

- ADEN -

(ADEN) ADEN - Perpustakaan Universitas Airlangga

TESIS

**KEKUATAN HUKUM AKTA NOTARIS
DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH**



FILE
PERPUSATAAN
UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA

12/6/2006
10/10/2006

Oleh :

DEDY HARIJANTO, S.T., S.H.
NIM. 030310335 N

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

KEKUATAN HUKUM AKTA NOTARIS DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH

TESIS

**Diajukan Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan
Dalam Program Studi Kenotariatan
Pada Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya**

Oleh :

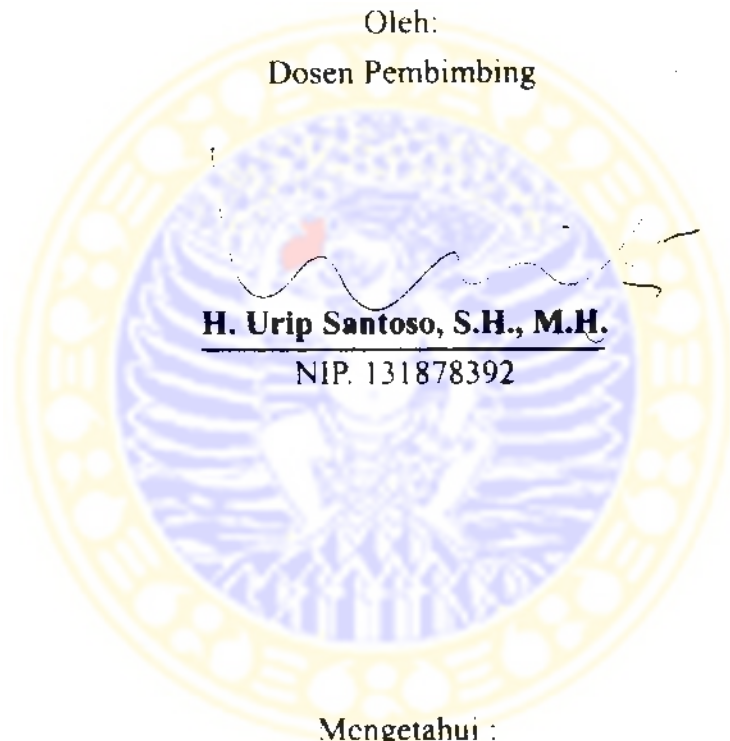
DEDY HARIJANTO, S.T., S.H.
NIM. 030310335 N

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2006**

Lembar Pengesahan

**Tesis ini telah disahkan
Pada tanggal 27 Januari 2006**

Oleh:
Dosen Pembimbing



H. Urip Santoso, S.H., M.H.

NIP. 131878392

Mengetahui :

**Ketua Program Studi Magister Kenotariatan
Fakultas Hukum Universitas Airlangga
Surabaya**

H. Machsoen Ali, S.H., MS.

NIP. 130355366

**Tesis ini telah diuji dan dipertahankan di hadapan Panitia Penguji
Pada Tanggal 27 Januari 2006**

PANITIA PENGUJI TESIS :

Ketua : Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

Anggota : 1. H. Urip Santoso, S.H., MH.

2. Sumardji, S.H., M.Hum.

KATA PENGANTAR

Pertama kali saya ungkapkan rasa puji syukur dan terima kasih saya kepada Allah SWT atas segala rahmat, berkah dan kasihnya sehingga dapat terselesaikanlah tesis tentang **“Kekuatan Hukum Akta Notaris dalam Proses Pendaftaran Tanah”**.

Penulis menyadari bahwa tesis ini dapat terselesaikan dengan dukungan, bantuan dan bimbingan berbagai pihak, karenanya dengan segala kerendahan hati penulis ingin mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak H. Machsoen Ali, S.H.,MS., selaku Dekan Penanggung Jawab Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Airlangga Surabaya.
2. Bapak H. Urip Santoso, S.H. MH., selaku Dosen Pembimbing sekaligus Dosen Penguji, yang dengan kesabarannya telah memberikan bimbingan dan masukan bagi penulis dalam penyusunan tesis, sehingga tesis ini dapat terwujud sebagaimana yang diharapkan.
3. Ibu Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS., selaku Ketua Panitia Penguji Tesis yang memberikan kesempatan pada penulis untuk mengikuti ujian tesis ini.
4. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., selaku Dosen Penguji yang memberikan berbagai masukan demi kesempurnaan tesis ini.
5. Ibu Enny Narwati, S.H. MH., selaku Dosen Wali yang memberi arahan dan masukan selama masa perkuliahan.
6. Kedua Orang tua saya yang selalu memberi perhatian, dan kasih sayangnya serta dukungan moril selama masa perkuliahan.

7. Istri dan adik saya yang setia mendampingi, dan untuk yang tercinta putraku Mohammad Devna Ahnaf Valendra yang membangkitkan semangat untuk segera menyelesaikan tesis ini.
8. Rekan seangkatan Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga 2003 khususnya rekan-rekan dikelas A yang selalu kompak dan saling membantu hingga terselesaikannya tesis ini.
9. Para Pengelola dan Pengurus bersama seluruh staf Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga.
10. Pihak-pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu persatu, terima kasih untuk setiap bantuan yang diberikan.

Pada akhirnya penulis mohon maaf apabila terdapat hal-hal yang kurang berkenan dalam penulisan tesis ini dan semoga dapat memberikan manfaat bagi semua pihak yang memerlukannya, terlebih lagi bagi perkembangan ilmu hukum khususnya di bidang kenotariatan.

Surabaya, 2 Februari 2006

Dedy Harijanto, S.T. S.H.

ABSTRAK

Peraturan Jabatan Notaris (PjN) di Indonesia yang telah berusia 150 tahun dalam perkembangannya memerlukan banyak perubahan sesuai dengan dinamika masyarakat pengguna jasa notaris serta dinamika berbagai peraturan perundang-undangan yang terkait dengan jabatan notaris.

Di negara-negara baik di Eropa maupun di Asia yang menganut sistem notariat latin (dimana negara Indonesia juga termasuk di dalamnya), peraturan-peraturan mengenai jabatan notaris ini telah banyak mengalami kemajuan dengan berbagai perubahannya.

Demikian pula dengan peraturan mengenai jabatan notaris di Indonesia, sebelum lahir peraturan perundang-undangan tentang jabatan notaris yang baru, peraturan mengenai jabatan notaris masih menggunakan peraturan produk jaman kolonial Belanda, hingga dirasa perlu untuk dilakukan perubahan. Hingga akhirnya pada tanggal 6 Oktober 2004 lahir suatu peraturan baru yang mengatur tentang jabatan notaris di Indonesia, yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN).

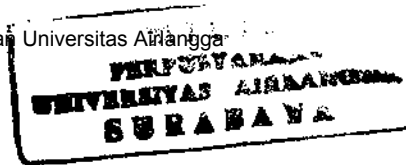
Di dalam UUJN ini terdapat beberapa penambahan peraturan yang sebelumnya tidak terdapat di dalam PjN salah satunya adalah diberikannya kewenangan baru kepada notaris berdasarkan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN yaitu untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.

Dalam implementasinya, Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN belum dapat berlaku sesuai dengan kehendak dan cita-cita pembuat undang-undang dan para notaris yang terkait langsung dengan UUJN, hal ini dikarenakan banyaknya penafsiran terhadap pasal ini oleh berbagai kalangan baik dari akademis maupun praktis menyangkut kewenangan baru yang dimiliki oleh notaris. Kewenangan baru yang dimiliki notaris ini dianggap bertentangan dengan peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan. Penulis di dalam tesis ini berusaha memberikan analisa terhadap konflik norma yang terjadi berdasarkan ilmu hukum, asas-asas hukum dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL.....	i
LEMBAR PENGESAHAN.....	iii
KATA PENGANTAR.....	v
ABSTRAK.....	vii
DAFTAR ISI.....	viii
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1. Latar Belakang	1
2. Rumusan Masalah	10
3. Tujuan	10
4. Manfaat.....	11
5. Kajian Pustaka	11
6. Metode Penelitian.....	23
7. Sistematika Penulisan.....	25
BAB II KEWENANGAN NOTARIS DI DALAM MEMBUAT AKTA PEMINDAHAN HAK PADA KEGIATAN PEMELIHARAAN DATA DI DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH.....	27
1. Kegiatan Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	27
2. Akta Otentik.....	37
3. Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia.....	41

4. Kekuatan Hukum Akta Pemindahan Hak yang berkaitan dengan tanah secara notariil	45
5. Kewenangan Notaris di dalam membuat Akta Pemindahan Hak pada kegiatan pemeliharaan data di dalam Proses Pendaftaran Tanah.....	53
BAB III KEWENANGAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN/KOTA DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DENGAN AKTA TANAH YANG DIBUAT SECARA NOTARIIL.....	
1. Pendaftaran Tanah di Indonesia.....	56
2. Badan Pertanahan Nasional sebelum Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95 Tahun 2000.....	59
3. Istilah dan Pengertian Badan Pertanahan Nasional sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95 Tahun 2000.....	67
4. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000.....	72
5. Pemindahan Hak	77
6. Kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dalam hubungannya dengan proses Pendaftaran Tanah dengan Akta Tanah yang dibuat secara notariil	78
BAB IV PENUTUP	82
1. Kesimpulan.....	82
2. Saran.....	83
DAFTAR BACAAN.....	x



BAB I

PENDAHULUAN

1. Latar Belakang

Kemajuan suatu bangsa di bidang-bidang tertentu seperti politik, ekonomi, hukum, teknologi, sosial, budaya dan bidang-bidang lainnya, harus diikuti dengan perkembangan suatu tata aturan atau hukum yang mengaturnya.

Pentingnya suatu aturan yang sejalan dengan perkembangan tersebut adalah untuk melindungi hak-hak dan kewajiban masyarakat serta untuk kepentingan negara itu sendiri.

Hal tersebut hendaknya dipahami dan dicermati dengan sikap dan tindakan yang cepat dan taktis oleh pihak legislatif, eksekutif maupun yudikatif, bisa saja Pemerintah melakukan perancangan dan pembentukan Undang-Undang baru, atau membentuk peraturan pelengkap yang dirasakan perlu guna menampung semua aspirasi yang dapat menjamin kepastian hukum. Sikap dan tindakan tersebut harus didasarkan pada jiwa yang arif dan bijak serta mengutamakan kepentingan rakyat bukan golongan, sehingga tidak menghambat pelaksanaan suatu Undang-Undang yang telah dibentuk. Jangan sampai pada akhirnya hanya karena suatu Undang-Undang tidak menguntungkan bagi golongan tertentu maka berakibat pada tidak berlangsungnya pelaksanaan Undang-Undang sebagaimana yang dicita-



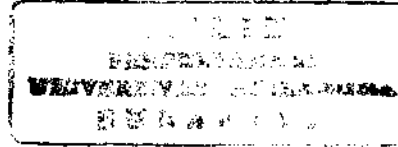
ditentukan oleh pembentuk Undang-Undang. Hal yang demikian tentunya akan membawa kerugian kepada berbagai pihak yang terkait dengan Undang-Undang tersebut.

Jika masalah-masalah seperti ini dibiarkan berlarut-larut maka akan berdampak pada timbulnya gelombang yang besar dalam stabilitas politik dan hukum di Negara Indonesia, yang nantinya akan berakibat pula pada sektor-sektor lain yang akan mempengaruhi pembangunan bangsa dan Negara di Indonesia.

Demikian pula, di dalam perancangan dan perencanaan suatu Undang-Undang, harus melalui mekanisme dan prosedur pengundangan suatu tata aturan yang tepat dan melibatkan semua pihak yang nantinya akan terkait dengan pelaksanaan Undang-Undang tersebut.

Perkembangan dinamika masyarakat telah memberikan dampak pada makin bervariasinya kebutuhan masyarakat, khususnya masyarakat pengguna jasa notaris (klien) dalam pembuatan akta otentik.

Terhitung sejak tanggal 06 Oktober 2004 telah terjadi perubahan yang fundamental dalam bidang kenotarian di Indonesia, karena sejak tanggal tersebut mulai diberlakukan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Pemberlakuan Undang-Undang ini telah mencabut berbagai macam peraturan perundang-undangan mengenai kenotarian di Indonesia (seperti tersebut didalam Pasal 91 UUJN), Khususnya Peraturan



Jabatan Notaris produk kolonial yang telah berusia kurang lebih 1,5 abad lamanya¹.

Adapun perubahan mendasar yang terdapat dalam UUJN diantaranya adalah ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f, yang berbunyi, "Notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan."

Dalam kerangka pemikiran yang sederhana, bunyi ketentuan diatas dapat ditafsirkan, bahwa profesi notaris mempunyai kewenangan untuk menuangkan segala bentuk perbuatan hukum ke dalam suatu akta otentik, tidak hanya mengenai perbuatan mengenai perjanjian pada umumnya, akan tetapi termasuk juga hal-hal yang berkaitan langsung dengan tanah.²

Di dalam pelaksanaan ketentuan yang terdapat dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN ini tidak dapat berjalan sesuai dengan cita-cita, hal ini dikarenakan oleh adanya perbedaan penafsiran terhadap Pasal tersebut, seperti beda pendapat yang terjadi di kalangan internal Pemerintah sendiri terhadap penafsiran Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, yaitu Abdul Gani Abdullah dalam pernyataannya;

bahwa seorang notaris tidak perlu lagi mengikuti ujian khusus untuk dapat diangkat menjadi PPAT, dikarenakan sudah inheren di dalam diri notaris, sehingga mengangkat notaris sama dengan mengangkat PPAT. UUJN mengesampingkan produk hukum lainnya dibawah Undang-Undang yang mengatur soal PPAT³

¹ Lembaga Kajian Profesi Notaris (LPKN), Korelasi Jabatan Notaris Dengan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, *Jurnal Renvoi*, No.1/25, Tahun 3, Jakarta, Juni 2005, h.35.

² Ibid

³ Hukumonline.com **Undang-Undang Jabatan Notaris : satu Undang-Undang, seribu lubang,**

Pernyataan diatas bertentangan dengan pernyataan yang disampaikan oleh Arie S. Hutagaiung⁴, sebagai berikut :

Notaris hanya bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, sepanjang oleh Undang-Undang yang yang lain tidak disyaratkan, wajib dibuat oleh PPAT. Jadi sekarang BPN sudah sepakat kalau ada notaris membuat akta itu tidak sebagai jabatan PPAT maka tidak akan dilakukan balik nama dan tidak akan dilakukan pembebanan Hak Tanggungan. Substansi UUJN tersebut bertentangan tiga Undang-Undang di bidang pertanahan. Ketiga Undang-Undang yang ditbarak oleh UUJN yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996. Kesalahan fatal ini karena pembuat UUJN tidak memahami Hukum Pertanahan.

Hal tersebut diperkuat dengan pernyataan langsung dari Kepala Badan Pertanahan Nasional (BPN) Joyo Winoto yang dengan tegas mengatakan bahwa BPN baru bisa melaksanakan pasal tersebut kalau presiden menginstruksikan kepadanya.⁵ Dalam hal ini Kepala BPN tampaknya belum sepenuhnya memahami seutuhnya tentang apa yang menjadi titik permasalahan. Padahal asas hukum berlaku jika ada sebuah ketentuan perundangan yang baru.

Penentangan terhadap pelaksanaan Pasal 15 ayat (2) huruf f juga disampaikan oleh Deputi II bidang Informasi Pertanahan, yaitu Chairul Bhasri⁶:

bahwa yang penting dan menjadi dasar hukum BPN adalah undang-undang publik, sedangkan UUJN sendiri adalah undang-undang perjanjian. Jelas kewenangannya sudah beda, sekarang kita bicara pasal 15 ayat 2f disitu memang membuat akta yang berkaitan dengan

Jakarta, 25 Oktober 2004

⁴ Arie S. Hutagalung dalam Pieter E. Latumenten, Kewenangan "Notaris" vs "PPAT", *Problematika Kenotariatan, Jurnal Renvoi*, Nomor 8.20, Tahun II, Jakarta, 03 Januari 2005, h.26.

⁵ Tulus Pujiono, Jangan Pisahkan PPAT dengan BPN, *Jurnal Renvoi*, Nomor 6/30, Tahun III, Jakarta, November Th.03/2005, h.8.

⁶ Ibid

pertanahan, bukan akta tanah. Dalam UUJN juga tidak ada perintah mendaftarkan, misalnya yang berkaitan dengan tanah yang didaftarkan itu tidak ada, dan itu memang tidak mungkin. UUJN adalah undang-undang perjanjian tidak mungkin memerintahkan kepada Peraturan Pemerintah. Jadi menurut beliau Pasal 15 ayat 2f terjadi salah penafsiran.

Tidak demikian dengan kalangan notaris yang menyambut gembira Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, salah satunya dikarenakan oleh adanya kewenangan baru untuk membuat sendiri akta yang berkaitan dengan pertanahan, sehingga dalam praktek pendaftaran peralihan hak atas tanah, notaris tidak perlu lagi membeli dan menunggu blanko dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) melalui Kantor Pos setempat.

