

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Setting Sosial Kantor ATR/BPN Kota Semarang.

1. Gambaran Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional.

Sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 Tentang Badan Pertanahan Nasional, bahwa tugas Pemerintah dibidang pertanahan secara nasional *regional*, dan *sektoral* dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional dengan menyelenggarakan fungsi-fungsinya diantaranya, merumuskan kebijakan, perencanaan, dan program dibidang pertanahan. Badan Pertanahan Nasional (untuk selanjutnya disingkat BPN) pada awalnya dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 sebagai peningkatan dari Direktorat Jendral Agraria Departemen Dalam Negeri yang berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab secara langsung kepada Presiden.

Visi dan Misi dari BPN adalah sebagai berikut:

VISI:

“Menjadi lembaga yang mampu mewujudkan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan, dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan, dan kenegaraan Republik Indonesia.”

MISI:

“Mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan untuk:

- a. Peningkatan kesejahteraan rakyat, penciptaan sumber-sumber baru kemakmuran rakyat, pengurangan kemiskinan, dan kesenjangan pendapatan, serta pemantapan ketahanan pangan;*
- b. Peningkatan tatanan kehidupan bersama yang lebih berkeadilan dan bermatabat dalam kaitannya dengan penguasaan, kepemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah;*
- c. Perwujudan tatanan kehidupan bersama yang harmonis dengan mengatasi berbagai sengketa, konflik dan perkara pertanahan di seluruh tanah air dan penataan perangkat hukum dan sistem pengelolaan pertanahan sehingga tidak melahirkan sengketa, konflik, perkara dikemudian hari;*
- d. Keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Indonesia dengan memberikan akses seluas-luasnya pada generasi yang akan datang terhadap tanah sebagai sumber kesejahteraan masyarakat. Menguatkan lembaga pertanahan sesuai dengan jiwa, semangat, prinsip, dan aturan yang tertuang dalam UUPA dan aspirasi rakyat secara luas.”*

2. Dasar Hukum Badan Pertanahan Nasional.

- a. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai atas Tanah;
- c. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 13 Tahun 2010 tentang Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Badan Pertanahan Nasional;
- e. Peraturan Presiden Nomor 10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- f. Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- g. Peraturan Presiden Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional;
- h. Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang;
- i. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah;

- j. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara;
- k. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan;
- l. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 1006 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi dan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota.¹

3. Struktur Organisasi Badan Pertanahan Nasional.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional terdiri atas:

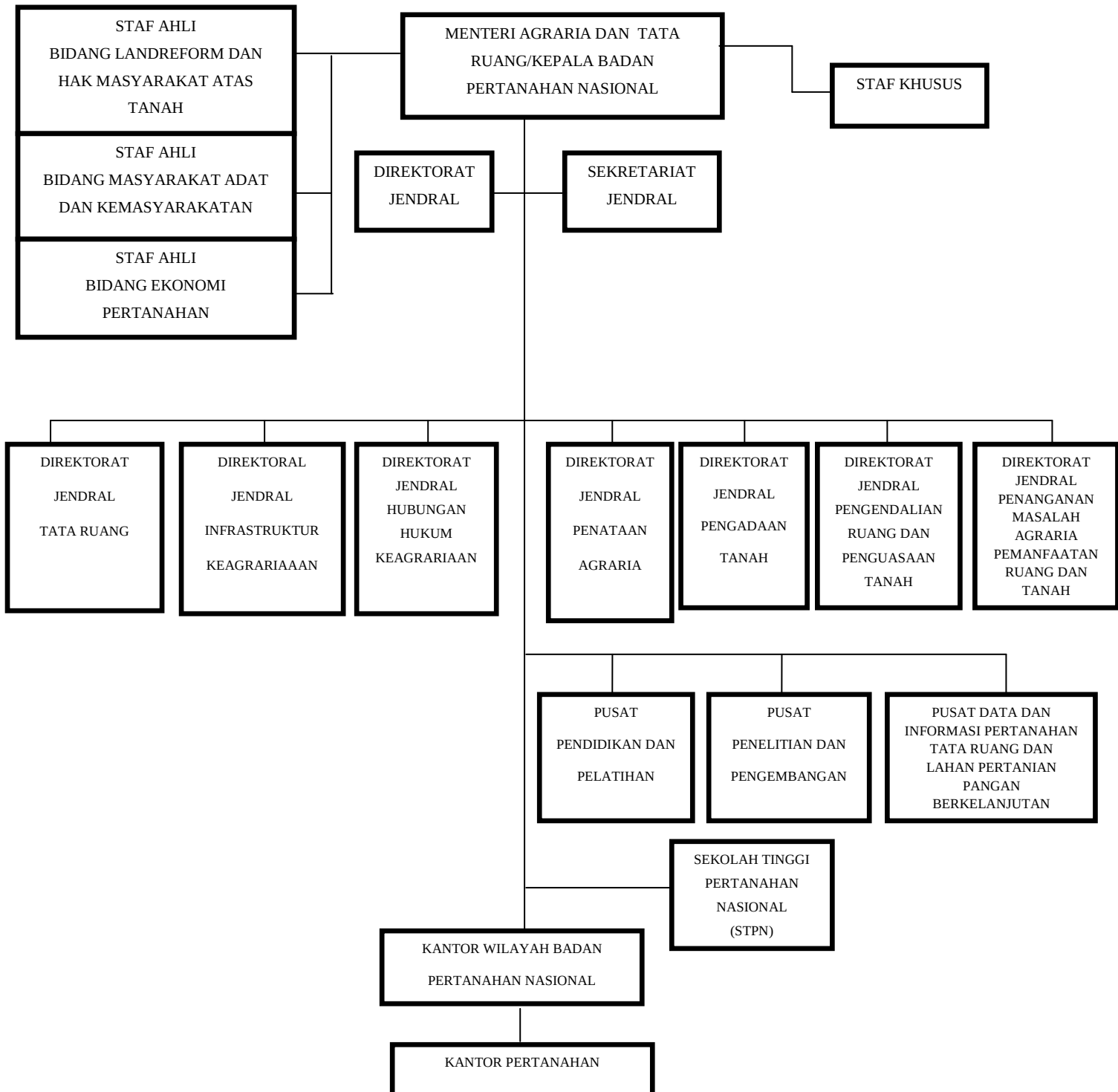
- a. Sekretariat Jendral;
- b. Direktorat Jendral Tata Ruang;
- c. Direktorat Jendral Infrastruktur Keagrariaan;
- d. Direktorat Jendral Hubungan Hukum Keagrariaan;
- e. Direktorat Jendral Penataan Keagrariaan;
- f. Direktorat Jendral Pengadaan Tanah;
- g. Direktorat Jendral Pengendalian Pemanfaatan Ruang dan Penguasaan Tanah;

¹https://id.wikipedia.org/wiki/Badan_Pertanahan_Nasional. (Diakses pada tanggal 15 November 2019 Pukul 10.30 WIB).

- h. Direktorat Jendral Penanganan Masalah Agraria, Pemanfaatan Ruang dan Tanah;
- i. Inspektorat Jendral;
- j. Staf Ahli Bidang Landreform dan Hak Masyarakat atas Tanah;
- k. Staf Ahli Bidang Masyarakat Adat dan Kemasyarakatan;
- l. Staf Ahli Bidang Ekonomi Pertanahan.²

²<https://www.atrbpn.go.id/> Tentang – Kami/ Struktur – Organisasi – Pejabat/Kementerian – Agraria – dan – Tata – Ruang – BPN. (Diakses pada tanggal 15 November 2019 Pukul 10.40 WIB).

BAGAN SUSUNAN ORGANISASI
KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/BADAN
PERTANAHAN NASIONAL



B. Pertimbangan Para Pembuat Undang-Undang Dengan Memberikan Kewenangan Kepada Notaris Untuk Membuat Akta Yang Berhubungan Dengan Pertanahan.

Profesi Notaris di Indonesia merupakan salah satu profesi yang cukup tua. Hal ini dapat dilihat dari sejarah hukum kenotariatan di Indonesia yang dimulai dari abad ke-17 dengan adanya “*Oost Ind. Compagnie*”.³ Keberadaan Notaris sangat dibutuhkan oleh banyak masyarakat, hal ini dikarenakan bahwa masyarakat membutuhkan seseorang yang keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercaya, yang tanda tangannya serta segelnya (cap jabatan) dapat memberikan jaminan dan bukti yang kuat, seorang ahli yang tidak memihak siapapun, dan penasihat yang tidak ada cacatnya, yang mampu merahasiakan isi akta dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindungi dikemudian hari. Jikalau seorang Advokat/Pengacara membela hak-hak seorang klien ketika timbul suatu permasalahan/kesulitan, maka seorang Notaris harus bisa berusaha mencegah terjadinya permasalahan/kesulitan klien.

