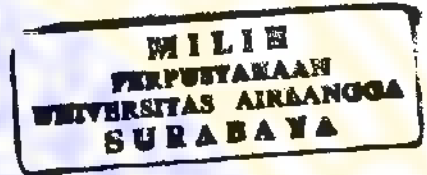


46
2005/05
25
2

TESIS

**KEWENANGAN NOTARIS DALAM MEMBUAT
AKTA**



OLEH :

**YANI HARYANI, S.H.
NIM. 030310435-N**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

**KEWENANGAN NOTARIS DALAM MEMBUAT
AKTA**

TESIS

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

OLEH :

**YANI HARYANI, S.H.
NIM. 030310435-N**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
FAKULTAS HUKUM UNIVERSITAS AIRLANGGA
SURABAYA
2005**

Tesis Diuji pada tanggal 10 Agustus 2005

PANITIA PENGUJI TESIS

Ketua : Sumardji, S.h., M.hum.

Anggota : 1. Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., MS.

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

KATA PENGANTAR

Puji syukur saya panjatkan kehadirat Allah, SWT, yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga saya dapat menyelesaikan tesis ini dengan baik. Tesis ini berjudul "*Kewenangan Notaris dalam Membuat Akta*" disusun untuk memenuhi salah satu syarat dalam menyelesaikan studi pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya. Selesaiannya penulisan tesis ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, baik moril maupun materil, sehingga tidak berlebihan jika pada kesempatan ini saya menghaturkan selaksa ucapan terima kasih kepada semua pihak yang telah memberikan banyak bantuan dan doa.

Secara khusus saya mengucapkan terima kasih dan penghargaan setinggi-tingginya kepada yang terhormat :

1. Prof. Dr. Hj. Sri Hajati, S.H., M.S., selaku Dosen Pembimbing sekaligus sebagai Dosen Penguji dan dosen pengajar pada Program Studi Magister Kenotariatan yang telah memberikan bimbingan dan masukan dalam penulisan tesis ini.
2. Bapak Sumardji, S.H., M.Hum., selaku Ketua Tim Penguji dan dosen pengajar pada program Studi Magister Kenotariatan, yang telah memberikan banyak masukan bagi kesempurnaan tesis ini.
3. Bapak Urip Santoso, S.H., M.H, selaku Dosen Penguji dan juga Dosen Pengajar pada Program Magister Kenotariatan, yang telah memberikan banyak masukan bagi kesempurnaan tesis ini.
4. Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Bapak H. Machsoen Ali, S.H., M.S., mantan KPS Magister Kenotariatan, Prof. Dr. H.

Moch. Isnacni, S.H., M.S., yang telah memberikan kesempatan kepada saya untuk menempuh pendidikan pada program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya.

5. Bapak dan Ibu Dosen pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya, yang telah memberikan ilmu pengetahuan hukum, khususnya ilmu hukum sehingga kelak dapat saya jadikan bekal untuk terjun di masyarakat.
6. Suamiku tercinta dan anak-anakku tersayang yang dengan kesabaran dan ketelatenannya telah memberikan dorongan, semangat kepada saya untuk menyelesaikan pendidikan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga, Surabaya.
7. Rekan-rekan mahasiswa seangkatan pada Program Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Airlangga Surabaya, yang telah memberikan masukan dan dorongan kepada saya dalam menyelesaikan studi ini.
8. Semua pihak yang tidak dapat saya sebutkan satu per satu, yang telah membantu dalam studi, dalam penelitian dan dalam penulisan tesis ini, sehingga saya dapat menyelesaikan dengan baik.

Sebagai manusia yang penuh keterbatasan sudah barang tentu tesis ini jauh dari sempurna. Untuk itu saya mohon saran dan masukan bagi kesempurnaan tesis ini. Akhirnya dengan segala kerendahan hati saya persembahkan tesis ini agar dapat memberikan manfaat bagi dunia ilmu pengetahuan hukum.

Surabaya, 10 Agustus 2005.

Penulis,

Yani Haryani, S.H.



DAFTAR ISI

	Halaman
LEMBAR JUDUL	i
LEMBAR GELAR	ii
LEMBAR PENGESAHAN	iii
LEMBAR PANITIA PENGUJI TESIS	iv
KATA PENGANTAR	vi
DAFTAR ISI	ix
ABSTRAK	xi
BAB I PENDAHULUAN	1
1. LATAR BELAKANG	1
2. RUMUSAN MASALAH	6
3. TUJUAN PENELITIAN	6
4. MANFAAT PENELITIAN	7
5. KAJIAN PUSTAKA	8
6. METODE PENELITIAN	16
7. SISTEMATIKA PENULISAN.....	19
BAB II KEWENANGAN NOTARIS DAN PEJABAT PEMBUAT	
AKTA TANAH SELAKU PEJABAT UMUM	21
1. FUNGSI DAN PERAN NOTARIS DALAM HUKUM PERDATA....	21
2. WEWENANG NOTARIS SEBAGAI PEJABAT	
UMUM MENURUT UUJN	32
3. WEWENANG PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH	
SEBAGAI PEJABAT UMUM	38
a. PENGATURAN PPAT SEBAGAI PEJABAT UMUM	37
b. WEWENANG PPAT DALAM HUKUM PERDATA	41
BAB III KEWENANGAN NOTARIS DALAM MEMBUAT	
AKTA DI BIDANG PERTANAHAN	46
1. KEWENANGAN NOTARIS DALAM MEMBUAT AKTA	
DI BIDANG PERTANAHAN MENURUT UUJN	46
2. KEWENANGAN PPAT DALAM MEMBUAT AKTA	

DIBIDANG PERTANAHAN SETELAH BERLAKUNYA UUJN	55
3. PENYELESAIAN BENTURAN KEWENANGAN ANTARA NOTARIS DAN PPAAT DALAM MEMBUAT AKTA DIBIDANG PERTANAHAN	65
BAB IV PENUTUP	72
1. KESIMPULAN	72
2. SARAN.....	73
DAFTAR BACAAN	

ABSTRAK

Tanggal 6 Oktober 2004 Pemerintah mengesahkan UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Dalam UUJN yang baru tersebut terdapat ketentuan mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan. Sehubungan dengan permasalahan tersebut maka dilakukan penelitian ini dengan permasalahan (1) kewenangan Notaris dalam membuat akta di bidang hukum perdata dan kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; dan (2) upaya penyelesaian jika terjadi benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam pembuatan akta-akta di bidang pertanahan.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif dengan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep (*conceptual approach*) dan pendekatan sejarah (*historical approach*). Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Notaris dan PPAT di bidang keperdataan. Pendekatan konsep dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai konsep dan pengertian tentang kewenangan pejabat umum dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pendekatan sejarah dilakukan dengan meneliti sejarah lahirnya jabatan Notaris dan PPAT, baik di Indonesia maupun di Belanda.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa eksistensi Notaris sebagai pejabat umum untuk memenuhi Pasal 1868 B.W. Notaris berwenang membuat akta otentik untuk digunakan sebagai alat bukti, termasuk akta mengenai pertanahan sebagaimana disebutkan Pasal 15 ayat 2.f UUJN. Untuk menyelesaikan benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT, maka diberlakukan beberapa asas dalam undang-undang, yaitu asas *lex superiori derogat legi inferiori*, asas *lex specialis derogat legi generali*, dan asas *lex posteriori derogat lex priori*. Dengan mendasarkan pada asas-asas tersebut maka setelah berlakunya UUJN pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta mengenai pertanahan **hanyalah** Notaris, sedang PPAT tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat akta mengenai pertanahan.

Sehubungan masih terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta-akta mengenai pertanahan, maka disarankan agar dilakukan amandemen terhadap UU Rumah Susun No. 16 Tahun 1985 dan UU Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996. Juga dilakukan amandemen terhadap PP No. 24 tahun 1997 yang mengatur pendaftaran hak atas tanah. Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 seharusnya dicabut karena pembentukan jabatan umum baru (dalam hal ini PPAT) yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah tersebut tidak mendapat delegasi dari undang-undang yang mengatur pejabat umum (yaitu PJN yang diganti dengan UUJN).



BAB I
PENDAHULUAN

BAB I

PENDAHULUAN



1. Latar Belakang

Pemerintah telah menerbitkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris yang ditetapkan pada tanggal 6 Oktober 2004, menggantikan *Notaris Ambtenaar Reglement* (Stb. 1860 No. 3). Dalam UU Jabatan Notaris yang baru diatur berbagai hal mengenai tugas dan kewenangan notaris dalam pembuatan akta. Salah satu kewenangan notaris sebagaimana yang diatur dalam UU Jabatan Notaris tersebut adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan (Pasal 15 ayat 2.f UU No. 30 Tahun 2004).

Pemberian kewenangan baru kepada Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana disebutkan dalam UUJN tersebut memberikan beberapa implikasi yuridis, **pertama**, akan mereduksi kewenangan pembuatan akta di bidang pertanahan yang selama ini dijalankan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. **Kedua**, Notaris tidak perlu lagi diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (untuk selanjutnya disingkat PPAT) untuk membuat akta di bidang pertanahan seperti yang selama ini terjadi, karena oleh UUJN telah diberi wewenang membuat akta di bidang pertanahan. Menurut Dirjen Peraturan Perundang-undangan Departemen Kehakiman dan HAM, Abdul Gani

Abdullah, di masa yang akan datang pengangkatan Notaris secara otomatis merupakan pengangkatan sebagai PPAT.¹

Ketiga, ketentuan baru tersebut akan menimbulkan resistensi di kalangan PPAT dan Badan Pertanahan Nasional yang selama ini mengurus administrasi pertanahan berkaitan dengan pembuatan dan pendaftaran akta-akta di bidang pertanahan. **Keempat**, menimbulkan dissinkronisasi horisontal antara UUJN dengan undang-undang lain yang berkaitan dengan pertanahan, salah satunya adalah dengan UU Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996. Dalam UUIT disebutkan bahwa pemberian hak tanggungan dituangkan dalam Akta Pemberian Hak Tanggungan yang dibuat oleh PPAT.

Kelima, menimbulkan dissinkronisasi vertikal antara UUJN dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, yakni dengan PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT. Dalam PP No. 37 Tahun 1998 diatur kewenangan PPAT yaitu membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Demikian pula dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah telah ditentukan bahwa setiap mutasi hak atas tanah, yaitu peralihan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT.

Di samping itu pemberian wewenang kepada Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebenarnya merupakan upaya pembentuk undang-undang untuk resentralisasi kewenangan Notaris dalam

¹ Perlu Restu BPN Wewenang Notaris Buat Akta Pertanahan, Berita, Hukumonline.com, tanggal 15 Oktober 2004.

membuat akta. Seperti kita ketahui bahwa berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris yang lama (Stb. 1860 No. 3) Notaris diberi kewenangan untuk membuat akta apa saja mengenai perjanjian, perbuatan dan ketetapan yang diharuskan oleh undang-undang atau dikehendaki oleh para pihak untuk dinyatakan dalam akta otentik, sepanjang oleh undang-undang tidak ditunjuk pejabat lain. Berdasarkan kewenangan tersebut maka Notaris dapat membuat akta apa saja mengenai perjanjian, perbuatan dan ketetapan, termasuk yang berkaitan dengan pertanahan, sepanjang tidak dikecualikan kepada pejabat lain berdasarkan undang-undang.

Kewenangan Notaris membuat akta-akta, termasuk di bidang pertanahan, kemudian direduksi oleh PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, dalam Pasal 37 (1) dinyatakan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut mencabut PP No. 10 Tahun 1961 yang dalam Pasal 19 juga dinyatakan bahwa peralihan dan pembebanan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat yang ditunjuk menteri. Pada mulanya dalam menafsirkan ketentuan dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tersebut Pemerintah membentuk jabatan baru, yaitu PPAT yang diberi kewenangan khusus untuk membuat akta di bidang pertanahan. Padahal, dalam PP No. 10 Tahun 1961 tidak disebutkan

adanya pejabat baru yang membuat akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah. Dengan mendasarkan pada Pasal 1 PJN (Stb. 1860 No. 3) maka pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta-akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah sebagaimana disebut Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 tersebut sebenarnya adalah Notaris.

Ketentuan dalam PP No. 10 Tahun 1961 tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria No. 10 Tahun 1961 tentang siapa saja yang dapat diangkat sebagai “penjabat” dan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1961 yang mengatur tentang bentuk akta. Dalam PMA No. 10 Tahun 1961 pejabat pembuat akta yang dimaksud oleh Pasal 19 PP No. 10/1961 masih disebut dengan kata “penjabat” saja.² Penyebutan nama PPAT secara lengkap baru terdapat dalam PMA No. 11 Tahun 1961 yang secara tegas disebut dengan “Penjabat Pembuat Akta Tanah”. Sejak terbitnya PMA No. 11 Tahun 1961 maka dibentuk jabatan baru yaitu PPAT. Bagi Notaris yang belum merangkap jabatan sebagai PPAT tidak diperkenankan membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dengan demikian, maka sejak saat itu pada diri Notaris melekat dua jabatan sekaligus, yaitu sebagai Notaris dan sebagai PPAT.

Pembentukan jabatan baru, PPAT, pada waktu itu dipersoalkan banyak kalangan, karena tidak didasarkan pada undang-undang sebagaimana disebutkan oleh Pasal 1 PJN. Sebenarnya PPAT bukanlah pejabat yang ditunjuk dan dikecualikan oleh Pasal 1 PJN, sehingga tidak berwenang membuat akta di

² J. Satrio, 2002, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku 1*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 107.

bidang pertanahan. Di samping itu PPAT juga tidak mempunyai peraturan jabatan yang diatur dalam undang-undang seperti yang dipunyai oleh Notaris sebagaimana diatur dalam PJN (Stb. 1860 No. 3). Untuk menutupi kekurangan legitimasi yuridis bagi keberadaan PPAT tersebut kemudian Pemerintah menerbitkan PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Kendati eksistensi PPAT telah dipayungi dengan PJPPAT berdasarkan PP No. 37 Tahun 1998 namun masih tetap dipersoalkan karena PJPPAT tidak diatur dalam undang-undang seperti PJN yang diatur dalam *Reglement* yang kedudukannya setingkat dengan undang-undang.