Hasil penafsiran Pasal tersebut tampak pada hasil diskusi panel tentang Implementasi UUJN di Kelapa Gading, Jakarta pada tanggal 23 Juni 2005⁷ yaitu sebagai berikut:

Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Maksud dari undang-undang ini adalah notaris berwenang membuat akta Jual Beli tanah dan perbuatan hukum lain secara Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Penentangan terhadap Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tidak hanya datang dari kalangan Pemerintah khususnya BPN, tapi juga dari kalangan Pejabat Pembuat Akta Pertanahan (PPAT). Protes PPAT terhadap Pasal tersebut disebabkan 'pencaplokan' oleh notaris, sebagian lahan yang selama ini

⁷ Winanto Wiryomartani, Implementasi Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, *Jurnal Renvoi*, Nomor 6/30, Tahun III, Jakarta, November Th.03/2005, h.30.

digarap PPAT. Dalam proses pemindahan hak atas tanah tertentu seperti jual-beli yang menggunakan blanko Akta Jual Beli (AJB), pembebanan hak tanggungan yang menggunakan Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT), kuasa membebankan Hak Tanggungan yang menggunakan Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT), tukar menukar yang menggunakan Akta Tukar Menukar (ATM), pembagian hak bersama yang menggunakan Akta Pembagian Hak Bersama (APHB), PPAT-Notaris selalu diwajibkan menggunakan Blanko yang dikeluarkan oleh BPN untuk menuangkan perjanjian pemindahan hak tadi. Yang menjadi masalah adalah apabila blanko-blanko yang disediakan oleh kantor pos tersebut habis. Blanko AJB misalnya, karena habis Kantor Pos selaku distributor tunggal dari Blanko tersebut pernah mengeluarkan kebijakan, bahwa setiap PPAT hanya diberi jatah 10 (sepuluh) blanko, bahkan terlebih lagi blanko-blanko tersebut pernah mengalami kekosongan persediaan. Seperti yang disampaikan oleh Tulus Pujiono⁸ :

Masih hangat diingatan kita, tentang kasus hilangnya blanko Akta Jual Beli (AJB), beberapa waktu yang lalu. Dan sampai sekarang kasus ini belum ada solusi yaitu bagaimana mengatasi pengadaan AJB di kantor-kantor pos. Sementara institusi yang berkaitan dan bertanggung jawab atas hilangnya AJB ini, seperti Badan Pertanahan Nasional (BPN), PT. Pos Indonesia (Posindo), Perum Peruri, saling melempar tanggung jawab. Sedangkan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) yang notabene membawahi PPAT, seharusnya dapat mengatasi permasalahan ini, malahan tak mampu berbuat banyak, meskipun masalah ini telah dibicarakan dalam pra-kongres IPPAT di Surabaya, beberapa waktu yang lalu, demikian pula dengan ikut hilangnya blanko Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT) menghilang di pasaran, tepatnya di kantor pos yang berhak menjual akta ini. Sehingga

⁸ Tulus Pujiono, Blanko AJB menghilang, APHT-pun ikut-ikutan, *Jurnal Renvoi*, Nomor 02, Tahun I, Jakarta, Juli Th.I/2003, h.12.

dampaknya sangat mengganggu kinerja dan menyulitkan kerja para PPAT-notaris yang hendak mempergunakan akta ini. Harganya pun kalau ada di pasaran mencapai Rp 50.000,-, tidak sesuai yang tertera di akta tersebut, dan kelangkaan akta-akta ini dengan terpaksa membuat para Notaris_PPAT berburu ke wilayah yang lain, bahkan yang lebih aneh lagi blanko tersebut banyak dijual oleh pedagang kaki lima (yang menurut aturan jelas-jelas melanggar). Harganya pun sudah melambung tinggi.

Kelangkaan Blanko adalah fakta yang terjadi pada tahun 2003, apakah di tahun 2005 ini kelangkaan tersebut sudah dapat teratasi? ternyata tidak demikian halnya, seperti yang disampaikan oleh Tulus Pujiono⁹ :

Hilangnya blanko dari peredaran yang resmi era kepemimpinan Kepala Badan Pertanahan Juyo Winoto, yang telah menginjak tiga bulan, menghambat kinerja PPAT. Ada yang mengatakan ini adalah ujian kecil bagi kemauan politik Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menyelesaikan segudang permasalahan yang ada di lembaga yang dipimpinnya. Namun ada yang mengkaitkan hilangnya blanko dengan permainan beberapa gelintir oknum yang tidak bertanggung jawab demi keuntungan semu, diaias penderitaan orang mencari kepastian hukum. Sampai-sampai harganya tidak lagi sesuai dengan yang tertera dicover blanko, yakni Rp 17,5 ribu, sekarang harga menggelembung mencapai Rp 75-150 ribu.

Bagaimana Notaris-PPAT ini bisa menjalankan profesinya seandainya Blanko peralihan hak atas tanah habis, sedangkan saat itu terdapat banyak klien yang meminta untuk melakukan transaksi, apakah bisa digantikan dengan akta notariil? Mengingat, notaris adalah pejabat umum yang sekarang oleh undang-undang diberi kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah.

Seperti usaha yang pernah dilakukan oleh organisasi PPAT yaitu Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) yang mencoba mencari jalan tengah

⁹ Tulus Pujiono, PP IPPAT Serius Tangani Kelangkaan Blanko, *Jurnal Renvoi*, Nomor 06, Tahun III, Jakarta, November Th.03/2005, h.16.

pada persoalan tersebut, yaitu dengan mengusulkan agar diperbolehkannya PPAT untuk membuat akta sendiri Seperti kutipan yang diperoleh melalui situs AFEC/ANTARA¹⁰, sebagai berikut :

Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah(IPPAT) mengeluhkan ketentuan yang tidak memperbolehkan PPAT membuat akta sendiri, namun harus membeli akta yang dibuat oleh sebuah yayasan.

"Sekarang ini PPAT tidak bisa dan tidak boleh membuat akta PPAT,tapi harus membeli dari sebuah yayasan," kata Ketua Umum IPPAT Wawan Setiawan, usai bertemu dengan Presiden Megawati Soekarnoputri di Istana Wapres, Jakarta, Senin.Padahal, katanya, notaris dibenarkan untuk membuat akta notaris sendiri. "Notaris yang membuat akta notaris kan notaris. PPAT yang membuat akta PPAT harusnya juga PPAT. Namun PPAT hanya boleh mempergunakan blanko akte yang disiapkan sebuah yayasan melalui kantor pos. Yayasan setelah mencetak menjual melalui kantor pos," jelasnya.

Menurut Wawan, yayasan itu merupakan yayasan di suatu instansi, dan instansi tersebut mengharuskan PPAT mempergunakan blanko akta PPAT yang dicetak dan dijual oleh yayasan itu. Ia mengatakan, satu set blanko harganya Rp10.000, namun suatu ketika blanko tersebut habis sehingga ada yang berani membeli hingga Rp100.000 per set karena sangat diperlukan. "Tempo-tempo blanko sering langka," katanya. Wawan juga menjelaskan biaya pengurusan sertifikat yang harus dikeluarkan oleh PPAT dan masyarakat ternyata lebih besar dibanding dengan biaya resmi. Hal ini sangat disesalkan karena uang tersebut tidak masuk kas Negara. Ia pernah berbicara dengan Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengenai upaya pembenahan pengurusan surat-surat. "IPPAT berani menindak anggotanya yang melakukan penyimpangan asal BPN juga melakukan tindakan yang sama". Namun hal itu sulit dilakukan, sebab jika masyarakat tidak menambah biaya untuk mengurus surat maka surat itu akan lama diproses. "Dilematis buat kita dan masyarakat," katanya.

Apakah keterlambatan pendistribusian Blanko ini merupakan faktor kesengajaan dari Badan Pertanahan Nasional atau tidak, hal ini masih menjadi suatu pertanyaan bagi kalangan PPAT-notaris yang tidak pernah terjawab, karena setiap setelah terjadi keterlambatan hampir selalu terjadi

¹⁰ AFEC/ANTARA IPPAT keluhkan pembuatan blanko akte PPAT yayasan, Jakarta, 18 Februari 2004

kenaikan pada harga Blanko yang baru, padahal setelah keterlambatan tadi, masih dikeluarkan Blanko AJB yang lama tetapi dijual dengan harga yang baru, apakah hal ini tidak sama dengan penimbunan?

Namun, meski secara normatif kewenangan baru yang terdapat di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut sudah jelas dan serta merta dapat diimplementasikan, namun dalam praktiknya di lapangan ternyata tidak mudah untuk melakukannya.

Salah satu pengurus pusat INI, Sutjipto, mengatakan bahwa kewenangan baru tersebut harus dikomunikasikan terlebih dulu dengan pihak BPN, seperti dalam pernyataannya¹¹ :

"Saya kira ini harus dikomunikasikan dengan BPN. Menurut Abdul Gani, (pasal 15 ayat 2 huruf f, red) ini iya serta merta, cuma kan kita jangan sampai nanti secara administrasi ada penolakan di BPN. Karena di BPN dia sebagai pelaksana, dia harus *nunggu* instruksi dari pusat," kata Sutjipto kepada *hukumonline*.

Sejauh ini pihaknya belum mengkomunikasikan masalah tersebut dengan pihak BPN. Padahal, tanpa ada komunikasi yang serius dengan BPN, ia memandang bahwa pasal tersebut tidak dapat diimplementasikan di lapangan. Pasalnya, notaris bisa saja membuat akta terkait pertanahan, tapi setelah itu akta tersebut harus didaftarkan ke BPN. Di sinilah, menurutnya, ada kemungkinan BPN menolak untuk mencatatkan akta yang dibuat bukan oleh PPAT.

Reformasi besar dalam peraturan jabatan notaris di Indonesia, yang telah diundangkan di dalam UUJN ini meskipun mengundang pro dan kontra, tetapi kesemuanya itu merupakan masukan yang akan menyempurnakan suatu tata aturan tersebut di kemudian hari., hal tersebut merupakan suatu kemajuan

¹¹ , **Perlu 'Restu' BPN, Wewenang Notaris Buat Akta Pertanahan**, Jakarta 15 Oktober 2004

kenaikan pada harga Blanko yang baru, padahal setelah keterlambatan tadi, masih dikeluarkan Blanko AJB yang lama tetapi dijual dengan harga yang baru, apakah hal ini tidak sama dengan penimbunan?

Namun, meski secara normatif kewenangan baru yang terdapat di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut sudah jejas dan serta merta dapat diimplementasikan, namun dalam praktiknya di lapangan ternyata tidak mudah untuk melakukannya.

Salah satu pengurus pusat INI, Sutjipto, mengatakan bahwa kewenangan baru tersebut harus dikomunikasikan terlebih dulu dengan pihak BPN, seperti dalam pernyataannya¹¹ :

"Saya kira ini harus dikomunikasikan dengan BPN. Menurut Abdul Gani, (pasal 15 ayat 2 huruf f, red) ini iya serta merta, cuma kan kita jangan sampai nanti secara administrasi ada penolakan di BPN. Karena di BPN dia sebagai pelaksana, dia harus *nunggu* instruksi dari pusat," kata Sutjipto kepada *hukumonline*.

Sejauh ini pihaknya belum mengkomunikasikan masalah tersebut dengan pihak BPN. Padahal, tanpa ada komunikasi yang serius dengan BPN, ia memandang bahwa pasal tersebut tidak dapat diimplementasikan di lapangan. Pasalnya, notaris bisa saja membuat akta terkait pertanahan, tapi setelah itu akta tersebut harus didaftarkan ke BPN. Di sinilah, menurutnya, ada kemungkinan BPN menolak untuk mencatatkan akta yang dibuat bukan oleh PPAT.

Reformasi besar dalam peraturan jabatan notaris di Indonesia, yang telah diundangkan di dalam UUJN ini meskipun mengundang pro dan kontra, tetapi kesemuanya itu merupakan masukan yang akan menyempurnakan suatu tata aturan tersebut di kemudian hari., hal tersebut merupakan suatu kemajuan

¹¹ , Perlu 'Restu' BPN, Wewenang Notaris Buat Akta Pertanahan, Jakarta 15 Oktober 2004

di bidang kenotariatan, karena telah hampir berpuluh-puluh tahun undang-undang mengenai jabatan notaris di Indonesia ini tidak pernah mengalami pergantian, padahal Negara Indonesia telah semakin berkembang dan peraturan jabatan mengenai notaris di Negara-Negara lainpun telah mengalami perkembangan kearah kemajuan. Jadi sudah sewajarnya peraturan jabatan notaris di Indonesia ini juga dapat mengikuti perkembangan zaman.

2. Rumusan Masalah

1. ~~Bagaimanakah~~ *K*ewenangan notaris di dalam membuat akta pemindahan hak pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah.
2. ~~Bagaimanakah~~ *K*ewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di dalam hubungannya dengan proses pendaftaran tanah dengan akta tanah yang dibuat secara notariil *?*

3. Tujuan *untuk menganalisis.*

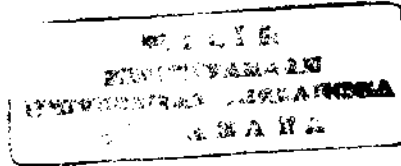
1. Untuk memperoleh kepastian hukum dibidang pelaksanaan pendaftaran Tanah. *untuk menganalisis.*
2. Dapat dilaksanakannya Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN sebagai salah satu pedoman untuk proses pendaftaran tanah, dengan demikian akta notaris dapat diterima sebagai akta otentik yang diakui oleh Badan Pertanahan Nasional.

3. Memberikan satu wacana yang bermanfaat untuk membantu menyelesaikan perbedaan penafsiran yang terdapat di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN.

4. Kajian Pustaka

Pada zaman sebelum proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia, yaitu pada zaman kolonial Belanda di Indonesia berlaku sistem hukum yang pluralistik, karena diberlakukannya hukum adat Indonesia dan hukum barat, dengan ketentuan bahwa bagi orang eropa berlaku hukum barat dan bagi orang Indonesia dan orang Timur Asing berlaku hukum adat. Sebagai akibatnya maka sebagaimana Hukum Perdata, Hukum Tanah pun pada saat itu bestruktur ganda atau dualistik, yaitu dengan berlakunya secara bersamaan perangkat peraturan-peraturan Hukum Tanah Adat, yang bersumber pada hukum adat yang tidak tertulis dan Hukum Tanah Barat, yang pokok-pokok ketentuannya terdapat dalam Buku II Burgelijk Wetboek (BW) yang merupakan hukum tertulis.

Dualisme dalam Hukum Tanah bukan disebabkan karena pemegang hak atas tanah berbeda Hukum Perdatanya, melainkan karena perbedaan hukum yang berlaku terhadap tanahnya. yaitu ada tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat dan tanah yang tunduk pada hukum barat. Tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria adat, antara lain adalah tanah ulayat, tanah milik (yasan), tanah



usaha, tanah gogolan; sedangkan tanah-tanah yang tunduk pada hukum agraria barat, antara lain adalah tanah *eigendomm* tanah *erfpacht*, tanah *postal*.¹²

Pada masa itu hukum agraria yang berlaku berdasarkan politik pertanahan kolonial dengan tujuan dan sendi-sendi dari pemerintah Belanda sehingga tidak menjamin kepastian hukum bagi rakyat Indonesia, yang kemudian dituangkan dalam *Agrarische Wet* 1870 (AW)¹³. Tujuan AW ini bukan untuk memberi kesejahteraan bagi rakyat pribumi tetapi memberikan dasar bagi berkembangnya perusahaan-perusahaan kebun besar swasta. Pada pelaksanaannya AW ini diatur lebih lanjut dalam berbagai peraturan dan keputusan, diantaranya yang dikenal dengan *Agrarisch Besluit* (AB). Dalam AB ini terdapat asas yang sangat penting bagi perkembangan dan pelaksanaan Hukum Tanah Administratif Hindia Belanda yaitu pada Pasal 1 yang dikenal dengan asas *Domein Verklaring*, yang mempunyai arti bahwa semua tanah yang pihak lain tidak dapat membuktikan sebagai hak *eigendommenya* adalah milik (*domein*) negara. Asas ini juga terdapat dalam Pasal 519 dan 520 BW, lalu dalam prakteknya asas ini digunakan sebagai landasan hukum dan pembuktian pemilikan.

Untuk peralihan hak atas tanah-tanah yang tunduk pada Hukum Barat, perpindahan/balik namanya harus melalui *overschrijving ambtenaar*. Jadi setelah jual beli dihadapan notaris atau badan lain (lurah/kepala desa untuk

¹² Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Penerbit Kanisius, cetakan kelima, Yogyakarta, 2001, h.49

¹³ *Ibid.*

orang Indonesia yang tidak tunduk pada Hukum Barat), beralihnya hak harus melalui *overschrijving ambtenaar*¹⁴

Setelah proklamasi kemerdekaan Republik Indonesia banyak permasalahan hukum yang harus dibenahi, termasuk masalah hukum di bidang pertanahan yang secara struktural pada waktu itu masih memberlakukan hukum Belanda berdasarkan asas konkordansi, tetapi dualisme hukum yang mengatur bidang pertanahan peninggalan pemerintah Belanda dinilai sangat tidak sesuai dengan cita-cita kesatuan dan persatuan bangsa. Timbulnya dan adanya dualisme hukum yang mengatur pertanahan adalah karena keberadaan penjajah dan politik hukum pemerintah jajahan untuk membawa hukumnya ke daerah jajahan untuk kepentingan golongannya, dengan membiarkan rakyat yang dijajah tetap dibawah hukumnya sendiri. Padahal tanah yang diatur berbagai perangkat hukum tersebut hakikat dan fisiknya tidak beda satu dengan yang lain. Maka jelaslah dualisme adalah sesuatu yang dibuat, bukan timbul dan berada karena alamiah. Oleh karena itu akan lebih masuk akal jika pengaturannya berbentuk hukum tunggal.

Bahwa dualisme hukum perlu dihapuskan, dicantumkan juga penegasannya dalam Lampiran Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Sementara (MPRS) nomor II/MPRS/1960 yang berbunyi : “....dualisme dalam Hukum Agraria yang kini masih berlaku harus segera diganti dengan Undang-Undang Pokok serta peraturan-peraturan agraria yang baru, yang bersifat nasional berdasarkan Pancasila, UUD 1945 khususnya Pasal 33 ...”

¹⁴ Opcit h.52.

Sampai akhirnya Pemerintah mengadakan unifikasi di bidang pertanahan dengan melahirkan Undang-Undang baru yaitu Undang-Undang No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), sejak tanggal 24 September 1960. Dengan diundangkannya UUPA tersebut, Pemerintah secara eksplisit telah meninggalkan filosofi hukum pertanahan Hindia Belanda yaitu dengan antara lain mencabut seluruh ketentuan-ketentuan tentang *domein verklaring* yang bertentangan dengan Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dengan tujuan¹⁵ :

- a. meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum Agraria Nasional yang akan merupakan alat untuk membawakan kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi negara dan rakyat tani, dalam rangka masyarakat yang adil dan makmur;
- b. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
- c. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

UUPA menciptakan Hukum Agraria Nasional berstruktur tunggal, dan berdasarkan atas Hukum Adat tentang tanah.

Hukum Tanah adalah bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tanah. Hak-hak penguasaan tanah yang diatur dalam hukum tanah nasional kita adalah hak bangsa, hak menguasai negara, hak ulayat masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, hak-hak atas tanah,

¹⁵ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia*, penerbit Arkola, cetakan pertama, Surabaya, Pebruari 2003, h.21

hak-hak jaminan atas tanah (hak tanggungan dan fidusia atas tanah) serta hak milik atas satuan rumah susun.¹⁶

Pendaftaran tanah dimulai dengan didirikannya kantor kadaster (S 1834 – 27) pada zaman pemerintahan Hindia Belanda, yang dahulu terpusat di beberapa kota dipusat-pusat perdagangan ataupun dimana masyarakat barat sudah berkembang.