Dalam Peraturan Jabatan Notaris Tahun 1860 (*Reglement op het Notaris-ambt in Indonesia*), ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris merupakan pekerjaan resmi (*Ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, sepanjang tidak ada peraturan yang memberikan wewenang serupa kepada pejabat lain.⁴

³ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga.

⁴ Anke Dwi Saputra, *Jati Diri Notaris Indonesia Dulu, Sekarang, dan di Masa Yang Akan Datang*, Jakarta, PT. Gramedia, 2008, hlm. 229.

Sebagai negara yang menganut sistem (*Trias Politica*) yaitu sebuah pemisahan kekuasaan antara eksekutif, legislatif, dan yudikatif, maka sudah seharusnya didalam prespektif pembagian kekuasaan (*distribution of power*), bahwa menurut *Monterque*, bersifat kesetaraan, dalam arti tidak ada kekuasaan yang bersifat subordinat antara kekuasaan yang satu dengan kekuasaan yang lain. Kekuasaan-kekuasaan yang dimaksud adalah:

1. Kekuasaan Legislatif, kekuasaan pembuat Undang-Undang;
2. Kekuasaan Eksekutif, kekuasaan pelaksana Undang-Undang yang mempunyai kekuasaan untuk memaksakan penerapan Undang-Undang kepada pihak yang harus melaksanakan;
3. Kekuasaan Yudikatif, kekuasaan yang menegakkan Undang-Undang dan mengadili pelanggaran Undang-Undang.⁵

Akan tetapi pada kenyataannya di Indonesia, kekuasaan eksekutif yang seharusnya menjadi pelaksana Undang-Undang, tetap ikut merumuskan dalam pembuatan Undang-Undang. Hal ini dikarenakan bahwa Indonesia tidak sepenuhnya menganut teori *Trias Politica* yaitu tentang pemisahan kekuasaan.⁶

Adapun terdapat 5 (lima) tahapan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan di Indonesia yaitu:

1. Perencanaan;
2. Penyusunan;

⁵ Syamsul Wahidin, *Dimensi Kekuasaan Negara Indonesia*, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2007, hlm. 17-18.

⁶ SF. Marbun dan Moh. Mahfud MD, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi Negara*, Yogyakarta, Liberty, 2009, hlm. 47-48.

3. Pembahasan;
4. Pengesahan atau penetapan.⁷

Terkait dengan hal tersebut diatas, maka Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris memungkinkan telah terjadinya pendapat dari isi dan penafsiran dalam Undang-Undang tersebut, secara umum Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik diluar bidang pertanahan, disinilah penulis akan membahas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris khususnya Pasal 15 ayat (2) huruf f yaitu Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.

Yang terjadi sekarang didalam Pasal Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris banyak ketidaksinkronan dan ketidakharmonisan. Mutu kalimatnya sangat rendah. Tidak memenuhi standar akademik. Disini penulis mencontohkan pemahaman pada Pasal 15 UUN. Ketentuan dalam Pasal ini sudah jelas apa saja tugas dan wewenang Notaris.

Terdapat perbedaan pendapat khususnya disini Pasal 15 ayat (2) huruf f dan g UUN yang berbunyi:

- f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat akta risalah lelang.

⁷ Salim HS & Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2013, hlm. 37.

Dengan adanya perubahan Pasal 15 tersebut, Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris memberikan tambahan di Pasal 15 ayat (3) yang berbunyi:

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

Jika memahami dan menganalisis Pasal 15 ayat 3 tersebut, maka Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2) tidak dibutuhkan lagi penjelasannya.

Hal ini sejalan dengan Teori Stufenbau yang dicetuskan Hans Kelsen. Teori Stufenbau adalah teori mengenai sistem hukum oleh Hans Kelsen yang menyatakan bahwa sistem hukum merupakan sistem anak tangga dengan kaidah berjenjang dimana norma hukum yang paling rendah harus berpegangan dengan norma hukum yang lebih tinggi dan kaidah hukum tertinggi (seperti konstitusi) harus berpegangan pada norma hukum yang paling mendasar (*grundnorm*).

