

# KEWENANGAN NOTARIS DALAM PEMBUATAN AKTA YANG BERHUBUNGAN DENGAN TANAH

Denico Doly\*

## *Abstract*

*UUJN has set about the authority that can be run by a notary, but ini article 15 paragraph (2) letter f UJN mentioned notary is authorized to make the deed land. Article 15 paragraph (2) letter f UJN is not going well, even a lot of debate between notary with PPAT about authority to make deed land. The problems that arise is the existenci of two authorized officials in making land deed. This paper would like to see the legal basis of authority of notary deed in the land and what the authority of the notary deed in the land. If the look back provision that give authority to a notary, it can be seen, the presence of a notary powers are restricted. This restriction is given to other officials who can make authentic deed is mandate by law.*

*Kata kunci: notaris, akta tanah, kewenangan notary, deed land, authority*

## A. Latar belakang

Pembangunan ekonomi sebagai bagian dari pembangunan nasional yang giat kita laksanakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan nasional Negara Republik Indonesia seperti yang tercantum dalam Pembukaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD Tahun 1945) alinea IV, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan perdamaian abadi, kemerdekaan, dan keadilan sosial. Adapun pelaksanaan dari pembangunan nasional itu bukan semata-mata merupakan tanggung jawab pemerintah tetapi juga merupakan tanggung jawab masyarakat.

Kekayaan alam yang ada di Indonesia dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk kemakmuran masyarakat di Indonesia. Hal ini tercantum dalam Pasal 33 ayat (3) UUD Tahun 1945 yang mengatakan bahwa Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan

\* Penulis merupakan Calon Peneliti Hukum pada Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Setjen DPR RI. Alamat e-mail: nico\_tobing@yahoo.com

dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Oleh karena itu sudah menjadi kewajiban bagi Bangsa Indonesia untuk memanfaatkan dan mengelola kekayaan alam tersebut secara optimal demi tercapainya cita-cita bangsa Indonesia.

Sebagaimana yang kita ketahui tanah merupakan hal yang penting dalam kehidupan bangsa Indonesia. Sebagian masyarakat Indonesia merupakan masyarakat yang kehidupannya berasal dari hasil bertani, atau dapat disebut bahwa sebagian masyarakat di Indonesia bermata pencaharian sebagai petani. Sebagai masyarakat yang sebagian besar merupakan petani, keberadaan tanah merupakan suatu keharusan. Pentingnya keberadaan tanah sering menjadi bahan sengketa, terutama dalam hal Hak kepemilikan atas tanah. Apalagi ditambah tingginya pertumbuhan penduduk membuat kebutuhan akan tanah atau lahan menjadi tinggi sehingga membuat harga tanah menjadi tinggi.

Untuk menjaga agar pemanfaatan kekayaan sumber daya agraria atau sumber daya alam yang begitu besar pemerintah melakukan pembangunan di bidang hukum. Salah satunya yaitu dengan diundangkannya peraturan perundang-undangan tentang pertanahan yang dikenal dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada tanggal 24 September 1960. Lahirnya UUPA merupakan salah satu penyelesaian dualisme hukum tanah, sehingga hukum tanah yang ada di Indonesia bersifat nasional. Lahirnya UUPA dikarenakan hukum agraria yang berlaku di Indonesia mempunyai sifat dualisme, dengan berlakunya hukum adat disamping hukum agraria yang didasarkan atas hukum barat.<sup>1</sup> Dalam memperoleh Hak Atas Tanah, UUPA menjamin, bahwa masyarakat di Indonesia dapat memperoleh Hak Atas Tanah.

Tanah sebagai salah satu hal yang penting di Indonesia memiliki berbagai kegunaan. Kegunaan tanah tersebut yaitu sebagai tempat tinggal, sebagai sebagai tempat untuk bekerja dan juga mencari mata pencaharian dengan cara berkebun atau bertani. Tanah menjadi hal yang sangat penting di Indonesia, hal ini dikarenakan tingkat jumlah penduduk yang besar, sedangkan persediaan tanah semakin menipis. Harga jual tanah melambung tinggi akibat dari adanya pembangunan di daerah sekitar tanah tersebut berada, membuat semakin sulitnya masyarakat untuk mendapatkan tanah.