Pendaftaran pada waktu itu yang kita kenal hanyalah pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tunduk kepada BW. Sungguhpun juga ada orang-orang bumiputera yang mempunyai hak-hak atas tanah yang berstatus hak-hak Barat, selain dari golongan Eropa dan golongan Timur Asing termasuk golongan Cina.

Sesuai dengan ketentuan perundangan yang ada maka jika seorang bumiputera yang memiliki tanah yang berstatus hak barat maka dianggap mereka telah menundukkan diri kepada hukum B.W. tersebut sebagai konsekuensi tanah-tanah ex Barat itu tunduk kepada BW..

Untuk golongan bumiputera tidak ada suatu hukum pendaftaran tanah yang bersifat uniform, sungguhpun ada secara sporadik kita ketemudian beberapa pendaftaran tanah yang sederhana dan belum sempurna.

Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) stelsel, yaitu stelsel negatif dan stelsel positif. Dalam stelsel positif, Pemerintah menjamin kebenaran data yang telah terdaftar dan untuk keperluan tersebut, pemerintah telah meneliti kebenaran dan sahnyanya tiap berkas yang diajukan untuk didaftarkan sebelum dimasukkan ke dalam daftar-daftar tanah sehingga subyek hak yang terdaftar sebagai pemegang

¹⁶ Budi Harsono, PPAT, Akta dan Permasalahannya, *Makalah Temu Ilmiah Mahasiswa Notariat SeIndonesia*, Candra Wilwatikta, Pandaan, Jawa Timur 25-26 Agustus 1989

hak atas tanah merupakan pemegang hak yang sah menurut hukum dan tidak bisa diganggu gugat dengan dasar atau alasan apapun. Segi negatif dalam stelsel ini adalah tertutup kemungkinan bagi pihak-pihak yang merasa sebagai pemegang hak yang sebenarnya untuk melakukan gugatan atau tuntutan terhadap segala sesuatu yang telah tercatat dalam sertipikat tersebut.

Sedangkan dalam stelsel negatif, pelaksanaan pencatatan dalam pembukuan suatu hak di dalam daftar buku tanah atas nama subyek hak, tidak mengakibatkan bahwa subyek hak yang seharusnya berhak atas tanah itu akan kehilangan haknya. Subyek hak yang merasa mempunyai hak atas tanah tersebut masih dapat mempertahankan haknya dengan cara melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya terdaftar dalam buku tanah. Segi negatif dalam pendaftaran ini dapat menimbulkan ketidakpastian hukum.

Ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah beserta penjelasannya menyatakan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA menggunakan stelsel negatif, pemerintah tidak menjamin sepenuhnya atas kebenaran data yang disajikan tetapi dari ketentuan-ketentuan mengenai prosedur pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan data yuridis serta penerbitan sertipikat dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tampak jelas adanya usaha untuk sejauh mungkin memperoleh dan menyajikan data yang benar oleh karena pendaftaran tanah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum.

Kepastian hukum dalam pendaftaran tanah mempunyai sasaran untuk mencapai perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Sebagai

landasan untuk pendaftaran tanah UUPA memberikan dasar-dasar yaitu pada Pasal 19 yang berbunyi “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Sehubungan dengan pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, baik mengenai subyek maupun obyeknya, maka pemerintah mengharuskan dilakukan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah tersebut.

17

Pengertian pendaftaran tanah terdapat pada Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi : pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Perkembangan peraturan-peraturan mengenai pertanahan dan proses pelaksanaan pendaftaran tanah berturut-turut dapat dilihat sebagai berikut :

- a. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA)
- b. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah

¹⁷ Ibid

- c. Undang-Undang No 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun
- d. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- e. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- f. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
- g. Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998.

Notaris oleh undang-undang diberi status sebagai pejabat umum/publik (*openbaar ambtenaar*) yang diberi kewenangan di bidang keperdataan, yakni melayani masyarakat dalam pembuatan akta atas suatu perjanjian, perbuatan dan penetapan yang oleh undang-undang atau oleh para pihak dikehendaki dituangkan dalam suatu akta otentik. Kewenangan yang dimiliki oleh notaris selaku pejabat umum bersumber dari undang-undang, untuk menjamin legalitas dari pelaksanaan kewenangan tersebut. Oleh karena itu apabila sebagian kewenangan pembuatan akta-akta otentik di bidang keperdataan diserahkan kepada pejabat lain, maka harus didasarkan pada undang-undang.

Keberadaan lembaga notariat sudah sangat tua, seiring dengan perkembangan interaksi antar manusia terutama di bidang perdagangan. Pada abad ketiga sebelum masehi di Mesir telah lahir lembaga notariat yang

berfungsi sebagai *marktmeester* yakni mengawasi masalah-masalah yang menyangkut pelbagai perjanjian dipasar-pasar (*markt*)¹⁸. Dimulai pada jaman Mesir kuno, terdapat para ahli menulis yang mempunyai pengetahuan mengenai hukum dengan memberikan bantuan kepada orang-orang yang tidak tahu hukum dalam membuat perjanjian dengan orang lain. Para ahli menulis ini disebut *scribae* yang uniknya sebagian dari mereka adalah para budak yang menaruh perhatian besar pada seni menulis, termasuk meletakkan perjanjian dan akta-akta dalam suatu penulisan.¹⁹

Seiring perkembangan ilmu pengetahuan maka keahlian menulis itu kemudian juga dimiliki oleh orang-orang merdeka, dan kedudukan mereka (para *scribae*) kemudian ditingkatkan menjadi suatu kelas tersendiri dan sangat terhormat dan mereka disebut sebagai *actuarii* atau *logographi* sampai akhirnya dikenal sebagai *notarii*. Kelembagaan notariat ini berkembang hingga ke Romawi dan di Kerajaan Romawi perkembangan lembaga notariat mengalami kemajuan pesat dan hal itu terus bertahan hingga abad ke-11. Lembaga notariat pada waktu itu dinamakan *latijnse notariaat*, yang kemudian meluas ke negara-negara Eropa lainnya, termasuk Perancis. Kemudian pada tahun 1270 Raja perancis, Lodewijk mengangkat dan menetapkan notaris sebagai pejabat (*ambtenaar*), selanjutnya pada tahun 1304 mengangkat seluruh notaris di seluruh negara sebagai *ambtenaar* dan menetapkan suatu peraturan perundang-undangan tentang notariat. Disamping segala produk hukum, Perancis juga menerapkan ketentuan-ketentuan mengenai lembaga

¹⁸ Komar Andasmita, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, 1983, Bandung, h. 1.

¹⁹ Muhammad Adam, *Asal-usul dan Sejarah Akta Notariat*, Sinar baru, 1985, Bandung, h.2.

kenotariatan dinegara-negara jajahannya termasuk negara Belanda. Hingga akhirnya Belanda merdeka dan menjajah Indonesia, maka segala produk hukum dan lembaga hukum yang berlaku di Belanda juga dibawa di Indonesia.

Berdasarkan asas konkordansi beberapa kodifikasi hukum yang berlaku di Belanda juga diberlakukan di Indonesia, salah satunya adalah *De Notariswet* yang menjadi Notaris Reglement (Peraturan Jabatan Notaris dalam staatsblad 1860 No.3).

Ketentuan mengenai Notaris selaku Pejabat Umum diatur secara umum di dalam peraturan perundang-undangan yaitu Pasal 1868 BW :

“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.”

Selain didalam BW tersebut telah diatur pula peraturan mengenai Notaris selaku Pejabat Umum secara khusus, yang dahulu dituangkan dalam peraturan tersendiri yaitu Peraturan Jabatan Notaris (Ordonansi Staatsblad 1860 nomor 3, 1 Juli 1860)²⁰, yaitu dalam bab I Pasal 1 disebutkan bahwa :

Notaris adalah Pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

²⁰ G.H.S Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris Erlangga*, Jakarta, 1996, h.31

Kedudukan dan fungsi Notaris dapat dijelaskan seperti dinyatakan oleh Andasasmita Komar²¹:

Menurut definisi tersebut ditegaskan bahwa notaris itu pejabat umum (openbare ambtenaar), ia bukan pegawai menurut Undang-Undang/peraturan-peraturan kepegawaian negeri, ia tidak menerima gaji, bukan bezoldgd staatsambt, tetapi menerima honorarium dari clienten-nya berdasarkan peraturan. Notaris itu adalah pejabat umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (BW).

Definisi (batasan) tersebut memang mengandung fungsi utama/pokok dari notaris (notariat), yaitu pembuatan akta-akta otentik yang harus dilakukan oleh atau dihadapan notaris, seperti akta-akta wasiat, perjanjian kawin (huwelijksvoorwaden), kuasa hipotik, pendirian perseroan terbatas, dan lain-lain.

Kedudukan hukum Notaris sebagai Pejabat Umum dapat dipahami dari aspek pengangkatan, pemberhentian dan kewenangannya. Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah (Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia) dengan kompetensi membuat akta otentik.²²

Sebelum tahun 1961 kewenangan untuk melakukan perjanjian-perjanjian pemindahan hak atas tanah dilakukan oleh Notaris.²³

Seiring dengan perkembangan zaman, Peraturan Jabatan Notaris ini telah mengalami revisi dan diundangkan menjadi UUJN (Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris), Bab I Pasal 1 ayat (1) UUJN menjelaskan mengenai Notaris sebagai Pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini.

²¹ Komar, Andasasmita dalam Irawan Soerodjo, **Kepastian Hukum Hak Atas Tanah Di Indonesia**, penerbit Arkola, cetakan pertama, Surabaya, Pebruari 2003. h.161

²² Sri Winarsi, **Pengaturan Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Umum**, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, *Yuridika*, Volume 17, No.2, Surabaya, Maret 2002, h.165

²³ Ibid. h.166

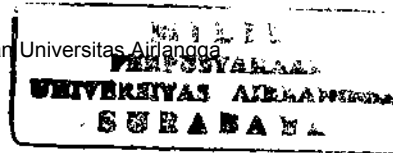
PPAT (Pejabat pembuat Akta Tanah) diatur didalam

Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun. Jadi Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut peraturan ini adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun.

Di dalam melakukan perbuatan hukum, setiap subyek hukum selalu memerlukan bukti dari perbuatannya, sehingga akibat hukum dari perbuatannya itu dapat dipertanggungjawabkan oleh semua pihak yang teriibat maupun terkait baik secara langsung maupun tidak langsung. Adapun pembuktian dengan alat bukti tertulis terdiri dari dua yaitu bukti tertulis otentik dan bukti tertulis dibawah tangan, dalam penulisan ini penulis membatasi dalam lingkup bukti tertulis yang otentik.

Akta otentik merupakan alat bukti yang sempurna untuk mendalilkan, meneguhkan hak seseorang bahkan membantah hak orang lain.²⁴ Selain pemahaman mengenai arti penting dari akta otentik, maka dalam hal ini notaris sebagai pejabat umum yang diberi wewenang berdasarkan Undang-

²⁴ pemantauperadilan.com Meissy. S/ Lisa. I, 19 Apr 2004, 15:54:20 WIB



Undang yang menyanggah jabatan itu sebagai jabatan kepercayaan, maka notaris merupakan pihak yang sangat berperan penting dalam upaya mewujudkan suatu akta otentik yang bermutu, artinya kekuatannya sebagai alat bukti yang sempurna diakui oleh hukum.

Akta otentik merupakan bukti yang cukup, juga disebut sebagai bukti yang sempurna. Kekuatan pembuktian sempurna ini berarti, bahwa isi akta tersebut oleh hakim dianggap benar, kecuali apabila diajukan bukti lawan yang kuat, hal mana berarti bahwa hakim harus mempercayai apa yang tertulis dalam akta tersebut, dengan perkataan lain yang termuat dalam akta itu harus dianggap benar, selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan.

5. Metode Penelitian

a. Pendekatan masalah

Penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum. maka pendekatan yang dilakukan dalam tesis ini adalah pendekatan perundang-undangan (statuta approach), pendekatan konsep (conceptual approach) dan pendekatan sejarah (hystorical approach).²⁵ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai akta otentik, mengenai Notaris selaku pejabat umum, mengenai kewenangan Notaris dan Pejabat pembuat Akta Tanah di bidang keperdataan. Dengan pendekatan ini diharapkan memperoleh

²⁵ Philipus M Hadjon, Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan filsafat), *Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif*, Kerjasama Lemlit dan FH Unair, Surabaya 11-12 Juni 1997, h.4

jawaban mengenai apa yang menjadi permasalahan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

b. Bahan Hukum

Bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan hukum primer merupakan peraturan perundang-undangan yang pernah dan masih berlaku, sedangkan bahan hukum sekunder berupa literatur, hasil penelitian, tulisan dan/atau pendapat para ahli hukum atau doktrin berupa makalah atau artikel dalam majalah ilmiah, jurnal, situs internet yang mengatur tentang notaris dan pertanahan

Pengumpulan Bahan Hukum baik primer dan sekunder yang diperoleh diinventarisasikan dan selanjutnya diidentifikasi agar dapat digunakan untuk menganalisa permasalahan yang dikaji, untuk melakukan inventarisasi dan identifikasi bahan hukum dalam penulisan tesis ini dilakukan dengan studi perpustakaan, baik yang mengacu pada peraturan perundang-undangan maupun buku-buku atau literature-literature yang kaitannya dengan obyek penelitian. Setelah bahan hukum terkumpul, selanjutnya dilakukan analisa kualitatif dan dideskripsikan.

d. Analisis Bahan Hukum

Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder dianalisa melalui metode kualitatif, yaitu menelaah secara sistematis peraturan perundang-undangan

yang ada dikaitkan dengan permasalahan penelitian sehingga akan diperoleh jawaban yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya.

6. Sistematika Penulisan

Penulisan Tesis ini disusun dalam 4 (empat) bab. Tiap bab terdiri atas beberapa sub bab dan tiap-tiap bab diuraikan dari permasalahan pokok yang dibahas sesuai judul bab yang bersangkutan, yaitu :

Bab I sebagai Pendahuluan, merupakan bagian yang mengungkap latar belakang munculnya permasalahan sehingga tepat jika sub babnya diawali dengan latar belakang yang diteruskan dengan perumusan masalah, tujuan, Kajian Pustaka, Metode Penelitian dan diakhiri dengan Sistematika Penulisan. Bab II berisi kajian untuk membahas tentang rumusan masalah yang pertama, sehingga di dalam bab ini dijelaskan tentang sejarah dan kegiatan pendaftaran tanah, akta otentik, pengaturan jabatan notaris di Indonesia dan kewenangan Notaris di dalam membuat akta pemindahan hak pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah. Bab III berisi kajian untuk membahas tentang rumusan masalah yang kedua maka dalam bab ini dijelaskan mengenai sejarah lembaga pendaftaran tanah di Indonesia, arti dari BPN menurut Keppres 95 Tahun 2000 apa saja yang menjadi kewenangan, tugas dan fungsi BPN.

Kemudian Bab IV merupakan penutup yang berisikan kesimpulan dan saran mengenai permasalahan dalam penulisan ini. Dalam kesimpulan diuraikan mengenai hasil pembahasan yang merupakan jawaban atas pokok

permasalahan. Sedangkan saran merupakan sedikit gagasan penulis dalam memecahkan akar permasalahan, yang dapat dijadikan sebagai sumbangan pemikiran.



BAB II

KEWENANGAN NOTARIS DI DALAM MEMBUAT AKTA PEMINDAHAN HAK PADA KEGIATAN PEMELIHARAAN DATA DI DALAM PROSES PENDAFTARAN TANAH

1. Kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia

Pendaftaran berasal dari kata cadastre (bahasa Belanda Kadaster) suatu istilah teknis untuk suatu record (rekaman), menunjukkan kepada luas, nilai, dan kepemilikan (atau lain-lain alas hak) terhadap suatu bidang tanah.

Kata ini berasal dari bahasa Latin “Capitastrum” yang berarti suatu register atau capita atau unit yang diperbuat untuk pajak tanah Romawi (Capitatio Terrens).

Dalam artian yang tegas Cadastre adalah record (rekaman daripada lahan-lahan, nilai daripada tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan).

Dengan demikian cadastre merupakan alat yang tepat yang memberikan uraian dan identifikasi dari lahan tersebut dan juga sebagai continuous recording (rekaman yang berkesinambungan) daripada hak atas tanah.

Cadastre yang modern biasa terjadi atas peta yang ukuran besar dan daftar-daftar yang berkaitan.²⁶

Pendaftaran tanah tersebut merupakan suatu upaya yang tangguh dalam administrasi kenegaraan, sehingga dapat juga dikatakan sebagai sebagian dari mekanisme pemerintahan. Dalam sejarah negeri Belanda, kadaster tersebut tidak

²⁶ A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah* pertama, Bandung, 1999. h.19

hanya sebagai alat untuk menentukan Hak Eigendom dan peniadaan suatu perselisihan perbatasan.²⁷

Kita membedakan antara pendaftaran suatu alas hak (title) dan perekaman (recording) dari suatu bukti. Pada pendaftaran suatu alas hak, negara menyediakan suatu rekaman umum (public record) daripada alas hak, dimana seorang akan berpegang padanya. Di lain pihak perekaman dari suatu akta, menyediakan suatu perekaman perbuatan hukum (deed of conveyance) dan lain upaya-upaya tanpa suatu jaminan akan alas hak tersebut, menyerahkan kepada pembeli dan orang lain yang berkepentingan untuk menilai upaya dari perekaman tersebut dan menyimpulkan sendiri konklusinya, atas akibatnya pada alas hak tersebut.

Chief Justice Stuart dari Minesoia berpendapat bahwa prinsip dasar dari sistem yang baru ini adalah pendaftaran alas hak dari tanah dengan suatu bukti daripadanya, berbeda dari sistem yang lama hanya pendaftaran saja.

Pendaftaran tersebut harus dapat diterima jika bukti-bukti atas haknya benar sehingga tidak perlu dibiarkan dan diserahkan pada pihak yang berkepentingan untuk menilai dan menetapkan sikapnya tersebut.

Pendaftaran tanah di Indonesia dikatakan menggunakan sistem Torrens, hanya tidak jelas dari negara mana kita meniru sistem tersebut, maksudnya apakah dari Australia, Amerika bagian Barat atau Filipina, India, Malaysia dan Singapura yang kesemuanya menggunakan sistem Torrens dalam pendaftaran tanah tersebut.