Menghadapi kontroversi pembentukan jabatan PPAT tersebut maka Pemerintah berusaha mengeliminir eksistensi PPAT dengan memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan melalui UUJN No. 30 Tahun 2004. Harapannya kelak dengan UUJN yang baru secara berangsur-angsur akan mengembalikan kewenangan Notaris untuk membuat akta apa saja, termasuk di bidang pertanahan sebagaimana yang pernah diberikan oleh PJN (Stb. 1860 No. 3). Dengan adanya ketentuan baru dalam Pasal 15 (2.f) UUJN tersebut maka pada jabatan Notaris tidak perlu lagi diangkat sebagai PPAT seperti yang selama ini terjadi, sehingga Notaris otomatis berwenang membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan tanpa harus terlebih dahulu diangkat sebagai PPAT oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Banyak pihak menyangsikan ketentuan baru tersebut dapat diterapkan dalam praktik, karena pembuatan akta-akta di bidang pertanahan selalu

berkaitan dengan instansi yang menangani pelaksanaan tugas pendaftaran tanah, yaitu BPN. Ketika RUU JN tersebut dibahas di DPR pihak BPN sempat menolak ketentuan mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan. Namun Pemerintah dan DPR mengabaikan penolakan tersebut dan tetap menyetujui pasal mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta terkait pertanahan. Kendati secara yuridis formal Notaris berwenang membuat akta-akta di bidang pertanahan berdasarkan UUJN, namun jika kemudian akta tersebut ditolak oleh Kantor BPN untuk keperluan administrasi pendaftaran tanah karena tidak dibuat oleh PPAT, maka yang dirugikan adalah masyarakat.

2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah sebagaimana diuraikan di atas maka permasalahan dalam penelitian ini dirumuskan sebagai berikut :

1. Bagaimana kewenangan Notaris dalam membuat akta-akta di bidang hukum perdata dan kewenangan membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang juga berada dalam lingkup hubungan keperdataan.
2. Bagaimana upaya penyelesaian jika terjadi benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam pembuatan akta-akta di bidang pertanahan ?

3. Tujuan Penelitian

Tujuan Penelitian ini adalah untuk :

1. Mengkaji kewenangan Notaris dalam membuat akta-akta di bidang hukum perdata dan kewenangan membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang juga berada dalam lingkup hubungan keperdataan.
2. Menganalisis upaya penyelesaian yang dapat ditempuh jika terjadi benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam pembuatan akta-akta di bidang pertanahan. Hal ini berkaitan dengan pemberian wewenang baru kepada Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, sementara keberadaan PPAT sebagai pejabat yang membuat akta mengenai hak atas tanah dan hak atas satuan rumah susun masih tetap dipertahankan hingga saat ini.

4. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini adalah :

1. Bagi dunia ilmu hukum dapat dikembangkan suatu ketentuan baru mengenai kewenangan Notaris dalam pembuatan akta-akta di bidang keperdataan, termasuk akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Bahwa langkah pembentuk undang-undang melalui UU No. 30 Tahun 2004 memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan merupakan upaya menata kembali kewenangan Notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang sebagian kewenangannya direduksi pejabat lain namun tidak didasarkan pada undang-undang sebagai legitimasi yuridisnya.

2. Bagi para Notaris dan PPAT serta BPN selaku pelaksana tugas pendaftaran tanah diharapkan dapat dicari titik temu dan solusi pemecahan masalah jika terjadi benturan kewenangan dalam pembuatan akta-akta di bidang pertanahan antara Notaris dan PPAT. Bagi Pemerintah dapat dirumuskan suatu kebijakan baru berkaitan dengan pemberian kewenangan baru kepada Notaris untuk membuat akta-akta di bidang pertanahan karena selama ini kewenangan tersebut dilaksanakan oleh PPAT meski hanya didasarkan pada peraturan di bawah undang-undang (vide PP No. 37 tahun 1998).

5. Kajian Pustaka

Persoalan kewenangan sebenarnya tidak terlepas kaitannya dengan Hukum Tata Negara atau Hukum Administrasi Negara (Hukum Tata Pemerintahan), karena kedua bidang hukum tersebut mengatur tentang kewenangan. Hukum administrasi berisi norma hukum pemerintahan yang menjadi parameter terhadap penggunaan kewenangan oleh badan-badan pemerintah. Parameter yang dipakai dalam penggunaan kewenangan adalah kepatuhan hukum atau ketidakpatuhan hukum (*improper legal or improper illegal*). Apabila terjadi penggunaan kewenangan secara *improper illegal* maka badan pemerintah yang berwenang harus mempertanggungjawabkan secara hukum.³

³ Tatik Sri Djatmiati, 2002, *Prinsip-prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya, h 61

Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Perihal kewenangan dapat dilihat pada konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. 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. Perbedaan antara kewenangan berdasarkan delegasi dan mandat menurut Philipus M Hadjon terletak pada prosedur pelimpahannya, tanggung jawab dan tanggung gugatnya serta kemungkinan dipergunakannya kembali kewenangan tersebut.⁴

Dilihat dari prosedur pelimpahannya pada delegasi, pelimpahan wewenang terjadi dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya, yang dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Sedang pada mandat pelimpahan wewenang umumnya terjadi dalam hubungan rutin antara bawahan dengan atasan, kecuali yang secara tegas dilarang. Ditinjau dari segi tanggung jawab dan tanggung gugatnya, pada delegasi, tanggung jawab dan tanggung gugatnya beralih kepada *delegataris*, sedang pada mandat tetap berada pada pemberi mandat (*mandans*). Ditinjau dari segi kemungkinan pemberi wewenang berkehendak menggunakan kembali wewenang tersebut, pada delegasi pemberi wewenang (*delegans*) tidak dapat menggunakan

⁴ Philipus Mandiri Hadjon, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintah yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 8.

wewenang itu lagi, kecuali setelah ada pencabutan dengan berpegang teguh pada asas *contrarius actus*, sedang pada pemberi mandat wewenang mandat (*mandans*) setiap saat dapat menggunakan sendiri wewenang yang dilimpahkan.

Notaris oleh undang-undang diberi status sebagai pejabat publik (*openbare ambtenaar*) yang diberi kewenangan di bidang keperdataan. Meski merupakan pejabat publik yang diangkat oleh Negara, namun tugas notaris adalah 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 notaris di negara yang menganut sistem hukum kontinental sangat diperlukan, termasuk di Indonesia. Masyarakat membutuhkan jasa notaris untuk meminta dibuatkan 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.⁵ Ketentuan hukum yang menjadi landasan bagi keberadaan notaris di Indonesia adalah Pasal 1868 B.W yang menyatakan "*akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang*

ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya". Selama Pasal 1868 B.W masih ada maka eksistensi notaris akan terus mendapat pengakuan dan senantiasa dibutuhkan oleh masyarakat.

Pejabat umum yang dimaksud oleh Pasal 1868 B.W hanyalah notaris sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 P.J.N yang kemudian diubah dengan UU Jabatan Notaris No. 30 Tahun 2004 (Pasal 1 dan 15). Kalaupun saat ini ada pejabat umum lain yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta tertentu, ternyata mereka tidak diatur berdasarkan undang-undang sebagaimana yang ditentukan Pasal 1868 B.W. Otentisitas suatu akta menurut Pasal 1868 B.W adalah jika akta tersebut dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dan dibuat oleh pejabat umum yang berwenang untuk itu berdasarkan undang-undang yang mengaturnya.

Fungsi notaris dalam menjalankan tugasnya adalah mengatur secara tertulis dan otentik atas suatu hubungan hukum di antara para pihak dalam masyarakat yang disepakati (dikehendaki) untuk dituangkan dalam akta otentik atau oleh undang-undang ditentukan demikian.⁶ Dengan demikian lahirnya suatu akta otentik adalah jika dikehendaki demikian oleh para pihak dengan maksud untuk dijadikan sebagai alat bukti, atau memang oleh undang-undang ditentukan demikian dengan ancaman batal atau tidak mempunyai kekuatan mengikat jika tidak dibuat dengan akta otentik. Pembuatan akta otentik itu

⁵ Komar Andasasmita, 1983, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, Bandung, H. 4.

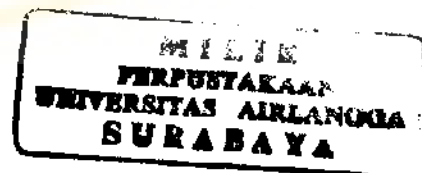
⁶ G.H.S Lumban Tobing, 1983, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta, H. 14.

adalah merupakan perbuatan hukum para pihak (klien) karena dikehendaki bersama atau atas perintah undang-undang, jadi bukan merupakan perbuatan hukum dari notaris. Notaris hanya mengkonstatir pernyataan dan keterangan para pihak untuk selanjutnya dituangkan dalam aktanya agar mempunyai nilai otentisitas.

Di Belanda terdapat beberapa perbuatan hukum yang harus dibuat atau dituangkan dalam akta otentik yang dibuat di hadapan notaris, yaitu perbuatan hukum yang berkaitan dengan perjanjian atau perdagangan.⁷ Sedangkan di Indonesia kewenangan Notaris diatur dalam Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2004 yang menyatakan :

- (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 di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat 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; atau
 - g. membuat akta risalah lelang.

⁷ Koninklijke Notariele Broederschap, 1991, *Functie en Werkterrein van de Notaris*, Offset B.V. Rijswijk. Den Haag, h. 4. Lihat juga Lanny Kusumawati, 2005, *Tanggung Jawab Jabatan Notaris*, LaksBang. Yogyakarta, h. 115.



- (3) selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

Dari ketentuan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2004 di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kewenangan Notaris di bidang keperdataan adalah sangat luas, tidak hanya membuat dan mengesahkan akta-akta otentik atas suatu perjanjian, perbuatan dan penetapan, tetapi juga tugas-tugas lain yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kewenangan Notaris yang perlu dicermati adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pemberian kewenangan ini, meski sebenarnya bukan hal baru karena dalam PJN yang lama (Stb. 1860 No. 3) juga tersirat kewenangan seperti ini, untuk kondisi saat ini akan menimbulkan problema yuridis di Indonesia.

Seperti telah kita ketahui bersama selain Notaris sebagai pejabat umum terdapat pula pejabat umum lain yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu, khususnya yang berkaitan dengan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Kendati keberadaan PPAT tidak didasarkan undang-undang, namun dalam praktik hukum di Indonesia telah diakui sebagai pejabat umum yang mempunyai wewenang khusus untuk membuat akta di bidang pertanahan. Hingga saat ini eksistensi PPAT didasarkan pada PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 37/1998 disebutkan bahwa PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Jadi tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugas pendaftaran tanah dengan membuat akta perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tersebut, yaitu meliputi :

1. akta jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya mengenai hak atas tanah, kecuali pemindahan hak melalui lelang;
2. akta pembagian hak bersama atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun;
3. akta pemberian hak tanggungan;
4. akta pemberian Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai atas tanah Hak Milik.⁸

Di dalam melaksanakan tugasnya PPAT tidak dapat membuat akta tanpa ada suatu kesepakatan yang timbul dari para pihak yang meminta dibuatkan akta, dan apabila para pihak telah bersepakat dalam suatu transaksi dengan tanah sebagai obyeknya maka akta tersebut ditandatangani bersama oleh para pihak, saksi dan PPAT. Perbuatan hukum tersebut dituangkan dalam akta yang dijadikan sebagai dasar pendaftaran atas perubahan data pendaftaran tanah.⁹ Adapun akta-akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah meliputi :

⁸ A.P Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, h. 177.

- a. Akta Jual Beli;
- b. Akta Tukar Menukar;
- c. Akta Hibah;
- d. Akta Pemasukan Ke Dalam Perusahaan;
- e. Akta Pembagian Hak Bersama;
- f. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik;
- g. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
- h. Akta Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.
- i. Akta Pemberian Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik.

Dengan diberikannya kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan dalam UUJN, maka sudah barang tentu akan menimbulkan benturan kewenangan antara Notaris di satu sisi dengan kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pada tataran praktis ketentuan tersebut akan menimbulkan penolakan pada instansi pendaftaran tanah, yakni Badan Pertanahan Nasional yang mempunyai tugas pokok melaksanakan pendaftaran tanah di Indonesia.

Fungsi akta di bidang pertanahan tidak dapat dilepaskan dari proses pendaftaran tanah, karena akta-akta tersebut dijadikan dasar untuk melakukan perubahan atas data yuridis mengenai tanah yang bersangkutan. Apabila akta-akta mengenai pertanahan tersebut tidak dibuat oleh pejabat yang berwenang menurut versi instansi pendaftaran tanah, maka akta-akta tersebut akan ditolak dalam proses pendaftaran tanah. Sedang pejabat yang selama ini diakui oleh BPN sebagai pembuat akta mengenai pertanahan adalah PPAT. Oleh karena itu perlu dicarikan solusi bagi pemecahan masalah berkaitan dengan pemberian

⁹ Irawan Soerodjo, 1999, *Kepustian Hukum Pendaftaran Hak atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR Surabaya, h. 198.

kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 (2.f) UU No. 30 Tahun 2004.

6. Metode Penelitian

a. Pendekatan Masalah

Penelitian dalam penulisan tesis ini adalah penelitian hukum. Menurut Bruggink¹⁰ ilmu hukum dalam arti sempit adalah dogmatik hukum, sedang dalam arti luas meliputi sosiologi hukum, sejarah hukum, hukum ekonomi, psikologi hukum, perbandingan hukum, dan lain-lain. Ilmu hukum mempunyai dua aspek, yaitu aspek praktis yang berupa dogmatik hukum dan aspek teoritis yang berupa teori hukum.¹¹ Namun ada pula ahli hukum yang mengatakan bahwa dalam ilmu hukum (*rechtswetenschap*) terdapat tiga lapisan, yaitu dogmatik hukum (*rechtsdogmatiek*), teori hukum (*rechtsteorie*) dan filsafat hukum, tetapi dari ketiganya hanya dua disiplin yang termasuk dalam ilmu hukum murni yaitu dogmatik hukum dan teori hukum.¹²

Sebagai suatu penelitian hukum, maka pendekatan yang dilakukan dalam penelitian mengenai “Kewenangan Notaris dalam Membuat Akta” ini adalah pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), pendekatan konsep

¹⁰ J.J.H Bruggink, 1995, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 183. Lihat juga Philipus M Hadjon, 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, FH Unair Surabaya, h. 1.

¹¹ Peter Mahmud Marzuki, Penelitian Hukum, *Majalah Yuridika*, Vol. 6 No. 22, Maret 2001, h. 103

¹² Jan Gijssels dan Mark van Hoecke, *Wat is Rechtsteorie*, Kluwer Rechtswetenschappcn, Antwerpen. W.F.J. Tjeenk-Willink Zwolle, h. 70.