Teori ini diakomodasi oleh TAP MPR Nomor 1 Tahun 2001, TAP MPR Nomor 2 Tahun 2002, dan juga diakomodasi oleh Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 yang diganti berdasarkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan, bahwa untuk memenuhi atau mengatur suatu perbuatan hukum serta hubungan hukum dalam masyarakat atas peraturan perundang-undangan yang baik, maka sesungguhnya harus perlu dibuat peraturan lain mengenai cara dan metode yang pasti, baku, jelas, serta mengikat semua lembaga yang berwenang untuk membentuk peraturan perundang-undangan. Untuk terciptanya suatu

keadilan, kedamaian, dan ketenteraman yang kita kenal dengan teori (*law as a tool of social engineering*), maka sesungguhnya apabila terdapat peraturan yang dibawah UUDN dan bertentangan dengan UUDN akan menjadi batal demi hukum.

Dari sinilah dapat ditegaskan bahwa peraturan perundang-undangan tentang pengangkatan PPAT sekaligus peraturan menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 31 Tahun 2016 tentang Ujian dan Pengangkatan PPAT dan juga peraturan menteri keuangan tentang pengangkatan Pejabat Lelang Kelas II tidak boleh bertentangan dengan UUDN. Pengangkatan Pejabat Lelang Kelas II yang didasarkan oleh peraturan menteri keuangan jelas menyelahi teori dan paradigma hukum. Sehingga sesungguhnya bahwa Notaris sudah sekaligus menjadi PPAT dan Pejabat Lelang. Begitulah cara memahami dan menganalisis yang benar dalam Pasal 15 ayat (1) dan ayat (2), sebagaimana telah ditegaskan didalam Pasal 15 ayat (3) UUDN.

Tindakan yang meyimpang tersebut karena Notaris tidak mempunyai kekuatan *bargaining* (tawar-menawar) dan menunjukkan organisasinya “sangat lemah”, sehingga seorang Notaris hanya menjadi pejabat kamufase, hanyalah pejabat yang diperalat oleh negara (diperbudak negara). Hal ini akan terlihat jelas jika dihubungkan antara hak dan kewajiban suatu jabatan. Oleh karena itu, pentingnya organisasi tidak sekedar membahas tentang kepengurusan, pemilihan ketua, dan lain-lain, yang sifatnya hanya berbicara

mengenai struktur, padahal jika memahami hukum dalam konteks sistem, harusnya yang perlu diperhatikan adalah tiga hal yaitu antara lain:

1. Struktur atau kelembagaan;
2. Substansi atau materi;
3. Kultur dan budaya.

Apabila organisasi tersebut hanya membahas tentang struktur atau kelembagaan, maka sudah bisa dipastikan bahwa organisasi itu akan pincang (tidak lengkap), akan mengalami kemunduran dan tidak berkembangnya dengan baik.

C. Bentuk Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Yang Berhubungan Dengan Pertanahan Dalam Pendaftaran Tanah.

Akta Notaris yang selanjutnya disebut akta adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris menurut bentuk dan dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang Jabatan Notaris. Pasal 38 UUJN menjelaskan bahwa:

- 1) Setiap akta terdiri atas:
 - a) awal akta atau kepala akta;
 - b) badan akta;
 - c) akhir atau penutup akta.
- 2) Awal akta atau kepala akta memuat:
 - a) judul akta;
 - b) nomor akta;
 - c) jam, hari, tanggal, bulan, dan tahun;
 - d) nama lengkap, dan tempat kedudukan Notaris.
- 3) Badan akta memuat nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, kewarganegaraan, pekerjaan, jabatan, kedudukan, tempat tinggal para penghadap dan atau orang yang mereka wakili:
 - a) keterangan mengenai kedudukan bertindak penghadap;
 - b) isi akta yang merupakan kehendak dan keinginan dari pihak yang berkepentingan;

- c) nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, serta pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi pengenal.
- 4) Akhir atau penutup akta memuat:
 - a) uraian tentang pembacaan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf m atau Pasal 16 ayat (7);
 - b) uraian tentang penandatanganan dan tempat penandatanganan atau penerjemahan akta jika ada;
 - c) nama lengkap, tempat dan tanggal lahir, pekerjaan, jabatan, kedudukan, dan tempat tinggal dari tiap-tiap saksi akta;
 - d) uraian tentang tidak adanya perubahan yang terjadi dalam pembuatan akta atau uraian tentang adanya perubahan yang terjadi berupa penambahan, pencoretan atau penggantian serta jumlah perubahannya.