Berkembangnya pendidikan di negara kita menyebabkan masyarakat mulai menyadari bahwa bukti tertulis merupakan alat pembuktian yang penting dalam

---

1 *Konsideran Menimbang* huruf c Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

lalu lintas hukum. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang sah, sehingga masyarakat mendapatkan kepastian hukum atas kepemilikannya. Notaris yang dalam profesi sesungguhnya merupakan instansi yang berwenang dalam membuat akta otentik. Kewenangan notaris dalam memeberikan alat bukti yang sah ini diatur dalam sebuah peraturan perundang-undangan setingkat undang-undang.

Ketentuan mengenai jabatan seorang notaris saat ini diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Adapun kewenangan Notaris diatur dalam BAB III, Bagian Pertama tentang Kewenangan. Pasal 15 ayat (1) UUJN mengatakan bahwa 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. Pasal 15 ayat (1) UUJN bermaksud untuk menegaskan mengenai jabatan notaris sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. Pengaturan mengenai akta otentik yang dibuat oleh pejabat yang berwenang diatur dalam Pasal 1868, Pasal 1870 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata), dan Pasal 1 angka 7 UUJN. Pasal 1868 KUHPerdata mengatakan bahwa suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat di mana akta dibuatnya. Pasal 1870 KUHPerdata juga mengatakan bahwa suatu akta memberikan di antara para pihak beserta ahli waris-ahli warisnya atau orang-orang yang mendapat hak dari mereka, suatu bukti yang sempurna tentang apa yang dimuat didalamnya. Sedangkan Pasal 1 angka 7 UUJN mengatakan bahwa Akta Notaris adalah akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditetapkan dalam Undang-Undang ini.

Pembuatan akta otentik di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh seorang notaris. Hal ini dikarenakan masih ada beberapa profesi di Indonesia yang berhak untuk membuat akta otentik. Adapun pemberian kewengan untuk membuat akta otentik tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembuatan akta otentik yang dibuat selain oleh notaris dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (1) pada kalimat bagian akhirnya mengatakan “ ... semuanya itu

sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang". Pasal 15 ayat (1) ini bermaksud untuk mengatakan bahwa tidak semua akta otentik itu dibuat oleh notaris. Adapun pejabat lain selain Notaris yang dapat membuat akta otentik antara lain Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Urusan Agama, dan Duta Besar.

PPAT pada saat sekarang ini diberikan mandat oleh peraturan perundang-undangan yang ada untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Ketentuan mengenai jabatan PPAT pada saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PP Nomor 37 Tahun 1998). Diundangkannya PP Nomor 37 Tahun 1998 ini berdasarkan amanat dari UUPA yang mengamanatkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Amanat UUPA dalam melaksanakan pendaftaran tanah ini kemudian diimplementasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan diundangkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini menetapkan bahwa PPAT diberikan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 mengatakan 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. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 telah memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta otentik. Kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada PPAT dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tersebut yaitu untuk membuat akta yang berhubungan dengan tanah.

Sebagai pejabat yang berwenang dalam membuat akta otentik, notaris telah diberi kewenangan dalam UUJN untuk membuat berbagai akta otentik. Adapun kewenangan Notaris tersebut diatur dalam Pasal 15 UUJN. Kewenangan untuk membuat akta otentik telah disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN. Pasal 15 ayat (2) UUJN menjabarkan berbagai akta otentik yang dapat dibuat oleh seorang notaris. Adapun kewenangan tersebut antara lain:<sup>2</sup>

1. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
2. membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;

---

<sup>2</sup> Pasal 15 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

3. membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan;
4. melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
5. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
6. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
7. membuat akta risalah lelang.

Kewenangan yang diberikan kepada seorang notaris telah jelas disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN. Akan tetapi dari beberapa kewenangan yang diberikan kepada notaris tersebut diatas, ada kewenangan yang pada saat sekarang ini menjadi suatu permasalahan dikalangan notaris dan juga PPAT. Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, mengatakan bahwa notaris berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Kebijakan yang diatur didalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN ini tidak dapat berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan adanya benturan yang terjadi antara kewenangan yang dimiliki oleh Notaris dan kewenangan yang dimiliki oleh PPAT.