(*conceptual approach*), dan pendekatan sejarah (*historical approach*).¹³ Pendekatan perundang-undangan dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah di bidang keperdataan. Pendekatan konsep dilakukan dengan mengkaji dan menganalisis berbagai konsep dan pengertian tentang kewenangan pejabat umum dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pendekatan sejarah dilakukan dengan meneliti sejarah lahirnya jabatan Notaris dan PPAT dalam lapangan keperdataan, baik di Indonesia maupun di Belanda.

b. Sumber Bahan Hukum

Pengumpulan bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dari berbagai sumber, yang menurut *Black's Law Dictionary*, meliputi :

1. *sources of law can refer to the origins of legal concepts and ideas. .*
2. *sources of law can refer to governmental institutions that formulate legal rules. .*
3. *sources of law can refer to the published manifestation of the law.*¹⁴

Dari sumber hukum sebagaimana tersebut di atas maka diperoleh bahan hukum, baik bahan hukum primer maupun bahan hukum sekunder. Adapun bahan hukum primer berupa :

1. Undang Undang Dasar 1945;
2. Undang Undang, seperti Peraturan Jabatan Notaris, UU Jabatan Notaris (UU No. 30 Tahun 2004), UU Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960), UU Hak

¹³ Philipus M Hadjon, 1997, *Merancang dan Menulis Penelitian Hukum Normatif (Teori dan Wilsafat)*, Makalah Pelatihan Metode Penelitian Hukum Normatif, Kerjasama Lemlit dan FH Unar, Surabaya, 11-12 Juni 1997, h. 4.

¹⁴ Henry Campbell Black, 1990, *Black's Law Dictionary*, 6 th ed. West Publishing Co. Minnesota. h. 907.

Tanggung (UU No. 4 Tahun 1996), Peraturan perundang-undangan lainnya mengenai Pendaftaran Tanah dan PPAT, yaitu PP No. 24 Tahun 1997; PP No. 37 Tahun 1998; dan peraturan menteri serta Surat Keputusan menteri dan Kepala Badan Pertanahan Nasional yang mengatur mengenai Notaris dan PPAT.

3. Yurisprudensi, yaitu dengan mempelajari beberapa putusan hakim yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap mengenai akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan, baik yang dibuat oleh Notaris atau PPAT.

Selanjutnya bahan hukum sekunder meliputi semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen resmi. Bahan hukum sekunder tersebut berupa :

1. Hasil Penelitian, Literatur.
2. Pandangan para ahli hukum atau doktrin berupa makalah atau artikel dalam majalah ilmiah atau jurnal.

Pengumpulan bahan hukum primer dilakukan dengan menggunakan sistem kartu yang disusun sesuai dengan pokok permasalahan dalam penelitian melalui langkah-langkah yang terstruktur dan sistematis berdasarkan katagori masalah.

c. Analisis Bahan Hukum.

Setelah kerangka konseptual diperoleh, baik dari bahan hokum primer maupun bahan hokum sekunder, maka permasalahan yang diangkat did lam tesis dianalisis melalui cara mengkaitkan antara rumusan yang terdapat di dalam peraturan perundang-undangan dengan fakta yang ada yang menjadi

pokok permasalahan, dipelajari, dirumuskan, sehingga dapat diperoleh jawaban atas permasalahan, sebagai suatu kesimpulan serta dapat dikemukakan saran sebagai pemecahan permasalahan yang diharapkan dapat digunakan untuk pengembangan dan penerapan ilmu pengetahuan.


7. Sistematika Penulisan

Penulisan tesis ini disusun dalam empat bab, yaitu Bab I sebagai pendahuluan yang berisi latar belakang masalah dirangkai dengan perumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, tinjauan pustaka, metode penelitian serta sistematika penulisan. Selanjutnya Bab II menguraikan tentang kewenangan Notaris dalam lapangan hukum perdata menurut PJJ maupun UUJN yang baru. Juga dibahas tentang kewenangan Notaris dalam pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan, serta eksistensi PPAT selaku pejabat umum dalam pembuatan akta di bidang pertanahan.

Kemudian Bab III membahas tentang kewenangan notaris di bidang pertanahan menurut UUJN yang baru serta implikasinya dengan keberadaan PPAT sebagai pejabat umum yang selama ini menjalankan tugas dan kewenangan dalam pembuatan akta-akta mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun. Dalam bab ini juga dibahas upaya menyelesaikan terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dalam membuat akta di bidang pertanahan menurut UUJN dengan kewenangan PPAT dalam membuat akta di bidang pertanahan menurut peraturan perundang-undangan yang lain. Bab IV

dalam tesis ini merupakan Penutup yang berisi tentang kesimpulan dan saran dari penulis.





BAB II
KEWENANGAN NOTARIS DAN PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SELAKU
PEJABAT UMUM

BAB II

KEWENANGAN NOTARIS DAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SELAKU PEJABAT UMUM

1. Fungsi dan Peran Notaris dalam Hukum Perdata

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 semacam notariat yang berfungsi sebagai *marktmeester* yakni mengawasi masalah-masalah yang menyangkut pelbagai perjanjian dipasar-pasar (*markt*).¹⁵ Pada jaman Mesir kuno tersebut terdapat para ahli menulis yang mempunyai pengetahuan mengenai hukum dengan memberikan bantuan kepada orang-orang yang tidak tahu hukum dalam membuat suatu perjanjian dengan orang lain. Para ahli menulis ini disebut *scribae* yang uniknya sebagian besar dari mereka adalah para budak yang menaruh perhatian besar pada seni menulis, termasuk meletakkan perjanjian dan akta-akta dalam suatu tulisan.¹⁶

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. Kepada mereka kemudian diberikan sebutan baru yaitu sebagai *actuarii* atau *logographi* sampai akhirnya dikenal dengan sebutan *notarii*. Pada jaman Kaisar Justinianus di Romawi, para *actuarii* ini disebut juga dengan

¹⁵ Komar Andasmita, 1983, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, Bandung, h. 1.

¹⁶ Muhammad Adam, 1985, *Asal-usul dan Sejarah Akta Notarial*, Sinar Baru, Bandung, h. 2

tabularii, tabularius atau *tabelliones* yang diangkat oleh penguasa umum dan merupakan penulis umum yang berwenang membuat akta mengenai perjanjian dan ketetapan dari orang-orang tertentu.¹⁷

Akta-akta yang dibuat oleh *tabularius* tersebut mempunyai kekuatan mengikat karena ditandatangani oleh dua orang saksi dan *tabularius* menyatakan kebenaran dari apa yang dia tulis dan akta-akta tersebut kemudian diperkuat dengan cap materai dari hakim (*judex*). Setiap *tabularius* bertanggungjawab terhadap tulisannya karena para pihak mempercayakan kepada keahlian, kejujuran dan kepandaian hukum para *tabularius* tersebut atas setiap perbuatan hukum, ketetapan dan perjanjian-perjanjian.¹⁸

Mengingat pentingnya keberadaan para *tabularius* tersebut maka Raja Karel Agung (*Carel de Grootte*) melalui sebuah *Capitularia*¹⁹ (Kumpulan Hukum semacam kodifikasi atau *Wetboek*/Kitab Undang Undang) Nomor 158 Tahun 803 dan 805 yang memerintahkan agar di seluruh kerajaan Romawi diangkat para Notaris untuk wilayah yang sangat luas. Karel Agung juga memerintahkan agar di setiap pengadilan di seluruh negara diperbantukan seorang *notarius* atau *cancellarius* atau *scabini* atau *schoppe* (bahasa Jerman) atau *schafen* (bahasa Belanda) dengan tugas mencatat segala sesuatu yang terjadi dalam sidang pengadilan.

¹⁷ Lanny Kusumawati, 2005, *Tanggung Jawab Jabatan Notaris*, LaksBang Yogyakarta, h. 23.

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Pada jaman itu pembentukkan undang-undang dan produk hukum lainnya masih menjadi wewenang penuh raja tanpa meminta persetujuan rakyat, karena pada waktu itu belum ada lembaga legislatif sebagai wakil rakyat.

Keberadaan lembaga notariat yang mengalami perkembangan pesat pada jaman Kerajaan Romawi itu terus bertahan hingga abad ke-11 di daerah pusat perdagangan di Italia Utara. Lembaga kenotariatan 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*), tetapi hanya berlaku untuk kota Paris. Selanjutnya Raja Philips pada tahun 1304 mengangkat notaris di seluruh negara sebagai *ambtenaar* dan menetapkan suatu peraturan perundang-undangan tentang notariat.

Berdasarkan ordonansi bulan Juli 1304 diperintahkan kepada para notaris di Perancis untuk menyimpan minuta dan protokol yang dibuat oleh mereka selaku *ambtenaar*. Protokol ini dinamakan *imbreviatura* yang diadakan untuk kepentingan umum yakni menjamin kepastian atas surat-surat negara maupun surat partikular. Dari protokol tersebut para notaris memberikan kepada pihak yang berkepentingan (yang berhak) suatu salinan, turunan atau grose yang bersifat otentik dan dari padanya dapat lahir suatu akibat bahwa isinya diikuti dengan *parata executio*.²⁰

Pada tahun 1542 protokol notaris tersebut berada di bawah pengawasan para penyimpan protokol yang disumpah, disebut *gardes notes* dan *gardes-scels*, yang memiliki wewenang menyerahkan grose atau turunan surat-surat tersebut kepada para ahli waris yang sah, sehingga dapat dihindarkan terjadinya kerusakan atau kehilangan dari surat-surat tersebut. Melalui surat edaran

terbuka tanggal 12 Desember 1577 Kaisar Hendrik IV melakukan perubahan dalam penyimpanan protokol notaris, yakni para notaris sendiri berwenang menyimpan surat-surat (minuta akta) yang pernah dibuatnya, dan jika seorang notaris meninggal dunia maka protokol disimpan oleh ahli warisnya.

Pada tanggal 15 Mei 1803 diundangkan suatu peraturan baru yang mengatur jabatan notaris secara lengkap, yaitu *La Loi de Ventose 25 an XI*. Undang Undang *Ventose 25 an XI* menghapuskan macam-macam notaris yang ada sebelumnya, dan memisahkan fungsi-fungsi yang dahulu melekat pada pelbagai macam notaris. Undang Undang *Ventose 25 an XI* hanya memberi tugas dan kewenangan kepada notaris untuk mengkonstatir keterangan para pihak dan mencatat kehendak mereka. Undang-undang tersebut juga memuat sanksi bagi notaris yang melakukan kesalahan atau melanggar hukum yang berlaku. Berdasarkan asas konkordansi, UU *Ventose 25 an XI* diberlakukan di Belanda berdasarkan Dekrit Kaisar tanggal 8 November 1810. Di samping itu beberapa undang-undang Perancis lainnya yang juga diberlakukan di Belanda adalah *Code Civil* (menjadi *Burgerlijk Wetboek*), *Code Commerce* (menjadi *Wetboek van Koophandel*) dan *Code Penal* (menjadi *Wetboek van Straafrechts*). Pada awalnya Peraturan Jabatan Notaris (*Reglement du Notaire*) merupakan bagian dari *Code Civil*.

Setelah Belanda merdeka dari Perancis pada tahun 1828, maka kemudian pada tahun 1842 diundangkan *De Notariswet* (*Staatsblad 1842 No. 20*). Ketika Belanda menjajah Indonesia, maka segala produk hukum dan

²⁰ Mohammad Adam. 1985, Op Cit. h.8.

lembaga hukum yang berlaku di Belanda juga dibawa di Indonesia. Berdasarkan asas konkordansi pula beberapa kodifikasi hukum yang berlaku di Belanda diberlakukan di Indonesia, salah satunya adalah *De Notariswet* menjadi *Notaris Reglement* (Peraturan Jabatan Notaris dalam *Staatblad* 1860 No. 3). Jauh sebelum *Notaris Reglement* diberlakukan pada tanggal 27 Agustus 1620 Gubernur Jenderal Jan Pieter Coen mengangkat Melchior Kerchem sebagai notaris pertama di Indonesia, khususnya di kota Batavia (Jakarta).

P.J.N diberlakukan di Indonesia selama 144 tahun dan diganti dengan UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Dalam UUNJ pembentuk undang-undang berkehendak mewedahi para notaris dalam satu organisasi. Di samping itu UUNJ juga memberikan kewenangan yang sangat besar kepada notaris dalam menjalankan jabatan, termasuk kewenangan membuat akta di bidang pertanahan dan sebagai pejabat (juru) lelang. Perombakan dalam UUNJ juga menyangkut pengawasan notaris yang tidak lagi dilakukan oleh lembaga peradilan, tetapi diserahkan kepada Pemerintah, yaitu Menteri yang dalam pelaksanaannya dijalankan oleh Majelis Pengawas Notaris yang terdiri dari tiga unsur, yakni unsur Pemerintah, Organisasi Notaris dan Akademisi.

Notaris adalah pejabat umum yang berfungsi menjamin otentisitas pada tulisan-tulisannya (akta). Notaris diangkat oleh penguasa negara tertinggi dan kepadanya diberikan kepercayaan dan pengakuan dalam memberikan jasa bagi kepentingan masyarakat. Hanya orang-orang yang sudah dikenal kejujurannya serta mempunyai pengetahuan dan kemampuan di bidang hukum sajalah yang diijinkan untuk memangku jabatan notaris. Oleh karena itulah pemegang

jabatan notaris harus menjaga keluhuran martabat jabatannya dengan menghindari pelanggaran aturan dan tidak melakukan kesalahan profesi yang dapat menimbulkan kerugian kepada orang lain.

Masyarakat membutuhkan jasa notaris untuk meminta dibuatkan 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. Ketentuan hukum yang menjadi landasan bagi keberadaan notaris di Indonesia adalah Pasal 1868 B.W yang menyatakan "*akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya*". Selama Pasal 1868 B.W tersebut ada maka eksistensi notaris akan terus mendapat pengakuan dan senantiasa dibutuhkan oleh masyarakat.

Pejabat umum yang dimaksud oleh Pasal 1868 B.W hanyalah notaris, karena hingga saat ini tidak ada satupun undang-undang yang mengatur tentang pejabat umum selain UUJN. Kalaupun saat ini ada pejabat umum lain yang diberi wewenang untuk membuat akta tertentu, ternyata mereka tidak diatur berdasarkan undang-undang sebagaimana ditentukan Pasal 1868 B.W. Otentisitas suatu akta menurut Pasal 1868 B.W adalah jika dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang oleh pejabat umum yang berwenang untuk itu berdasarkan undang-undang yang mengaturnya.

Kata *openbaar* berarti umum, jika dikaitkan dengan pemerintahan berarti urusan yang terbuka untuk umum atau kepentingan umum.²¹ Urusan yang terbuka untuk umum berarti meliputi semua bidang yang berhubungan dengan publik. Menurut F.M.J. Jansen, pejabat adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan umum oleh penguasa umum untuk melakukan tugas negara atau Pemerintah (*Hij die door het openbaar gezag is aangesteld tot een openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de staat of zijn organen, is te beschouwen als openbaar ambtenaar*).²² Dengan demikian maka pejabat umum (*openbare ambtenaar*) adalah organ negara yang dilengkapi kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik di bidang hukum perdata.²³

Seseorang menjadi pejabat umum jika dia diangkat dan diberhentikan oleh negara dan diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk melayani masyarakat dalam bidang tertentu. Menurut Philipus M Hadjon, pejabat umum diangkat oleh Kepala Negara dan bukan oleh Menteri. Pembentukan jabatan umum harus didasarkan pada undang-undang, karena Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi undang-undang. Hal ini berkaitan dengan karakter hukum suatu akta yang dibuat oleh pejabat umum (Notaris) sebagai suatu alat bukti otentik karena adanya *publica fides*

²¹ Algra, et all, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda – Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta, h. 363.