Didalam Pasal 15 UUJN menyebutkan, bahwa Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan, dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh Undang-Undang.⁸

Wewenang Notaris yang akan ditentukan kemudian, merupakan suatu wewenang yang akan muncul dan ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Terkait tentang hal ini, diperlukan batasan mengenai peraturan perundang-undangan, yang dimaksudkan batasan mengenai peraturan perundang-undangan sebagaimana yang terdapat didalam Pasal 15 ayat (3) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris:

⁸ Widhi Handoko, *Dominasi Negara Terhadap Profesi Notaris Antara Ide dan Realitas*, PT. Roda Publika Kreasi, Bogor, 2019, hlm. 110.

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

Kewenangan ini dijadikan dasar bagi seorang Notaris apabila dikemudian hari akan lahir suatu peraturan perundang-undangan yang didalamnya mencantumkan klausula yang mengharuskan menggunakan suatu akta autentik. Semakin meningkatnya kesadaran dalam masyarakat terhadap hukum, maka akan semakin pula membuat masyarakat membutuhkan pembuktian yang sempurna untuk mengantisipasi/menyelesaikan sengketa yang akan muncul dikemudian hari, kewenangan seperti ini akan muncul mengingat bahwa semakin dibutuhkannya akta autentik untuk dijadikan sebagai alat bukti yang kuat dan mengikat.

Akta autentik merupakan alat bukti yang terkuat dan sempurna mempunyai peranan yang penting, karena melalui akta autentik tersebut ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum serta diharapkan untuk menghindari adanya sengketa. Jika melihat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris terutama pada Pasal 15 ayat (2) huruf f, maka disini Notaris berhak untuk membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan terhadap hak atas tanah seperti jual beli, hibah, waris, tukar menukar, pembagian hak bersama, hak tanggungan, dan seterusnya yang berhubungan dengan pertanahan.

Akan tetapi mengenai pembuatan akta yang berhubungan dengan pertanahan sampai dengan saat ini masih menjadi tugas seorang PPAT, hal ini

disebutkan sebagaimana dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Pasal 2 ayat (1):

“bahwa PPAT bertugas membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.”

Menurut pendapat dari *JJ. H. Bruggink*, untuk melihat jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, tentang tiga bentuk keberlakuan:

1. Keberlakuan Faktual atau Empiris Kaidah Hukum.

Keberlakuan faktual ini berkenaan dengan efektivitas, artinya kaidah hukum berlaku secara faktual jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku mematuhi kaidah hukum tersebut, dalam kaitannya dengan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, bahwa masyarakat dalam membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan akan meminta bantuan kepada Notaris sepanjang akta tersebut tidak menjadi kewenangan PPAT;

2. Keberlakuan Normatif atau Formal Kaidah Hukum.

Keberlakuan normatif ini dibentuk sesuai dengan aturan-aturan hukum yang berlaku oleh badan yang berwenang dan bahwa dalam aspek lain secara substansi tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya terutama yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam UUJN Pasal 15 terkait dengan kewenangan Notaris dalam membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan ini prosesnya dibentuk sesuai dengan

aturan yang berlaku, akan tetapi tidak semua akta yang berhubungan dengan pertanahan yang bisa dibuat oleh Notaris terutama akta-akta yang menjadi kewenangan bagi seorang PPAT;

3. Keberlakuan Evaluatif Kaidah Hukum.

Keberlakuan evaluatif ini dapat diartikan dapat diterimanya kaidah hukum, artinya Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN ini dapat diterima dalam masyarakat bahwa akta-akta yang berhubungan dengan pertanahan sepanjang tidak ditugaskan kepada pejabat lain dalam hal ini PPAT, maka Notaris berwenang untuk membuatnya.⁹

Berdasarkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh seorang Notaris, maka sudah seharusnya kewenangan Notaris dalam membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan yaitu merupakan kewenangan yang asli, artinya kewenangan untuk membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan ini menjadi kewenangan Notaris tanpa pembatasan akta-akta apa saja yang dibuatnya, dalam hal ini meskipun didalam Pasal 15 ayat (1) UUJN ada pembatasan bahwa kewenangan itu tidak juga ditugaskan ataupun dikecualikan kepada pejabat lain yang ditentukan oleh undang-undang.

