkara secara tanggung renteng karena Penggugat berhasil membuktikan dalilnya. Namun, gugatan Penggugat terkait pelaksanaan putusan meskipun terdapat upaya hukum (*uitvoerbaar bij voorraad*) dan permintaan uang paksa (*dwangsom*) sebesar Rp1.000.000 per hari jika Tergugat lalai menjalankan putusan, ditolak oleh majelis tanpa disertai pertimbangan hukum yang rinci.

Dari putusan tersebut, PPAT penerima protokol yang menjadi turut tergugat dihukum untuk membayar biaya perkara dengan tergugat. Hal ini menunjukkan bahwa PPAT pemegang protokol rentan menjadi korban gugatan yang seharusnya tidak ditujukan kepadanya. Ia tidak memiliki peran dalam peristiwa hukum yang disengketakan, tetapi tetap diseret dalam proses peradilan karena statusnya sebagai pemegang protokol. Sayangnya, regulasi saat ini belum memberikan perlindungan hukum yang memadai bagi PPAT penerima protokol. Kekosongan hukum ini menimbulkan ketidakpastian dan membuat PPAT penerima protokol berada dalam posisi yang rentan. Pengadilan dalam memutuskan perkara kerap berpegang pada asas kepastian hukum, tanpa mempertimbangkan secara mendalam tanggung jawab aktual PPAT penerima protokol. Akibatnya, terdapat risiko bahwa PPAT dianggap turut bertanggung jawab atas cacat atau kesalahan dalam akta, meskipun tidak terlibat dalam proses pembuatannya.

Penelitian ini bertujuan untuk mengkaji posisi serta perlindungan hukum bagi PPAT penerima protokol dalam sistem hukum pertanahan di Indonesia, khususnya terkait risiko gugatan terhadap akta yang mereka simpan namun bukan merupakan tanggung jawab substansialnya. Adanya potensi kerugian hukum ini menunjukkan perlunya pengaturan yang lebih jelas guna melindungi PPAT penerima protokol dalam menjalankan tugasnya. Penelitian ini juga berperan penting dalam mengisi kekosongan hukum, memberikan kontribusi bagi pengembangan hukum kenotariatan, serta mendorong terbentuknya regulasi yang komprehensif untuk meningkatkan perlindungan dan kepercayaan terhadap profesi PPAT.

Metode

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis normatif atau hukum doktrinal, yakni metode yang menitikberatkan pada studi terhadap peraturan perundang-undangan dan doktrin hukum guna menjawab permasalahan yang telah dirumuskan (Soemitro, 1985). Pendekatan ini memungkinkan penulis untuk menelaah norma-norma hukum yang mengatur pelaksanaan tugas dan tanggung jawab PPAT penerima protokol. Dalam pelaksanaannya, penulis menggabungkan pendekatan konseptual dengan studi kasus, khususnya dengan menganalisis Putusan Pengadilan Negeri Medan Nomor 254/Pdt.G/2023/PN Mdn. Melalui teori tanggung jawab dan perlindungan hukum, penulis menganalisis posisi hukum PPAT penerima protokol sebagai turut tergugat dalam perkara perdata terkait akta yang disimpannya.

Penelitian ini bersifat deskriptif analitis, yang bertujuan menggambarkan dan menganalisis peraturan hukum positif, praktik pelaksanaan hukum, serta pandangan para ahli terkait dengan PPAT penerima protokol. Penulis melakukan studi kepustakaan dengan mengumpulkan berbagai bahan hukum, termasuk bahan hukum primer (seperti peraturan pemerintah dan putusan pengadilan), bahan hukum sekunder (buku, jurnal, dan hasil penelitian), serta bahan hukum tersier (kamus, ensiklopedia, dan media daring). Keseluruhan data tersebut dianalisis secara kualitatif dengan metode yuridis, tanpa melibatkan data kuantitatif, untuk memperoleh gambaran menyeluruh dan mendalam tentang permasalahan hukum yang diteliti, serta menyusun simpulan dan saran yang relevan berdasarkan asas dan teori hukum yang berlaku.