²⁷ Ibid

Sir Robert Richard Torrens seorang pejabat bea cukai terkesan sekali atas sistem pemilikan dan saham atas kapal sebagaimana yang diatur oleh English Merchant's Shipping Act. Ketika dia ditunjuk sebagai pejabat pendaftaran dari suatu badan pertanahan guna pembuatan akta peralihan, dia dihadapkan kepada masalah alas hak untuk tanah, atas keragu-raguan dan ketidakpastian, maka dia menerima pola-pola dari Merchant's Shipping Act dengan modifikasi untuk suatu undang-undang pendaftaran tanah.

Ketika dia menjadi anggota First Colonial Ministry dari propinsi South Australia, Torrens mengambil inisiatif untuk memperkenalkan pendaftaran tanah di Australia terkenal sebagai Real Property Act nomor 15 Tahun 1857-1858.

Sistem ini kemudian di dunia terkenal dengan sistem Torrens atau Torrens Sistem.

Cita dasar dari sistem tersebut, bahwa manakala seseorang mengklaim sebagai pemiliki fee simple baik karena undang-undang atau sebab lain harus mengajukan suatu permohonan agar lahan yang bersangkutan diletakkan atas namanya.

Permohonannya ini kemudian diteliti oleh Barister and Conveyancer yang terkenal sebagai examiner of title (pemeriksa alas kan), dan berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah disebut Panitia Tanah A/B, atau Panitia Ayudikasi oleh Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dari penelitian tersebut maka lahan tersebut akan diuji dan berkesimpulan²⁸:

- a. bahwa lahan yang dimohon didaftarkan tersebut baik dan jelas.
- b. bahwa atas permohonan tidak ada sengketa dalam pemilikan tersebut.

²⁸ Ibid, h.25

- c. bahwa atas permohonannya secara meyakinkan dapat diberikan.
- d. bahwa atas bukti dari alas hak tidak ada orang yang berprasangka dan berkeberatan terhadap kepemilikan pemohon.

Ada beberapa keuntungan dari sisten Torrens tersebut antara lain :

- a. Menetapkan biaya-biaya yang tidak dapat diduga sebelumnya.
- b. Meniadakan pemeriksaan yang berulang-ulang.
- c. Meniadakan kebanyakan rekaman.
- d. Secara tegas menyatakan dasar haknya.
- e. Melindungi terhadap kesulitan-kesulitan yang tidak tersebut dalam sertifikat.
- f. Meniadakan (hampir tak mungkin) pemalsuan.
 - a. (catatan: di Indonesia kita malahan mencatat sertifikat aspal)
 - g. tetap memelihara sistem tersebut tanpa menambahkan kepada taksasi yang menjengkelkan, oleh karena yang memperoleh kemanfaatan daripada sistem tersebut yang membayar biaya.
 - h. meniadakan alas hak pajak
 - i. dia memberikan suatu alas hak yang abadi, oleh karena Negara menjaminnya tanpa batas.
 - j. dan lain-lain.
- Di samping itu keuntungan dari sistem ini adalah :
 - a. mengganti kepastian daripada ketidakpastian.
 - b. shilling dan waktu penyelesaian dari bulanan menjadi harian
 - c. menjadi singkat dan jelas dari semula yang tidak jelas dan bertele-tele

Pendaftaran itu tentunya penting, apakah tanah itu didaftarkan untuk kepentingan perpajakan, maka dapat kita lihat contohnya ketika Raffles masuk Indonesia dan sampai perang dunia ke dua oleh Belanda masih dipergunakan, dengan adanya lembaga girik, petuk, letter C dan lain-lain; atukah pendaftaran itu untuk kepentingan penggunaan tanahnya sehingga mengembangkan pemanfaatan dari tanah tersebut, atukah hanya melulu untuk kepentingan pendaftaran tanah saja (rechtskadaster) seperti yang dianut semula oleh ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, sehingga pendaftaran itu hanya mempermasalahkan haknya apa dan siapa "pemilikny".

Dengan berlakunya Pajak Bumi dan Bangunan (PBB) sekarang maka diusahakan bahwa baik pendaftaran hak atas tanah maupun pendaftaran untuk

kepentingan perpajakan dikembangkan sungguhpun belum bersatu dalam satu atap, oleh karena masing-masing instansi berdiri sendiri, dalam pelaksanaannya seolah-olah pendaftaran tersebut masih menganut filosofi yang pernah ada pada adanya kantor kadaster di satu pihak dan kemudian pendaftaran perpajakan yang dibuat oleh Lembaga Tata Bumi (yang kemudian berkembang menjadi Jawatan Hasil Bumi dan sekarang menjadi kantor PBB) seperti yang telah disebutkan di atas, dengan diterbitkannya petuk, letter C maupun girik dan lain-lain (kesemuanya adalah surat penagihan pajak tanah).

Namun harus diakui jangkauan dari PBB tersebut sudah lebih luas lagi karena dapat mencakup tanah-tanah yang sama sekali belum bersertifikat atau yang sudah terdaftar.

Ada eksekusi lain dalam setiap terjadi penggusuran tanah yang diokupasi secara liar oleh orang lain, selalu dialihkan bahwa dia sudah membayar Iuran Pembangunan Daerah (Ipeda) atau PBB.

Disinilah letak keharusan kerjasama antara dua instansi yang melakukan pendaftaran tersebut yaitu dari Departemen Keuangan dan dari BPN tersebut. Dalam hal inilah kita lihat terpisahnya pendaftaran tersebut apalagi masalah nilai tanah tidak dipermasalahkan dan pemerintah menetapkan sendiri suatu plafond harga tanah di daerah-daerah tertentu, untuk penetapan ganti rugi ataupun perpajakan.²⁹

Pendaftaran yang kita kenal di Indonesia hanya pendaftaran untuk tanah, sedangkan pendaftaran untuk hak-hak dari Kehutanan ataupun Pertambangan

²⁹ Ibid. h.20

dilakukan sendiri oleh departemen yang bersangkutan dengan suatu surat keputusan tentang Hak Pengelolaan Hutan (HPH) atau HPHH atau KP.

Sebagai sudah dijelaskan di atas bahwa pendaftaran tanah di Indonesia diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, sebagaimana juga diatur oleh UUPA, namun khusus untuk Hak Milik (Pasal 23 UUPA), Hak Guna Usaha (Pasal 32 UUPA), dan Hak Guna Bangunan (Pasal 38 UUPA), sedangkan mengenai Hak Pakai diatur oleh Keputusan Menteri Agraria nomor SK VI/5/Ka tanggal 22 Januari 1962, yo.P.M.A. 1/1996, jo PMDN 6 Tahun 1972 dan PMDN 1 tahun 1977. Sekarang diatur oleh Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 dan Peraturan Pemerintah No. 41 Tahun 1996.

Sebagaimana pendaftaran dari hak-hak tanah yang dibebankan Hak Tanggungan seperti ditentukan untuk Hak Milik (Pasal 25 UUPA), untuk Hak Guna Usaha (Pasal 33 UUPA) dan Hak Guna Bangunan (Pasal 39 UUPA), dan khusus untuk bagian-bagian dari rumah susun di atas tanah Hak Pakai didaftarkan menurut ketentuan Undang-Undang No.16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun ataupun tanah-tanah Hak Guna Bangunan yang diberikan kepada kawasan industri seperti telah diatur oleh Keputusan Presiden No. 53 Tahun 1989. Pada umumnya tanah-tanah harus terdaftar pelaksanaan dan peralihan hak maupun pengikatan sebagai jaminan hak tanggungan yang dilakukan oleh PPAT di kecamatan mana tanah tersebut terdapat, kecuali untuk pengikatan peralihan hak untuk HGU dilakukan oleh PPAT khusus sebagaimana diatur oleh Peraturan Menteri Dalam Negeri (PMDN) 13/Depag/66 yaitu para pejabat di Lingkungan Direktorat Jenderal Agraria (sekarang deputi IV BPN).

Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 mencakup hak-hak yang tunduk kepada ex B.W. yang diatur dengan *overschrijvingsordonnantie* S 1834-27 maupun hak-hak adat yang di sebagian daerah di Indonesia sudah terdaftar yaitu di Yogyakarta, Surakarta dan di daerah-daerah *swapraja* di Sumatera Timur dan Riau serta hak-hak tanah yang diberikan sesudah berlakunya UUPA.

Semuanya diseragamkan, artinya tanah-tanah yang berasal dari Hukum Adat dikonversi menjadi hak-hak yang sepadan dengan UUPA seperti yang diatur oleh ketentuan Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1960 ataupun Peraturan Menteri Agraria No. 2 Tahun 1962 dan kemudian didaftarkan menurut ketentuan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961, dan kini dengan ketentuan Peraturan Pemerintah No.24 tahun 1997.

Konversi itu sendiri sebagai suatu alat untuk mengarahkan hak-hak lama yang berlaku sebelum UUPA kepada kepastian dan penyesuaian segera dari hak-hak tersebut, sehingga kelak hanya ada satu sistem hak atas tanah yang diatur oleh UUPA dan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.

Letter C sama dengan girik atau petuk, yang semula hanya sebagai surat tagihan pajak atau pajak bumi yang hanya terdapat di Pulau Jawa, sedangkan diluar pulau jawa tidak ada yang demikian. Dengan mengakui hak-hak yang belum dikonversi itu kembali untuk dapat sebagai jaminan hutang telah menimbulkan masalah baru, oleh karena bukti-bukti hak atas tanah adat itu tidak bisa didaftarkan di Kantor Pertanahan, dan sekaligus juga tidak dapat dilakukan eksekusi dengan *prefensi khusus*.

Pendaftaran tanah tersebut diatur didalam Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang diundangkan pada tanggal 8 Juli 1997 dan mulai berlaku mulai tanggal 8 Oktober 1997 yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961. Landasan bagi pelaksanaan tugas dan fungsi pendaftaran tanah sesungguhnya telah diletakkan jauh sebelum Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 yaitu dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan.

Pengertian pendaftaran tanah terdapat pada Pasal 1 butir (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi : pengumpulan, pengolahan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan azas sederhana, aman terjangkau, mutakhir dan terbuka, azas sederhana dalam pendaftaran tanah dimaksud agar ketentuan ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Azas terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan, khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Azas

mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan keseimbangan dalam pemeliharannya.³⁰

Secara garis besar rincian tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, yaitu³¹:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar, agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.
- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, termasuk Pemerintah, agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan jika mengenai perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.

Sehubungan dengan pemberian kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah, baik mengenai subyek maupun obyeknya, maka pemerintah mengharuskan dilakukan pengumuman mengenai hak-hak atas tanah tersebut.

Pelaksanaan pendaftaran tanah menurut Pasal 11 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 meliputi pendaftaran tanah untuk pertamakali dan untuk pemeliharaan data.. Pendaftaran tanah untuk pertama kali adalah kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997. Kegiatan pendaftaran untuk pertama kali adalah meliputi pendaftaran tanah secara sistematis dan secara sporadik.

³⁰ Ibid h.76

³¹ Irawan Soerodjo, Opcit. h.106

Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum didaftar di dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal. Sedangkan pendaftaran tanah untuk kegiatan pemeliharaan data adalah sehubungan dengan perubahan data yuridis dan/atau fisik dari obyek pendaftaran tanah, meliputi pendaftaran peralihan dan pembebanan hak, dan pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*regristration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961. Hal ini berarti yang didaftarkan bukan tanahnya melainkan hak atas tanahnya.

Stelsel yang dianut dalam pendaftaran tanah di Indonesia adalah stelsel negatif yang mengandung unsure positif karena akan menghasilkan surat-surat tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dinyatakan dalam UUPA. Dalam stelsel ini, pihak-pihak yang merasa mempunyai sesuatu hak dapat melakukan gugatan terhadap pihak-pihak yang namanya tercantum dalam sertifikat.

Yang menjadi obyek pendaftaran tanah menurut Pasal 9 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 meliputi :

- a. bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai;
- b. tanah Hak Pengelolaan;
- c. tanah wakaf;
- d. hak milik atas satuan rumah susun;
- e. hak tanggungan;
- f. tanah negara.

2. Akta otentik

Pada umumnya akta adalah suatu surat yang ditanda tangani, yang di dalamnya memuat keterangan tentang kejadian-kejadian atau hal-hal yang merupakan dasar dari sesuatu hak atau sesuatu perjanjian³², diantara macam-macamnya terdapat :

Akta-akta yang memuat keterangan tentang kejadian-kejadian :

- a. Akta Kelahiran (Pasal 71 BW),
- b. Akta Kematian (Pasal 4 BW),
- c. Akta Pengakuan Anak (Pasal 274 s/d 280 BW),
- d. Akta Kenal lahir (Pasal 72, 1891 BW),
- e. Akta Perdamaian (Pasal 130 A BW),

Sedangkan akta yang merupakan dasar dari sesuatu hak atau sesuatu perjanjian :

- a. Akta dibawah tangan yang berisi suatu perbuatan hukum tetapi tidak dibuat dihadapan pegawai umum (Pasal 1867,1880 BW)

³² Kejaksaan Agung Republik Indonesia, *Peristilahan Hukum dalam Praktek*, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1985, h.13.

- b. Akta Otentik yang dibuat dalam bentuk seperti yang ditentukan undang-undang oleh atau di hadapan pejabat yang berwenang (Pasal 1868 BW).

Lahirnya suatu akta otentik adalah jika dikehendaki demikian oleh para pihak dengan maksud untuk dijadikan sebagai alat bukti, atau oleh undang-undang ditentukan demikian dengan ancaman batal atau tidak punya kekuatan mengikat jika tidak dibuat dengan akta otentik. Pembuatan suatu akta otentik itu adalah merupakan pemuatan hukum para pihak (klien) karena dikehendaki bersama atau atas perintah undang-undang, jadi bukan merupakan perbuatan hukum dari notaris. Notaris hanya mengkonstantir pernyataan dan keterangan para pihak untuk selanjutnya dituangkan dalam aktanya agar mempunyai nilai otentisitas.

Akta otentik mempunyai kekuatan bukti formil dan materiil. Formilnya yaitu bahwa benar para pihak sudah menerangkan apa yang ditulis dalam akta itu. Materiilnya, bahwa apa yang diterangkan tadi adalah benar. Kekuatan pembuktian yang sempurna dari akta otentik yang bersifat akta partai itu hanya berlaku antara kedua belah pihak atau ahliwarisnya dan orang yang mendapat hak dari mereka. Terhadap pihak ketiga, akta otentik berkekuatan hanya sebagai bukti bebas, artinya penilaian diserahkan kepada kebijaksanaan Hakim.

Menurut Pasal 1870 BW bahwa akta otentik memberikan kepada para pihak dan ahli warisnya serta orang yang mendapat hak dari padanya suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat di dalamnya. Keberatan terhadap kebenaran atas akta yang dibuat oleh notaris harus dibuktikan oleh pihak yang mengajukan keberatan, sedangkan pihak yang memegang akta tidak wajib membuktikan kebenaran akta yang dipegangnya. Sedangkan Kekuatan hukum akta notaris

berdasarkan Pasal 1879 BW bersifat mutlak (absolut), menyeluruh (Volledig) dan memaksa (dwingend), dan hanya dapat diganggu gugat melalui prosedur yang dimaksud dalam bagian 5, title 2, buku I dari Reglement op de Burgelijke rechts Vordering atau peraturan khusus lainnya. (Erman Rajagukguk, 1983 : 53).³³

Selanjutnya, dalam hukum acara perdata, Akta Otentik diatur dalam Pasal 614 HIR, dimana disebutkan bahwa Akta Otentik adalah “surat yang diperbuat oleh atau dihadapan pegawai umum yang berkuasa akan membuatnya, mewujudkan bukti yang cukup bagi kedua belah pihak dan ahliwarisnya serta sekalian orang yang mendapat hak daripadanya, yaitu tentang segala hal, yang tersebut dalam surat itu dan juga tentang yang tercantum dalam surat itu sebagai pemberitahuan saja, tetapi yang tersebut kemudian itu hanya sekedar yang diberitahukan itu langsung berhubungan dengan pokok dalam akta itu”.

Bentuk akta otentik harus ditentukan oleh undang-undang artinya undang-undang menentukan bagaimana formulasi dari akta-akta yang dibuat oleh pejabat umum. Selama ini undang-undang yang mengatur tentang bentuk akta otentik hanya tertuang di dalam UUJN (dahulu diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris) yang di dalamnya memuat secara rinci bagaimana bentuk akta yang dibuat oleh notaris, kewajiban menyimpan minuta, kewajiban menerbitkan salinan, kutipan dan grosse, serta sanksi-sanksi yang dikenakan kepada notaris jika terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam pembuatan akta tersebut.

Berdasarkan pasal 28 Peraturan Jabatan Notaris, terdapat syarat dalam pembuatan akta yang disebut dengan *verlijden*. *Verlijden* ini mencakup pembacaan akta dan

³³ Irawan Soerodjo Opcit, h.45

penandatanganan akta seketika setelah akta tersebut dibacakan dihadapan semua pihak. Apabila *verlijden* ini tidak terpenuhi, maka otentisitas akta akan hilang dan akta yang bersangkutan bukan merupakan akta otentik melainkan akta bawah tangan.

Fungsi akta otentik itu cukup penting dan strategis bagi keabsahan suatu perbuatan hukum yang dituangkan dalam akta otentik tersebut, karena itu penataan dasar hukum dan kelembagaannya perlu mendapat perhatian kita semua. Bila suatu perbuatan hukum oleh Undang-undang diharuskan dibuat dengan akta otentik maka hal ini bersifat imperatif dalam arti akta otentik itu mempunyai bentuk sebagai **FORMALITAS CAUSA** artinya tindakan hukum itu baru sah jika dibuat dengan akta otentik dan mempunyai fungsi sebagai **PROBATIONIS CAUSA** artinya tindakan hukum itu tidak dapat dibuktikan dengan alat bukti lain selain dengan akta otentik.

Satu-satunya pasal undang-undang yang merupakan pilar bahwa akta otentik harus dibuat dihadapan Pejabat sesuai undang-undang adalah bersumber pada Pasal 1898 BW, yang berbunyi : “akta otentik adalah akta yang dalam bentuk dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang.

Sebuah akta dapat dikatakan sebagai akta otentik apabila telah memenuhi dua unsur, yaitu dibuat oleh pejabat yang berwenang dan dibuat sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

3. Peraturan Jabatan notaris di Indonesia

Lembaga Notariat mulai masuk di Indonesia pada permulaan abad ke-17 dengan beradanya “Oost Ind. Compagnie” di Indonesia.³⁴

Sejak masuknya notariat di Indonesia sampai tahun 1822 notariat ini hanya diatur oleh 2 buah reglemen yang agak terperinci, yakni dari tahun 1625 dan 1765. Reglemen-reglemen tersebut sering mengalami perubahan-perubahan seiring dengan bertambahnya kebutuhan. Tetapi perubahan-perubahan yang terjadi semata-mata hanya untuk kepentingan dari yang berkuasa dan bukan untuk kepentingan umum.

Selama pemerintahan antara (tussenbestuur) dari Inggris (1795-1811) peraturan-peraturan lama di bidang notariat yang berasal dari “Republiek der Vereenigde Nederlanden” tetap berlaku dan bahkan setelah berakhirnya kekuasaan Inggris di Indonesia, peraturan-peraturan lama tersebut tetap berlaku tanpa perubahan sampai dengan tahun 1822.

Dalam hubungan ini perlu diperhatikan, bahwa “Ventosewet” yang diberlakukan di negeri Belanda tidak pernah dinyatakan berlaku di Indonesia. Juga tidak sesudah restorasi dari negeri Belanda dalam tahun 1813, sehingga yang berlaku di Indonesia adalah peraturan-peraturan lama di bidang notariat yang berasal dari “Republiek der Vereenigde Nederlanden”.

Di dalam tahun 1822 (Stb. no. 11) dikeluarkan “Instructie voor de notarissen in Indonesia”, yang terdiri dari 34 pasal. Jika diperhatikan ketentuan-ketentuan dalam Instructie tersebut, ternyata tidak lain daripada suatu resume dari peraturan-

³⁴ G.H.S Lumban Tobing, Opcit, h.15.

peraturan yang ada sebelumnya. Di dalam penyusunan *Instructie* ini ternyata tidak ada ketentuan-ketentuan seperti yang terdapat dalam “*Ventosewet*”, sebagaimana yang dahulu berlaku di negeri Belanda. Satu-satunya pasal yang menyerupai ketentuan dalam “*Ventosewet*” adalah pasal 1 dari *Instructie* tersebut, yang mengatur secara hukum batas-batas tugas dan wewenang dari seorang notaris dan yang kiranya dipandang sebagai langkah pertama di dalam pelebagaan notaris di Indonesia, yang menyatakan, bahwa “Notaris adalah pegawai umum yang harus mengetahui seluruh perundang-undangan yang berlaku, yang dipanggil dan diangkat untuk membuat akta-akta dan kontrak-kontrak, dengan maksud untuk memberikan kepadanya kekuatan dan pengesahan, menetapkan dan memastikan tanggalnya, menyimpan asli atau minutanya dan mengeluarkan grossenya, demikian juga salinannya yang sah dan benar. Selama 38 tahun usianya, *Instructie* tersebut tidak banyak mengalami perubahan.

Pada tahun 1860 Pemerintah Belanda pada waktu itu telah tiba waktunya untuk sedapat mungkin menyesuaikan peraturan-peraturan mengenai jabatan notaris di Indonesia dengan yang berlaku di negeri Belanda dan karenanya sebagai pengganti dari peraturan-peraturan yang lama, diundangkanlah Peraturan Jabatan Notaris (PJN / *Notaris Reglement*) pada tanggal 11 Januari 1860 (Stb. no. 3) dan mulai berlaku pada tanggal 1 Juli 1860. Dengan diundangkannya “*Notaris Reglement*” ini, maka diletakkanlah dasar yang kuat bagi pelebagaan notariat di Indonesia.

Sebagaimana dahulu halnya dengan “*Notariswet*” yang berlaku di negeri Belanda, PJN yang berlaku di Indonesia pada waktu diundangkan dan juga

sesudahnya tidak mendapat sambutan yang baik, tidak hanya dari pihak yang berhubungan langsung dengan peraturan ini, akan tetapi juga dari pihak-pihak diluar notariat. Jika diperhatikan isi pasal-pasal dalam PJN terdiri dari 66 pasal, 39 pasal mengandung ketentuan-ketentuan hukuman, disamping banyak sanksi-sanksi untuk membayar penggantian biaya, ganti rugi dan bunga. Dari 39 pasal tersebut, 3 pasal mengenai hal-hal yang menyebabkan hilangnya jabatan (*ambtsverbeurte*), 5 pasal tentang pemecatan, 9 pasal tentang pemecatan sementara dan 22 pasal mengenai denda, seperti pendapat dari Mr L.A.P.T. Buijn (bekas Direktur van Justitie) dalam *Ind. Rijdschrift v.h. Recht*, bagian 18 fol.25 dst.³⁵

Babak baru dibidang kenotariatan adalah saat diundangkannya Undang-undang baru yaitu UUJN yang diundangkan dan diberlakukan pada tanggal 6 Oktober 2004, UUJN ini otomatis menggantikan PJN yang lama telah diatur dalam *Staatsblad 1860 No. 3* yang merupakan undang-undang Jabatan Notaris produk kolonial Hindia Belanda.

Keberadaan notaris di negara yang menganut sistem hukum kontinental sangat diperlukan, termasuk Indonesia. Masyarakat membutuhkan jasa notaris dalam pembuatan akta-akta sebagai alat bukti otentik bagi setiap perbuatan atau hubungan hukum yang oleh para pihak dikehendaki atau oleh undang-undang diharuskan dengan akta otentik.³⁶ Jadi fungsi utama notaris adalah mengatur secara tertulis dan otentik semua hubungan hukum dari para pihak yang meminta jasanya, baik atas kehendak para pihak atau ditentukan oleh undang-undang.

³⁵ Ibid

³⁶ Komar Andasmita, *Opcit*, h.4.

Sehingga fungsi notaris ini adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum perdata, bukan dalam bidang hukum publik.

Di dalam Pasal 1868 BW jo. Bab I pasal 1 ayat 1 UUJN No. 30 Tahun 2004 disebutkan tugas pokok dari notaris selaku pejabat umum adalah sebagai pejabat yang membuat akta otentik yang dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan, kewenangan notaries diatur dalam Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2004 yaitu,

- (1) Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.
- (2) Notaris berwenang pula
 - a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus.
 - b. membukukan surat-surat dibawah tangan dengan mendaftarkan dalam buku khusus,
 - c. membuat kopi dari asli surat-surat dibawah tangan berupa salinan yang membuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan,
 - d. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya,
 - e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta,
 - f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan,
 - g. membuat akta risalah lelang

Akta-akta yang dibuat oleh Notaris adalah :

Pendirian Perseroan Terbatas (PT), perubahan juga Risalah Rapat Umum Pemegang Saham, Pendirian Yayasan, Risalah Lelang, Pendirian Badan Usaha - Badan Usaha lainnya, Kuasa untuk Menjual, Perjanjian Sewa Menyewa, Perjanjian Ikatan Jual Beli, Perjanjian Jual Beli, Keterangan Hak Waris, Wasiat, Pendirian CV termasuk perubahannya, Pengakuan Utang, Perjanjian Kredit dan

Pemberian Hak Tanggungan, Perjanjian Kerjasama, Kontrak Kerja, dan segala bentuk perjanjian yang tidak dikecualikan kepada pejabat lain

4. Kekuatan hukum akta pemindaahan hak yang berkaitan dengan tanah secara notariil.

Norma adalah suatu ukuran yang harus dipatuhi oleh seseorang dalam hubungan dengan sesamanya ataupun dengan lingkungannya.

Dalam perkembangannya, norma diartikan sebagai suatu ukuran atau patokan bagi seseorang dalam bertindak atau bertingkah laku dalam masyarakat. Jadi inti suatu norma adalah segala aturan yang harus dipatuhi.

Norma hukum suatu Negara bersifat mutlak, dalam arti bahwa setiap norma hukum Negara berlaku bagi seluruh masyarakat yang berada di Negara tersebut.

Norma hukum dapat dibentuk secara tertulis maupun tidak tertulis oleh lembaga-lembaga yang berwenang membentuknya, sedangkan norma-norma moral, adat agama dan lainnya merupakan norma tidak tertulis yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat dari kebiasaan-kebiasaan yang ada yang terjadi mengenai sesuatu yang baik dan buruk yang berulang kali terjadi, sehingga ini selalu sesuai dengan rasa keadilan dalam masyarakat tersebut, berbeda dengan norma-norma hukum Negara yang terkadang tidak selalu sesuai dengan rasa keadilan/pendapat masyarakat.

- Hans Kelsen mengatakan bahwa hukum termasuk dalam sistem norma yang dinamik (*nomodynamics*) karena hukum itu selalu dibentuk dan dihapus oleh lembaga-lembaga atau otoritas-otoritas yang berwenang yang membentuknya, sehingga dalam hal ini tidak kita lihat dari segi isi norma tersebut, tetapi dari segi

berlakunya atau pembentukannya. Hukum itu adalah sah (*valid*) apabila dibuat oleh lembaga atau otoritas yang berwenang membentuknya dan berdasarkan norma yang lebih tinggi sehingga dalam hal ini norma yang lebih rendah (*inferior*) dapat dibentuk oleh norma yang lebih tinggi (*superior*).

Hans Kelsen juga mengemukakan teorinya mengenai jenjang norma hukum yaitu *Stufentheorie*, suatu norma hukum itu berlaku, berdasar dan bersumber pada norma hukum di atasnya, norma hukum yang berada di atasnya berlaku, berdasar dan bersumber pada norma hukum yang di atasnya lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu norma hukum yang menjadi dasar dari semua norma hukum yang dibawahnya yaitu norma dasar (*Grundnorm*), sehingga norma hukum itu dapat dikatakan berjenjang-berjenjang dan berlapis-lapis membentuk suatu hierarki, hal tersebut diatas sesuai dengan dinamika norma hukum yang vertical.

Selain dinamika yang vertikal suatu norma juga berdinamika horizontal, yang artinya dinamika norma ini tidak membentuk suatu norma hukum yang baru tetapi norma itu bergerak kesamping karena adanya suatu analogi.

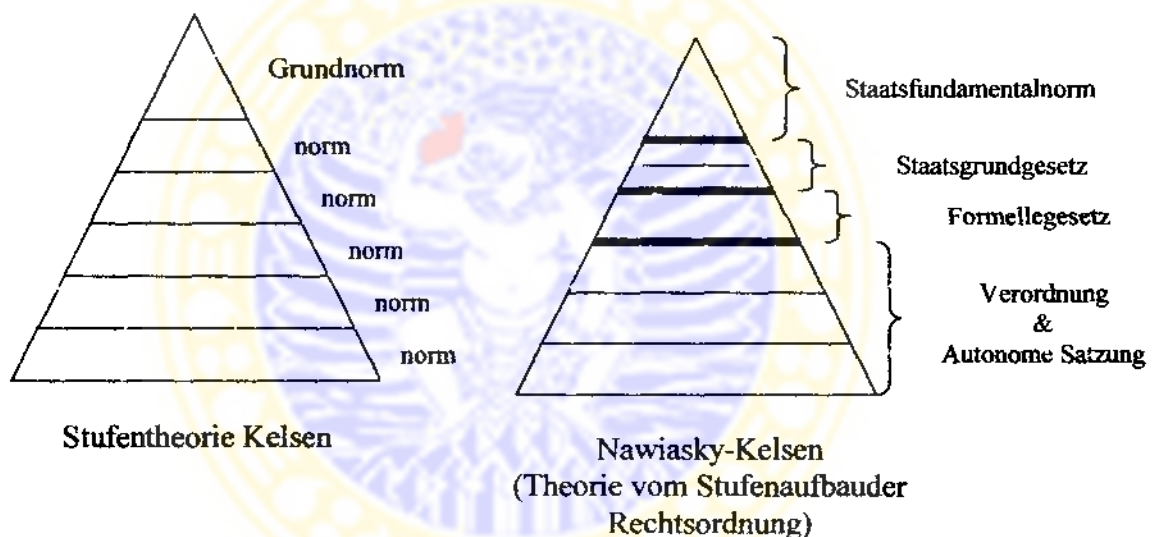
Hans Nawiasky, salah seorang murid dari Hans Kelsen, mengembangkan teori gurunya tentang *stufentheori kelsen*, ia berpendapat bahwa selain norma itu berlapis-lapis dan berjenjang-berjenjang, norma hukum dari suatu Negara itu juga berkelompok-kelompok. Hans Nawiasky mengelompokkan norma-norma hukum dalam suatu Negara menjadi empat kelompok besar yang terdiri atas:

- a. Kelompok I : *Staatfundamentalnorm* (Norma Fundamental Negara)
- b. Kelompok II : *Staatsgrundgesetz* (Aturan dasar/Pokok Negara)
- c. Kelompok III : *Formell Gesetz* (Undang-undang formal)

d. Kelompok IV : *Verordnung & Autunome Satzung* (Aturan Pelaksana & Aturan otonom).

Kelompok-kelompok norma hukum tersebut hampir selalu ada dalam tata susunan norma hukum setiap Negara walaupun mempunyai istilah yang berbeda-beda ataupun jumlah norma hukum yang berbeda dalam tiap kelompoknya.

Tata susunan norma hukum Negara, menurut Hans Kelsen, Hans Nawiasky berturut-turut adalah digambarkan sebagai berikut “:



Di Indonesia juga menganut adanya suatu sistem norma hukum yang berlapis-lapis dan berjenjang-jenjang, dimana suatu norma itu berlaku, bersumber, dan berdasar pada norma yang lebih tinggi dan diakui pula adanya norma tertinggi yang menjadi dasar dan sumber bagi norma-norma dibawahnya seperti Teori Hans Kelsen dan Hans Nawiasky. Berdasarkan asas hukum *Lex superiori derogat lex inferiori*, maka ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah, hal tersebut seperti tertuang di dalam Ketetapan Majelis

Permusyawaratan Rakyat Sementara yaitu Tap MPKS No. XX/MPRS/1966 tentang Memorandum DPRGR mengenai *Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia dan Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*, menentukan diantaranya mengenai Sumber Tertib Hukum Republik Indonesia yaitu Pancasila yang dirumuskan sebagai sumber dari segala sumber Hukum, dan mengenai *Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia*. Dalam Tap MPRS tersebut diuraikan lebih lanjut dalam Lampiran I bahwa perwujudan sumber dari segala sumber hukum Republik Indonesia adalah :

- a. Proklamasi Kemerdekaan 17 Agustus 1945
- b. Dekrit 5 Juli 1959
- c. Undang-Undang Proklamasi
- d. Surat perintah 11 Maret 1966

Sedangkan dalam Lampiran II tentang Tata Urutan Peraturan Perundangan Republik Indonesia menurut Undang-Undang 1945 dalam huruf A disebutkan sebagai berikut :

1. Bentuk-bentuk Peraturan Perundangan Republik Indonesia Menurut Undang-Undang Dasar 1945 adalah sebagai berikut :
 - a. Undang-Undang Dasar Republik Indonesia 1945,
 - b. Ketetapan MPR,
 - c. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang,
 - d. Peraturan Pemerintah,
 - e. Keputusan Presiden, dan
2. Peraturan-peraturan Pelaksanaan lainnya seperti :

- a. Peraturan Menteri
 - b. Instruksi Menteri
 - c. Dan lain-lainnya
3. Sesuai dengan sistem konstitusi seperti yang dijelaskan dalam penjelasan autentik Undang-Undang Dasar Republik Indonesia adalah bentuk peraturan perundangan yang tertinggi, yang menjadi dasar dan sumber bagi semua peraturan-peraturan bawahan dalam negara.

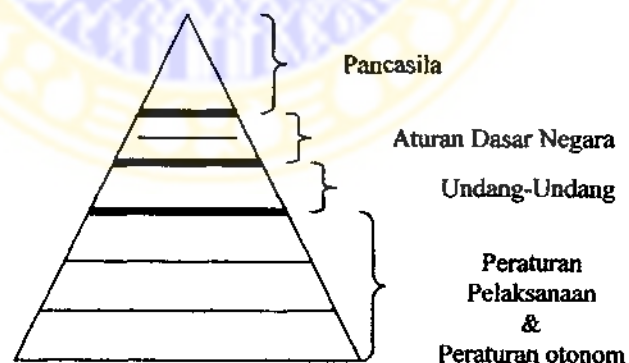
Sesuai pula dengan prinsip Negara Hukum, maka setiap peraturan perundangan harus bersumber dan berdasar dengan tegas pada peraturan perundangan yang berlaku, yang lebih tinggi tingkatnya. sehingga norma-norma yang termasuk dalam sistem norma menurut Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 adalah berturut-turut UUD 1945, Ketetapan MPR, Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, dan Peraturan-Peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Menteri, Instruksi Menteri, dan lain-lainnya.

Selanjutnya Tap MPRS No. XX/MPRS/1966 dalam perjalanannya mengalami pergantian dengan dikeluarkannya Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia tentang sumber hukum dan tata urutan peraturan perundang-undangan yaitu Tap. MPR No. III Tahun 2000.

Di dalam Tap. MPR No. III Tahun 2000 dalam Pasal 1 ayat (3) dijelaskan bahwa Sumber hukum dasar nasional adalah Pancasila sebagaimana yang tertulis dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945.....Kemudian berturut-turut diikuti oleh Batang Tubuh Undang Undang Dasar 1945, Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat (*Staatsgrundgesetz*), Undang-undang (*Formell Gesetz*)

serta Peraturan Pelaksanaan dan Peraturan Otonom (*Verordnung & Autonome Satzung*) yang dimulai dari Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden, Keputusan Menteri, dan peraturan pelaksanaan dan peraturan otonom lainnya, seperti tertuang di dalam Pasal 2 Tap MPR No. III Tahun 2000.

Pancasila (*Staatsfundamentalnorm*) yang merupakan pokok-pokok pikiran yang terkandung dalam Pembukaan UUD 1945 adalah sumber dan dasar bagi pembentukan pasal-pasal dalam UUD 1945, sedangkan yang ada dalam UUD 1945 merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan aturan-aturan dalam TAP MPR dan juga sekaligus merupakan sumber dan dasar bagi pembentukan Undang-undang, oleh karena TAP MPR itu juga merupakan Aturan Dasar Negara/Aturan Pokok Negara yang berada di atas Undang-undang, maka TAP MPR ini juga merupakan sumber bagi pembentukan norma-norma hukum dalam Undang-undang yang merupakan peraturan perundang-undangan yang tertinggi di Negara Republik Indonesia.