Sedangkan pada PPAT, kewenangan ini juga diperoleh dari undang-undang, hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan pada Pasal 1 ayat (4) yang disebutkan bahwa:

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa

⁹ JJ. H. Bruggink, *Op. Cit*, hlm. 149-152.

membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang undangan yang berlaku.”

Disini dapat dilihat bahwa tidak terdapat peraturan mana yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah/peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum, karena baik Notaris maupun PPAT kewenangannya diatur oleh undang-undang.

Akan tetapi haruslah digaris bawahi bahwa Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan, bukan tentang PPAT, sedangkan PPAT sendiri diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. disini dapat dilihat bahwa para pembuat undang-undang sengaja untuk menghindari kekosongan hukum dalam hal ini undang-undang tentang PPAT yang sampai dengan saat ini belum ada, maka definisi dari PPAT dimasukkan dalam undang-undang hak tanggungan. Jika PPAT tidak diatur kewenangannya dalam undang-undang hak tanggungan ini, maka secara otomatis PPAT hanya diatur dalam peraturan pemerintah, sehingga saat UUJN diundangkan dan terdapat pasal yang menyebut berkaitan dengan kewenangan Notaris dalam membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan, maka kewenangan PPAT akan menjadi gugur karena kewenangan ini hanya akan menjadi kewenangan seorang Notaris yang sesuai dengan asas “*lex superior derogat lex inferior*”, dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya apabila saling bertentangan. Adapun penyelesaian permasalahan tersebut yaitu dengan memperjelas kewenangan bagi seorang Notaris dalam membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan. Adapun kewenangan Notaris dalam

membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan tersebut yaitu akta pertanahan yang diluar dari kewenangan PPAT seperti apa yang disebutkan didalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT yaitu:

“Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

- a. jual beli;
- b. tukar menukar;
- c. hibah;
- d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- e. pembagian hak bersama;
- f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- g. pemberian Hak Tanggungan;
- h. pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.”

Dalam prakteknya dilapangan, walaupun didalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dimasukkan klausula tentang kewenangan Notaris untuk membuat akta-akta yang berhubungan dengan pertanahan, namun yang dibuat oleh Notaris hanyalah peralihan hak atas tanah yang sudah berakhir jangka waktunya dan sudah menjadi Tanah Negara, atau tanah-tanah yang memang hanya merupakan hak sewa atau hak-hak yang menumpang pada hak atas tanah lainnya. Contohnya akta-akta yang dibuat oleh Notaris yang berhubungan dengan pertanahan antara lain:

- a. Akta Pengikatan Jual Beli;
- b. Akta Pelepasan Hak Milik/Hak Guna Bangunan;
- c. Akta Sewa Menyewa;
- d. Akta Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT);
- e. Akta Perjanjian Jual Beli;

f. Akta Kuasa Menjual.

Sedangkan untuk tanah-tanah yang haknya masih ada (Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Milik, Hak Guna Usaha), maka yang digunakan adalah akta PPAT untuk proses Jual Beli, Waris, Hibah, Lelang, Inbreng, Satuan Rumah Susun.¹⁰

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis akan membandingkan tugas dan kewenangan antara Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu sebagai berikut:

1. Tugas dan kewenangan Notaris.

Tugas pokok Notaris adalah membuat akta autentik. Adapun kata autentik itu berdasarkan Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata memberikan kepada pihak-pihak yang membuatnya suatu pembuktian yang sempurna. Disinilah letak arti penting dari seorang Notaris, bahwa Notaris karena undang-undang diberi wewenang menciptakan alat pembuktian yang sempurna, dalam pengertian bahwa apa yang tersebut dalam akta autentik itu pada pokoknya dianggap benar sepanjang tidak ada bukti sebaliknya.¹¹

Seorang Notaris dalam menjalankan tugasnya untuk membuat akta autentik yang diminta oleh pihak-pihak yang berhadap kepada Notaris, maka Notaris wajib untuk memenuhi keempat unsur, yaitu sebagai berikut:

¹⁰ Wawancara dengan Widhi Handoko (Notaris-PPAT) Kota Semarang, tanggal 07 Desember 2019 Pukul 18.02 WIB.

¹¹ Arief Rachman, 2011, <http://notarisarief.wordpress.com/2011/05/15otentitas-suatu-akta-otentik/> (Diakses pada tanggal 05 Desember 2018 Pukul 14.00 WIB).

- a. Unsur kebenaran;
- b. Unsur keabsahan;
- c. Unsur Kelengkapan;
- d. Unsur kejelasan.

Mengenai kewenangan Notaris yang harus dipunyai sebagai pejabat umum untuk membuat akta autentik, seorang Notaris hanya boleh menjalankan didaerah atau wilayah yang ditentukan baginya dan hanya didalam daerah atau wilayah hukum Notaris berwenang. Apabila Notaris membuat akta diluar wilayah hukumnya, maka akta yang dibuatnya tersebut dianggap tidak sah demi hukum. Kewenangan Notaris terdiri dari 4 (empat) hal, yaitu sebagai berikut:

- a. Notaris berwenang sepanjang yang menyangkut akta yang dibuatnya itu. Notaris hanya berwenang membuat akta autentik dibidang hukum perdata sepanjang bukan merupakan wewenang dari pejabat umum lain dan tidak berwenang membuat akta autentik dibidang hukum publik;
- b. Notaris berwenang sepanjang mengenai orang-orang untuk kepentingan siapa akta itu dibuat. Notaris tidak berwenang membuat akta untuk kepentingan setiap orang, seperti yang tercantum dalam Pasal 52 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 *jo* Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris;
- c. Notaris berwenang sepanjang mengenai tempat dimana akta itu dibuat. Sesuai dengan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 30 Tahun

2004 jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, Notaris tidak berwenang membuat akta diluar wilayah kedudukannya;

- d. Notaris berwenang sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu. Notaris tidak boleh membuat akta selama Notaris tersebut masih cuti/dipecat dari jabatannya.¹²

2. Tugas dan Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas pokok merupakan salah satu kesatuan pekerjaan/kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam suatu organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan ataupun organisasi demi mencapai tujuan tertentu.¹³

Mengenai tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diatur dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu:

- a. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah/Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu;
- b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1), adalah sebagai berikut:
 - 1) Jual Beli;

¹² Abdul Ghofur Anshori, 2009, *Op. Cit*, hlm. 17.

¹³ Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, 2004, hlm. 38.

- 2) Tukar Menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- 5) Pembagian Hak Bersama;
- 6) Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
- 7) Pemberian Hak Tanggungan;
- 8) Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Secara garis besar, tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat disimpulkan bahwa:

- a. Membantu pihak-pihak yang melakukan suatu perbuatan hukum untuk mengajukan permohonan izin pemindahan hak atas tanah dan permohonan penegasan konversi serta pendaftaran hak atas tanah;
- b. Membuat akta mengenai suatu perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanah dan hak tanggungan.

Kewenangan adalah suatu fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam suatu organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan/tidak melakukan sesuatu agar tujuan dapat dicapai. Pengorganisasian merupakan suatu proses penyusunan struktur suatu organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya yang dimiliki dan lingkungan yang melingkupinya.¹⁴

Secara umum, kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah sebagai berikut:

- a. Membuat akta autentik mengenai semua perbuatan hukum antara lain:

¹⁴ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Penerbit Djambatan, 2000, hlm. 51.

- 1) Jual Beli;
 - 2) Tukar Menukar;
 - 3) Hibah;
 - 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
 - 5) Pembagian Hak Bersama;
 - 6) Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
 - 7) Pemberian Hak Tanggungan;
 - 8) Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.
- b. PPAT dapat membuat akta suatu perbuatan hukum mengenai hak atas tanah (termasuk Hak Guna Usaha dan tanah bekas Hak Milik Adat/Konversi) atau hak-hak atas tanah yang menurut sifatnya dapat dialihkan/dibebankan Hak Tanggungan atau memberi Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan;
- c. PPAT khusus hanya berwenang untuk membuat akta mengenai suatu perbuatan hukum yang disebutkan secara khusus dalam penunjukannya.