Hasil dan Pembahasan

Kedudukan dan Tanggung Jawab PPAT Penerima Protokol dalam Hukum Pertanahan Indonesia

Selayaknya profesi pada umumnya, PPAT tentu memiliki tugas dan tanggung jawab yang melekat padanya. PPAT memiliki tugas utama untuk membuat akta autentik atas perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dan satuan rumah susun, sebagaimana diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT. Selain bertanggung jawab dalam membuat akta, PPAT juga memiliki tanggung jawab terhadap penyimpanan akta-akta serta dokumen lainnya. Pasal 1 angka 5 Peraturan Jabatan PPAT memberikan definisi Protokol PPAT sebagai kumpulan dokumen yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT yang terdiri dari daftar akta, akta asli, warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya. Protokol ini berfungsi sebagai arsip autentik yang mendokumentasikan seluruh akta yang telah dibuat oleh PPAT selama masa jabatannya. Dalam pelaksanaan tugasnya, PPAT bertanggung jawab penuh atas pengelolaan dan penyimpanan protokol, yang mana harus dijaga dengan cermat demi menjamin keutuhan, keamanan, dan kerahasiaannya sebagai bagian dari administrasi hukum pertanahan (Mahardika & Rudy, 2023).

Ketika PPAT berhenti bertugas karena alasan tertentu seperti pensiun, meninggal dunia, atau diberhentikan, protokol wajib diserahkan kepada PPAT pengganti atau penerima protokol, disertai daftar inventaris dan dilaporkan kepada Kantor Pertanahan dalam waktu 30 hari. PPAT penerima protokol merupakan pejabat yang ditunjuk untuk mengambil alih dan mengelola protokol milik PPAT lain yang telah berhenti bertugas, baik karena pensiun, diberhentikan, maupun meninggal dunia. Penunjukan ini diatur dalam Peraturan Jabatan PPAT serta Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Jabatan PPAT, yang menyatakan bahwa protokol harus diserahkan kepada PPAT lain yang masih aktif di wilayah kerja yang sama, atau kepada Kantor Pertanahan apabila tidak terdapat PPAT yang dapat menerima. Tujuan dari penyerahan ini adalah untuk menjamin keamanan dokumen serta menjaga kesinambungan administrasi di bidang pertanahan.

Tanggung jawab utama PPAT penerima protokol meliputi penyimpanan, pemeliharaan, dan pengelolaan protokol yang telah dialihkan kepadanya. PPAT ini juga memiliki kewajiban untuk menyediakan akses terhadap dokumen dalam protokol apabila dibutuhkan untuk keperluan hukum atau administrasi, seperti dalam proses peralihan hak atas tanah (Yollanda, 2022). Oleh karena itu, PPAT penerima protokol harus mampu menjaga kerahasiaan informasi dan bekerja berdasarkan prinsip hukum serta etika profesi. Apabila protokol tidak diserahkan atau dikelola dengan semestinya, hal tersebut dapat menghambat layanan publik, khususnya dalam pengurusan hak-hak pertanahan. Namun demikian, hingga kini belum terdapat pengaturan yang secara spesifik menjelaskan prosedur teknis penyerahan protokol akta.

Sebagai mitra instansi Badan Pertanahan Nasional (BPN), penyerahan protokol PPAT tersebut juga menunjukkan pentingnya kesinambungan dan tanggung jawab hukum dalam pengelolaan dokumen pertanahan (Rokhmansyah & Octarina, 2022). PPAT penerima protokol—yakni PPAT yang menerima protokol dari PPAT sebelumnya—pada akhirnya turut menanggung risiko hukum akibat keberlanjutan pengelolaan dokumen. Peralihan protokol ini secara tidak langsung juga menyebabkan peralihan tanggung jawab hukum, sehingga diperlukan pemahaman serta regulasi yang lebih jelas untuk melindungi posisi hukum PPAT penerima protokol.