Kehadiran Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menimbulkan silang pendapat yang sampai sekarang ini belum terselesaikan. Ada tiga penafsiran dari pasal tersebut, yaitu:<sup>3</sup>

1. Notaris telah mengambil semua wewenang PPAT menjadi wewenang notaris atau telah menambah wewenang notaris.
2. Bidang pertanahan telah kembali menjadi wewenang notaris.
3. Tetap tidak ada pengambilalihan dari PPAT atau pengambilan wewenang kepada notaris, baik PPAT maupun notaris telah mempunyai wewenang sendiri-sendiri.

Penafsiran-penafsiran ini terkadang menimbulkan konflik tersendiri antara PPAT dengan Notaris.

## **B. Permasalahan**

Berdasarkan uraian diatas, maka permasalahan yang akan dikaji dalam tulisan ini yaitu:

1. Apa yang menjadi dasar kewenangan Notaris dalam membuat akta tanah?
2. Bagaimana bentuk kewenangan Notaris dalam membuat akta pertanahan?

---

3 Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2009, hal. 83.

## C. Kerangka Pemikiran

### 1. Teori Kewenangan

Dalam perspektif hukum publik, negara merupakan organisasi jabatan. Menurut Logemann, dalam bentuk kenyataan sosialnya, negara merupakan organisasi yang berkenaan dengan berbagai fungsi. Fungsi merupakan lingkungan kerja yang terperinci dalam hubungannya secara keseluruhan. Fungsi-fungsi ini dinamakan jabatan. Negara merupakan organisasi jabatan.<sup>4</sup>

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, dalam melakukan segala sesuatu harus dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indonesia menganut adanya asas legalitas, asas legalitas ini dikenal didalam hukum pidana yang mengatakan “*nullum delictum sine praevia lege poenali*”, yang artinya tidak ada suatu perbuatan hukum yang dapat dipidana tanpa ada peraturannya.<sup>5</sup> Sedangkan didalam hukum administrasi negara juga digunakan asas legalitas yang mempunyai makna “*dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”, yang artinya bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang.<sup>6</sup> Asas legalitas yang dimiliki oleh hukum administrasi negara mengatakan bahwa pemerintah dalam melakukan segala sesuatu harus tunduk kepada undang-undang dan pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan kepada undang-undang yang merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat.

Soerjono Soekanto menguraikan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari masyarakat.<sup>7</sup> Kewenangan atau wewenang merupakan suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh Undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari golongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*)

---

4 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006, hal. 73.

5 *ibid*, hal. 94.

6 *ibid*, hal. 95.

7 Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003, hal. 91-92.

adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.<sup>8</sup>

Berdasarkan sumbernya, wewenang dibedakan menjadi dua, yaitu wewenang personal dan wewenang ofisial. Wewenang personal yaitu wewenang yang bersumber pada intelegensi, pengalaman, nilai atau norma, dan kesanggupan untuk memimpin. Sedangkan wewenang ofisial merupakan wewenang resmi yang diterima dari wewenang yang berada di atasnya.<sup>9</sup> Berdasarkan prinsip negara hukum, yaitu adanya asal legalitas yang dianut di Indonesia, maka wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Secara teori, kewenangan yang diperoleh pemerintah yang berasal dari peraturan perundang-undangan tersebut diperoleh melalui tiga cara, yaitu atribusi, delegasi, dan mandat.<sup>10</sup> H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt mendefinisikan tiga cara tersebut sebagai:<sup>11</sup>

- a. Atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan.
- b. Delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya.
- c. Mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.

## 2. Jabatan Notaris

Kedudukan seorang notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat sebagai seorang pejabat yang dapat diandalkan oleh masyarakat. Seorang notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang dapat diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya (konstatir) adalah benar, notaris merupakan pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.<sup>12</sup>

Jabatan Notaris di Indonesia diatur didalam UUJN sebagai salah satu produk hukum nasional. UUJN ini merupakan implementasi dari Pasal 1868 KUHPerdara yang menyebutkan bahwa, suatu akta otentik adalah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat. Pasal 1868

8 "Teori Kewenangan", <http://restuningmaharani.blogspot.com>, diakses tanggal 1 Agustus 2011.