²² F.M.J. Jansen, 1987, *Executie-en Beslagrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle, h. 28.

²³ N.G Yudhara, *Ibid*.

Kepercayaan umum (*publica fides*) tersebut dianggap ada karena pengangkatan seorang pejabat umum dilakukan oleh Kepala Negara.²⁴

Selanjutnya menurut N.G Yudara²⁵, pejabat umum adalah organ negara yang diperlengkapi dengan kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), yang berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik dalam bidang hukum perdata sebagaimana ditentukan Pasal 1868 B.W. Dan pejabat umum satu-satunya yang ditunjuk oleh Pasal 1868 B.W adalah notaris berdasarkan UUJN. Penyebutan sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) tersebut oleh J.C.H Melis²⁶ dianggap berlebihan karena sudah sesuai dengan fungsinya seorang pejabat umum (Notaris) adalah melayani masyarakat umum.

Dengan demikian maka jabatan Notaris oleh undang-undang diberi status sebagai *openbare ambtenaar* yang diberi kewenangan di bidang keperdataan. Meski merupakan pejabat publik yang diangkat oleh Negara, namun tugas notaris adalah 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 dan memelihara kepercayaan umum. Oleh karena itu

²⁴ Philipus M Hadjon, 1996, *Eksistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Figur Hukum Akta PPAT*, Makalah Ceramah FH UNAIR Surabaya, tanggal 22 Pebruari 1996, h. 3.

²⁵ N.G Yudara, 1996, *Mencermati Undang Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah dalam Diskusi Panel UUHT, Program Studi Notariat FH Unair, Surabaya, 15 Juni 1996, h. 4.

²⁶ J.C.H Melis, 1939, *De Notaris Wet*, Tjeenk Willink Zwolle, h. 64.

apabila sebagian kewenangan pembuatan akta otentik di bidang keperdataan diserahkan kepada pejabat lain, maka harus didasarkan pada undang-undang.

Jadi, pejabat umum yang memenuhi syarat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 B.W hanyalah notaris. Dengan demikian maka pada jabatan notaris terpenuhi semua unsur Pasal 1868 B.W, sehingga akta-akta yang dibuat oleh notaris mempunyai kualitas sebagai akta otentik, kecuali terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam membuat akta tersebut. Notaris menjalankan jabatannya berdasarkan undang-undang, dan bentuk akta-aktanya juga telah ditentukan dan diatur dalam undang-undang. Status notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh undang-undang sebagaimana terlihat dari bunyi Pasal 1 angka 1 UUJN. Sebagai pejabat umum, notaris diangkat dan diberhentikan negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Notaris diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Hukum dan HAM.

Fungsi notaris dalam menjalankan tugasnya adalah mengatur secara tertulis dan otentik atas suatu hubungan hukum di antara para pihak dalam masyarakat yang disepakati (dikehendaki) untuk dituangkan dalam akta otentik atau oleh undang-undang ditentukan demikian. Dengan demikian lahirnya suatu akta otentik adalah jika dikehendaki demikian oleh para pihak dengan maksud untuk dijadikan sebagai alat bukti, atau memang oleh undang-undang ditentukan demikian dengan ancaman batal atau tidak mempunyai kekuatan mengikat jika tidak dibuat dengan akta otentik.

Pembuatan akta otentik tersebut merupakan perbuatan hukum para pihak (klien) karena dikehendaki bersama atau atas perintah undang-undang, jadi bukan perbuatan hukum notaris. Notaris hanya mengkonstatir pernyataan dan keterangan para pihak untuk selanjutnya dituangkan dalam aktanya agar mempunyai nilai otentisitas. 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. Fungsi notaris adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat umum dalam bidang hukum perdata, bukan dalam bidang hukum publik.

Dalam menjalankan fungsinya notaris berada dalam kedudukan yang netral dan tidak memihak, artinya notaris berada di luar para pihak yang melakukan hubungan hukum tersebut dan bukan sebagai salah satu pihak. Dalam fungsinya yang demikian maka dapat dikatakan bahwa notaris adalah aparat hukum, tetapi bukan penegak hukum.²⁷ Dalam membuat akta, notaris tidak boleh melibatkan diri sendiri dan atau keluarganya baik sebagai pihak atau saksi. Notaris tidak membuat akta atas kehendak atau untuk perbuatannya sendiri, melainkan atas permintaan pihak-pihak yang menghadap kepadanya.

Akta-akta tersebut oleh para pihak digunakan sebagai alat bukti jika terjadi persengketaan atau untuk memenuhi syarat-syarat yang ditentukan undang-undang. Menurut Pasal 1870 B.W 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, sedang pihak yang memegang akta tidak wajib membuktikan kebenaran akta yang dipegangnya.

Jadi, notaris mempunyai peran yang sangat penting dalam bidang keperdataan, khususnya di negara yang menganut *civil law* dengan ciri utama sistem kodifikasi dalam perundang-undangannya sebagaimana dianut banyak negara di Eropa daratan. Notaris mempunyai peran dalam pembangunan hukum khususnya di bidang perdata, yaitu menemukan dan membentuk hukum melalui pembuatan akta-akta perjanjian. Notaris juga berupaya menciptakan kepastian hukum dan melaksanakan sebagian tugas hakim sesuai kewenangannya selaku pejabat umum yakni menerbitkan grosse akta yang mempunyai kekuatan eksekutorial. Di samping itu, notaris dapat berperan sebagai pemberi nasehat kepada para pihak dalam pembuatan akta agar tidak bertentangan dengan hukum yang berlaku atau agar tidak merugikan pihak-pihak lain.²⁸

Peran notaris akan semakin penting pada saat Indonesia memasuki era pasar bebas (*liberalisasi*) sebagai konsekuensi dari globalisasi perdagangan dan investasi. Berbagai transaksi asing diperkirakan akan banyak dibuat, dan untuk menampung keinginan para investor asing sebelum berinvestasi di Indonesia diperlukan kemampuan notaris dalam membuat akta-akta yang terkait dengan

²⁷ Wawan Setiawan, 1996, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris sebagai Pejabat Umum dan PPAT Dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah, FH Unair dan INI Pengda Jatim, Surabaya, h. 24.

²⁸ Wawan Setiawan, 1994, *Ciri-ciri Notaris yang Ideal*, Makalah Refreshing Up Grading Course INI, Jakarta, h. 3.

perjanjian yang melibatkan mitra asing. Oleh karena itu mutlak diperlukan kemampuan dan profesionalisme para notaris kita, karena notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta perjanjian dan perbuatan hukum yang terjadi dalam lalu lintas ekonomi.

2. Wewenang Notaris sebagai Pejabat Umum menurut UUN

Sebutan pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) biasanya dikaitkan dengan urusan pemerintahan, karena istilah *openbaar* berarti urusan yang terbuka untuk umum atau untuk kepentingan umum.²⁹ Urusan yang terbuka untuk umum meliputi semua bidang yang berkaitan dengan publik, sehingga mempunyai karakter khusus selalu dalam kerangka hukum publik. Seseorang menjadi pejabat umum apabila diangkat dan diberhentikan oleh Pemerintah dan diberi wewenang untuk melayani masyarakat dalam hal-hal tertentu. Sifat publik yang melekat pada notaris selaku pejabat umum dapat dilihat dari pengangkatan, pemberhentian dan kewenangan dalam menjalankan jabatan.³⁰

Dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum notaris dilengkapi dengan kewenangan atau kekuasaan umum (*openbaar gezag*). Kewenangan atau kekuasaan umum tersebut pada hakekatnya merupakan sifat dari fungsi publik yang ada pada Penguasa yang mengikat masyarakat umum. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa tugas notaris adalah menjalankan pelayanan umum (*public service*) di bidang pembuatan akta dan tugas lain yang

²⁹ N.E Algra, Et. Al., 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae*, Belanda-Indonesia, Bina Cipta, Jakarta, h. 363.

dibebankan kepadanya sebagai pejabat umum dalam ruang lingkup keperdataan. Tugas notaris adalah bersifat fungsi publik, tetapi obyek tugasnya lebih bersifat hukum keperdataan.³¹

Salah satu tugas Pemerintah selaku Penguasa (*Overheids*) adalah memberikan atau menjamin kepastian hukum bagi seluruh anggota masyarakat. Dalam bidang tertentu (khususnya hukum keperdataan) tugas tersebut oleh Penguasa melalui Undang-undang diberikan dan dipercayakan kepada Notaris. Oleh karena itu masyarakat harus percaya kepada Notaris sebagai pejabat umum dan percaya pula bahwa akta yang dibuat Notaris memberikan kepastian hukum. Dari prinsip tersebut dapat disimpulkan bahwa jabatan notaris adalah jabatan kepercayaan yang berasal dari Penguasa dan dari masyarakat yang dilayaninya. Penguasa percaya bahwa notaris akan menjalankan jabatannya sesuai ketentuan yang berlaku. Masyarakat juga mempercayakan segala sesuatunya kepada notaris untuk dituangkan dalam akta-akta dan percaya bahwa notaris tidak akan melakukan perbuatan yang merugikan masyarakat.

Sebagai konsekuensi dari suatu jabatan kepercayaan maka diperlukan adanya pengawasan terhadap Notaris agar dalam pelaksanaan tugasnya berjalan sesuai hukum yang berlaku dan terhindar dari penyalahgunaan kepercayaan yang diberikan kepadanya. Pengawasan tersebut juga bertujuan agar segala hak, kewenangan dan kewajiban yang melekat pada Notaris dijalankan menurut undang-undang, etika dan moral demi tetap terjaganya perlindungan hukum

³⁰ Sri Winarsih, 2001, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*. Tesis Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya, h. 34 dan 39.

bagi masyarakat dan tercipta adanya kepastian hukum di bidang keperdataan. Pengawasan terhadap Notaris dilakukan oleh Majelis Pengawas Notaris dengan mendasarkan pada undang-undang sebagai acuan dan peraturan perundang-undangan lainnya serta Kode Etik Notaris.

Sebagai pejabat umum yang bertugas menjalankan sebagian kekuasaan negara di bidang perdata, notaris harus mempunyai kemampuan dan keahlian hukum. Notaris harus profesional dalam menjalankan tugas, karena notaris merupakan profesi, bukan okupasi (semata-mata sebagai pekerjaan). Notaris adalah sama dengan profesi hukum lainnya yang memerlukan kemandirian dalam menjalankan profesinya, sehingga memerlukan pengawasan dan pembinaan profesi oleh pemerintah dan organisasi profesinya.³²

Sebagai profesi, maka jabatan notaris harus, *pertama*, merefleksikan adanya itikat untuk merealisasikan kebajikan yang dijunjung tinggi dan tidak semata-mata mementingkan imbalan materi (honor/upah) dari masyarakat yang meminta jasanya, namun selalu dilandasi oleh tekad tegaknya kehormatan diri pribadinya. *Kedua*, dilakukan berdasarkan kemahiran teknis yang bermutu tinggi, sehingga disyaratkan adanya pendidikan dan pelatihan yang lama secara eksklusif dan ketat. *Ketiga*, kualitas teknis dan moral yang tinggi dan ketat itu

³¹ Paulus E. Lotulung, 1999, *Perlindungan Hukum bagi Notaris selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya*, Makalah Up Grading Course pada Konggres XVII – INI, di Jakarta 1999, h. 2.

³² Sarwata, 1999, *Notaris Harus Mandiri*, Majalah Triwulan INI (Media Notariat), edisi Nopember 1999, h. 9.

tunduk pada pengawasan oleh sesama profesi secara terorganisasi berdasarkan kode etik yang disepakati bersama dalam suatu organisasi profesi.³³

Profesi notaris dituntut memiliki pengetahuan dan ilmu (hukum) yang luas dan mendalam serta keterampilan yang dapat diandalkan, juga senantiasa harus berpegang teguh pada kewajiban dalam melaksanakan profesi terutama jika memberikan pelayanan kepada klien harus sesuai tuntutan kode etik profesi. Seorang profesional dikatakan telah mengkhianati profesinya jika menjual dengan harga tinggi suatu pengetahuan yang belum teruji secara ilmiah atau pengetahuan yang terbukti tidak terjamin kualitas mutunya. Perbuatan demikian merupakan pengabaian terhadap kode etik profesi, karena yang bersangkutan telah berbuat sesuatu yang mengalahkan etika profesi demi kepentingan atau keuntungan pribadi. Notaris wajib memperhatikan nilai etika profesi sehingga dapat memenuhi standar nilai sebagai perbuatan yang baik.

Kedudukan notaris sebagai pejabat umum (*openbaar ambtenaar*) dapat dilihat dari pengangkatan dan pemberhentiannya serta kewenangan yang diberikan berdasarkan undang-undang. Notaris pada awalnya diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (Stb. 1860 No. 3) yang kemudian diubah dengan UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris. Dalam Pasal 2 UUNJ telah ditegaskan bahwa Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Ketentuan tersebut berbeda dengan P J N yang menyatakan Notaris diangkat oleh Presiden selaku Kepala Negara yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Menteri.

³³ Soctandyo Wignyosoebroto, 1992, *Profesi, Profesionalisme dan Etika Profesi*, Makalah Up Grading dan Refreshing Course Notaris se Indonesia, Bandung, h. 1.

Pengangkatan Notaris oleh menteri menurut UUJN tidak dijelaskan atas nama Presiden atau bukan. Kendati demikian dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia yang menganut sistem presidensial, di mana menteri adalah pembantu Presiden di bidang yang ditangani, maka dapat dikatakan bahwa secara tidak langsung pengangkatan Notaris oleh Menteri tersebut adalah selaku penguasa yang sah, sehingga tidak mengurangi kadar dan legalitas notaris selaku pejabat umum. Tindakan menteri untuk mengangkat notaris merupakan perbuatan yang tunduk pada hukum publik, sehingga keberadaan notaris selaku pejabat umum telah mendapat legalitas yang kuat.