Tata susunan norma hukum
Indonesia

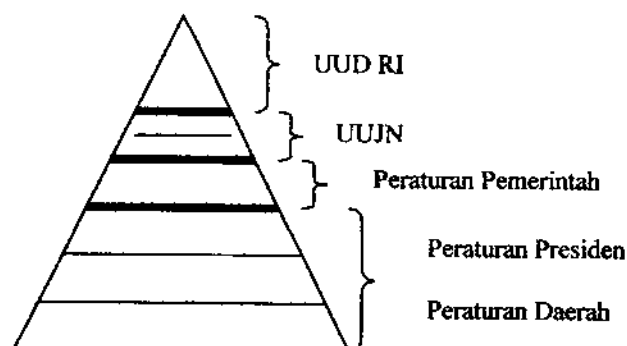
Pada tahun 2004 ditetapkan suatu peraturan perundang-undangan yaitu Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang pembentukan peraturan perundang-

undangan, yang di dalam pasal 7 disebutkan mengenai jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan yaitu ;

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD RI 1945)
- b. Undang-Undang/ Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Berbeda dengan kelompok-kelompok norma di atasnya yaitu norma dasar Negara dan aturan dasar Negara, maka norma-norma dalam suatu undang-undang sudah merupakan norma hukum yang lebih konkret dan terinci serta sudah dapat langsung berlaku di dalam masyarakat.

Di Indonesia Undang-undang merupakan suatu keputusan yang dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan Negara. Demikian pula dengan UUJN, peraturan ini termasuk didalam kelompok undang-undang, dari susunan perundang-undangan di Indonesia tampak bahwa kedudukan UUJN adalah sebagai berikut :



Tata susunan norma hukum Indonesia menurut UU No. 10 Tahun 2004

Suatu norma itu berlaku karena ia mempunyai *daya laku* atau mempunyai keabsahan (*validity/Geltung*), dimana berlakunya (*validity*) ini ada apabila norma itu dibentuk oleh norma yang lebih tinggi atau oleh lembaga yang berwenang membentuknya, misalnya suatu Undang-undang adalah sah apabila ia dibentuk oleh Presiden dengan persetujuan Dewan Perwakilan Rakyat berdasarkan suatu norma dalam Undang-undang Dasar.

Karena UUJN ini termasuk dalam rubrik undang-undang dan materi yang diatur di dalamnya termasuk dalam hukum publik, sehingga ketentuan-ketentuan terdapat didalamnya adalah peraturan-peraturan yang memaksa (*dwingend recht*). Dari ketentuan tersebut, UUJN telah memenuhi syarat pembentukannya karena dibentuk oleh lembaga yang berwenang dan berpedoman pada norma yang lebih tinggi. sehingga mempunyai daya laku .

Sehubungan dengan berlakunya suatu norma karena daya laku (*validity*), dalam suatu norma juga terdapat daya guna/bekerja (*efficacy*). Dengan daya tersebut apakah suatu norma yang ada berdaya guna/bekerja secara efektif atau tidak, atau dengan kata lain norma tersebut ditaati atau tidak. Karena itu berlaku/absahnya suatu norma selalu berhubungan dengan daya guna/bekerjanya.³⁷ Dalam pelaksanaan hukum terkadang dapat berlangsung secara normal dan damai, tetapi dapat pula terjadi pelanggaran-pelanggaran terhadap hukum yang telah ditetapkan. Untuk itu diperlukan Kepastian hukum (*Rechtssicherheit*), kemanfaatan

³⁷ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Ilmu Perundang-undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya*, penerbit Kanisius, cetakan kesebelas, Yogyakarta, 1998, h.19.

(*Zweckmassigkeit*), dan keadilan (*Gerechtigkeit*) dalam rangka menegakkan hukum.³⁸

Berdasarkan asas *lex superior derogat lex inferiori* dan asas *Lex Posterior derogat legi Prior* (perundangan yang terbaru lebih unggul daripada peraturan perundangan sebelumnya), maka UUJN mengesampingkan peraturan perundangan dibawahnya dan peraturan perundangan terdahulu yang bertentangan. Sehingga Pasal 15 ayat (2) huruf f mempunyai dasar hukum yang kuat untuk dapat diimplementasikan di dalam kegiatan pendaftaran tanah.

5. Kewenangan notaris di dalam membuat akta pemindahan hak pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah

Kenyataannya daya guna UUJN dari pasal-pasal ini masih belum semua dapat diimplementasikan, diantaranya seperti dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f, dalam pasal tersebut dikatakan notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Tetapi pada pelaksanaannya terjadi silang pendapat mengenai pasal tersebut sejak UUJN dindangkan hingga sekarang, yang akibatnya para notaris jadi enggan untuk membuat akta peralihan hak atas tanah untuk kegiatan pendaftaran tanah.

Ditinjau dari sifatnya, suatu norma hukum dalam peraturan perundang-undangan adalah umum, abstrak dan berlaku terus menerus (*dauerhaftig*).³⁹ Sehingga hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan. Setiap orang mengharapkan dapat

³⁸ Sudikno Mertokusumo, *Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum*, penerbit Citra Aditya Bakti, cetakan pertama, Yogyakarta, 1993, h.1.

³⁹ Maria Farida Indrati Soeprapto, *Opcit*, h.51

ditetapkannya hukum dalam hal terjadi peristiwa konkrit. Bagaimana hukumnya itulah yang harus berlaku; pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang; *fiat justitia et pereat mundus* (meskipun dunia ini runtuh hukum harus ditegakkan).⁴⁰

Lahirnya UUJN yang baru ini menimbulkan pertentangan (konflik) norma pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah, yaitu aturan yang terdapat di dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu Pasal 6 dan Pasal 37 dengan aturan yang terdapat di dalam UUJN yaitu pada Pasal 15 ayat 2 (f) yang memberi kewenangan baru kepada para notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Ditinjau dari sumber hukum dari akta yang dibuat oleh PPAT pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah adalah didasarkan pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 sedangkan sumber hukum akta notaris pada kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah adalah berdasarkan Pasal 1879 BW dan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, sehingga jika ditinjau dari kedudukan sumber hukumnya dalam sistem perundang-undangan, maka kedudukan akta notariil dalam kegiatan pemeliharaan data di dalam proses pendaftaran tanah dibandingkan dengan akta PPAT adalah lebih tinggi, karena menurut susunan norma hukum di Indonesia undang-undang yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan-peraturan yang ada di bawahnya, maka sudah semestinya Pasal 15 ayat (2) huruf f dapat berjalan sesuai dengan cita-cita, dan seluruh rakyat Indonesia harus tunduk pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, sama halnya dengan ketentuan dalam UUJN mengenai kewenangan

⁴⁰ Sudikno Mertokusumo, *Opcit* h.1.

notaris yang diperbolehkan untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah, maka sudah seharusnya akta pertanahan yang dibuat oleh notaris berdasarkan undang-undang yang baru ini, dapat diterima oleh berbagai pihak.

Kewenangan yang diperoleh oleh Notaris untuk menjalankan jabatannya adalah berdasarkan Undang-Undang yaitu Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN), sehingga kewenangan yang diperoleh oleh notaris adalah kewenangan atribusi. Kewenangan baru yang diberikan Pemerintah kepada notaris di dalam UUJN adalah bahwa notaris dapat membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, hal tersebut terdapat di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN. Di dalam penjelasannya Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tidak menjelaskan secara rinci mengenai akta pertanahan apa saja yang boleh dibuat oleh notaris, hanya disebutkan cukup jelas, hal tersebut menimbulkan berbagai penafsiran yang berakibat pada lahirnya perbedaan pendapat (konflik) oleh berbagai pihak, baik yang terkait langsung maupun tidak langsung dalam pelaksanaan pasal tersebut. Pihak Notaris menafsirkan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, adalah bahwa notaris kewenangannya bertambah dengan dapat membuat semua jenis akta yang berkaitan dengan pertanahan. Sedangkan dari pihak Badan Pertanahan Nasional menafsirkan bahwa Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tidak menambah kewenangan notaris untuk dapat membuat semua jenis akta yang berkaitan dengan pertanahan, tetapi akta pertanahan yang dapat dibuat secara notariil adalah tetap seperti semula yaitu Akta Ikatan Jual Beli dan Akta Pelepasan Hak.

- c. Pengeluaran surat keterangan pendaftaran tanah (landmeterskenis) yang diperlukan untuk pendaftaran dari bukti-bukti hak untuk penjualan umum daripada benda tetap.
- d. Pemberian keterangan dan memberikan kesempatan melihat dan mengeluarkan salinan dan turunan dari kartu-kartu, register dan lain-lain surat yang merupakan arsip pada Kantor Kadaster.
- e. Dan lain-lain pekerjaan yang berkaitan dan yang dibebankan pemerintah.

Secara obyektif jelas bahwa tugas Kantor Kadaster semata-mata hanya melakukan pendaftaran dan sebagainya dari hak-hak yang tunduk kepada BW. Sedangkan hak-hak yang tunduk kepada hukum adat terserah kepada masyarakat hukum adatnya atau dilakukan oleh penguasa dari masyarakat hukum adat seperti di daerah Deli oleh Sultan Deli (Sumatera Timur) di Riau oleh Kerajaan Siak dan Kerajaan Lingga. Demikian pula di Yogyakarta dan Surakarta oleh Kesultanan dan Kesunan setempat.

Disamping tugas-tugas yang disebutkan di atas maka Kantor Kadaster yang terlibat dalam penyelesaian tanah-tanah yang pernah diduduki Jepang pada peperangan Asia Timur Raya. Banyak tanah-tanah tersebut “diambil” oleh balatentara Jepang sungguhpun dikatakan sukarela tetapi lebih bersifat “paksa”.

Jawatan Pendaftaran Tanah yang dahulu mempunyai pegawai dan peralatan sejak zaman Hindia Belanda termasuk Departemen van Rechtszaken.

Pembentukan Kementrian Agraria ditetapkan dengan Keputusan Presiden No. 55 Tahun 1955 (Keppres No. 55 Tahun 1955) tentang Kementrian Agraria, sehubungan dengan hal tersebut maka ditetapkan pula Keppres No. 190 Tahun

BAB III

KEWENANGAN KANTOR PERTANAHAN KABUPATEN/KOTA DI DALAM HUBUNGANNYA DENGAN PROSES PENDAFTARAN TANAH DENGAN AKTA TANAH YANG DIBUAT SECARA NOTARIIL

1. Pendaftaran Tanah di Indonesia

Pada masa pendudukan Belanda, semua permasalahan mengenai tanah diurus oleh suatu instansi tersendiri yang dimulai dengan didirikannya kantor Kadaster pada tahun Stb. Tahun 1834 No.27. Kantor Kadaster tersebut pada waktu itu hanya melakukan pendaftaran untuk hak-hak atas tanah yang tundak kepada Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Barat.

Pada saat itu Kantor Kadaster (Stb. Tahun 1916 No. 705) memiliki lapangan kerja sebagai berikut :

- a. melaksanakan dan memelihara dengan teratur kadaster eigendom pada ibukota karesidenan dan kabupaten di Indonesia dan lain-lain tugas kecil lainnya menurut pertimbangan kantor kadaster.
- b. Pengukuran dan pengeluaran surat ukur dengan kartu-kartu yang diperlukan untuk pelekatan suatu hak atas sebidang tanah, perekaman, penggabungan dan balik nama dari persil-persil yang sudah mempunyai alas hak. Demikian pula pelepasan hak daripada sebagian persil-persil tersebut yang terletak hak-hak kebendaan yang lain dan hak eigendom.

1957 tentang Lapangan Pekerjaan Kementerian Agraria yang meliputi tugas yaitu “menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hak tanah bagi rakyat. Disebutkan juga bahwa Jawatan Pendaftaran Tanah yang sebelumnya termasuk Kementerian Kehakiman dipindahkan ke lingkungan Kementerian Agraria.

Dengan demikian pada Kementerian Agraria tersebut berkumpulnya para pegawai ex Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Obyektif daripada Jawatan Pendaftaran Tanah adalah :

- a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah.
- b. Pembukuan hak-hak atas tanah dan pencatatan pemindahan hak-hak tersebut.

Sungguhpun dijelaskan bahwa lapangan pekerjaan Kementerian Agraria adalah “menjalankan segala usaha untuk menyempurnakan kedudukan dan kepastian hukum bagi rakyat” tetapi oleh karena belum tegasnya kedudukan Jawatan Pendaftaran Tanah tersebut maka kantor-kantor pendaftaran tanah yang dikelola oleh Kotapraja dan lain-lain swapraja masih tetap berjalan seperti sedia kala.

Demikian pula oleh karena belum adanya penegasan yang tepat apakah juga tanah-tanah yang tunduk kepada hukum adat juga termasuk wewenangnya, tidak ada disebutkan dalam Keppres No. 190 Tahun 1957 tersebut. Boleh dikatakan Jawatan Pendaftaran Tanah masih tetap saja mengelola tanah-tanah yang tunduk kepada BW.

Begitu pula obyektifnya kelihatannya lebih sempit dari Stb. Tahun 1916 No. 705 yang sudah disinggung di atas. Hal ini akan lebih tegas lagi dalam instruksi sementara Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah tanggal 3 April 1959 No 1078/59

bahwa obyektif tersebut untuk semua tanah dalam wilayah Republik Indonesia, maka oleh kantor-kantor pendaftaran tanah diadakan persiapan dengan mengadakan ukuran dan pengukuran semua tanah yang terletak didalam kota yang peta-petanya telah selesai atau sedang diukur untuk kepentingan pendaftaran tanah-tanah yang tunduk kepada Hukum Perdata Barat.

2. Badan Pertanahan Nasional sebelum Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95 Tahun 2000 (Keppres RI No. 95 Tahun 2000)

Adapun Badan Pertanahan Nasional ini baru saja dibentuk yakni sejak dikeluarkannya Keppres RI No. 26 Tahun 1988 tanggal 19 Juli 1988 tentang Badan Pertanahan Nasional. Keputusan Presiden ini mulai berlaku pada tanggal ditetapkan yakni tanggal 19 Juli 1988.

Pasal 35 Ketentuan Peralihan Keputusan Presiden ini menegaskan bahwa sampai dengan terbentuknya organisasi Badan Pertanahan secara rinci berdasarkan Keputusan Presiden ini, seluruh satuan organisasi di lingkungan Kantor Direktorat Jenderal Agraria, Direktorat agraria di ibukota Propinsi, Kantor Agraria di Kabupaten/Kotamadya, terhitung sejak tanggal pelantikan Kepala Badan Pertanahan melaksanakan tugas dan fungsi Badan Pertanahan.

Selanjutnya Pasal 37 ayat (2) Keputusan Presiden ini menegaskan pula bahwa dengan terbentuknya organisasi Badan Pertanahan secara terinci berdasarkan Keputusan Presiden ini, ketentuan tentang organisai Departemen Dalam Negeri yang berkaitan dengan bidang keagrariaan sebagaimana ditetapkan dalam Keppres RI No. 15 Tahun 1984 yang telah beberapa kali dirubah, terakhir

dengan Keppres RI No. 36 Tahun 1987 beserta peraturan pelaksanaannya dinyatakan tidak berlaku.

Pada dasarnya Badan Pertanahan Nasional ini secara organisatoris merupakan peningkatan dari Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri menjadi Badan Pertanahan Nasional sebagai suatu Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden.

Sejak berlakunya Undang Undang No. 5 Tahun 1960 (UUPA) pada tanggal 24 September 1960, struktur organisasi dan sebutan istilah lembaga-lembaga yang diserahi tugas di bidang keagrariaan (dalam arti sempit=bidang pertanahan) telah mengalami perubahan-perubahan seperti ditegaskan dalam Penjelasan Pasal 2 UUPA : “soal Agraria menurut sifatnya dan pada dasarnya merupakan tugas Pemerintah Pusat” (lihat Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945). Bahwa karena itu berdasarkan Keppres RI No. 15 Tahun 1984 yang telah beberapa kali diubah dan terakhir dengan Keppres RI No. 36 Tahun 1987 (Pra Badan Pertanahan Nasional), tugas kewenangan di bidang keagrariaan ada pada Menteri Dalam Negeri c.q. Direktorat Jenderal Agraria. Dan selanjutnya sebagian tugas kewenangan tersebut dilimpahkan pelaksanaannya kepada para Pejabat Pemerintah Pusat di daerah-daerah (dalam rangka pelaksanaan azas dekonsentrasi menurut Undang Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah), yaitu kepada :

- a. Gubernur Kepala Daerah pada Tingkat Propinsi
- b. Bupati/Walikota, Kepala Daerah pada tingkat Kabupaten/Kotamadya.

- c. Camat Kepala Kecamatan pada Tingkat Kecamatan;
- d. Kepala Desa/Kepala Kelurahan pada tingkat Desa/Kelurahan;

Pelaksanaan sehari-hari tugas kewenangan Menteri Dalam Negeri tersebut dilakukan oleh Direktorat Jenderal Agraria yang memimpin Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri.

Pada tingkat Kecamatan dan Desa/Kelurahan belum ada pejabat Agraria.

Berdasarkan uraian di atas, maka para pelaksana tugas kewenangan di bidang keagrariaan adalah berbeda-beda yaitu :

- a. Menteri Agraria, Menteri Muda Agraria, Menteri Pertanian dan Agraria, Kepala Jawatan Agraria dan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah. Penyebutannya ketika itu disesuaikan menjadi Menteri Dalam Negeri Cq. Direktur Jenderal Agraria (masa Pra Badan Pertanahan Nasional);
- b. Di tingkat Propinsi – Kepala Inspeksi Agraria Kepala Inspeksi Pendaftaran Tanah, Kepala Inspeksi Land Use (Tata Guna Tanah), Kepala Pengawas Agraria, Kepala Pendaftaran dan Pengawasan Pendaftaran Tanah (KP3T) – menjadi Gubernur Kepala Daerah Cq. Kepala Direktorat Agraria Propinsi;
- c. Kepala Kantor Agraria Daerah, Kepala Kantor Pendaftaran Tanah, Kepala Kantor Land Use, Kepala Sub.Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya menjadi Bupati/Walikota Kepala Daerah Cq. Kepala Kantor Agraria Kabupaten/Kotamadya;
- d. (Lihat pula : Keppres No. 44 dan 45 Tahun 1974, Keputusan Menteri Dalam Negeri No. 94 Tahun 1975 jo No. 72 Tahun 1982 dan No. 88 Tahun 1972 jo No. 133 Tahun 1978).

Pelaksanaan tugas kewenangan yang selama ini dipegang Menteri Dalam Negeri, setelah terbentuknya Badan Pertanahan Nasional termasuk pelaksanaan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 (Permendagri No. 6 Tahun 1972) tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hal atas Tanah yang berdasar Permendagri ini wewenang tersebut ada pada Menteri Dalam Negeri, dan selanjutnya berdasarkan Pasal 2 Keppres RI No. 26 Tahun 1988 beralih kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Jika kita telaah memperbandingkan struktur organisasi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dengan Badan Pertanahan Nasional, maka pada dasarnya banyak mempunyai perbedaan yang cukup berarti dalam rangka pengembangan dan pembangunan di bidang pertanahan. Dalam konsiderans bagian pertimbangan Keppres RI No. 26 Tahun 1988 telah dikemukakan bahwa dalam pelaksanaan pembangunan Nasional, adanya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah pada umumnya termasuk untuk kepentingan pembangunan dirasakan makin meningkat; bahwa dengan meningkatnya kebutuhan, penguasaan dan penggunaan tanah terutama untuk kepentingan pembangunan seperti tersebut di atas maka meningkat pula permasalahan yang timbul di bidang pertanahan; bahwa sehubungan dengan hal tersebut serta untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara Nasional.

Sehubungan dengan pelaksanaan Undang Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) dengan segala keruwetan yang muncul di bidang pertanahan pada ketika sebelum Badan Pertanahan Nasional dibentuk, dalam pelaksanaannyatelah diintrodusir suatu konsepsi baru, terkenal dengan nama "CATUR TERTIB PERTANAHAN", yang meliputi :

- a. Tertib Hukum Pertanahan
- b. Tertib Administrasi;
- c. Tertib Penggunaan Tanah;
- d. Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup;

Timbulnya konsep yang demikian ini antara lain dilatarbelakangi bahwa pada masa akhir ini masalah pertanahan dalam masyarakat telah berkembang sedemikian rupa sampai menimbulkan kericuhan dan ketegangan dalam masyarakat. Umpama ada semacam anggapan yang berkembang dalam masyarakat bahwa tanah itu dianggap sebagai "Bank" yang paling aman untuk menyimpan uang. Pandang demikian adalah sesuatu yang wajar dalam suatu Negara yang sedang berkembang akan tetapi akibatnya akan timbul kecenderungan besar untuk mengumpulkan tanah dikalangan para pemilik uang.

Perbuatan tersebut sebenarnya tidaklah menjadi persoalan bilamana tidak dilakukan dengan mengorbankan rakyat kecil dengan menimbulkan jurang pemisah yang cukup dalam antara pemilik uang yang berkeinginan untuk memiliki tanah sebanyak-banyaknya dari golongan rakyat/petani kecil yang pada umumnya tidak mampu sehingga terpaksa menyerahkan sebagian atau seluruh

tanahnya kepada tuan tanah tersebut. Akibatnya akan ada sekelompok dari anggota masyarakat yang menguasai dan memiliki tanah secara berlebihan sedangkan dilain pihak dan yang terbanyak adalah anggota masyarakat terdiri dari rakyat dan petani kecil yang hanya menguasai dan memiliki sedikit tanah dan bahkan tidak mempunyai tanah sama sekali sehingga terpaksa harus menjadi buruh tani yang bekerja pada tuan tanah dimaksud dengan penghasilan yang sangat minim sekali. Masalah ini menjadi sangat ironis sekali jika kita melihat pada kenyataan sehingga ada suatu ketentuan hukum yang mengatur tentang batas maksimum dan minimum seseorang atau sebuah keluarga boleh memiliki tanah.

Juga dalam pelaksanaan pembangunan tidak jarang terjadi manipulasi dalam penggantian rugi tanah rakyat yang diperlukan untuk proyek pembangunan, penyalahgunaan dalam pelaksanaan pembebasan/pencabutan hak dan pengambilan hak tanah penduduk secara semauanya saja padahal sudah jelas dan tegas ditur dalam ketentuan hukum yang berlaku. Sedangkan di Pengadilan Negeri/Tinggi/Mahkamah Agung masih banyak berbagai macam sengketa berkenaan dengan masalah pertanahan, seperti sengketa Hak Milik Atas Tanah, jual beli hak tanah oleh orang yang tidak berhak memindahkan hak tanah, penguasaan tanah oleh orang yang tidak berhak serta sengketa sertifikat tanah yang telah terbit secara rangkap atau antara sertifikat tanah melawan segel tanah.

Mengapa hal demikian dapat terjadi padahal peraturan perundang-undangan dan aparat pelaksanaannya sudah cukup diadakan untuk keperluan itu. Dirasakan bahwa peraturan hukum agraria seperti telah diatur dalam UUPA dan segenap

peraturan pelaksanaannya kurang dilaksanakan sebagaimana mestinya sehingga berakibat kurangnya jaminan kepastian hukum dan perlindungan terhadap rakyat kecil sedangkan aparat pelaksanaannya masih belum begitu lengkap dan sifatnya terlalu birokratis dalam rangka memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkannya; bahwa karena itulah sejak pelaksanaan pembangunan Tahap III dikenal adanya upaya penertiban di empat sector yang disebut CATUR TERTIB PERTANAHAN dalam mengatasi keruwetan di bidang pertanahan dan harus dilaksanakan baik oleh pemerintah (Pusat dan Daerah) serta seluruh lapisan masyarakat Indonesia.

Adapun Tertib Hukum Pertanahan diharapkan menimbulkan kepastian hukum pertanahan sebagai pengayoman hak-hak atas tanah dan penggunaannya yang semuanya itu dimaksudkan untuk menciptakan suasana yang aman dan tenteram dalam masyarakat yang dapat mendorong kegairahan kerja..

Sedangkan dalam Tertib Administrasi Pertanahan adalah dimaksudkan untuk memperlancar setiap urusan yang menyangkut hak-hak tanah dan sudah tentu akan menunjang lancarnya Pembangunan, sebab setiap Pembangunan akan memerlukan tanah sebagai sumber daya ruang atau faktor produksi.

Dengan Tertib Penggunaan Tanah adalah berarti bahwa tanah harus dipergunakan sesuai dengan peruntukannya yaitu untuk mencapai sebesar-besarnya kemakmuran rakyat Indonesia seperti telah ditegaskan secara konstitusional dalam Pasal 33 ayat (3) Undang Undang Dasar 1945. Adapun Tertib Penggunaan Tanah ini merupakan sarana untuk meningkatkan dayaguna dan hasilguna tanah secara optimal

Sedangkan yang terakhir adalah Tertib Pemeliharaan Tanah dan Lingkungan Hidup yang merupakan suatu upaya untuk mencegah kerusakan tanah, memelihara kesuburannya dan menjaga kelestarian sumber daya alam yang terkandung di atas maupun di dalam tanah itu dengan memperhatikan ekonomis lemah.

Dalam hubungan dengan Catur Tertib Pertanahan tersebut maka langkah pertama yang harus ditempuh adalah mengadakan perbaikan-perbaikan dalam penyempurnaan pada tubuh aparat keagrariaan baik di tingkat Propinsi maupun di Daerah-daerah begitu pula sinkronisasi tugas-tugas antara aparat yang bergerak menangani masalah pertanahan tersebut perlu pula ditingkatkan. Yang lebih penting lagi adalah peningkatan personil pada aparat tersebut, kuantitas dan kualitasnya.

Dalam hubungan ini, adanya pembentukan Badan Pertanahan Nasional adalah sebagai upaya Pemerintah untuk peningkatan dan perbaikan terhadap kekurangan selama ini.

Jika kita perbandingkan misalnya melihat susunan organisasi pada Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, hanya terdiri dari :

- a. Sekretaris Direktorat Jenderal
- b. Direktorat Tata Guna Tanah
- c. Direktorat Land Reform
- d. Direktorat Pengurusan Hak Tanah
- e. Direktorat Pendaftaran Tanah

Sedangkan pada Badan Pertanahan Nasional susunan organisasinya meningkat dan berkembang menjadi :

- a. Kepala
- b. Deputi Bidang Umum
- c. Deputi Bidang Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Tanah
- d. Deputi Bidang Hak Hak Atas Tanah
- e. Deputi Bidang Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah
- f. Deputi Bidang Pengawasan
- g. Pusat Penelitian dan Pengembangan
- h. Pusat Pendidikan dan Latihan
- i. Staf Ahli
- j. Kantor Wilayah

Dengan peningkatan dan pengembangan organisasi tersebut diharapkan Badan Pertanahan Nasional dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas.

3. Istilah dan pengertian Badan Pertanahan Nasional sesuai Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 95 Tahun 2000 (Keppres RI No. 95 Tahun 2000)

Uraian di bawah ini mengemukakan tentang penggunaan istilah dan selanjutnya adalah tentang apa yang dimaksudkan dengan Badan Pertanahan Nasional berdasarkan ketentuan yang berlaku sekarang ini.

Jika ditelusuri perkembangan dari Badan ini, semulanya adalah merupakan salah satu Direktorat Jenderal pada Departemen Dalam Negeri yang namanya Direktorat Jenderal Agraria atau sebelumnya lagi merupakan sebuah Departemen yakni Departemen Agraria yang dipimpin oleh seorang Menteri Agraria (ketika itu, Kabinet dengan 100 Menteri). Dari sini kita bisa mengetahui bahwa ada 2 (dua) macam istilah yang digunakan yakni istilah agraria dan kemudian sekarang ini istilah pertanahan.

Apakah ada perbedaan antara kedua istilah tersebut? Jika kita mengamati beberapa pendapat maka nampaknya ada dua macam pemahaman yang berakibat mengartikan istilah tersebut juga berbeda.

Pidato Moerdiono Sekretaris Negara pada ketika pelantikan Kepala Badan Pertanahan Nasional, Ir. Sony Harsono, dimana beliau menyatakan bahwa :
..... Secara kita sadari, bahwa tanah sudah tidak ada lagi merupakan sekedar masalah agraria yang selama ini lazimnya kita identikkan dengan pertanian. Tanah telah berkembang pesat menjadi masalah lintas sektoral yang mempunyai dimensi ekonomi, dimensi sosial budaya, dimensi politik, bahkan dimensi hukum. Sebagai wadah sumber kekayaan alam yang terdapat di darat.

Dengan keterangan Moerdiono di atas kita dapat memahami bahwa istilah tanah adalah lebih luas dari agraria, karena ia melihat agraria itu dalam pengertian pertanian.

Selanjutnya adalah pendapat bersifat yuridis, yaitu Boedi Harsono, yang mengatakan bahwa Undang Undang Pokok Agraria menggunakan pengertian "Hukum Agraria" dalam arti yang luas, yaitu sebagai sebutan suatu kelompok

berbagai bidang hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas sumber-sumber kekayaan alam. Dalam arti luas ini, Hukum Agraria meliputi Hukum Tanah, Hukum Air, Hukum yang mengatur hak-hak penguasaan atas tenaga dan unsure-unsur tertentu dalam ruang angkasa Indonesia, Hukum Pertambangan, Hukum Perikanan dan Hukum Kehutanan.

Berdasarkan pendapat Boedi Harsono, tersebut jelas bahwa tanah itu hanya merupakan sebagian kecil dari ruang lingkup agraria. Pendapat ini didasarkan kepada Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang telah mengatur mengenai seluruh bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya. Selanjutnya diberikan pengertian tentang bumi, selain permukaan bumi termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Sedangkan pengertian air, baik perairan pedalaman maupun laut wilayah Indonesia. Sedangkan yang dimaksud dengan ruang angkasa adalah ruang di atas bumi dan air tersebut.

Karena itu seluruhnya diatur dalam Hukum Agraria dengan demikian ruang lingkungannya luas sekali, sedangkan tanah hanyalah salah satu bagian dari pengertian bumi yakni seperti telah ditegaskan dalam Pasal 4 Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria bahwa permukaan bumi itu adalah tanah.

Dari uraian di atas, pengertian yang mana yang dipakai dalam pengertian Badan Pertanahan Nasional sekarang? Untuk mengetahui hal ini tentunya kita harus menengahkan Keppres RI No. 95 Tahun 2000 yang mengatur tentang Badan Pertanahan Nasional.

Jika kita lihat konsiderans Keppres RI No. 95 Tahun 2000 telah disebutkan bahwa tanah merupakan kekayaan nasional dan modal dasar pembangunan, mempunyai dimensi ekonomi, politik, social budaya dan Pertahanan keamanan, telah berkembang pesat menjadi masalah lintas sektoral dan lintas wilayah, sehingga pengelolaannya harus dilaksanakan secara komprehensif untuk itu diperlukan kebijakan secara nasional yang berfungsi sebagai pedoman operasional di daerah untuk menjaga kesatuan, kesederhanaan dan dan kepastian hukum pertanahan.

Bahwa sehubungan dengan hal tersebut diatas, dan dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah serta menghadapi tantangan persaingan global, perlu dilakukan penataan kembali kedudukan, tugas, fungsi, susunan organisasi dan tata kerja Badan Pertanahan Nasional.

Dari bunyi Konsiderans Keppres RI No. 95 Tahun 2000 di atas maka dapatlah diketahui bahwa yang menjadi ruang lingkup Badan Pertanahan tersebut hanyalah terbatas pada tanah saja yang merupakan permukaan bumi. Untuk lebih jelasnya dapat pula kita lihat perwujudannya pada tugas dari Badan Pertanahan Nasional itu sendiri yang hanya terbatas pada tanah yakni yang meliputi tentang pengaturan penggunaan, penguasaan dan pemilikan tanah pengurusan hak hak tanah serta pengukuran dan pendaftaran tanah.

Dengan demikian ditinjau dari sudut Hukum Agraria, pengertian pertanahan yang dikelola oleh Badan Pertanahan Nasional itu adalah pengertian yang sempit yakni tanah yang hanya merupakan permukaan bumi saja. Dan adapun tugas dari Badan Pertanahan Nasional ini hanya pada tanah saja juga

seperti pada tugas yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Agraria kendatipun disini Direktorat Jenderal Agraris menggunakan istilah agraria namun ruang lingkup tugasnya hanya terbatas pada masalah tanah permukaan bumi saja.

Selanjutnya berdasarkan Keppres RI No. 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional (Konsiderans menimbang), disebutkan bahwa untuk dapat menyelesaikan permasalahan di bidang pertanahan secara tuntas, dipandang perlu meninjau kembali kedudukan, tugas dan fungsi Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri, dan meningkatkannya menjadi suatu lembaga yang menangani bidang pertanahan secara Nasional.

Di dalam Pasal 1 Keppres RI No. 95 Tahun 2000 dijelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional adalah Lembaga Pemerintahan Non Departemen yang berkedudukan di bawah dan bertanggung-jawab langsung kepada Presiden. Badan Pertanahan Nasional dipimpin oleh seorang Kepala.

Karena Badan Pertanahan nasional ini adalah secara Nasional maka di daerah-daerahpun juga dibentuk perangkat pemerintahannya baik pada tingkat Provinsi yaitu Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional dan Kantor Pertanahan pada tingkat Kabupaten/Kotamadya. Adapun pembentukan Kantor Wilayah Badan Pertanahan dan Kantor Pertanahan dilakukan dan ditetapkan dengan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah mendapat persetujuan tertulis terlebih dahulu dari Menteri Negara Pendayagunaan Aparatur Negara dan Menteri/Sekretaris Negara.

4. Kewenangan Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Keputusan Presiden No. 95 Tahun 2000 (Keppres RI No. 95 Tahun 2000)

Asas legalitas merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintahan dan kenegaraan di setiap negara hukum terutama bagi negara-negara hukum dalam sistem kontinental. Yang kemudian asas legalitas ini digunakan dalam bidang hukum administrasi negara yang memiliki makna, "*Dat het bestuur aan de wet is onderworpen*"⁴¹ yang artinya bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang.

Gagasan negara hukum menuntut agar penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus didasarkan pada undang-undang dan memberikan jaminan terhadap hak-hak dasar rakyat.⁴²

Setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki legitimasi yaitu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang, dengan demikian substansi asas legalitas adalah wewenang, yakni "*Het vermogen tot het verrichten van bepaalde rechtshandelingen*", yaitu kemampuan untuk melakukan tindakan-tindakan hukum tertentu.⁴³ Mengenai wewenang ini, H.D. Stout mengatakan bahwa ;

"Bevoegdheid is een begrip uit bestuurlijke organisatierecht, wat kan worden omschreven als het geheel van regels dat betrekking heeft op de verkrijging

⁴¹ Ridwan HR., *Hukum Administrasi Negara*, UII Press Yogyakarta, cetakan kedua, Yogyakarta, 2003, h.65

⁴² Ridwan HR., *Ibid*, h.67

⁴³ Ridwan HR., *Ibid*, h.70

en uitoefening van bestuursrechtelijke bevoegdheden door publiekrechtelijke rechtssubjecten in het bestuursrechtelijke rechtsverkeer."

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi, begitu pentingnya kedudukan kewenangan ini, sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyebutnya sebagai konsep inti dalam hukum tata negara dan hukum administrasi, "*Het begrip bevoegdheid is dan ook een kernbegrip in het staats-en administratief recht*".⁴⁴

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Dalam kaitan dengan otonomi daerah hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregeien*) dan mengelola sendiri (*zelfbesturen*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya. Vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan pemerintahan dalam satu tertib ikatan pemerintahan negara secara keseluruhan.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Suatu kewenangan dapat diperoleh dari tiga sumber, yaitu atribusi, delegasi dan mandat. Kewenangan atribusi lazim digariskan melalui pembagian kekuasaan negara yang diatur dalam Undang-Undang Dasar, sedang delegasi dan mandat merupakan suatu kewenangan yang berasal dari pelimpahan.

⁴⁴ *ibid* h.71

Pada atribusi dilahirkan wewenang baru, lebih lanjut disebutkan bahwa legislator yang kompeten untuk memberikan atribusi wewenang pemerintahan itu dibedakan antara :

- a. Yang berkedudukan sebagai original legislator, di Indonesia di tingkat pusat adalah Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR) sebagai pembentuk konstitusi dan DPR bersama-sama pemerintah sebagai yang melahirkan suatu undang-undang, dan di tingkat daerah adalah Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan Pemerintah Daerah (PEMDA) yang melahirkan Peraturan Daerah.
- b. Yang bertindak sebagai delegated legislator; seperti Presiden yang berdasar pada suatu ketentuan undang-undang mengeluarkan Peraturan Pemerintah dimana diciptakan wewenang-wewenang pemerintahan kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara tertentu.

Pada delegasi terjadilah pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara yang telah memperoleh wewenang pemerintahan secara atributif kepada Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara lainnya, suatu delegasi selalu didahului oleh adanya suatu atribusi wewenang.

Mandat terjadi oleh adanya hubungan internal, sebagai contoh menteri dan pegawai, menteri mempunyai kewenangan dan melimpahkan kepada pegawai untuk mengambil keputusan tertentu atas nama menteri, sementara secara yuridis wewenang dan tanggung jawab tetap berada pada organ kementerian. Pegawai memutuskan secara factual, sedangkan Menteri secara yuridis.

Sedangkan kewenangan untuk membuat keputusan hanya dapat diperoleh dengan dua cara yaitu dengan atribusi atau dengan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan, Pasal 1 angka 6 UU No. 5 Tahun 1986 menjelaskan wewenang yang ada pada badan atau pejabat tata usaha negara yang dilawankan dengan wewenang yang dilimpahkan. Delegasi merupakan pengalihan/pemindahan kewenangan yang ada.⁴⁵

BPN adalah suatu lembaga non departemen, hal ini berarti bahwa BPN adalah suatu badan pemerintahan tingkat pusat yang menjalankan wewenang, tugas dan tanggung jawab menyelenggarakan pemerintahan (eksekutif) di bidang-bidang pertanahan. Badan pemerintahan ini berada dibawah dan bertanggung jawab langsung kepada Presiden dengan kedudukan yang lebih rendah dari departemen.⁴⁶

Dasar dan wewenang pembentukan lembaga ini tidak diatur secara tegas (eksplisit) dalam UUD 1945 maupun peraturan perundang-undangan lain. Sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya (eksekutif), dasar dan wewenang Presiden membentuk lembaga pemerintah non departemen melekat dalam kedudukan dan kekuasaan Presiden sepanjang pemegang dan penyelenggara pemerintahan (Pasal 4 ayat (1), UUD 1945), demi kelancaran pelaksanaan tugas-tugas pemerintahan, Presiden berwenang mengadakan atau membentuk satuan-satuan pelaksana pemerintahan di luar departemen.

⁴⁵ Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, cetakan ketiga, Yogyakarta, 1994, h.130

⁴⁶ Ibid h.92

BPN yang termasuk lembaga pemerintah non departemen ini tidak diatur secara eksplisit mengenai wewenangnya, yang diatur adalah tugas dan fungsinya. Namun demikian, kalau diamati di dalam rumusan tugas dan fungsi secara tersirat termuat wewenang.

Menurut Pasal 2 Keppres RI No. 95 Tahun 2000, disebutkan bahwa BPN mempunyai tugas merumuskan dan menetapkan kebijakan nasional di bidang:

- a. pengaturan peruntukan, persediaan dan penggunaan tanah;
- b. pengaturan hubungan hukum antara orang-orang dengan tanah;
- c. pengaturan hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Dalam melaksanakan tugas sebagaimana tersebut diatas berdasarkan Pasal 3 Keppres RI No. 95 Tahun 2000, BPN menyelenggarakan fungsi :

- a. perumusan dan penetapan kebijakan, hukum, serta kebijakan penanganan masalah pertanahan, yang meliputi penguasaan pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah;
- b. koordinasi perumusan kebijakan dan perencanaan program dibidang pertanahan;
- c. perumusan dan penetapan kebijakan serta koordinasi inventarisasi data pengukuran dan pemetaan tanah, penilaian tanah, serta pengembangan sistem informasi pertanahan;
- d. perumusan dan penetapan kebijakan tata laksana serta pelayanan pertanahan yang meliputi tata guna tanah, penguasaan pemilikan tanah, hak-hak atas tanah dan pendaftaran tanah;
- e. perumusan dan penetapan kebijakan pengendalian pertanahan dan pemberdayaan masyarakat di bidang pertanahan.
- f. Perumusan dan penetapan kebijakan pengembangan sumber daya yang meliputi pendidikan dan pelatihan tenaga-tenaga pertanahan dan mitra kerja serta penyediaan sarana dan prasarana kerja teknis pertanahan

Sebagaimana tersebut diatas maka BPN dalam hal memperoleh kewenangan berdasarkan Keppres RI No. 95 Tahun 2000 adalah kewenangan delegasi, yaitu berdasarkan pelimpahan atau pemindahan kewenangan yang ada

dari pemerintah untuk melakukan pengaturan dan menetapkan segala kebijakan mengenai pertanahan.

5. Pemindahan Hak

- Peralihan Hak atas tanah berdasarkan sebabnya dibagi menjadi dua, yaitu dialihkan dan beralih. Dialihkan, mempunyai arti apabila hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang beralih haknya karena suatu perbuatan hukum yang dikehendaki, misalnya hak atas tanah akan beralih dari penjual kepada pembeli di dalam perbuatan hukum jual beli, sehingga dialihkan terjadi dikarenakan faktor kesengajaan. Proses dialihkan hak atas tanah ini biasa dikenal dengan pemindahan hak.

Sedangkan Beralih mempunyai arti apabila hak atas tanah tersebut beralihnya bukan karena perbuatan hukum, melainkan karena suatu peristiwa, seperti kematian, yang menyebabkan hak atas tanah pewaris beralih kepada ahli warisnya, sehingga beralih terjadi bukan karena faktor kesengajaan..

Di dalam proses pendaftaran tanah untuk kegiatan pemeliharaan data dikenal suatu akta sebagai dasar pendaftarannya yaitu akta pemindahan hak.

Akta Pemindahan Hak ini merupakan salah satu jenis akta yang diatur melalui peraturan perundang-undangan mengenai bentuk dan siapa yang berwenang untuk membuatnya, jadi akta ini merupakan akta otentik. Akta otentik yang menjadi dasar untuk pendaftaran tanah ini hampir semua kewenangan pembuatannya dipegang oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun

1998. Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 memberikan penjelasan mengenai Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan perbuatan hukum itu, yaitu:

- a. Akta Jual Beli
- b. Akta Tukar Menukar
- c. Akta Hibah
- d. Akta Pemasukan kedalam perusahaan inbreng

6. Kewenangan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di dalam hubungannya dengan proses pendaftaran tanah dengan akta tanah yang dibuat secara notariil

Kewenangan Badan Pertanahan Nasional (BPN) di dalam melaksanakan tugas dan fungsinya adalah berdasarkan Keppres RI No. 95 Tahun 2000, Kewenangan ini termasuk dalam kewenangan delegasi.

Kewenangan BPN tersebut tersirat di dalam salah satu tugas dan fungsinya, yaitu untuk mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah.

Selain sebagaimana tersebut diatas, kewenangan BPN juga nampak pada Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yaitu di dalam Pasal 5, yang menegaskan bahwa Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Sedangkan kewenangan dari Kantor Pertanahan di

dalam pendaftaran tanah adalah terdapat dalam Pasal 6 ayat (1) yang berisi bahwa Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 5 tugas pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, kecuali kegiatan-kegiatan tertentu yang oleh Peraturan Pemerintah ini atau perundang-undangan yang bersangkutan ditugaskan kepada Pejabat lain. Dalam hal ini kewenangan yang diperoleh BPN adalah kewenangan dalam lingkup administratif pertanahan saja, bukan kewenangan untuk menetapkan aturan hukumnya.

Didalam Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan dijelaskan mengenai hierarki tata urutan peraturan perundang-undangan di Indonesia adalah :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945
- b. Undang-undang/Peraturan Pemerintah pengganti undang-undang
- c. Peraturan Pemerintah
- d. Peraturan Presiden
- e. Peraturan Daerah

Secara Tata urutan peraturan perundang-undangan kedudukan UUDN mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Peraturan Pemerintah mengenai pertanahan, dengan demikian setiap yaitu ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah (*lex superiori derogat lex inferiori*)

Lex specialis derogat legi generali menyatakan bahwa, dalam konteks perbedaan dalam aturan normatif antara perundangan yang sama tingkatan atau derajatnya,

norma yang bersifat khusus dianggap membatalkan norma yang bersifat umum. Dalam hal ini UUJN mempunyai tingkat yang lebih tinggi derajatnya dibandingkan peraturan perundang-undangan mengenai pertanahan. Sedangkan asas *Lex Posterior derogat legi Prior* perundangan yang terbaru lebih unggul daripada peraturan perundangan sebelumnya, sehingga UUJN lebih unggul dibanding Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, dengan demikian kewenangan notaris seharusnya lebih kuat dibandingkan kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sehingga apabila notaris membuat akta pemindahan hak dan mendaftarkannya maka Kantor Pertanahan tidak berwenang untuk menolak proses pendaftarannya, selama Pemerintah belum mengeluarkan kebijakan baru mengenai permasalahan yang terjadi.

Di dalam prakteknya BPN hanya menerima akta PPAT saja sebagai dasar untuk pendaftaran tanah dan menolak akta notariil di dalam pendaftaran tanah. Pertentangan tersebut berakibat pada tidak berlakunya ketentuan yang terdapat di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut.

Pemberian kewenangan untuk membuat akta pertanahan bagi notaris seperti di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN dilatar belakangi oleh salah satu faktor yaitu permasalahan teknis yang sering terjadi dalam proses pendaftaran tanah, permasalahan teknis tersebut adalah hilangnya blanko akta untuk keperluan

pendaftaran tanah yang berakibat pada macetnya pelayanan publik dalam hal pendaftaran tanah.

Sebelum dikeluarkan ketentuan Pemerintah yang baru hendaknya dalam menafsirkan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN adalah secara luas, seperti dikutip dari pendapat Rahardjo, bahwa hukum itu hanya dapat menuntun kehidupan bersama secara umum, sebab begitu ia mengatur secara rinci, dengan memberikan skenario langkah-langkah secara lengkap, maka pada saat itu pula kehidupan akan macet.⁴⁷

Dengan demikian pelayanan publik dalam proses pendaftaran tanah dapat berjalan lancar sehingga dapat menambah pemasukan negara.

Tidak berlakunya Pasal 15 ayat (2) huruf ini dikarenakan tidak adanya pengharmonian, pembulatan dan penantapan yang dituangkan dalam rancangan undang-undang, seharusnya Menteri atau Pimpinan lembaga pemrakarsa penyusunan undang-undang wajib mengkonsultasikan terlebih dahulu konsep tersebut dengan Menteri Kehakiman serta pimpinan lembaga lain yang terkait, seperti tersebut dalam Pasal 2 Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

Dengan lahirnya UUJN ini kewenangan notaris sebagai pejabat umum tampak diupayakan untuk kembali lagi, setelah beberapa dekade wewenangnya telah dipangkas dengan lahirnya Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Koperasi, Pejabat Lelang.

⁴⁷ Satjipto Rahardjo dalam Kartini Soedjendro, *Opcit*, h.34.

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

- a. Kewenangan notaris dalam membuat akta pemindahan hak dalam kegiatan pendaftaran tanah adalah berdasarkan undang-undang sehingga termasuk dalam jenis kewenangan atribusi, dengan lahirnya kewenangan baru untuk membuat akta pertanahan ini maka dengan sendirinya di dalam jabatan notaris sudah terdapat kewenangan-kewenangan PPAT, sehingga dengan menjadi seorang notaris dengan sendirinya telah menjadi seorang PPAT, tanpa harus mengikuti diklat dan ujian khusus yang diselenggarakan oleh BPN karena di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f notaris diberi wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah.
- b. Akta notaris yang berkaitan dengan pertanahan dalam proses pendaftaran tanah termasuk dalam jenis akta otentik, dan kewenangan untuk membuatnya adalah berdasarkan undang-undang yaitu UUJN, dengan demikian apabila notaris membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan maka berdasarkan asas ketentuan yang lebih tinggi mengesampingkan ketentuan yang lebih rendah (*lex superiori derogat lex inferiori*), *Lex specialis derogat legi generali* menyatakan bahwa, dalam konteks perbedaan dalam aturan normatif antara perundangan yang sama tingkatan atau derajatnya, norma yang bersifat khusus dianggap membatalkan norma yang bersifat umum dan asas *Lex Posterior derogat legi Prior* perundangan yang

terbaru lebih unggul daripada peraturan perundangan sebelumnya maka Kantor Pertanahan tidak berwenang untuk menolak proses pendaftarannya, karena UUJN mempunyai kedudukan yang lebih tinggi dibandingkan Peraturan Pemerintah lainnya yang mengatur tentang pendaftaran tanah.

2. Saran

- a. Dalam hal ini pemerintah harus segera mengupayakan pemecahan terhadap perbedaan pendapat tersebut dengan :
 - Melakukan revisi terhadap UUJN, mengenai akta pertanahan apa saja yang menjadi kewenangan notaris dan tata cara pendaftarannya setelah dibuat aktanya.
 - Dengan segera mengeluarkan peraturan pelaksana UUJN, yang diantaranya berisikan penjelasan mengenai akta pertanahan apa saja yang menjadi kewenangan notaris dan tata cara pendaftarannya setelah dibuat aktanya.

Dalam rangka penetapan peraturan pelaksana tersebut harus diadakan pembicaraan lebih lanjut antara Departemen Kehakiman, Badan Pertanahan Nasional, Organisasi Ikatan notaris Indonesia, Organisasi Pejabat Pembuat Akta Tanah, kalangan Akademis dan pihak-pihak yang terkait untuk membahas masalah tersebut. Sehingga ditemukan titik tengah untuk mencapai kesepakatan dengan tujuan untuk mengutamakan kepentingan rakyat sesuai dengan sila kelima dari Pancasila yaitu Keadilan Sosial bagi seluruh rakyat Indonesia.

- b. Apakah dengan adanya ketentuan di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN dengan sendirinya menghapuskan kewenangan PPAT di dalam membuat akta tanah?, menurut hemat saya, sebelum ada peraturan perundang-undangan lebih lanjut, sebaiknya dengan adanya ketentuan di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tidak berarti menghapus kewenangan dari PPAT untuk membuat akta tanah, hanya saja di dalam proses pendaftaran tanah nantinya terdapat dua jenis akta sebagai dasar pendaftarannya, yaitu secara notariil atau secara PPAT, dengan demikian dapat membantu mempercepat proses pelayanan publik di dalam pendaftaran tanah. Dan kita semua hendaknya menyerahkan pilihan sepenuhnya kepada masyarakat untuk dapat memilih jenis akta apa yang akan dibuat sebagai dasar pendaftarannya.

DAFTAR BACAAN

BUKU

- Adam, Muhammad, **Asal-usul dan Sejarah Akta Notariat**, Bandung, Sinar baru, 1985,
- Andasasmita, Komar, **Notaris selayang pandang**, Bandung, Alumni, 1983
- Boedi Harsono, PPAT, Akta Dan Permasalahannya, **Makalah Temu Ilmiah Mahasiswa Notariat SeIndonesia**, Pandaan, Jawa Timur Candra Wilwatikta, 25-26 Agustus 1989
- Effendie Bachtiar, **Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah**, Bandung, Alumni, cetakan pertama, 1993
- Hadjon, Philipus M. dkk, **Pengantar Hukum Administrasi Indonesia**, Yogyakarta, Gadjah Mada University Press, 2002.
- Hadjon, Philipus M, Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan filsafat), **Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif**, Surabaya, Kerjasama Lemlit dan FH Unair, 11-12 Juni 1997
- Marbun, SF, **Peradilan Tata Usaha Negara**, Yogyakarta, Liberty, Cetakan kedua, 2003
- Mertokusumo, Sudikno, **Bab-Bab Tentang Penemuan Hukum**, Yogyakarta, Citra Aditya Bakti, 1993
- Parlindungan, A.P., **Pendaftaran Tanah di Indonesia**, Bandung, Mandar Maju, Cetakan pertama, 1999.
- Ridwan HR., **Hukum Administrasi Negara**, Yogyakarta, UII Press, Cetakan kedua, 2003
- Soedjendro, Kartini, **Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik**, Yogyakarta, Kanisius, 2001
- Soeprapto, Maria Farida Indrati, **Ilmu Perundang-Undangan Dasar-dasar dan Pembentukannya**, Yogyakarta, Kanisius, 1998.

- Soerodjo, Irawan, **Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia**, Surabaya, Arkola, Cetakan pertama, 2003
- Sri Winarsi, , **Pengaturan Notaris Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sebagai Pejabat Umum**, Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, **Yuridika**, Volume 17, No.2, , Maret 2002
- Tobing, G.H.S. Lumban, **Peraturan Jabatan Notaris**, Jakarta, Erlangga, Cetakan kelima, 1999.
- Kejaksaan Agung Republik Indonesia, **Peristilahan Hukum dalam Praktek**, Kejaksaan Agung RI, Jakarta, 1985.
- Jurnal Renvoi No.1/25, Tahun 3, , Lembaga Kajian Profesi Notaris (LPKN), Korelasi Jabatan Notaris Dengan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasca Pemberlakuan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, Jakarta, Juni 2005
- Jurnal Renvoi Nomor 8.20, Tahun II, Arie S. Hutagalung dalam Pieter E. Latumenten, Kewenangan “Notaris” vs “PPAT”, Problematika Kenotariatan, Jakarta, 03 Januari 2005 .
- Jurnal Renvoi Nomor 6/30, Tahun III, Tulus Pujiono, Jangan Pisahkan PPAT dengan BPN, , Jakarta, November Th.03/2005
- Jurnal Renvoi Nomor 6/30, Winanto Wiryomartani, Implementasi Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Tahun III, Jakarta, November Th.03/2005,
- Jurnal Renvoi Nomor 02, Tulus Pujiono, Blanko AJB menghilang, APHT-pun ikut-ikutan, , Tahun I, Jakarta, Juli Th.I/2003
- Jurnal Renvoi Nomor 06, Tulus Pujiono, PP IPPAT Serius Tangani Kelangkaan Blanko, Tahun III, Jakarta, November Th.03/2005, h.16.

PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ;
2. Tap MPR III Tahun 2000 tentang Sumber Hukum dan Tata Urutan Peraturan Perundang-Undangan.

3. Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA),
4. Undang-Undang No. 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun,
5. Undang-Undang No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah,
6. Undang-Undang No. 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundangan-undangan.
7. Undang-Undang No. 30 Tahun 2004, tentang Jabatan notaris
8. Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
9. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
10. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997.
11. Peraturan Menteri Agraria Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 4 Tahun 1999 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998.
12. Keputusan Presiden Republik Indonesia (Keppres RI) No. 95 Tahun 2000 tentang Badan Pertanahan Nasional.
13. Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 188 Tahun 1998 tentang Tata Cara Mempersiapkan Rancangan Undang-Undang.

SITUS

Hukumonline.com, **Undang-Undang Jabatan Notaris : satu Undang-Undang, seribu lubang**, Jakarta, 25 Oktober 2004

Hukumonline.com, **Perlu 'Restu' BPN, Wewenang Notaris Buat Akta Pertanahan**, Jakarta 15 Oktober 2004

Pemantauperadilan.com Meissy. S/ Lisa. I, 19 Apr 2004, 15:54:20 WIB

AFEC/ANTARA, **IPPAT keluhkan pembuatan blanko akte PPAT yayasan**, Jakarta, 18 Februari 2004