9 Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, hal. 73.

10 Ridwan HR, *op. cit.*, hal. 104

11 Ridwan HR, *op. cit.*, hal. 105

12 Than Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Jakarta: PT Ichtar Baru Van Hoeve, 2007, hal. 444.

KUHPerdata ini telah menunjuk suatu pejabat umum untuk membentuk suatu akta otentik, dan yang dimaksud dalam pejabat umum yang berwenang ini salah satunya yaitu Notaris.

Pasal 1 angka 1 UUJN mengatakan bahwa, Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. UJN merupakan penyempurnaan dari undang-undang peninggalan jaman kolonial dan unifikasi sebagian besar undang-undang yang mengatur mengenai kenotariatan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat.<sup>13</sup>

Profesi Notaris di Indonesia merupakan salah satu profesi yang cukup tua. Hal ini dapat dilihat dari sejarah hukum kenotariatan di Indonesia yang dimulai pada abad ke-17 dengan adanya “*Oost Ind. Compagnie*”.<sup>14</sup> Keberadaan Notaris sangat dibutuhkan oleh masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat membutuhkan seseorang yang keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tanda tangannya serta segelnya (capnya) dapat memberikan jaminan dan bukti yang kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya, yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindungi dihari-hari yang akan datang. Kalau seorang advokat membela hak-hak seseorang ketika timbul suatu kesulitan, maka seorang Notaris harus berusaha mencegah terjadinya kesulitan.<sup>15</sup>

Dalam Peraturan Jabatan Notaris (PjN) Tahun 1860 (*Reglement op het Notaris-ambt in Indonesie*) ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris merupakan pekerjaan resmi (*ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, sepanjang tidak ada peraturan yang memberi wewenang serupa kepada pejabat lain.<sup>16</sup> PjN Tahun 1860 telah menyebutkan bahwa notaris merupakan pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik, kecuali ada pejabat lain yang ditentukan oleh undang-undang.

### 3. Pejabat Pembuat Akta Tanah

PPAT diatur didalam PP Nomor 37 Tahun 1998. Kedudukan PPAT di Indonesia dimaksudkan untuk memberikan kepastian hukum mengenai pendaftaran tanah. Kegaitan pendaftaran tanah di Indonesia diatur oleh

---

13 *Reglement Op Het Notaris ambt in Indonesia* (Stb. 1860:3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Th. 1945 No. 101.

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

15 Than Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, hal. 449.

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

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997). Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 mengatakan dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Pasal 6 ayat (2) menjelaskan bahwa Badan Pertanahan Nasional dalam melakukan kegiatan pendaftaran tanah dibantu oleh PPAT dan pejabat lainnya. Bantuan yang diberikan oleh PPAT yaitu dalam hal pembuatan akta-akta tanah dan berpartisipasi dalam memberikan data-data yuridis yang telah diperbaharui keberadaannya kepada Kantor Pertanahan.

Keberadaan PPAT tidak hanya disebutkan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 saja, akan tetapi juga disebutkan didalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT). Pasal 1 angka (4) UUHT menyebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembenanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Hal ini berarti didalam UUHT, PPAT diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta yang telah disebutkan dalam Pasal 1 angka (4) UUHT. Selain UUHT dan PP Nomor 37 Tahun 1998, PPAT juga diartikan didalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997). Pasal 1 angka (4) PP Nomor 37 Tahun 1998 menyebutkan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

## **D. Pembahasan**

### **1. Kewenangan PPAT dalam pembuatan akta otentik**

Dalam melaksakan tugas pokoknya, PPAT sebagai pejabat pembuat akta tanah telah diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik. Hal ini diatur dalam Pasal 3 ayat (1) PP Nomor 37 Tahun 1998 yang mengatakan bahwa untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya. Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998 dengan jelas memberikan klasifikasi atas jenis-jenis akta yang dapat dibuat oleh seorang PPAT hal ini juga dipertegas kembali di dalam Pasal 3 PP Nomor 37 Tahun 1998.