Sebelum menjalankan jabatan selaku pejabat umum, maka Notaris wajib mengucapkan sumpah di hadapan Menteri atau pejabat yang ditunjuk. Hal itu berarti Notaris dalam menjalankan jabatan terikat pada sumpah yang diucapkan. Dalam sumpah tersebut ditentukan bahwa dalam menjalankan jabatannya Notaris wajib mematuhi peraturan perundang-undangan, dan akan menjalankan jabatan sesuai amanah, jujur, seksama, mandiri dan tidak berpihak. Notaris harus menjalankan kewajiban sesuai kode etik profesi, menjaga kehormatan, martabat dan tanggung jawab sebagai notaris. Di samping itu Notaris wajib merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam melaksanakan jabatan notaris.

Kewenangan Notaris selaku pejabat umum adalah membuat akta otentik dan kewenangan lain yang diberikan oleh UUJN. 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, semua itu sepanjang pembuatan akta-akta tersebut tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang (Pasal 15 UUJN).

Di samping kewenangan tersebut di atas Notaris berwenang pula : (a) mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; (b) membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; (c) membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat 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; atau (g) membuat akta risalah lelang.

Dari ketentuan Pasal 15 UU No. 30 Tahun 2004 di atas dapat ditarik suatu kesimpulan bahwa kewenangan Notaris di bidang keperdataan adalah sangat luas, tidak hanya membuat dan mengesahkan akta-akta otentik atas suatu perjanjian, perbuatan dan penetapan, tetapi juga tugas-tugas lain yang bersumber pada peraturan perundang-undangan yang berlaku. Salah satu kewenangan Notaris yang perlu dicermati adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pemberian kewenangan tersebut, meski sebenarnya bukan hal baru karena dalam PJN yang lama (Stb. 1860 No. 3) juga tersirat kewenangan seperti ini, untuk kondisi saat ini akan menimbulkan problema

yuridis di Indonesia, karena telah ada pejabat lain yang juga diberi kewenangan membuat akta di bidang pertanahan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

3. Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum

A. Eksistensi PPAT sebagai Pejabat Umum

Apabila kita cermati Undang Undang Pokok Agraria (UU No. 5 Tahun 1960) di dalamnya tidak diatur mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang mempunyai tugas khusus untuk membuat akta-akta mengenai tanah. Penyebutan PPAT pertama kali disinggung dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961³⁴ namun hanya dengan nama “penjabat” (tanpa kata-kata “Pembuat Akta Tanah”). Pasal 19 PP 10 Tahun 1961 intinya menyatakan bahwa semua perbuatan hukum yang bermaksud memindahkan hak atas tanah atau menjadikan hak atas tanah sebagai jaminan hutang harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh atau di hadapan “penjabat” yang ditunjuk oleh menteri (waktu itu Menteri Agraria).

Ketentuan tersebut kemudian diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Agraria No. 10 Tahun 1961 tentang siapa saja yang dapat diangkat sebagai “penjabat” dan Peraturan Menteri Agraria No. 11 Tahun 1961 yang mengatur tentang bentuk akta. Dalam PMA No. 10 Tahun 1961 pejabat pembuat akta yang dimaksud oleh Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 masih

³⁴ PP No 10 Tahun 1961 telah dicabut dan diganti dengan PP No 24 Tahun 1997.

disebut dengan “penjabat” saja.³⁵ Penyebutan nama PPAT secara lengkap baru terdapat dalam PMA No. 11 Tahun 1961 yang secara tegas disebut dengan “Penjabat Pembuat Akta Tanah” (masih tetap memakai kata “Penjabat”).

Sebagai “penjabat” maka kedudukan PPAT tidak lebih dari seorang yang memegang jabatan, dan PPAT bukan sebagai pejabat yang mandiri. Artinya sebagai “penjabat” maka PPAT hanya sebagai seorang yang diperbantukan dalam menjalankan tugas Menteri Agraria yang merupakan pejabat utama dalam pembuatan akta. Jadi, tugas pokok PPAT menurut PP 10 Tahun 1961 (yang telah dicabut) adalah membantu Menteri Agraria untuk membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah.³⁶ Karena statusnya hanya sekedar sebagai “penjabat” maka pengaturan mengenai keberadaan PPAT cukup dituangkan dalam suatu Peraturan Menteri (PMA No. 10 Tahun 1961).

Berkaitan dengan pembuatan akta mengenai perbuatan hukum untuk menjaminkan hak atas tanah, maka PMA No. 15 Tahun 1961 memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta pembebanan dan pendaftaran hipotik serta *credietverband*. Karena hanya berkedudukan sebagai “penjabat” maka status akta yang dibuat oleh PPAT diragukan otentisitasnya karena tidak memenuhi ketentuan Pasal 1868 B.W yang mengatur mengenai akta otentik. Di samping itu di dalam berbagai peraturan yang mengatur PPAT tersebut tidak ada ketentuan yang secara tegas menyebutkan bahwa akta-akta yang dibuat

³⁵ J. Satrio, 2002, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku I*, Citra Aditya Bakti, Bandung, h. 107

PPAT adalah akta otentik.

Status PPAT sebagai “penjabat” itu kemudian ditingkatkan dalam UU No. 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun. Pasal 12 ayat 1.b UU No. 16 Tahun 1985 menegaskan keberadaan PPAT sebagai “pejabat” (tanpa huruf n) yang berwenang membuat akta pembebanan hak jaminan terhadap bagian rumah susun di atas tanah hak pakai yang berasal dari tanah yang secara langsung dikuasai oleh negara. Perubahan status dari “penjabat” ke “pejabat” tersebut mengandung arti bahwa pejabat cenderung menunjuk kepada orang yang memegang jabatan tersebut, sehingga mempunyai kedudukan yang mandiri, dan bukan sebagai orang yang diperbantukan untuk menjalankan tugas tertentu.

Selanjutnya dalam Undang Undang Hak Tanggungan (UU No. 4 Tahun 1996) status dan kedudukan PPAT ditingkatkan lagi dari “penjabat” ke “pejabat” lalu menjadi “pejabat umum”. Pasal 1 ayat 4 UUHT menyatakan bahwa PPAT adalah “pejabat umum” yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Kedudukan PPAT sebagai pejabat umum itu dikukuhkan kembali dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang menegaskan bahwa PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu (Pasal 1 angka 24).

Untuk memperkuat status dan kedudukan PPAT kemudian diterbitkan

³⁶ J. Kartini Soedjendro, 2001, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kansius, Yogyakarta, h. 85.

Peraturan Jabatan PPAT yang dituangkan dalam PP No. 37 Tahun 1998 yang menyatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun (Pasal 1 angka 1). PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri (sekarang Kepala BPN) untuk suatu daerah kerja tertentu. Untuk melayani masyarakat di daerah yang belum tersedia PPAT, Menteri dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa sebagai PPAT Sementara; dan Kepala Kantor Pertanian sebagai PPAT Khusus. Jabatan PPAT tidak boleh dirangkap oleh profesi advokat/pengacara, pegawai negeri (termasuk hakim dan jaksa), atau pegawai BUMN/BUMD.

PPAT diangkat untuk menjalankan jabatan paling lama sampai usia 65 tahun. Adapun syarat-syarat untuk diangkat sebagai PPAT disebutkan dalam Pasal 6 PP No. 37/1998, yaitu :

1. Berkewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulusan Program Pendidikan Spesialis Notariat atau Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria / Badan Pertanahan Nasional.

B. Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah di Bidang Hukum Perdata

Mengenai tugas PPAT adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya

perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran atas perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Dalam Pasal 1 angka 24 PP No. 24 Tahun 1997 disebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Menurut PP No. 24 Tahun 1997 PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk mengkonstatir perbuatan hukum para pihak dan menuangkannya dalam bentuk akta otentik. Demikian pula dalam Pasal 1 angka 1 PP No. 37 Tahun 1998 disebutkan PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik atas perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dengan demikian maka kewenangan PPAT adalah membuat akta otentik atas perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di daerah kerjanya. Akta PPAT merupakan produk yang dibuat oleh PPAT sebagai bukti untuk membuktikan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah.

PPAT berwenang membuat akta tukar-menukar, akta pemasukan dalam perusahaan dan akta pembagian hak bersama mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang menjadi obyek perbuatan hukum perdata. Menurut Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997, jenis-jenis akta yang dibuat oleh PPAT adalah :

1. Akta tanah yang dibuat oleh PPAT untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah adalah :
 - a. Akta jual beli;

- b. Akta tukar menukar;
 - c. Akta hibah;
 - d. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
 - e. Akta Pembagian Hak Bersama;
 - f. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
 - g. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan atas Tanah Hak Milik;
 - h. Akta Pemberian Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
2. Selain akta-akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) di atas PPAT juga membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang merupakan akta pemberian kuasa yang dipergunakan dalam pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

Lebih lanjut dalam UU No. 4 Tahun 1996 disebutkan bahwa fungsi PPAT sebagai pejabat umum adalah untuk membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan (APHT). Setelah APHT dibuat maka PPAT wajib menyerahkan salah satu salinannya disertai warkah lain yang diperlukan kepada Kantor Pertanahan (Pasal 10 ayat 2 dan 13 ayat 2 UUHT). Di samping bertugas membuat APHT, PPAT juga bertugas membuat Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (Pasal 15 ayat 1 UUHT). Pembuatan SKMHT merupakan tugas tambahan yang diberikan kepada PPAT di mana sebelumnya wewenang tersebut diberikan kepada notaris selaku satu-satunya pejabat umum yang ditunjuk Pasal 1171 (2) dan 1868 B.W.

Sejak diberlakukan PP No. 24 Tahun 1997 yang dilengkapi dengan PP No. 37 Tahun 1998 dan peraturan pelaksana lainnya maka segala perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah harus dilakukan dengan akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan PPAT dengan menggunakan formulir khusus sebagaimana yang telah ditentukan dalam PMNA/KBPN No. 3 Tahun 1997. Apabila suatu perjanjian mengenai tanah tidak dilaksanakan dengan akta yang

dibuat oleh PPAT atau dilakukan secara di bawah tangan, maka perjanjian tersebut batal karena tidak memenuhi syarat formal sebagaimana yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang mengharuskan dengan akta otentik yang dibuat oleh PPAT.

Meski kewenangan PPAT diperoleh dari Pemerintah (Eksekutif) namun jabatan PPAT merupakan suatu profesi yang mandiri yaitu ³⁷ :

1. Mempunyai fungsi sebagai pejabat umum yang berdasarkan peraturan perundang-undangan diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak dan pembebanan hak tanggungan atas tanah sebagai alat bukti otentik;
2. Mempunyai fungsi sebagai pelayan masyarakat yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan bagi rakyatnya sehingga PPAT berkewajiban memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada pihak yang memerlukan;
3. Mempunyai tugas sebagai *recording of deed conveyance* (perekam dari perbuatan-perbuatan) sehingga PPAT wajib mengkonstatir kehendak para pihak yang telah mencapai suatu kesepakatan di hadapan mereka;
4. Mengesahkan perbuatan hukum di antara para pihak yang bersubstansi :
 - a. mengesahkan tanda tangan pihak-pihak yang mengadakan perbuatan hukum;
 - b. menjamin kepastian tanggal penandatanganan akta.

³⁷ Irawan Soerodjo, 1999, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi Program Pascasarjana Unair, Surabaya, h. 149-154.

5. Bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah agar tercipta tertib administrasi pertanahan;
6. Menyampaikan secara tertib dan periodik atas semua akta-akta yang dibuat oleh atau di hadapannya kepada Kantor Pertanahan dalam waktu paling lama 7 hari kerja setelah penandatanganan akta-akta tersebut, serta mengirimkan laporan bulanan mengenai akta-akta yang dibuatnya kepada Kantor Pertanahan.

Kendati PPAT mempunyai tugas untuk membantu pelaksanaan pendaftaran tanah melalui pembuatan akta-akta otentik atas perbuatan hukum mengenai hak atas tanah, namun akta tersebut tetap berada dalam lingkup hukum perdata, bukan hukum publik. Akta-akta PPAT bukan merupakan keputusan Tata Usaha Negara, karena bukan merupakan penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat TUN yang berisi tindakan hukum tata usaha negara yang bersifat konkrit, individual dan final yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum. Akta PPAT merupakan produk dari pejabat umum sebagai bukti adanya perbuatan hukum mengenai hak atas tanah untuk dijadikan bukti dan untuk keperluan pendaftaran tanah.



BAB III
KEWENANGAN NOTARIS DALAM
MEMBUAT AKTA DI BIDANG
PERTANAHAN

BAB III
KEWENANGAN NOTARIS DALAM MEMBUAT AKTA
DI BIDANG PERTANAHAN

1. Kewenangan Notaris dalam Membuat Akta di Bidang Pertanahan Menurut Undang Undang Jabatan Notaris.

Kewenangan notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan bersumber dari undang-undang. Pasal 15 ayat 2 huruf f UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dengan tegas menyatakan bahwa notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dalam penjelasan pasal tersebut dikatakan “cukup jelas”, padahal ketentuan tersebut sebenarnya memerlukan penjelasan berkaitan dengan masih adanya pejabat lain yang oleh peraturan perundang-undangan yang juga diberi kewenangan untuk membuat akta di bidang pertanahan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah. Ketiadaan penjelasan tersebut menimbulkan problematika di lapangan, karena hingga saat ini PPAT masih menjalankan tugas dan wewenangnya membuat akta di bidang pertanahan. Sementara Notaris meski oleh Pasal 15 ayat 2 huruf (f) UUN yang juga diberi kewenangan untuk membuat akta mengenai pertanahan belum dapat menjalankan kewenangannya tersebut.

Dalam perspektif teoritis kewenangan notaris untuk membuat akta mengenai pertanahan merupakan kewenangan atributif, karena bersumber dari undang-undang. Suatu kewenangan harus didasarkan pada ketentuan hukum yang berlaku sehingga bersifat sah. Perihal kewenangan dapat dilihat pada

konstitusi negara yang memberikan legitimasi kepada badan atau pejabat publik dan lembaga negara dalam menjalankan fungsinya. 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.³⁸

Seorang pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik, kewenangan mana diberikan kepadanya oleh negara berdasarkan suatu undang-undang. Kewenangan untuk membuat suatu keputusan dapat diperoleh dengan dua cara, yaitu atribusi dan delegasi. Atribusi adalah wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Atribusi dan delegasi kewenangan harus didasarkan pada suatu undang-undang formal. Jabatan yang melekat pada seseorang melalui atribusi, delegasi atau mandat akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*) kepada yang bersangkutan.³⁹

Kata *openbaar* berarti umum, jika dikaitkan dengan pemerintahan berarti urusan yang terbuka untuk umum atau kepentingan umum⁴⁰ Urusan yang terbuka untuk umum berarti meliputi semua bidang yang berhubungan dengan publik. Menurut F.M.J. Jansen, pejabat adalah orang yang diangkat untuk menduduki jabatan umum oleh penguasa umum untuk melakukan tugas negara atau Pemerintah (*Hij die door het openbaar gezag is aangesteld tot een*

³⁸ Philipus M Hadjon, 1994, Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintah yang bersih, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya, 10 Oktober 1994, h. 8.

³⁹ Philipus M Hadjon, dkk, 1994, *Op Cit.*, h. 130 dan 139.

openbare betrekking om te verrichten een deel van de taak van de staat of zijn organen, is te beschouwen als openbaar ambtenaar).⁴¹ Dengan demikian maka pejabat umum (*openbare ambtenaar*) adalah organ negara yang dilengkapi kekuasaan umum (*met openbaar gezag bekleed*), berwenang menjalankan sebagian kekuasaan negara khususnya dalam pembuatan dan peresmian alat bukti tertulis dan otentik di bidang hukum perdata.⁴² Seseorang menjadi pejabat umum jika dia diangkat dan diberhentikan oleh Negara dan diberi wewenang berdasarkan undang-undang untuk melayani masyarakat dalam bidang tertentu

Jadi, Notaris oleh undang-undang diberi status sebagai pejabat publik (*openbare ambtenaar*) yang diberi kewenangan di bidang keperdataan. Meski merupakan pejabat publik yang diangkat oleh Negara, namun tugas notaris adalah 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.

Dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris terdapat dua hal yang perlu diberikan catatan, yaitu, pertama,

⁴⁰ Algra, et al, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda – Indonesia*. Bina Cipta, Jakarta, h. 363.

notaris berwenang membuat akta otentik mengenai “semua” (kursif Penulis) perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan atau dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik. Dari kata “semua” di atas berarti tanpa ada kecuali, yakni semua perbuatan, perjanjian atau ketetapan yang dikehendaki untuk dibuat dalam bentuk akta otentik maka harus dibuat oleh atau di hadapan Notaris, termasuk akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan dan akta risalah lelang.

Kedua, pengecualian adanya pejabat lain yang ditunjuk untuk membuat akta tertentu, di luar ketentuan “semua” dalam ketentuan di atas harus ditunjuk berdasarkan undang-undang. Pada kalimat terakhir dari Pasal 15 (1) disebutkan ...*“semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh “Undang-undang”* (kursif dari Penulis). Dari rumusan dalam kalimat tersebut dapat ditafsirkan bahwa Notaris merupakan satu-satunya pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta otentik atas semua perbuatan hukum, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan dengan peraturan perundang-undangan atau dikehendaki oleh para pihak untuk dituangkan dalam akta otentik.

Berbeda dengan Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris Staatblad 1860 Nomor 3 yang secara tegas disebutkan bahwa notaris adalah satu-satunya pejabat yang ditunjuk membuat akta otentik atas semua perbuatan, perjanjian

⁴¹ F.M.J. Jansen, 1987, *Executie-en Beslagrecht*, W.E.J. Tjcken Willink - Zwolle, h. 28

⁴² N.G Yudhara, *Ibid*.

dan penetapan. Hal itu dapat dilihat dari bunyi Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris yang mengatakan :

De notarissen zijn openbare ambtenaren, uitsluitend bevoegd om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening gebedt of de belanghebbenden verlangen, dat hij authentiek geschrift blijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voorzover het opmaken dier akten door ene algemene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is.

Dari bunyi Pasal 1 P.J.N tersebut terlihat dengan jelas bahwa notaris adalah pejabat umum satu-satunya (*uitsluitend*) yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikhendaki untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grose, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum (*algemene verordening*) tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Pembentukan jabatan Notaris menurut sejarahnya adalah untuk melaksanakan ketentuan dalam Pasal 1868 B.W yang mengatur tentang akta otentik. Oleh karena itu akta-akta yang dibuat oleh dan atau di hadapan Notaris telah memenuhi kriteria sebagai akta otentik sebagaimana ditentukan Pasal 1868 B.W., yang mengatakan, "*Eene authentieke acte is de zoodanige welke in den wettelijken vorm is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulks is geschied*". Dari bunyi Pasal 1868 B.W tersebut dapat ditarik suatu kesimpulan yang berisi

keharusan terpenuhinya tiga unsur bagi suatu akta otentik, yaitu : (1) dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang; (2) dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum; dan (3) pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat.⁴³ Agar suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik paling tidak harus memenuhi dua syarat, yaitu : (1) dibuat di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (bentuknya baku); dan (2) dibuat oleh dan atau di hadapan pejabat umum.⁴⁴

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

Pejabat umum yang memenuhi syarat sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1868 B.W hanyalah notaris. Dengan demikian maka pada jabatan notaris terpenuhi semua unsur Pasal 1868 B.W, sehingga akta-akta yang dibuat oleh notaris mempunyai kualitas sebagai akta otentik, kecuali terjadi pelanggaran atau kelalaian dalam membuat akta tersebut. Notaris menjalankan jabatannya

⁴³ Lihat Wawan Setiawan, 1996, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah FH Unair Surabaya dan INI Pengda Jatim, 1 Juni 1996, h. 12. Lihat juga R. Soegondo Notodisoerjo, 1985, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Radjawali, Jakarta, h. 47.

berdasarkan undang-undang, dan bentuk akta-aktanya juga telah ditentukan dan diatur dalam undang-undang. Status notaris sebagai pejabat umum diberikan oleh undang-undang sebagaimana terlihat dari bunyi Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 30 Tahun 2004 sebagai pejabat umum, notaris diangkat dan diberhentikan negara berdasarkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang. Notaris diangkat oleh Presiden, yang dalam pelaksanaannya didelegasikan kepada Menteri Hukum dan HAM.

Kewenangan notaris untuk membuat akta otentik atas semua perbuatan dan perjanjian meliputi pula akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Menurut PP No. 24 Tahun 1997, pembuatan akta mengenai pertanahan diperlukan untuk memberikan kepastian hukum dan dijadikan bukti mengenai perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah, yakni perbuatan mengalihkan hak atas tanah atau menjadikan tanah sebagai jaminan hutang. Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala BPN No. 3 Tahun 1997, jenis-jenis akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah : (1) akta tanah yang dibuat untuk dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah, yaitu akta jual beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan, pembagian hak bersama, pemberian hak tanggungan, pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Milik, dan akta pemberian hak pakai atas tanah Hak Milik; dan (2) akta-akta tanah yang berupa surat kuasa membebaskan hak tanggungan yang berisi pemberian kuasa untuk pembuatan Akta Pemberian Hak Tanggungan.

⁴⁴ Philippus M. Hadjon, 2001. *Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik*, Artikel dalam Harian Surabaya Post, 31 Januari 2001, h. 4.

Apabila suatu perbuatan hukum berupa (pendaftaran, peralihan dan pembebanan hak) mengenai tanah tidak dilaksanakan dengan akta otentik atau dilakukan dengan akta yang dibuat secara di bawah tangan, maka perbuatan hukum tersebut batal karena tidak memenuhi syarat formal sebagaimana ditentukan peraturan perundang-undangan (PP 24 Tahun 1997 pasal 37 ayat 1) yang mengharuskan bahwa perbuatan hukum atas tanah dilakukan dengan akta otentik. Bahwa untuk hak atas tanah yang berasal dari suatu peralihan hak melalui suatu perbuatan hukum dibutuhkan adanya suatu bukti otentik agar tercipta adanya suatu kepastian hukum.⁴⁵

Dengan demikian, karena pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan tanah juga berada dalam lingkup hukum perdata seperti halnya akta-akta yang lain, yakni untuk memberikan kepastian hukum dan sebagai bukti bagi suatu perbuatan hukum yang berkaitan dengan tanah, maka kriteria otentisitas akta-akta tanah tersebut tetap mengacu pada Pasal 1868 B.W. Sehubungan dengan hal tersebut maka pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik mengenai tanah adalah Notaris sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka 1 jo Pasal 15 (2 huruf f) UUJN. Apabila ditunjuk pejabat lain maka kewenangannya harus diperoleh berdasarkan undang-undang dan pejabat tersebut juga sebagai pejabat umum seperti halnya Notaris.

Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi dari undang-undang. Oleh karena itu seyogyanya pejabat umum lain

⁴⁵ Philipus M. Hadjon, 1996, *Eksistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah serta Figur Hukum Akta PPAT*, Materi Ceramah di FH Unair, Surabaya, tanggal 22 Februari 2005.

yang dikecualikan di samping Notaris harus dibentuk berdasarkan undang-undang dan diangkat oleh Kepala Negara, bukan oleh Menteri. Hal ini berkaitan dengan karakter hukum suatu akta, yakni merupakan bukti otentik karena adanya *publica fides* (kepercayaan umum). *Publica fides* secara formal dianggap ada karena pengangkatan seorang pejabat umum dilakukan oleh kepala negara berdasarkan kewenangan yang bersumber dari undang-undang.⁴⁶ Seorang Notaris adalah pejabat umum sesuai dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004, sedang pejabat lain yang tidak ditunjuk dan diatur berdasarkan undang-undang bukan pejabat umum dan akta-akta yang dibuat tidak memenuhi kualifikasi sebagai akta otentik sebagaimana disebutkan Pasal 1868 B.W.

Dengan demikian karena telah memenuhi kualifikasi sebagai pejabat umum, maka akta-akta yang dibuat oleh Notaris termasuk pula akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah merupakan akta otentik sebagaimana disebutkan Pasal 1868 B.W. Sedang pejabat selain Notaris yang membuat akta mengenai pertanahan, meski jabatan tersebut dibentuk berdasarkan peraturan perundang-undangan (bukan undang-undang) maka tidak memenuhi kualifikasi sebagai akta otentik menurut Pasal 1868 B.W. Konsekuensinya akta-akta tersebut tidak memenuhi syarat formal dan tidak dapat dijadikan sebagai alat bukti otentik di depan pengadilan.

⁴⁶ Philipus M. Hadjon, *Ibid.*, h. 3.

2. Kewenangan PPAT dalam Membuat Akta di Bidang Pertanahan setelah Berlakunya UUJN.

Seperti telah diuraikan pada bab terdahulu bahwa pembentukan jabatan PPAT tidak diatur dalam undang-undang. Bahkan UU Pokok Agraria yang merupakan *umbrella act* dalam mengatur berbagai persoalan pertanahan, juga tidak memberikan delegasi untuk membentuk jabatan baru yang namanya PPAT. Seperti juga telah disebutkan di atas bahwa tujuan pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah untuk memberikan kepastian hukum bagi perbuatan hukum mengenai tanah. Jadi, pembuatan akta tanah dimaksudkan sebagai alat bukti otentik adanya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah. Di samping itu juga untuk memenuhi syarat formal yang ditentukan peraturan perundang-undangan dengan arcaian batal. Sehubungan dengan hal tersebut, maka kriteria akta otentik bagi akta-akta mengenai tanah juga harus mengikuti ketentuan Pasal 1868 B.W.

Berpijak pada ketentuan Pasal 1868 B.W., akta otentik harus memenuhi tiga syarat, yaitu : (1) dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang; (2) dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum; dan (3) pejabat umum itu berwenang membuat akta tersebut di tempat di mana akte dibuat. Akta-akta yang selama ini dibuat oleh PPAT tidak ditentukan oleh undang-undang, meski bentuknya dibuat secara seragam, sehingga tidak memenuhi syarat. Memang akta-akta PPAT telah ditentukan secara baku oleh Pemerintah berdasarkan peraturan. Awalnya bentuk akta PPAT diatur dalam PMA No. 11 Tahun 1961 lalu diatur dalam Pasal 38 (2) PP No. 24 Tahun 1997, Pasal 96 PMNA No. 3

sehingga mempunyai kedudukan atau kesejajaran dengan akta notaris yang tunduk pada hukum perdata.⁴⁷

Selama ini terjadi kesalahan dalam menafsirkan soal kebakuan bentuk akta otentik, yakni Pemerintah menafsirkan dengan membuat akta dalam bentuk standar di mana di dalamnya sudah terisi pasal-pasal perjanjian. Di samping itu akta PPAT yang berlaku selama ini tidak memenuhi standar pembuatan akta otentik seperti pada akta notaris, karena tidak ada minuta, salinan atau grose dari akta-akta yang dibuat PPAT. Akta-akta PPAT dibuat dua eksemplar dalam bentuk originali, sedang dua eksemplar lainnya berupa salinan. Berbeda dengan akta notariil, di mana minuta aktanya ditandatangani oleh para pihak, notaris dan para saksi lalu disimpan dalam protokol notaris. Minuta akta tersebut bersifat rahasia dan tidak boleh diketahui oleh siapapun kecuali notaris bersangkutan dan pihak (pejabat) yang memegang protokol akta.

Pembakuan bentuk akta-akta PPAT yang dilakukan oleh Pemerintah dimaksudkan untuk memudahkan PPAT Sementara dari kalangan Camat, yang tidak semuanya mengerti hukum pertanahan. Namun bentuk akta yang standar (baku) tersebut seringkali menyulitkan PPAT dari kalangan notaris yang umumnya sudah melek hukum. Pada umumnya para notaris (yang merangkap PPAT) tidak menggunakan pasal-pasal dalam akta PPAT dan menggantinya dengan rumusan yang dibuat sendiri sesuai keinginan para pihak. Tidak

⁴⁷ Sri Winarsih, 2001, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*. Tesis, Program Pascasarjana Unair, Surabaya. h. 64-65. Lihat juga Sri Winarsih, 2002, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Artikel dalam *Majalah Yuridika*. Volume 17, No. 2, Maret 2002, h. 186-187.

mengherankan jika akta-akta yang dibuat oleh PPAT dari kalangan Notaris banyak coretan (*renvoi*) karena disesuaikan dengan keinginan klien.

Kondisi seperti ini jelas tidak praktis dan tidak memenuhi aspek kepastian dalam pembuatan akta karena banyaknya coretan-coretan tersebut. PPAT dari kalangan Notaris menghendaki agar mereka diberi kebebasan menentukan sendiri bentuk, isi dan cara menuangkan pasal atau klausula dalam akta tanah. Sehingga akan tersedia pilihan bagi notaris yang sudah berpengalaman membuat akta untuk menyusun sendiri rumusan akta mengenai tanah sesuai kebutuhan praktik. Sedang bagi PPAT Sementara (para Camat) yang tidak berpengalaman dan mengalami kesulitan untuk menyusun pasal-pasal dalam akta tanah, mereka dapat menggunakan akta-akta bentuk baku yang disediakan oleh Pemerintah.⁴⁸

Permasalahan selanjutnya berkaitan dengan pembuatan akta oleh PPAT adalah apakah lembaga PPAT yang dibentuk berdasarkan Peraturan Pemerintah dan diangkat oleh Menteri, dapat dikualifikasikan sebagai Pejabat Umum (*openbaar ambtenaar*). Apabila diikuti pendapat Philipus M Hadjon sebagaimana dikutip di atas bahwa Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi dari undang-undang, maka PPAT bukanlah pejabat umum sebagaimana dimaksud Pasal 1868 B.W. Mestinya status PPAT sebagai pejabat umum dan kualitas aktanya sebagai akta otentik disebutkan dalam undang-undang yang secara khusus mengatur PPAT. Karena, selama ini yang dimaksud pejabat umum hanyalah notaris yang diatur

dalam Undang Undang Jabatin Notaris (UU No. 30 Tahun 2004) yang merupakan peraturan pelaksana dari Pasal 1868 B.W.⁴⁹

Pejabat selain notaris yang ditunjuk undang-undang adalah sebagaimana disebutkan Pasal 281, 1227, 1405 B.W serta Pasal 143 dan 218 W.v.K. Untuk perbuatan tertentu, notaris dikecualikan dan tidak berwenang membuatnya, yakni hanya pejabat lain itu saja yang berwenang membuatnya, yaitu Pejabat Catatan Sipil (Pasal 4 B.W). Juru sita pengadilan juga diberi wewenang membuat akta mengenai konsinyasi, protes wesel dan cek. Pembuatan akta daftar awak kapal dan hipotik kapal laut (Pasal 375 B.W) menjadi wewenang syahbandar. Sedang Konsul Jenderal berdasarkan *Consulair Wet* berwenang membuat akta otentik bagi kepentingan warga negara Indonesia.

Sedang keberadaan PPAT sebagai pejabat khusus pembuat akta-akta tanah semula ditunjuk berdasarkan Peraturan Menteri Agraria (PMA) No. 10 Tahun 1961 yang merupakan pelaksana dari PP No. 10 Tahun 1961 (sekarang sudah dicabut dengan PP No. 24 Tahun 1997). Meski kemudian keberadaan PPAT disebut dalam UU No. 16 Tahun 1985 dan UU No. 4 Tahun 1996, namun PPAT tidak diatur secara mandiri dalam undang-undang khusus seperti notaris yang diatur dalam UUN. Keberadaan PPAT hanya dikukuhkan dalam suatu Peraturan Pemerintah (vide PP No. 37 Tahun 1998) yang kedudukannya berada di bawah undang-undang. Dengan demikian maka dapat dikatakan

⁴⁸ Wawan Setiawan, 1996, *Tanggapan...*, Op Cit, h. 9.

⁴⁹ Wawan Setiawan, 1996, *Tanggapan terhadap RUU Hak Tanggungan Atas Tanah beserta dengan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Makalah Seminar di Surabaya, 23 Maret 1996, h. 4. Lihat juga N.G Yudhara, 1996. *Mencermati UHHT dan Permasalahannya*, Diskusi Panel di Surabaya, 15 Juni 1996, h. 7.

bahwa meski disebut oleh dua undang-undang (UURS dan UUHT) namun karena PPAT tidak diatur dalam undang-undang khusus seperti notaris, maka PPAT bukan pejabat umum sebagaimana dimaksud Pasal 1868 B.W dan Pasal 1 UUJN. Konsekuensinya, menurut Pasal 1869 B.W jika suatu akta dibuat bukan oleh atau di hadapan pejabat umum atau dibuat oleh pejabat yang tidak berwenang menurut undang-undang, maka akta itu bukan akta otentik.

Menurut Herlien, diperlukan adanya pejabat umum yang ditugaskan oleh undang-undang untuk pembuatan akta otentik sebagaimana diamanatkan Pasal 1868 B.W. Perwujudan tentang perlunya kehadiran Pejabat Umum berdasarkan undang-undang untuk lahirnya akta otentik tidak dapat dihindarkan. Agar supaya suatu tulisan mempunyai bobot akta otentik maka bentuknya harus ditentukan oleh undang-undang. Konsekuensi logisnya adalah bahwa pejabat umum yang melaksanakan pembuatan akta otentik tersebut juga harus diatur dengan undang-undang. Lebih lanjut Herlien mengatakan :

*“Jika kita konsisten dan tetap dalam satu sistem, dengan berpegang pada undang-undang, maka hingga saat ini hanya notaris sajalah yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik. Pejabat yang berwenang menjalankan kekuasaan negara di bidang hukum perdata disebut Pejabat Umum, sedangkan fungsionaris yang secara operasional menjalankan kegiatan Pejabat Umum ditunjuk oleh (Kepala) Negara melalui undang-undang adalah notaris”.*⁵⁰

Agar akta-akta mengenai pertanahan memenuhi syarat otentik sebagaimana ditentukan Pasal 1868 B.W, maka sebaiknya jabatan PPAT dihapus dan untuk selanjutnya pembuatan akta-akta tersebut diberikan kepada notaris selaku pejabat umum pembuat akta otentik sebagaimana yang ditunjuk

oleh undang-undang (vide UUPN). Di Belanda para notaris merupakan satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta untuk semua perjanjian atau perbuatan hukum di bidang hukum perdata, termasuk perbuatan hukum mengenai tanah.

Kalangan notaris pun juga menghendaki agar pembuatan akta-akta tanah yang selama ini dilakukan oleh PPAT diberikan sepenuhnya kepada notaris dengan menghapus jabatan PPAT. Irawan Soerodjo mengatakan bahwa oleh karena jabatan PPAT tidak diatur secara eksplisit dalam UUPA, dan Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 (telah dicabut dengan PP No. 24 Tahun 1997) juga tidak secara tegas menyebut PPAT, maka Menteri Agraria tidak perlu membentuk lembaga (jabatan) baru yaitu PPAT. Alasannya, karena di samping jabatan PPAT bukan merupakan hal yang sangat perlu untuk dibentuk saat itu, pada dasarnya jabatan Notaris dapat melakukan fungsi dan tugas membuat akta-akta yang obyeknya mengenai tanah.⁵¹

Selanjutnya bagaimana kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta mengenai pertanahan setelah berlakunya UU No. 30 Tahun 2004 ? Untuk menjawab pertanyaan ini tentunya kita mengacu kepada kewenangan PPAT seperti yang telah diuraikan di atas, yakni bahwa kewenangan PPAT untuk membuat akta-akta pertanahan tidak bersumber pada undang-undang. Di samping itu keberadaan PPAT tidak diatur dalam undang-undang seperti Notaris, tetapi hanya diatur dalam Peraturan Pemerintah. Padahal, menurut

⁵⁰ Ibid, h. 101-102.

⁵¹ Irawan Soerodjo, Op Cit, h. 159.

dimiliki organ/pejabat pemerintah dibatasi oleh isi/materi, wilayah, maupun waktu. Cacat dalam aspek-aspek tersebut menimbulkan cacat kewenangan (*onbevoegdheid*) yang menyangkut : (a) cacat isi (*onbevoegdheid ratione materiae*); (b) cacat wilayah (*onbevoegdheid ratione loci*), dan (c) cacat waktu (*onbevoegdheid ratione temporis*). **Kedua**, prosedur, asas umum bertumpu atas tiga landasan utama hukum administrasi, yaitu asas negara hukum, asas demokrasi, dan asas instrumental. **Ketiga**, substansi, kekuasaan pemerintahan yang berisi wewenang pengaturan dan pengendalian kehidupan masyarakat dibatasi secara substansial. Aspek substansial menyangkut “apa” dan “untuk apa”. Cacat Substansial menyangkut “apa” merupakan tindakan sewenang-wenang, sedangkan cacat substansial menyangkut “untuk apa” merupakan tindakan penyalahgunaan wewenang.

Dalam kaitannya dengan eksistensi PPAT, dengan mengacu pada pendapat Philipus M Hadjon tersebut maka sumber kewenangannya tidak didasarkan pada sumber yang sah, artinya bukan didasarkan pada undang-undang sebagaimana yang ditentukan dalam UUJN. Di samping itu pengangkatannya juga tidak dilakukan oleh (Kepala) Negara seperti yang terjadi pada Notaris. Seyogyanya sebagai Pejabat Umum (*openbaar ambtenaar*) pengangkatannya dilakukan oleh Kepala Negara, bukan oleh Menteri seperti yang terjadi pada jabatan PPAT. Hal ini berkaitan dengan karakter hukum suatu akta sebagai bukti otentik karena adanya *publica fides*. *Publica fides* ini secara

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi Dalam mewujudkan Pemerintahan Yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar, Universitas Airlangga, Surabaya, 1994, hlm 7-10.

formal dianggap ada jika pengangkatan Pejabat Umum dilakukan oleh Kepala Negara.⁵³

Ketentuan mengenai bentuk-bentuk akta yang dibuat oleh PPAT diatur dalam Peraturan Menteri, padahal Peraturan Menteri pada dasarnya bukan peraturan perundang-undangan.⁵⁴ Menurut UU No. 10 Tahun 2004 Peraturan Menteri bukan peraturan perundang-undangan, sehingga tidak dapat dijadikan dasar untuk mengatur sesuatu persoalan dan tidak dapat dijadikan dasar bagi tindakan pejabat/organ pemerintah. Di sisi lain pengaturan mengenai bentuk-bentuk akta yang dibuat oleh PPAT dalam Peraturan Menteri tidak didasarkan pada delegasi undang-undang, sehingga tidak memenuhi ketentuan sebagaimana dimaksud Pasal 1868 BW dan Pasal 1 UUJN yang mengharuskan pengecualian dengan undang-undang.

Dengan demikian maka dapat dikatakan bahwa kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta mengenai pertanahan adalah cacat. Atau dengan perkataan lain dapat dikatakan bahwa PPAT tidak mempunyai kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, karena sumber kewenangan, prosedur dan substansinya tidak sesuai asas hukum administrasi. Apalagi sekarang dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN juga telah ditegaskan bahwa Notaris mempunyai kewenangan untuk membuat akta mengenai pertanahan. Ketentuan tersebut sudah barang tentu menganulir kewenangan serupa yang

⁵³ Philipus M Hadjon, *Op Cit*, h. 3.

⁵⁴ Philipus M Hadjon, *Ibid*.

diberikan kepada PPAT berdasarkan PP No. 24 Tahun 1997 jo PP No. 37 Tahun 1998, karena kedua ketentuan tersebut berada di bawah undang-undang.

3. Penyelesaian Benturan Kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam Membuat Akta di Bidang Pertanahan

Meski telah ditentukan dengan jelas bahwa Notaris juga berwenang membuat akta-akta mengenai pertanahan, namun ketentuan tersebut tidak berjalan dalam praktik di lapangan. Artinya bagi seorang Notaris yang tidak merangkap sebagai PPAT hingga saat ini masih belum dapat membuat akta-akta mengenai pertanahan. Hal ini disebabkan oleh terjadinya penolakan dari Kantor Badan Pertanahan Nasional. Artinya jika akta-akta mengenai pertanahan tidak dibuat oleh Notaris yang merangkap PPAT maka akta-akta tersebut tidak dapat dijadikan dasar untuk melakukan pendaftaran tanah. Padahal, jika mengacu pada Pasal 15 (2.f) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 maka pada diri seorang notaris melekat kewenangan untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan yang selama ini dijalankan oleh PPAT.

Menurut Direktur Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, Abdul Gani Abdullah, seorang Notaris tidak perlu lagi mengikuti ujian khusus untuk dapat diangkat sebagai PPAT. Karena sudah inheren di dalam diri notaris, maka pembinaan dan pengangkatan Notaris itu otomatis termasuk pengangkatan sebagai PPAT. Lebih lanjut Abdul Gani menyatakan bahwa UUJN mengesampingkan produk hukum lain di bawah undang-undang yang mengatur soal PPAT yang selama ini eksistensinya bernaung di bawah PP

No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT. Pendapat sebaliknya disampaikan oleh Ketua Umum Asosiasi PPAT Indonesia (ASPPAT), Liliana, yang mengatakan bahwa “Pasal 15 (2.f) Undang-Undang Jabatan Notaris tidak dapat ditafsirkan semata-mata bahwa notaris dapat membuat akta yang selama ini dibuat oleh PPAT, karena pasal tersebut tidak jelas dan perlu penjelasan meski pada penjelasannya dikatakan “cukup jelas”.⁵⁵

Dari kenyataan di atas ternyata ketentuan dalam Pasal 15 (2.f) UUJN menimbulkan persoalan dan berturan hukum, baik pada tataran teoritis maupun praktis. Pada tataran teoritis, ketentuan tersebut berbenturan atau bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang lain. Arie Sukanti Hutagalung, Guru Besar Hukum Pertanahan FH UI menyatakan, Notaris hanya bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang oleh undang-undang lain tidak disyaratkan wajib dibuat oleh PPAT. Di samping itu, masih menurut Arie Sukanti, substansi UUJN bertentangan dengan tiga undang-undang di bidang pertanahan yang ada, yaitu UU Pokok Agraria No. 5 Tahun 1960, UU Rumah Susun No. 16 tahun 1985, dan UU Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996.⁵⁶

Ketentuan mengenai wewenang Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana disebutkan Pasal 15 (2.f) UUJN secara sepintas memang sudah jelas, namun ternyata masih menimbulkan persoalan. Hal ini jika dikaitkan dengan wilayah jabatan notaris yang meliputi seluruh wilayah propinsi dari tempat kedudukannya (Pasal 18 ayat 2 UUJN).

⁵⁵ <http://w.w.w/Hukumonline>, Fokus, *Undang Undang Jabatan Notaris : Satu Undang Undang Seribu Lubang*, 21 Maret 2005.

Apakah ketentuan tersebut berlaku pula bagi notaris dalam menjalankan kewenangannya untuk membuat akta mengenai pertanahan, dalam arti apakah kewenangan Notaris untuk membuat akta pertanahan juga meliputi wilayah jabatan satu propinsi. Dalam Penjelasan pasal 15 (2.f) maupun Pasal 18 tidak dijelaskan lebih lanjut, tetapi hanya dengan kata “cukup jelas”.

Ketentuan tersebut tentu akan menimbulkan persoalan karena wilayah kerja PPAT selama ini meliputi wilayah kerja Kantor Pertanahan, yaitu wilayah satu kabupaten/kota. Bahkan jika seorang PPAT hendak membuat akta tanah di luar daerah kerjanya, harus meminta ijin kepala Kantor BPN Propinsi. Oleh karena itu diperlukan penjelasan lebih lanjut apakah kewenangan Notaris untuk membuat akta mengenai pertanahan meliputi satu wilayah propinsi seperti wilayah jabatan notaris, atau hanya meliputi wilayah di tempat kedudukan notaris sesuai wilayah kerja Kantor Pertanahan yang meliputi wilayah kabupaten/kota.