Melihat terjadinya gugatan terhadap akta yang disimpan PPAT penerima protokol meletakkan posisi PPAT penerima protokol sebagai turut tergugat dalam perkara tersebut sebagaimana terjadi dalam perkara di Pengadilan Negeri Medan No. 254/Pdt.G/2023/PN Mdn. Dalam gugatan perdata, dikenal istilah Penggugat (pihak yang merasa haknya dilanggar), Tergugat (pihak yang ditarik ke pengadilan karena diduga melanggar hak Penggugat), dan Turut Tergugat (pihak yang tidak menguasai objek sengketa tetapi diikutsertakan demi kelengkapan gugatan, meskipun tidak ikut menjalankan hukuman putusan hakim). Dalam praktiknya, perkataan Turut Tergugat dipergunakan bagi orang-orang yang tidak menguasai barang sengketa atau tidak berkewajiban untuk melakukan sesuatu, hanya demi lengkapnya suatu gugatan harus diikutsertakan. Sutantio dalam bukunya menyatakan bahwa posisi turut tergugat dalam petitum hanya sekedar dimohonkan agar tunduk dan taat terhadap putusan Hakim (Sutantio, Retnowulan, & Oeripkartawinata, 1995).

Dalam menjalankan tugasnya, PPAT memiliki tanggung jawab penuh terhadap pelaksanaan

kewenangan dan kewajiban yang melekat pada jabatannya. Tanggung jawab tersebut tidak hanya terbatas pada penyusunan akta autentik, tetapi juga mencakup penyimpanan protokol akta, yang terdiri dari dokumen asli, daftar akta, buku daftar, dan dokumen terkait lainnya. Protokol ini harus dijaga dengan baik karena memiliki nilai sebagai arsip hukum yang dapat dijadikan bukti di kemudian hari.

Secara umum, tanggung jawab dapat dipahami sebagai kewajiban seseorang untuk menanggung segala konsekuensi atas tindakan yang dilakukan, baik yang disengaja maupun tidak (Poerwadarminta, 1985). Dalam konteks profesional, tanggung jawab mencerminkan kesadaran individu terhadap akibat dari perilaku atau keputusan yang diambil, dan menjadi dasar utama dalam penilaian atas perilaku hukum seseorang. Menurut Hans Kelsen, tanggung jawab hukum mencerminkan situasi di mana seseorang harus menanggung sanksi akibat pelanggaran hukum yang dilakukannya (Kelsen, 2007). Kelsen membagi bentuk tanggung jawab ini menjadi empat jenis: pertama, tanggung jawab individual, yaitu ketika seseorang bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya sendiri; kedua, tanggung jawab kolektif, yaitu pertanggungjawaban atas perbuatan orang lain dalam suatu kelompok; ketiga, tanggung jawab karena kelalaian, yaitu saat seseorang lalai sehingga menyebabkan kerugian dan dianggap melanggar hukum; dan keempat, tanggung jawab mutlak, yaitu ketika seseorang tetap dianggap bertanggung jawab atas suatu pelanggaran meskipun perbuatan tersebut tidak disengaja atau tidak dapat diprediksi sebelumnya (Kelsen, Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien, 2007).

PPAT penerima protokol memiliki peran penting dalam menjaga kesinambungan administrasi pertanahan. Berhentinya status seorang Notaris ataupun PPAT tidak menyebabkan tanggung jawab atas akta yang pernah dibuat di hadapannya terhenti (Sudjono, 2024). Tanggung jawab yang diemban PPAT penerima protokol tidak hanya bersifat administratif, tetapi juga memiliki potensi tanggung jawab hukum apabila dokumen atau akta yang disimpannya menjadi objek sengketa. Dalam konteks ini, tanggung jawab PPAT penerima protokol dapat dianalisis menggunakan teori tanggung jawab hukum dari Hans Kelsen, yang menyatakan bahwa seseorang dapat dikenai sanksi hukum atas suatu perbuatan yang bertentangan dengan hukum, baik disengaja maupun tidak.

Dalam praktiknya, PPAT penerima protokol bisa saja digugat secara hukum karena menyimpan akta yang menjadi objek perkara, meskipun ia tidak terlibat langsung dalam pembuatan akta tersebut. Hal ini dapat dikaitkan dengan bentuk pertanggungjawaban kolektif menurut Kelsen, di mana seseorang dianggap bertanggung jawab atas tindakan hukum yang dilakukan oleh pihak lain dalam suatu jabatan atau kedudukan tertentu. Selain itu, apabila PPAT penerima protokol tidak melakukan pengecekan atau pencatatan dokumen dengan baik, dan hal tersebut mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, seperti tidak memberikan akses terhadap akta yang disimpannya kepada pihak yang berwenang, maka ia dapat dimintai pertanggungjawaban berdasarkan kelalaian (pertanggungjawaban karena kesalahan) sebagaimana dijelaskan dalam teori Kelsen.

Namun demikian, perlu dipahami bahwa PPAT penerima protokol hanya melaksanakan kewajiban administratif tanpa niat atau tindakan yang merugikan pihak lain secara langsung dalam pembuatan akta yang disengketakan. Jika ia tetap dimintai pertanggungjawaban, hal tersebut dapat dikaitkan dengan bentuk pertanggungjawaban mutlak, di mana individu tetap dibebani tanggung jawab hukum meskipun pelanggaran terjadi tanpa kesengajaan atau kemampuan untuk mencegahnya. Namun hal tersebut tidak dapat diterapkan/dilakukan dikarenakan tugas PPAT penerima protokol yang hanya terbatas pada kewajiban administratif dan hal tersebut tidak dapat mengalihkan tanggung jawab atas pembuatan akta dari PPAT yang menyerahkan protokol tersebut (Yusufa, Muhtarom, & Faried, 2023). Oleh karena itu, penting adanya pengaturan yang lebih jelas dan perlindungan hukum bagi PPAT penerima protokol agar mereka tidak menjadi pihak yang dirugikan atas perbuatan yang bukan menjadi tanggung jawab langsungnya.

Dalam pelaksanaan tugas jabatan sebagai PPAT maupun Notaris, dituntut adanya tanggung jawab profesional yang tinggi dalam memberikan layanan hukum kepada masyarakat. Komar

Kantaatmaja, sebagaimana dikutip oleh Shidarta, mengemukakan bahwa tanggung jawab profesional merupakan bentuk tanggung jawab hukum yang timbul dari pelaksanaan jasa suatu profesi (Shidarta, 2006). Tanggung jawab ini dapat muncul apabila seorang profesional tidak memenuhi kewajiban sebagaimana yang diperjanjikan dengan klien, atau lalai dalam menjalankan tugasnya sehingga mengakibatkan kerugian bagi pihak lain, yang dapat dikualifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Apabila dikaitkan dengan kedudukan PPAT penerima protokol, PPAT, maka tanggung jawab tersebut memiliki dimensi yang berbeda. Tugas dari PPAT penerima protokol bersifat administratif, yaitu meliputi penyimpanan dan pengelolaan arsip akta-akta yang telah dibuat oleh PPAT sebelumnya, tanpa turut campur dalam proses pembuatan akta tersebut. Sebagai penyimpan protokol, PPAT penerima protokol tidak memiliki hubungan hukum langsung dengan para pihak dalam akta yang disimpan. Oleh karena itu, tanggung jawab hukum yang melekat padanya bersifat terbatas, khususnya hanya dalam hal menjaga keamanan, kerahasiaan, dan keutuhan dokumen protokol tersebut. Meskipun demikian, keterlibatan PPAT penerima protokol dalam suatu perkara di mana terdapat gugatan terhadap akta yang disimpannya semata-mata bersifat administratif dan formal, serta tidak dimaksudkan untuk menilai tanggung jawabnya atas substansi akta yang disengketakan. PPAT penerima protokol tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas isi akta maupun akibat hukum dari akta yang dibuat oleh PPAT sebelumnya. Oleh karena itu, segala bentuk sanksi hukum, termasuk kewajiban membayar ganti rugi maupun biaya perkara sebagaimana tercantum dalam putusan pengadilan, tidak dapat dibebankan kepada PPAT penerima protokol.

Kedudukan ini sejalan dengan prinsip tanggung jawab hukum dengan pembatasan atau *limitation of liability* yang menyatakan bahwa seseorang hanya dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatan hukum yang berada dalam lingkup kewenangannya dan dilakukan oleh dirinya sendiri (Kristiyanti, 2014). PPAT penerima protokol tidak memiliki kewenangan maupun keterlibatan dalam proses penyusunan dan penandatanganan akta yang disengketakan. Keikutsertaan PPAT penerima protokol dalam proses peradilan hanya sebatas memberikan akses terhadap dokumen protokol yang relevan atau diminta untuk memberikan keterangan administratif semata. Meskipun tanggung jawabnya terbatas, PPAT penerima protokol tetap berkewajiban menjalankan tugasnya secara profesional dan cermat meskipun hingga saat ini belum terdapat ketentuan hukum yang secara eksplisit mengatur batas-batas tanggung jawab PPAT penerima protokol, khususnya dalam perkara hukum.

Dengan demikian, dapat disimpulkan bahwa tanggung jawab hukum PPAT penerima protokol bersifat terbatas pada aspek administratif, tanpa meliputi pertanggungjawaban atas substansi akta yang disengketakan maupun sanksi hukum yang timbul dari putusan pengadilan, termasuk pembayaran ganti rugi atau biaya perkara. Hal ini mencerminkan prinsip keadilan serta kepastian hukum dalam pelaksanaan tugas jabatan PPAT.

Perlindungan Hukum PPAT Penerima Protokol atas Gugatan Terhadap Akta yang Disimpannya

Hukum memiliki peran sentral dalam menciptakan tatanan masyarakat yang adil, tertib, dan harmonis. Mochtar Kusumaatmadja mendefinisikan hukum sebagai seperangkat asas dan kaidah yang mengatur hubungan antara manusia dalam masyarakat, termasuk lembaga dan proses dalam mewujudkan hukum itu sendiri (Kusumaatmadja, 2006). Sementara itu, Sudikno Mertokusumo menegaskan bahwa hukum merupakan norma umum yang bersifat normatif, artinya mengatur apa yang seharusnya dilakukan dan yang dilarang, serta bagaimana ketentuan hukum itu dipatuhi (Mertokusumo, 2019). Fungsi hukum tidak hanya sebagai alat pengatur masyarakat, tetapi juga sebagai instrumen pembangunan (Kusumaatmadja, Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional, 1986). Dalam hal ini, hukum memberikan pedoman mengenai tindakan yang diperbolehkan dan dilarang guna menciptakan keteraturan sosial. Melalui keberadaan norma hukum, individu mendapatkan kepastian dan perlindungan atas hak-haknya, serta jaminan akan keadilan melalui lembaga peradilan.

Perlindungan hukum dapat dibedakan menjadi dua bentuk, yaitu preventif dan represif. Perlindungan hukum yang bersifat preventif bertujuan mencegah terjadinya pelanggaran hukum atau sengketa dengan memberi ruang kepada masyarakat untuk menyuarakan keberatan sebelum suatu kebijakan ditetapkan. Sementara itu, perlindungan represif ditujukan untuk menyelesaikan sengketa yang telah terjadi melalui mekanisme peradilan. Kedua bentuk perlindungan ini mencerminkan peran negara dalam menjamin hak-hak warga negara dan mencegah penyalahgunaan kekuasaan.

Menurut Philipus M. Hadjon, perlindungan hukum harus dilihat sebagai upaya negara dalam memberikan pengayoman terhadap hak-hak asasi manusia yang dirugikan oleh tindakan sewenang-wenang (Hardjan, 1996). Hal ini mencakup perlindungan secara fisik dan psikis melalui perangkat hukum dan tindakan administratif yang proporsional. Pandangan ini diperkuat oleh Satjipto Rahardjo yang menekankan bahwa perlindungan hukum harus mampu memberi rasa aman agar masyarakat dapat menikmati hak-haknya tanpa ancaman (Hadjon, 2007). Sejalan dengan itu, Soerjono Soekanto menambahkan bahwa perlindungan hukum harus menyentuh aspek pemenuhan hak-hak korban, termasuk bantuan konkret seperti restitusi, kompensasi, layanan medis, hingga bantuan hukum (Soerjono, 1984).

PPAT memainkan peran penting dalam menjamin keabsahan perbuatan hukum terkait hak atas tanah. Sebagai pejabat umum, PPAT bertugas membuat akta autentik atas peristiwa hukum tertentu, dan dengan demikian memikul tanggung jawab profesional untuk memastikan bahwa setiap akta dibuat sesuai dengan hukum yang berlaku. Namun, dalam praktiknya, PPAT kerap menghadapi risiko hukum, seperti tuntutan hukum baik dalam bentuk gugatan perdata, pelaporan pidana, hingga sanksi administratif, meskipun mereka telah menjalankan tugas sesuai prosedur. Hal ini menimbulkan kekhawatiran atas perlindungan hukum yang layak bagi PPAT, terlebih ketika mereka dilibatkan sebagai turut tergugat dalam perkara yang tidak melibatkan kesalahan langsung.

Salah satu posisi yang rawan dalam konteks ini adalah PPAT penerima protokol. Meskipun peran mereka bersifat administratif, yaitu sekadar menyimpan arsip akta milik PPAT yang sudah pensiun, berhenti, atau meninggal dunia, dalam beberapa kasus mereka turut digugat dalam sengketa perdata terkait akta yang tidak mereka buat. Kondisi ini menimbulkan ketidakadilan, karena PPAT penerima protokol tidak memiliki keterlibatan dalam proses pembuatan akta tersebut dan tidak memiliki kewenangan mengubah atau membela substansi akta yang disengketakan.

Saat ini, belum dibentuk pengaturan baik dalam tingkat undang-undang hingga peraturan menteri yang mengatur mengenai tanggung jawab seorang PPAT penerima protokol. Oleh karena itu, perlindungan hukum bagi PPAT penerima protokol perlu segera diperkuat. Salah satu bentuk perlindungan yang ideal adalah pembentukan regulasi khusus yang mengatur secara jelas batasan tanggung jawab PPAT penerima protokol. Dalam peraturan tersebut harus ditegaskan bahwa PPAT penerima protokol tidak dapat dimintai pertanggungjawaban hukum atas isi dan akibat hukum dari akta yang dibuat oleh PPAT sebelumnya. Tanggung jawab mereka harus dibatasi pada aspek administratif, yaitu penyimpanan dan penyerahan arsip kepada pihak yang berwenang atau berkepentingan sesuai prosedur. Pembentukan regulasi ini sejalan dengan konsep perlindungan hukum secara preventif dimana nantinya keberadaan regulasi yang mengatur lebih rinci mengenai PPAT penerima protokol, khususnya terkait batasan tanggung jawab dalam melaksanakan tugasnya, dapat dijadikan sarana yang bertujuan untuk mencegah terjadinya pelanggaran hukum atau dengan kata lain memberikan batasan bagi PPAT penerima protokol dalam bertindak atau menjalankan tugas dan wewenangnya.

Selain pembentukan regulasi, peran aktif Majelis Pembina dan Pengawas PPAT (MPPP) juga sangat penting. MPPP merupakan lembaga yang berwenang untuk melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT. Dibentuk berdasarkan, kelembagaan MPPP terdiri dari 2 (dua) unsur, termasuk Kementerian-dalam hal ini Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kementerian ATR/BPN) dan Ikatan PPAT atau IPPAT. Keberadaan MPPP dalam menghadapi permasalahan yang dihadapi PPAT, harus diberdayakan tidak hanya sebagai pengawas

etika dan kinerja PPAT, tetapi juga sebagai pembimbing dan pelindung, terutama dalam menghadapi perkara hukum yang tidak proporsional, seperti PPAT penerima protokol dalam perkara gugatan terhadap akta yang disimpannya. Majelis Pembina dan Pengawas dapat berperan mengadvokasi PPAT penerima protokol yang menjadi turut tergugat agar mendapatkan pembelaan dan tidak dijatuhi sanksi hukum yang seharusnya tidak menjadi tanggung jawabnya.

Regulasi yang tepat tidak hanya memberikan kepastian hukum, tetapi juga meningkatkan keberanian PPAT dalam menjalankan tugasnya secara profesional. Kejelasan mengenai batas tanggung jawab juga akan meminimalisir pelibatan PPAT dalam perkara yang sebenarnya di luar kewenangannya. Di sisi lain, jika terbukti PPAT melakukan kesalahan atau pelanggaran hukum, tentu tetap dapat dimintai pertanggungjawaban sesuai dengan jenis pelanggarannya, baik dalam ranah perdata, pidana, maupun administratif.

Dengan demikian, bentuk perlindungan hukum yang tepat bagi PPAT penerima protokol mencakup beberapa aspek penting. Pertama, pembentukan peraturan yang secara eksplisit membatasi ruang tanggung jawab PPAT penerima protokol hanya sebatas administratif. Kedua, penguatan peran Majelis Pembina dan Pengawas untuk turut mengawasi dan memberikan pendampingan terhadap PPAT dalam menghadapi perkara hukum. Ketiga, penguatan organisasi profesi untuk memberikan bantuan hukum dan perlindungan profesi secara menyeluruh. Langkah-langkah ini akan menciptakan sistem perlindungan hukum yang komprehensif, sekaligus menjaga profesionalitas dan kenyamanan kerja bagi PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya. Tanpa jaminan perlindungan hukum yang memadai, PPAT akan terus menghadapi tekanan dan risiko hukum yang tidak proporsional, yang pada akhirnya dapat merusak kualitas pelayanan hukum dalam sistem pertanahan di Indonesia.

Simpulan

Kedudukan PPAT penerima protokol dalam hukum pertanahan Indonesia memiliki signifikansi yang sangat penting dalam menjaga kesinambungan administrasi pertanahan. Meskipun tugasnya bersifat administratif, yaitu menyimpan dan mengelola dokumen protokol PPAT sebelumnya, tanggung jawab tersebut tetap membawa potensi risiko hukum apabila akta yang disimpannya disengketakan di kemudian hari. Keterlibatan PPAT penerima protokol dalam suatu perkara hukum pada umumnya hanya bersifat formal sebagai turut tergugat demi melengkapi gugatan, tanpa turut bertanggung jawab atas substansi isi akta tersebut. Kekosongan hukum atau belum adanya regulasi yang secara eksplisit membatasi atau menjelaskan tanggung jawab hukum PPAT penerima protokol menciptakan ruang ketidakpastian hukum bagi PPAT penerima protokol, khususnya ketika mereka dihadapkan pada permintaan kehadiran di persidangan atau dicantumkan sebagai pihak dalam suatu gugatan, yang dapat merugikan pejabat tersebut.

Berdasarkan teori tanggung jawab hukum menurut Hans Kelsen, kedudukan PPAT penerima protokol lebih tepat dikategorikan sebagai tanggung jawab administratif, bukan perdata atau pidana, karena tidak adanya keterlibatan langsung dalam perbuatan hukum yang disengketakan. Oleh karena itu, penting untuk menegaskan bahwa PPAT penerima protokol tidak dapat dimintai tanggung jawab secara mutlak atas isi akta yang tidak dibuatnya. Dalam konteks ini, tanggung jawab PPAT penerima protokol semestinya dibatasi hanya pada aspek penyimpanan, pemeliharaan, dan penyediaan akses terhadap protokol sesuai prosedur hukum yang berlaku. Penegasan ini diperlukan untuk memberikan kepastian hukum serta perlindungan terhadap profesi PPAT penerima protokol yang menjalankan tugasnya secara administratif dan penuh tanggung jawab.

Setidaknya terdapat 2 (dua) saran yang Penulis ajukan berdasarkan hasil penelitian ini. Pertama, perlu adanya pembaruan regulasi yang secara khusus mengatur kedudukan dan tanggung jawab hukum PPAT penerima protokol, terutama dalam menghadapi perkara perdata yang melibatkan akta yang disimpannya. Regulasi ini harus menjelaskan bahwa tanggung jawab PPAT

penerima protokol terbatas pada kewajiban administratif dan tidak mencakup substansi akta yang disengketakan. Dengan demikian, perlindungan hukum dapat diberikan secara proporsional, dan PPAT penerima protokol tidak dibebani tanggung jawab hukum atas perbuatan yang bukan hasil tindakannya sendiri. Regulasi ini juga sebaiknya menetapkan prosedur teknis penyerahan protokol yang jelas, serta batas-batas wewenang akses terhadap dokumen protokol. Kedua, organisasi profesi serta instansi pembina seperti Kementerian ATR/BPN perlu disediakan mekanisme bantuan hukum atau pendampingan apabila PPAT penerima protokol ditarik sebagai turut tergugat dalam perkara perdata. Hal ini bertujuan untuk menjaga integritas profesi PPAT sekaligus memastikan bahwa PPAT penerima protokol dapat melaksanakan tugasnya dengan tenang dan profesional, tanpa rasa khawatir atas potensi risiko hukum yang tidak proporsional terhadap fungsi administratif yang dijalankannya.

Daftar Pustaka

- Hadjon, P. M. (2007). *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*. Surabaya: Peradaban.
- Hardijan, R. (1996). *Hukum Perjanjian Indonesia dan Common Law*. Jakarta: Pustaka Sinar Harapan.
- Kelsen, H. (2007). *Teori Hukum Murni Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif, diterjemahkan oleh Raisul Muttaqien*. Bantul: Nusamedia.
- Kelsen, H. (2007). *Teori Umum Hukum dan Negara: Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif sebagai Ilmu Hukum Deskriptif-Empirik, diterjemahkan oleh H. Somardi*. Jakarta: BEE Media Indonesia.
- Kristiyanti, C. T. (2014). *Hukum Perlindungan Konsumen*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Kusumaatmadja, M. (1986). *Fungsi dan Perkembangan Hukum Dalam Pembangunan Nasional*. Bandung: Binacipta.
- Kusumaatmadja, M. (2006). *Konsep-Konsep Hukum Dalam Pembangunan*. Bandung: Alumni.
- Mahardika, I. G., & Rudy, D. G. (2023). Kepastian Hukum Penyerahan Protokol PPAT Kepada Penerima Protokol. *Acta Comitas: Jurnal Hukum Kenotariatan*, 8(2), 252-263. doi:<https://doi.org/10.24843/AC.2023.v08.i02.p4>.
- Mertokusumo, S. (2019). *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Yogyakarta: Maha Karya Pustaka.
- Poerwadarminta, W. J. (1985). *Kamus Umum Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka.
- Rokhmansyah, F. M., & Octarina, N. F. (2022). Peran Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Tanah Sistem Lengkap. *Jurnal Justisia: Jurnal Ilmu Hukum, Perundang-Undangan dan Pranata Sosial*, 7(2), 516-536. doi:<http://dx.doi.org/10.22373/justisia.v7i2.15789>
- Shidarta. (2006). *Hukum Perlindungan Konsumen Indonesia, Edisi Revisi*. Jakarta: Gramedia Widayarsana Indonesia.
- Soemitro, R. H. (1985). *Metodologi Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Jakarta: Ghalia Indonesia.
- Soerjono, S. (1984). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: UII Press.
- Sudjono, I. (2024). *Protokol Notaris: Permasalahan Protokol Notaris Pensiun Tanpa Pemegang Protokol Terkait Akta Wasiat*. Bantul: PT Quantum Media Aksara.
- Sutantio, Retnowulan, & Oeripkartawinata, I. (1995). *Hukum Acara Perdata Dalam Teori dan Praktek*. Bandung: Mandar Maju.
- Yollanda, P. (2022). Pertanggungjawaban Pemegang Protokol Atas Pengeluaran Pertanggungjawaban Pemegang Protokol Atas Pengeluaran Salinan Akta Perjanjian Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Salinan Akta Perjanjian Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 1893K/Pdt/2018 Juncto P. *Indonesian Notary*, 4 (2), 951-971. Diambil kembali dari <https://scholarhub.ui.ac.id/notary/vol4/iss2/4>
- Yusufa, E. D., Muhtarom, M., & Faried, F. S. (2023). Pertanggungjawaban Pensiunan PPAT Terhadap Akta Jual Beli Yang Dibuatnya Dibatalkan Oleh Pengadilan (Studi Putusan Nomor 142/Pdt.G/2002/PN Skt). *Jurnal Berinding*, 1(2), 16-24. Diambil kembali dari <https://journal.uniba.ac.id/index.php/JB/article/view/781>