Kewenangan PPAT dalam membuat akta otentik telah diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998. Kewenangan PPAT dalam membuat akta otentik juga dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998. Pembatasan ini dimaksudkan agar kewenangan yang diberikan kepada PPAT tidak berbenturan dengan kewenangan pejabat lain yang dapat membuat akta otentik seperti notaris. Klasifikasi atas pembuatan akta otentik dalam rangka pendaftaran tanah yang dilakukan oleh PPAT dengan jelas diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998. Oleh karena itu sebagai pedoman dalam pembuatan akta otentik dari proses pendaftaran tanah, PPAT dalam membuat akta otentik tidak boleh keluar dari pedoman tersebut.

Mengingat kehadiran PPAT tidak mengacu kepada sistem hukum yang berlaku dan unsur-unsur sebagai Pejabat Umum tidak terpenuhi, sehingga secara yuridis, PPAT bukan pejabat umum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara. Akan tetapi pada kenyataannya PPAT ada dan diterima oleh masyarakat hukum, sehingga kedudukan PPAT diakui sebagai pejabat yang berwenang menjalankan sebagaimana fungsi pejabat umum yaitu dalam pembuatan akta otentik khusus peralihan dan pembebanan dengan obyek hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.<sup>17</sup>

## **2. Dasar Kewenangan Notaris dalam Membuat Akta Tanah**

Notaris merupakan pejabat yang berwenang untuk membuat akta otentik. Kewenangan ini diberikan oleh KUHPerdara yang tertuang dalam Pasal 1868. Adapun untuk mempetkuat ketentuan yang tertuang dalam Pasal 1868 KUHPerdara, maka diundangkan UUJN sebagai salah satu produk hukum yang mengatur mengenai notaris. Salah satu hal yang diatur dalam UUJN yaitu mengenai kewenangan Notaris.

Pasal 15 ayat (1) UUJN mengatakan bahwa Notaris berwenang untuk 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.

---

17 N.G. Yudara, "Kedudukan Akta PPAT sebagai Alat Bukti Tertulis yang Otentik," Makalah yang disampaikan dalam rapat INI, Jakarta, 8 Juni 2001, hal 15-16

Kewenangan yang terdapat dalam Pasal 15 UUJN tidak hanya sebatas dalam membuat akta otentik saja, akan tetapi juga diberikan kewenangan lain seperti yang tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN yaitu:

- 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.

Kewenangan yang diberikan kepada Notaris merupakan kewenangan atribusi, hal ini dikarenakan kewenangan tersebut diberikan oleh UUJN. Wewenang yang ada dalam seorang Notaris bukan berasal dari lembaga pemerintah lainnya, akan tetapi kewenangan yang didasarkan dan diberikan oleh undang-undang. Oleh karena itu kewenangan yang dimiliki oleh seorang Notaris merupakan kewenangan Atribusi.

Salah satu kewenangan yang diberikan oleh undang-undang yaitu kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Kewenangan ini tercantum dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN. Secara yuridis, kewenangan ini sudah diberikan oleh undang-undang, akan tetapi dalam pelaksanaannya notaris belum dapat membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pada saat ini pembuatan akta yang berhubungan dengan pertanahan yang dibuat oleh seorang Notaris masih dibatasi. Pembatasan kewenangan yang dimiliki oleh seorang Notaris dalam pembuatan akta tentang pertanahan dikarenakan ada pejabat lain yang diberikan kewenangan dalam pembuatan akta tentang pertanahan yaitu PPAT. PPAT diberikan kewenangan oleh PP Nomor 37 Tahun 1998. Kewenangan yang diberikan kepada PPAT ini juga dapat dikatakan atribusi, hal ini dikarenakan pemberian kewenangannya langsung diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Kewenangan seorang notaris memang sudah dibatasi didalam Pasal 15 ayat (1) UUJN. Pembatasan ini berlaku apabila ada pejabat lain yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik yang diatur dalam undang-undang

lain. Oleh karena itu apabila ada pejabat yang dapat membuat akta otentik dan disebutkan dalam undang-undang, maka notaris harus memberikan kewenangan untuk membuat akta tersebut kepada pejabat yang telah ditentukan dalam undang-undang tersebut. Oleh karena itu sepanjang kewenangan dalam pembentukan akta otentik tersebut tidak diatur oleh undang-undang lain, maka notaris berwenang untuk membuat akta tersebut.