Di samping persoalan yuridis di atas, persoalan praktis adalah hingga kini Notaris belum dapat menjalankan kewenangannya untuk membuat akta mengenai pertanahan yang diberikan oleh Pasal 15 (2.f) UUJN. Hal ini disebabkan oleh masih adanya PPAT, baik dari kalangan Notaris maupun para Camat, yang hingga saat ini masih menjalankan tugas dan wewenang membuat akta-akta mengenai pertanahan. Problema praktis tersebut timbul karena UUJN sendiri tidak secara tegas mencabut kewenangan PPAT untuk membuat akta mengenai tanah sebagaimana disebutkan dalam UU Rumah Susun No. 16

⁵⁶ Ibid.

Tahun 1985; UU Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996 dan PP No. 24 Tahun 1997. Sehubungan dengan hal tersebut, di lapangan ada anggapan karena kewenangan PPAT untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan tidak dicabut, maka mereka beranggapan masih dapat menjalankan kewenangannya sampai dilakukan pencabutan secara resmi.

Menghadapi terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta-akta mengenai pertanahan, karena undang-undang tidak memberikan solusi penyelesaian, maka seharusnya kita kembalikan kepada asas hukum yang berlaku. Salah satu asas hukum mengatakan bahwa ketentuan hukum yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan hukum di bawahnya (*lex superior derogat lex inferiori*). Berdasarkan asas tersebut maka ketentuan dalam UUJN mengalahkan ketentuan dalam PP No. 24 Tahun 1997 dan PP No. 37 tahun 1998 yang mengatur mengenai kewenangan PPAT dalam membuat akta-akta mengenai pertanahan.

Di samping itu ada pula asas *lex specialis derogat legi generalis* (hukum yang khusus mengalahkan hukum yang bersifat umum). Berdasarkan asas ini maka undang-undang khusus yang mengatur pejabat umum, yakni UUJN mengalahkan undang-undang umum yang mengatur pejabat lain (PPAT) yang terdapat dalam UU Rumah Susun dan UU Hak Tanggungan. Dan terakhir adalah asas *lex priori derogat lex posteriori* (undang-undang yang belakangan mengalahkan undang-undang terdahulu). Berdasarkan asas tersebut maka UUJN sebagai undang-undang yang diterbitkan belakangan mengalahkan undang-undang terdahulu, khususnya yang mengatur kewenangan pejabat

umum, dalam hal ini kewenangan Notaris untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan mengalahkan kewenangan PPAT yang bersumber pada peraturan perundang-undangan sebelumnya.

Kendati sudah asas hukum tersebut, namun hingga sembilan bulan UUJN berlaku tetap saja ketentuan mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta di bidang pertanahan tidak dapat dijalankan. Hal ini disebabkan oleh adanya kekhawatiran bahwa jika Notaris memaksa membuat akta mengenai pertanahan, maka akan ditolak oleh Kantor Pertanahan untuk keperluan pendaftaran tanah. Penolakan tersebut sudah barang tentu akan merugikan klien karena tidak dapat melakukan balik nama atas perbuatan hukum (misalnya peralihan hak atas tanah) jika ditolak pendaftarannya oleh Kantor Pertanahan. Menghadapi kendala demikian tentunya Pemerintah harus mengambil beberapa langkah, baik regulasi maupun langkah administratif.

Pertama, perlu dilakukan amandemen atas undang-undang yang bertentangan dengan UUJN, yakni UU Rumah Susun dan UU Hak Tanggungan. Amandemen atas UU Rumah Susun dilakukan terhadap Pasal 12 ayat 1.b yang memberi kewenangan kepada PPAT membuat akta mengenai satuan rumah susun. Sedang amandemen terhadap UUHT dilakukan terhadap semua ketentuan yang memberikan wewenang kepada PPAT untuk membuat Akta Pemberian Hak Tanggungan dan Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan. Amandemen juga perlu dilakukan terhadap PP No. 24 Tahun 1997 yang mengatur Pendaftaran Tanah, yang di dalamnya mengatur kewenangan PPAT untuk membuat akta-akta peralihan dan pembebanan hak

atas tanah. Apabila amandemen telah dilakukan terhadap ketiga peraturan perundang-undangan di atas maka PPAT tidak lagi mempunyai kewenangan membuat akta pertanahan.

Kedua, dilakukan pencabutan terhadap PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT. Peraturan Pemerintah tersebut selama ini dijadikan sumber eksistensi dan kewenangan PPAT dalam menjalankan jabatannya. Penerbitan PP No. 37 Tahun 1998 tersebut tidak mendapat delegasi dari undang-undang (UUJN sebelumnya PJN), padahal isinya mengatur pembentukan jabatan umum selain Notaris. Menurut Philipus M Hadjon Peraturan Pemerintah tidak boleh membentuk suatu jabatan umum tanpa delegasi dari undang-undang. Karena penerbitan PP No. 37 Tahun 1998 tidak mendapat delegasi dari undang-undang, maka berarti menyalahi ketentuan sehingga harus dicabut.

Ketiga, dilakukan amandemen terhadap UUJN terutama yang mengatur penjelasan lebih lanjut mengenai kewenangan Notaris untuk membuat akta pertanahan, apakah meliputi wilayah seluruh Propinsi atau sebatas wilayah Kabupaten/Kota yang merupakan wilayah Kantor Pertanahan. Di samping itu dalam amandemen UUJN diatur ketentuan peralihan, yakni untuk daerah tertentu yang belum diangkat Notaris dapat dilakukan pengangkatan pejabat sementara pembuat akta tanah dari kalangan camat atau kepala desa. Apabila pada daerah tersebut telah diangkat Notaris, maka kewenangan Camat dan atau Kepala Desa sebagai pejabat sementara pembuat akta tanah berakhir. Pemerintah (c.q Departemen Hukum dan HAM) harus memprioritaskan penempatan dan

pengangkatan Notaris untuk daerah tertentu yang belum ada Notarisnya. Dan tidak kalah pentingnya adalah koordinasi antara Departemen Hukum dan HAM dengan Departemen Dalam Negeri dan BPN agar pelaksanaan kewenangan Notaris untuk membuat akta mengenai pertanahan berjalan baik, sehingga dapat digunakan untuk keperluan pendaftaran tanah sehubungan dengan terjadinya perubahan data yuridis akibat adanya perbuatan hukum mengenai tanah yang dituangkan dalam akta yang dibuat oleh Notaris.



BAB IV
PENUTUP

BAB IV

PENUTUP

1. Kesimpulan

1. Berdasarkan UU No. 30 Tahun 2004 Notaris ditetapkan sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan atau dikehendaki oleh para pihak untuk dituangkan dalam suatu akta otentik guna menjamin kepastian hukum, sepanjang kewenangan tersebut tidak ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain berdasarkan undang-undang. Eksistensi Notaris sebagai pejabat umum telah memenuhi syarat yang ditentukan Pasal 1368 B.W, sehingga Notaris berwenang membuat akta otentik untuk digunakan sebagai alat bukti, termasuk kewenangan membuat akta mengenai pertanahan sebagaimana disebutkan Pasal 15 ayat 2.f UUJN.
2. Meski Notaris diberi kewenangan membuat akta mengenai pertanahan, namun hingga saat ini masih ada pejabat lain yang juga diberi kewenangan untuk membuat akta mengenai pertanahan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah. Eksistensi dan kewenangan Notaris bersumber pada atribusi yang diberikan oleh undang-undang, sedang eksistensi dan kewenangan PPAT tidak bersumber pada undang-undang, melainkan diatur dengan PP No. 24 tahun 1997 dan PP No. 37 tahun 1998. Suatu PP tidak dapat membentuk jabatan umum tanpa delegasi dari undang-undang, sehingga eksistensi dan

kewenangan PPAT dalam membuat akta di bidang pertanahan masih menimbulkan problema yuridis.

Untuk menyelesaikan benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT berkaitan dengan pembuatan akta mengenai pertanahan, maka harus diberlakukan beberapa asas dalam undang-undang, yaitu asas *lex superiori derogat legi inferiori*, asas *lex specialis derogat legi generali*, dan asas *lex posteriori derogat lex priori*. Dengan mendasarkan pada asas-asas tersebut maka setelah berlakunya UJUN Nomor 30 Tahun 2004 pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta mengenai pertanahan **hanyalah** Notaris, sedang PPAT tidak lagi mempunyai kewenangan untuk membuat akta mengenai pertanahan.

2. Saran-saran

1. Perlu dilakukan amandemen terhadap undang-undang lain yang berbenturan dengan Undang-Undang Jabatan Notaris, yaitu UU Rumah Susun No. 16 tahun 1985 dan UU Hak Tanggungan No. 4 Tahun 1996. Juga dilakukan amandemen terhadap PP No. 24 tahun 1997 yang mengatur mengenai pendaftaran hak atas tanah, atau diterbitkan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang (Perpu) yang memperjelas kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.
2. Perlu dilakukan amandemen terhadap Undang-Undang Jabatann Notaris (diterbitkan Peraturan Pengganti Undang-Undang/Perpu) khususnya yang mengatur mengenai kewenangan Notaris dalam membuat akta mengenai

pertanahan, apakah meliputi wilayah Propinsi atau hanya sebatas wilayah Kabupaten/Kota yang merupakan wilayah kerja Kantor Pertanahan. Juga dilakukan amandemen mengenai ketentuan peralihan, khususnya terhadap daerah-daerah tertentu yang belum diangkat Notaris.

3. Seyogyanya PP No. 37 Tahun 1998 dicabut karena pembentukan jabatan umum baru (dalam hal ini PPAT) yang didasarkan pada Peraturan Pemerintah tersebut tidak mendapat delegasi dari undang-undang yang mengatur pejabat umum (yaitu PJN yang diganti dengan UUJN).



DAFTAR BACAAN

DAFTAR BACAAN

A. Buku dan Makalah

- Adam, Muhammad, 1985, *Asal-usul dan Sejarah Akta Notarial*, Sinar Baru, Bandung.
- Andasasmita, Komar, 1983, *Notaris Selayang Pandang*, Alumni, Bandung.
- Algra, et all, 1983, *Kamus Istilah Hukum Fockema Andreae Belanda Indonesia*, Bina Cipta, Jakarta.
- Black, Henry Campbell, 1990, *Blak's Law Dictionary*, 6 th ed. West Publishing Co. Minnesota.
- Bruggink, J.J.H, 1995, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Djatmiati, Tatik Sri, 2002, *Prinsip-prinsip Ijin Usaha Industri di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana UNAIR, Surabaya.
- Gijssels, Jan, dan Mark van Hoecke, *Wat is Rechtsteorie*, Kluwer Rechtswetenschappen, Antwerpen, W.E.J, Tjeenk-Willink Zwolle.
- Hadjon, Philipus Mandiri, 1994, *Fungsi Normatif Hukum Administrasi dalam Mewujudkan Pemerintah yang Bersih*, Pidato Pengukuhan Guru Besar UNAIR, Surabaya, 10 Oktober 1994.
- , 1994, *Pengkajian Ilmu Hukum Dogmatik (Normatif)*, Makalah, FH Unair Surabaya.
- , 1996, *Eksistensi dan Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah serta Figur Hukum Akta PPAT*, Materi Ceramah di FH Unair, Surabaya, tanggal 22 Februari 2005.
- , 1997, *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.
- , 2001, *Formulir Pendaftaran Tanah Bukan Akta Otentik*, Artikel dalam *Harian Surabaya Post*, 31 Januari 2001, h. 4.
- Jansen, F.M.J., 1987, *Executie-en Beslagrecht*, W.E.J. Tjeenk Willink – Zwolle.

- Kusumawati, Lanny, 2005, *Tanggung Jawab Jabatan Notaris*, LaksBang, Yogyakarta.
- Lotulung, Paulus E., 1999, *Perlindungan Hukum bagi Notaris selaku Pejabat Umum dalam Menjalankan Tugasnya*, Makalah Up Grading Course pada Kongres XVII - INI, di Jakarta 1999.
- Marzuki, Peter Mahmud, 2001, *Penelitian Hukum*, *Majalah Yuridika*, Vol. 6 No. 22, Maret 2001.
- Notodisoerjo, R Soegondo, 1985, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Radjawali, Jakarta.
- Parlindungan, A.P, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung.
- Sarwata, 1999, *Notaris Harus Mandiri*, *Majalah Triwulan INI (Media Notariat)*, edisi Nopember 1999.
- Satrio, J., 2002, *Hukum Jaminan, Hak Jaminan Kebendaan, Hak Tanggungan Buku 1*, Citra Aditya Bakti, Bandung.
- Sctiawan, Wawan, 1994, *Ciri-ciri Notaris yang Ideal*, Makalah Refreshing – Up Grading Course INI, Jakarta.
- , 1996, *Tanggapan terhadap RUU Hak Tanggungan Atas Tanah beserta dengan Benda-benda yang Berkaitan dengan Tanah*, Makalah Seminar di Surabaya, 23 Maret 1996.
- , 1996, *Kedudukan dan Keberadaan Pejabat Umum serta PPAT dibandingkan dengan Kedudukan Pejabat Tata Usaha Negara Menurut Sistem Hukum Nasional*, Makalah Diskusi Ilmiah FH Unair Surabaya dan INI Pengda Jatim, 1 Juni 1996.
- Soedjendro, J. Kartini, 2001, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang Berpotensi Konflik*, Kanisius, Yogyakarta.
- Soerodjo, Irawan, 1999, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah di Indonesia*, Disertasi, Program Pascasarjana Unair, Surabaya.
- Tobing, G.H.S Lumban, 1983, *Peraturan Jabatan Notaris*, Erlangga, Jakarta.

Wignyosoebroto, Soetandyo, 1992, *Profesi, Profesionalisme dan Etika Profesi*, Makalah Up Grading Jan Refreshing Course Notaris se Indonesia, Bandung.

Winarsih, Sri, 2001, *Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pendaftaran Hak Atas Tanah*, Tesis, Program Pascasarjana Unair, Surabaya.

-----, 2002, *Pengaturan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum*, Artikel dalam Majalah Yuridika, Volume 17, No. 2, Maret 2002.

Yudara, N.G, 1996, *Mencermati Undang Undang Hak Tanggungan dan Permasalahannya*, Makalah dalam Diskusi Panel UUHT, Program Studi Notariat FH Unair, Surabaya, 15 Juni 1996.

[Http/w.w.w/Hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), Fokus, *Undang Undang Jabatan Notaris : Satu Undang Undang Seribu Lubang*, 21 Maret 2005.

[Http/w.w.w/Hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), Berita, *Perlu Restu BPN Wewenang Notaris Buat Akta Pertanahan*, tanggal 15 Oktober 2004.

Koninklijke Notariele Broederschap, 1991, *Functie en Werkterrein van de Notaris*, Offset B.V. Rijswijk, Den Haag.

B. Peraturan Perundang-undangan

Undang Undang Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun (Lembaran Negara Tahun 1985 Nomor 75, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3318).

Undang Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah (Lembaran Negara Tahun 1996 Nomor 42, Tambahan Lembaran Nomor 3632).

Undang Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696).

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3746).