Kewenangan PPAT dalam membuat akta otentik telah diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998. Kewenangan PPAT dalam membuat akta otentik juga dibatasi oleh Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998. Pembatasan ini dimaksudkan agar kewenangan yang diberikan kepada PPAT tidak berbenturan dengan kewenangan pejabat lain yang dapat membuat akta otentik seperti notaris. Klasifikasi atas pembuatan akta otentik dalam rangka pendaftaran tanah yang dilakukan oleh PPAT dengan jelas diatur dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998. Oleh karena itu sebagai pedoman dalam pembuatan akta otentik dari proses pendaftaran tanah, PPAT dalam membuat akta otentik tidak boleh keluar dari pedoman tersebut.

Mengingat kehadiran PPAT tidak mengacu kepada sistem hukum yang berlaku dan unsur-unsur sebagai Pejabat Umum tidak terpenuhi, sehingga secara yuridis, PPAT bukan pejabat umum sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara. Akan tetapi pada kenyataannya PPAT ada dan diterima oleh masyarakat hukum, sehingga kedudukan PPAT diakui sebagai pejabat yang berwenang menjalankan sebagian fungsi pejabat umum yaitu dalam pembuatan akta otentik khusus peralihan dan pembebanan dengan obyek hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun.<sup>18</sup> PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, hal ini dikarenakan kewenangan PPAT diberikan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia.

### **3. Kewenangan Notaris dalam Pembuatan akta pertanahan**

Profesi notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat suatu akta otentik dibutuhkan oleh masyarakat Indonesia. Dalam tugas dan tanggung jawab seorang notaris dalam pembuatan akta otentik bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dalam melakukan perbuatan hukum tertentu yang dilakukan oleh masyarakat. Masyarakat seringkali melakukan berbagai kegiatan yang menimbulkan perbuatan hukum, oleh karena itu masyarakat

---

18 N.G. Yudara, "Kedudukan Akta PPAT sebagai Alat Bukti Tertulis yang Otentik," Makalah yang disampaikan dalam rapat INI, Jakarta, 8 Juni 2001, hal 15-16

membutuhkan seseorang yang dapat dipercaya dan dapat memberikan suatu solusi dalam suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh masyarakat. Pasal 15 UUJN telah memberikan kewenangan kepada seorang notaris. Kewenangan yang diberikan kepada notaris ini tentu saja tidak diberikan kebebasan yang sebebas-bebasnya. Kewenangan yang diberikan kepada seorang Notaris diikuti dengan berbagai ketentuan lain yang mengikutinya.

Pasal 15 ayat (2) UUJN dengan jelas memberikan suatu kewenangan kepada seorang notaris. Kewenangan notaris ini telah dijabarkan mengenai kegiatan-kegiatan apa saja yang dapat dilakukan oleh seorang notaris. Adapun berbagai kewenangan yang diberikan kepada notaris telah dijalankan oleh notaris sejak berdirinya notaris di Indonesia. Adapun permasalahan yang timbul yaitu ketika UUJN diundangkan oleh Pemerintah. Diundangkannya UUJN ini telah melahirkan permasalahan dalam mentafsirkan suatu materi dalam UUJN tersebut. Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menjadi suatu permasalahan sejak UUJN tersebut dikeluarkan.<sup>19</sup> Pasal 15 ayat (2) UUJN yang memberikan notaris kewenangan dalam membuat akta pertanahan telah membuat kegelisahan di kalangan notaris dan PPAT. Kegelisahan ini terkait dengan apa yang telah diatur didalam PP Nomor 37 Tahun 1998 bahwa PPAT berwenang untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan pertanahan.

Kewenangan yang tercantum di dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN ini masih menjadi perdebatan antara Notaris dengan PPAT. Adapun PPAT menanggapi bahwa Notaris telah mengambil kewenangan yang seharusnya dimiliki oleh PPAT. Sedangkan Notaris menanggapi bahwa apa yang dilakukan oleh seorang Notaris berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Perbedaan pendapat antara dua profesi ini belum selesai sampai dengan saat ini. Adanya ketidakjelasan kewenangan yang diberikan oleh UUJN dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f ini harus dapat diselesaikan dengan cara merubah UUJN sebagai dasar dari kewenangan Notaris. Hal ini untuk memperjelas dan memberikan kejelasan mengenai kewenangan yang diperoleh Notaris.

Berdasarkan dari ketentuan yang termuat dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, secara yuridis formal Notaris berwenang untuk membuat akta tanah. Wewenang Notaris dalam membuat akta tanah tersebut memiliki kekuatan hukum yang kuat karena wewenang tersebut berdasar kepada Undang-Undang. Wewenang Notaris dalam pembuatan akta tanah ini memang berbenturan dengan wewenang dari PPAT sebagai Pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta tanah. Meskipun perolehan kewenangan dari Notaris berdasarkan Undang-

---

<sup>19</sup> "revisi UUJN", <http://denbagusrasjid.wordpress.com>, diakses tanggal 1 Agustus 2011

Undang, dan PPAT hanya diatur melalui Peraturan Pemerintah, namun dalam kenyataannya, Notaris tidak diperkenankan membuat akta pertanahan kalau belum lulus ujian untuk diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Oleh karena itu, kewenangan yang dimiliki Notaris sebelum diangkat menjadi PPAT yaitu berwenang sebatas membuat Perjanjian Akad Kredit yang dijaminan oleh Debitur yang menjaminkan akta tanah sebagai jaminan Penerima fasilitas kredit dari Bank.

Berdasarkan apa yang dikatakan oleh H.D. Van Wijk/Willem Konijnenbelt yang mendefinisikan tiga cara untuk memperoleh kewenangan, maka Notaris diberikan kewenangan oleh undang-undang untuk menjalankan profesinya sebagai pejabat negara yang dapat membuat akta otentik. Pemberian kewenangan ini termasuk dalam pemberian dengan cara atribusi. Notaris telah mendapatkan kewenangan yang diberikan di dalam Pasal 15 UUJN. Kewenangan yang diperoleh ini harus dijalankan dengan baik dan dengan cara yang profesional. Adanya Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN yang menjadi suatu perdebatan diantara kalangan profesi notaris itu sendiri, menjadikan UUJN sebagai produk peraturan perundang-undangan yang tidak sehat. Hal ini dikarenakan adanya perbedaan pendapat mengenai ketidakjelasan kewenangan pada Notaris yang berwenang dalam pembuatan akta pertanahan.

Akta Tanah yang dibuat oleh Notaris merupakan akta yang sah dan mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sebagai akta otentik, karena akta tanah Notaris memenuhi unsur sebagai akta otentik, dan Notaris sendiri menurut UU Jabatan Notaris, berwenang untuk membuatnya. Namun dilihat dari produk Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berupa akta Pejabat Pembuat Akta Tanah maka Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk mengkonstantir suatu perbuatan hukum hak atas tanah antara para pihak ke dalam akta. Notaris yang tidak merangkap sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak mempunyai kompetensi untuk membuat perjanjian pemindahan hak atas tanah. Akta tanah yang dibuat oleh Notaris juga tidak dapat dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah di BPN, karena dilihat dari konsideran UUJN, maka Notaris bukanlah partner kerja dari BPN dalam urusan pertanahan. Hal ini berbeda dengan yang ada dalam konsideran PP No. 37 Tahun 1998 tentang PPAT yang menegaskan bahwa PPAT merupakan partner kerja dari BPN dalam bidang pertanahan.

Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menjadi suatu polemik di masyarakat, khususnya di kalangan notaris dan PPAT sebagai pejabat yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik. Berdasarkan apa yang termuat

dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, secara yuridis Notaris berwenang untuk membuat akta tanah. Wewenang Notaris dalam membuat akta tanah tersebut memiliki kekuatan hukum yang kuat karena wewenang tersebut berdasarkan pada Undang-Undang. Wewenang Notaris dalam pembuatan akta tanah ini memang berbenturan dengan wewenang dari PPAT sebagai Pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta tanah.

Adapun yang membuat Notaris tidak dianjurkan untuk membuat akta pertanahan seperti apa yang telah dibuat oleh PPAT dikarenakan PPAT yang merupakan rekan kerja dari BPN sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan. Hubungan kerja yang dilandasi oleh suatu bentuk peraturan perundang-undangan tentu saja mempunyai kekuatan mengikat. BPN sebagai rekan kerja dari PPAT tentu saja tidak dapat melanggar ketentuan dari peraturan perundang-undangan yang telah ada.

Adanya berbagai polemik yang terjadi di kalangan notaris dan PPAT diharapkan tidak meluas dan dapat merugikan masyarakat. Kewenangan yang telah diberikan oleh UUJN dalam Pasal 15, harusnya dipertegas kembali dengan adanya amanat untuk memberikan pemerintah membentuk suatu peraturan yang ada di bawah UUJN dalam hal pemberian kewenangan kepada notaris. Dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN disebutkan bahwa 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. Hal ini berarti bahwa notaris berhak juga untuk membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan, asalkan akta-akta tersebut tidak ditugaskan kepada pejabat lain yang berwenang untuk membuat akat-akta otentik lainnya.

Permasalahan yang ada didalam kewenangan pembuatan akta pertanahan ini sebaiknya diselesaikan di tingkat undang-undang. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) pada saat sekarang ini telah membentuk suatu program legisilasi nasional (prolegnas) tahun 2009 - 2014. Adapun salah satu agenda dalam prolegnas tersebut yaitu perubahan UUJN. Salah satu permasalahan yang harus diselesaikan dalam perubahan UUJN tersebut yaitu Pasal 15 ayat (2) huruf f. Adapun penyelesaian permasalahan tersebut yaitu dengan memperjelas kewenangan notaris dalam membuat akta pertanahan.

Adapun kewenangan notaris dalam membuat akta pertanahan tersebut yaitu akta pertanahan yang ada diluar kewenangan PPAT seperti apa yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998

## **E. Kesimpulan dan Rekomendasi**

### **1. Kesimpulan**

Notaris sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta otentik telah diatur didalam peraturan perundang-undangan. Kewenangan Notaris ini telah diatur dalam Pasal 15 ayat (2). Kewenangan notaris dalam membuat akta otentik merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, dimana kewenangan tersebut diberikan oleh undang-undang. Notaris dapat membuat akta yang berhubungan dengan akta pertanahan, akan tetapi dalam kewenangannya tersebut dibatasi. Kewenangan dalam pembuatan akta yang berhubungan dengan pertanahan disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f. Akan tetapi dalam kewenangannya tersebut juga dibatasi, hal ini diatur dalam Pasal 15 ayat (1). Pembatasan ini terjadi karena PPAT sebagai salah satu pejabat yang membuat akta otentik mengenai pertanahan juga diberikan kewenangan yang bersifat atribusi oleh peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai PPAT. Pembatasan kewenangan Notaris juga telah jelas disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN.

### **2. Rekomendasi**

Permasalahan yang terjadi dalam hal pemberian kewenangan kepada notaris dalam hal pembuatan akta pertanahan harus segera diselesaikan. Hal ini untuk memberikan kepastian hukum terhadap pemberian kewenangan atas pembuatan akta pertanahan tersebut. Adapun penyelesaian permasalahan tersebut yaitu dengan mendorong agar cepat terselesaikannya Rancangan Undang-Undang tentang Jabatan Notaris agar dapat menggantikan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Adapun perubahan UUJN ini yaitu salah satunya dengan merubah ketentuan pasal 15 ayat (2) dengan memperjelas mengenai kriteria yang diberikan kepada notaris dalam membuat akta pertanahan. Hal ini agar kewenangan yang dimiliki oleh seorang notaris tidak tumpang tindih dengan kewenangan yang dimiliki oleh seorang PPAT.

## DAFTAR PUSTAKA

### BUKU

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

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

Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2009

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2006

Soerjono Soekanto, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2003

Than Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*, Jakarta: PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2007

### MAKALAH

N.G. Yudara, "Kedudukan Akta PPAT sebagai Alat Bukti Tertulis yang Otentik," Makalah yang disampaikan pada rapat INI, Jakarta, 8 Juni 2001

### INTERNET

"Teori Kewenangan", <http://restuningmaharani.blogspot.com>, diakses tanggal 1 Agustus 2011

### PERATURAN PERUNDANGAN

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

*Reglement Op Het Notaris ambt in Indonesia* (Stb. 1860:3) sebagaimana telah diubah terakhir dalam Lembaran Negara Th. 1945 No. 101

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah