

**Politik Hukum Pemberian Kewenangan Kepada Notaris Untuk Membuat Akta Pertanahan
Dalam Kaitannya Dengan Kewenangan PPAT**

Sri Kustiyah*, Hasrul**

* Dosen Fakultas Hukum UNISSULA email kusriyah@unissula.ac.id

** Mahasiswa Program Magister (S2) Kenotariatan Fakultas Hukum UNISSULA, Semarang email :
hasrul.ansar@gmail.com**Abstrak**

Politik Hukum Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN yang memberikan kewenangan kepada Notaris untuk dapat membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah dalam rangka terciptanya unifikasi jabatan antara Notaris dan PPAT sehingga seorang yang diangkat menjadi Notaris akan otomatis menjadi PPAT. Akan tetapi, keinginan ini belum bisa terlaksana akibat tidak adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur kedua jabatan tersebut sehingga kewenangan-kewenangannya saling tumpang tindih.

Kata kunci : Politik Hukum, Kewenangan Notaris, Akta Pertanahan, Kewenangan PPAT

Abstract

Political Law Article 15 Paragraph (2) letter f UUJN which gives authority to Notary to be able to make deed related to land is in the framework of the unification of position between Notary and PPAT so that a person appointed to Notary will automatically become PPAT. However, this desire can not be accomplished due to the absence of harmonization of legislation regulating these two positions so that their respective powers overlap.

Keywords: Legal Politics, Notary Authority, Land Acts, PPAT Authority

PENDAHULUAN

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada notaris sebagai pejabat umum adalah membuat akta otentik disamping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang, Akta otentik menurut pasal 1868 KUHPerdara merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang.

Berdasarkan kewenangan itu maka Notaris dianggap berwenang langsung untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan yang merupakan juga akta otentik tanpa harus menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal inipun didukung oleh Undang-Undang Jabatan Notaris, yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris (Selanjutnya disebut UUJN) Pasal 15 ayat (2) huruf (f) yang menyatakan bahwa Notaris berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan.

Terkait dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan pertanahan ini terjadi keaburan makna atau juga disebut *Vague Norm*. Pada ayat (1) dalam penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa Pasal 15 ayat (2) huruf (f), disebutkan "cukup jelas", artinya harusnya tidak terjadi perbedaan penafsiran terkait dengan ketentuan ayat tersebut sehingga dengan serta merta semua hal yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang untuk membuat akta

Akan tetapi muncul suatu perdebatan terkait dengan adanya kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini. Hal ini di picu karena adanya pejabat lain dalam hal ini PPAT yang juga mempunyai kewenangan dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dalam proses pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Selanjutnya disebut PP Pendaftaran Tanah), bahwa yang membantu Kepala Kantor Pertanahan adalah PPAT, notaris tidak disebutkan sebagai pejabat yang juga dapat membantu membuat akta yang digunakan untuk

pendaftaran tanah. Selain itu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah terutama dalam 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.

Terkait hal ini, tentu kita akan bertanya-tanya mengenai Politik Hukum pemberian kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan oleh UUJN karena dalam praktiknya pasal ini tidak bisa diterapkan. Fakta yang terjadi di lapangan adalah Badan Pertanahan Nasional (BPN) hanya mengakui PPAT sebagai satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta pertanahan di kantor mereka.

Tulisan ini hendak membahas mengenai Kewenangan dari Seorang Notaris Selain Membuat Akta Otentik serta Bagaimanakah Politik Hukumnya Mengenai Pemberian Kewenangan Kepada Notaris Untuk Membuat Akta Pertanahan oleh UUJN dalam kaitannya dengan Kewenangan PPAT.

PEMBAHASAN

Kewenangan-Kewenangan Notaris

Setiap perbuatan pemerintahan disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun Badan Tata Usaha Negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintahan. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.¹

Bagir Manan mempertegas istilah dan terminologi apa yang dimaksud wewenang pemerintahan. Menurutnya², wewenang dalam bahasa hukum tidaklah sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk

berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan, wewenang dalam hukum dapat sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*). Lebih lanjut, Bagir Manan³ menjelaskan bahwa antara tugas dan wewenang di satu pihak dengan hak dan kewajiban di pihak lain mempunyai hubungan yang bersifat fungsional satu sama lain. Sehingga penentuan tugas dan wewenang pemerintahan akan menjadi pengukur apakah hak dan kewajiban dijalankan sebagaimana mestinya atau telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan yang melampaui batas kewenangan yang diberikan kepadanya (*misbruik van recht*), ataukah telah terjadi tindakan atau perbuatan pemerintahan berupa penyalagunaan wewenang (*detournement de pouvoir*). Sebaliknya, hak dan kewajiban memungkinkan para pejabat pemerintahan melakukan tindakan atau perbuatan baik berupa tindakan hukum maupun tindakan atau perbuatan konkrit tertentu (*rechts en feitelijk-handelingen*). Tanpa adanya hak dan kewajiban yang dilekatkan pada tugas wewenang pejabat pemerintahan tersebut maka tentunya segala tugas dan wewenang tidak dapat diwujudkan secara konkrit dalam bentuk tindakan atau perbuatan pemerintahan.

Dalam hukum administrasi negara, dasar bagi pemerintah untuk melaksanakan perbuatan hukum publik adalah adanya kewenangan *bevoegdheid* yang berkaitan dengan jabatan *ambt*. Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yakni atribusi, delegasi, dan mandat, ketiga sumber kewenangan ini akan melahirkan kewenangan (*bevoegdheid, legal power, competence*).⁴

Untuk lebih jelasnya pengertian apa yang dimaksudkan dengan atribusi, delegasi dan mandat maka oleh H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt⁵ mendefinisikan atribusi sebagai suatu pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-

¹ Lutfi Effendi, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, 2004, Hlm.77 sebagaimana dikutip oleh Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, Mandar Maju, Bandung, 2011, hlm.77.

² Bagir Manan, *Hukum Positif Indonesia: Suatu Kajian Teoritik*, Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Press, Yogyakarta, 2004, hlm.2 sebagaimana dikutip oleh Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Identitas Universitas Hasanuddin, Makassar, 2013, hlm.116.

³ Bagir Manan, *Ibid*, hlm.66 sebagaimana dikutip oleh Aminuddin Ilmar, *Ibid*, hlm.119-120.

⁴ Philipus M.Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia (Introduction to Indonesian Administrative Law)*, Gadjadara University Press, Yogyakarta, 2005, hlm.139-140 sebagaimana dikutip oleh Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Ibid*.

⁵ H.D. van Wijk en Willem Konijnenbelt, *Hoofdstukken van Administratief Recht*, Vuga, 's-Gravenhage, 1995, hlm.129 sebagaimana dikutip oleh Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm.127.

undang kepada organ pemerintahan (*attribute is toekenning van een bestuursbevoegheid door een wetgever aan een bestuursorgaan*). Sedangkan, pengertian delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari suatu organ pemerintahan kepada organ pemerintahan lainnya (*delegatie is overdracht van een bevoegheid van het ene bestuursorgaan aan een ander*), dan pengertian mandat adalah terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya (*mandaat is een bestuursorgaanloot zijn bevoegheid namens heim uitoefenen door een ander*).

Terkait dengan sumber kewenangan yang dimiliki oleh Notaris, Sebagaimana disebutkan Ateng Syarifudin⁶ bahwa unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan ada 2 yaitu :

1. Adanya kekuasaan formal;
2. Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya.⁷ Tentu saja undang-undang yang dimaksud tersebut adalah Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) dan undang-undang lainnya yang mengatur dan memberikan kewenangan lain kepada Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya.

Dalam Pasal 15 Ayat (1) UUJN dijelaskan 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.

Berdasarkan pasal di atas, dapat diketahui bahwa selain membuat akta otentik, Notaris juga diwajibkan untuk menjamin kepastian tanggal pembuatan akta otentik tersebut, menyimpan minuta aktanya dan memberikan grosse, Salinan dan/kutipan Akta kepada para pihak yang berhak yaitu yang melakukan perjanjian di dalam akta itu.

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 15 ayat (1) di atas, pada Ayat (2) disebutkan bahwa Notaris berwenang pula:

1. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
Sesuai dengan penjelasan atas Pasal 15 Ayat (2) huruf a maka ketentuan ini merupakan legalisasi terhadap akta di bawah tangan yang dibuat sendiri oleh orang perorangan atau oleh para pihak di atas kertas yang bermaterai cukup dengan jalan pendaftaran dalam buku khusus yang disediakan oleh Notaris. Apabila ketentuan yang tercantum dalam ketentuan Pasal 15 Ayat (2) huruf a di atas dikaitkan dengan bunyi penjelasan, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan, antara lain:⁸
 - a. Tanggal penandatanganan dan tanggal surat harus sama;
 - b. Mengingat UUJN atau penjelasannya tidak mengatur tentang redaksi dan tata cara melakukan legalisasi, termasuk di dalamnya bagi orang-orang yang tidak bisa membubuhkan tanda tangan, maka sudah pada tempatnya setiap Notaris menggunakan redaksi dan tata cara yang mengatur tentang legalisasi yang telah berlaku selama ini yaitu dalam Stablad 1916 Nomor 46 atau Pasal 1874 dan Pasal 1874 a KUH Perdata;
 - c. Tidak ada kemungkinan untuk legalisasi atas surat di bawah tangan yang telah ditandatangani;
 - d. Notaris dilarang melakukan legalisasi surat-surat di bawah tangan yang tidak atau bermaterai secukupnya;

⁶ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan bertanggung jawab*, Jurnal Pro Justisia Edisi IV, 2000, hlm 14 sebagaimana dikutip oleh Abdulloh, *Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta yang Berkaitan Dengan Pertanahan dalam Konteks Pendaftaran Tanah*, Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Malang, 2014, hlm.13-14 yang diakses pada tanggal 23 Oktober 2017 pukul 02.00 WIB di <https://media.neliti.com/media/publications/116098-ID-kewenangan-notaris-dalam-pembuatan-akta.pdf>

⁷ Lihat Pasal 1 Angka 1 UUJN

⁸ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Op.Cit.*, hlm.80.

- e. Pendaftaran atas surat di bawah tangan dalam buku yang khusus untuk keperluan itu harus dilakukan segera setelah legalisasi;
 - f. Beban pembuktian atas kebenaran isi surat di bawah tangan yang dilegalisasi berada pada pihak yang mengingkari atau yang menyangkalnya.
2. Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus; Kewenangan untuk membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus untuk keperluan yang itu, sebagaimana Pasal 15 Ayat (2) huruf b UUJN adalah merupakan *warmeking* yang selama ini biasa dilakukan oleh para Notaris, hanya saja dalam hal ini yang harus diperhatikan adalah kewajiban untuk segera membukukannya mengingat kekuatan pembuktian atas tanggal surat-surat di bawah tangan yang di *warmerk* bergantung pada tanggal pembukuannya.⁹
 3. Membuat kopi dari asli surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan; Mengenai kewenangan untuk membuat kopi dari asli surat di bawah tangan sebagaimana Pasal 15 Ayat (2) huruf c, selama ini dikenal dengan sebutan *copi collasione*, hanya saja dalam perumusannya terasa berlebihan, sehingga membingungkan, sebab semestinya cukup ditulis "membuat Salinan dari asli surat di bawah tangan".¹⁰
 4. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya; Kelemahan *copi collasione* adalah untuk menyalin gambar, oleh karena itu cukup tepat apabila dalam UUJN ini Notaris diberi kewenangan untuk mencocokkan fotokopi dengan surat aslinya sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 15 Ayat (2) d.¹¹
 5. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan Akta; Kewenangan untuk memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta sebagaimana Pasal 15 Ayat (2) e ini bukan berarti tidak menimbulkan masalah, sebab apabila sampai terjadi kesalahan mengenai sesuatu hal yang disuluhkan, bukan

mustahil Notaris yang bersangkutan akan tersandung masalah, baik dalam hal lapangan hukum perdata dan/atau lapangan hukum pidana, untuk itu profesionalisme harus terus-menerus ditingkatkan.¹²

6. Membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan;¹³
7. Membuat Akta risalah lelang. Kewenangan Notaris dalam membuat akta Risalah Lelang dibatasi oleh Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor: 119/PMK.07/2005, tanggal 30 Nopember 2005 tentang Pejabat Lelang Kelas II, yang mengkategorikan Notaris dapat diangkat sebagai Pejabat Lelang Kelas II. Dalam Pasal 1 Ayat 1 PMK tersebut dijelaskan bahwa Pejabat Lelang Kelas II adalah orang yang khusus diberi wewenang oleh Menteri Keuangan untuk melaksanakan penjualan barang secara lelang atas permohonan Balai Lelang selaku kuasa dari pemilik barang yang berkedudukan di kantor Pejabat Lelang Kelas II. Pada Pasal 2 PMK tersebut dijelaskan bahwa Pejabat Lelang Kelas II diangkat dan diberhentikan oleh Direktur Jenderal atas nama Menteri Keuangan dan masa jabatannya berlaku selama 5 tahun dan dapat diperpanjang kembali.¹⁴

Selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada Pasal 15 Ayat (1) dan Ayat (2) di atas, pada Ayat (3) disebutkan bahwa Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan. Dalam penjelasan ayat tersebut dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan", antara lain, kewenangan mensertifikasi transaksi yang dilakukan secara elektronik (*cyber notary*), membuat Akta ikrar wakaf, dan hipotek pesawat terbang.

Politik Hukum Pemberian Kewenangan Kepada Notaris untuk Membuat Akta Pertanahan oleh UJUN dalam Kaitannya dengan Kewenangan PPAT

Merujuk pada dasar perolehan kewenangan, bahwa notaris dalam membuat akta yang berkaitan

⁹ *Ibid.*, hlm.80-81.

¹⁰ *Ibid.*, hlm.81.

¹¹ *Ibid.*

¹² *Ibid.*

¹³ Lihat penjelasannya pada pembahasan B

¹⁴ *Ibid.*, hlm.81-82.

dengan pertanahan berasal dari undang-undang yang merupakan kewenangan atribusi yang artinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah UUJN, sehingga kewenangan yang didapat melalui atribusi adalah merupakan kewenangan asli. Menurut Aminuddin Ilmar¹⁵, wewenang yang diperoleh secara atribusi dan berasal dari peraturan perundang-undangan adalah wewenang yang bersifat asli. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari rumusan norma-norma pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Dalam hal tindakan atau perbuatan pemerintahan didasarkan pada wewenang atribusi, maka pemerintah selaku penerima wewenang atribusi dapat menciptakan wewenang pemerintahan baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan demikian maka tanggung jawab *intern* maupun *ekstern* pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada pemerintah selaku penerima wewenang pemerintahan (*atributaris*).

Berdasarkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh Notaris ini, maka seharusnya kewenangan Notaris dalam membuat akta pertanahan adalah kewenangan yang asli, artinya memang kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini menjadi kewenangan Notaris tanpa pembatasan akta-akta apa saja yang dibuatnya hal ini meskipun dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN ada pembatasan bahwa kewenangan itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Sjaifurrachman dan Habib Adjie¹⁶ berpendapat bahwa rumusan Pasal 15 Ayat (2) huruf f ini menimbulkan multi penafsiran dan penafsiran terhadap pasal ini menimbulkan adanya dua pandangan tentang arti kewenangan Notaris berkaitan dengan pertanahan yaitu:

1. Notaris berwenang membuat akta yang objeknya tanah dalam arti luas meliputi baik yang menjadi kewenangan PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Selanjutnya disebut PP PPAT).

2. Notaris berwenang membuat akta yang objeknya tanah dalam arti sempit, yang tidak termasuk kewenangan PPAT berdasarkan PP PPAT.

Dikalangan internal Pemerintah ada perbedaan pendapat dalam pemahaman Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN yaitu Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia¹⁷ berpendapat yang dimaksud Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN adalah kewenangan Notaris dalam arti luas. Dan dalam hal ini ditegaskan oleh Abdul Gani Abdullah dahulu Dirjen Peraturan Perundang-Undangan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia yang mengatakan: seorang Notaris tidak perlu lagi mengikuti ujian khusus untuk dapat diangkat sebagai PPAT, karena sudah inheren di dalam diri Notaris, maka mengangkat seorang Notaris otomatis mengangkat PPAT. Sedangkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) berpendapat kewenangan Notaris yang dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN adalah kewenangan Notaris dalam arti sempit, sebagaimana dikemukakan oleh Arie Sukanti Hutagalung, Guru Besar Pertanahan Fakultas Hukum Universitas Indonesia yang mengatakan: Notaris hanya bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang undang-undang yang lain tidak disyaratkan wajib dibuat oleh PPAT. Jadi sekarang BPN sudah sepakat kalau ada Notaris yang membuat akta itu tidak sebagai jabatan PPAT maka tidak akan dilakukan balik nama dan tidak akan dilakukan pembebanan hak tanggungan.¹⁸

Memahami Politik Hukum Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN tidaklah dapat dipahami hanya dengan membaca secara harfiah kata-kata dalam Pasal tersebut, tetapi Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN itu haruslah dipahami sebagai suatu sistem yang tidak terpisahkan dengan pasal-pasal, penjelasan pasal-pasal dan penjelasan umum dari UUJN, maupun risalah rapat proses pembahasan rancangan undang-

¹⁵ Aminuddin Ilmar, *Op.Cit.*, hlm.131.

¹⁶ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Op.Cit.*, hlm.82-83.

¹⁷ Sekarang Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia

¹⁸ Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Op.Cit.*, hlm.83.

undang tentang Jabatan Notaris serta dengan hukum nasional secara keseluruhan.¹⁹

Pada jabatan PPAT, kewenangan yang dimiliki sebenarnya juga merupakan kewenangan yang bersifat atribusi, artinya kewenangan ini juga diperoleh melalui undang-undang, hal ini dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan (UUHT) pada Pasal 1 ayat (4), 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 membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku". Dari sini dapat dilihat bahwa tidak terdapat peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah atau peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum, karena baik PPAT maupun Notaris diatur oleh UU. Akan tetapi haruslah digaris bawahi bahwa UUHT ini adalah Undang-Undang tentang Hak Tanggungan, bukan tentang PPAT, sedang PPAT sendiri di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Selanjutnya disebut PP PPAT) . Di sini dapat dilihat bahwa para pembuat undang-undang sengaja untuk menghindari kekosongan hukum dalam hal ini UU tentang PPAT yang sampai saat ini juga belum dibuat, maka definisi dari PPAT dimasukkan ke dalam UU Hak Tanggungan.

Hal ini juga terekam dalam rapat panja pada pembahasan RUU Jabatan Notaris pada hari Selasa, tanggal 7 September 2004:²⁰

"Ya memang itu saya tahu contohnya PPAT karena PPAT itu diatur PP sehingga pada waktu kami membuat undang-undang tentang hak-hak atas tanah itu hak tanggungan ikut serta itu lalu ditumpangkan di situ seolah-olah supaya PPAT itu masuk juga disebut dalam undang-undang"

¹⁹ *Ibid.*

²⁰ *Lampiran Risalah Rapat Panitia Kerja RUU Jabatan Notaris, Hari Selasa, tanggal 7 September 2004, hlm. 125 sebagaimana dikutip oleh Abdollah, Op.Cit., hlm.15.*

Hal ini kemudian ditanggapi oleh wakil dari Pemerintah:²¹

"Pernah ada rancangan undang-undang tentang PPAT ini itu muncul ketika ada seminar mengenai PPAT di Surabaya setelah ada notaris ini kemudian dikupas sampai pada satu kesimpulan bahwa perlu undang-undang PPAT itu dintegrasikan dalam undang-undang jabatan notaris karena yang jadi PPAT juga notaris juga sekalipun mantan camat masih ada seperti sekarang yang menjadi PPAT sehingga ada kipas"

Di sini dapat diketahui bahwa pemasukan pasal tentang PPAT dalam UU Hak Tanggungan adalah sebagai sarana untuk mencegah terjadinya polemik, karena jika PPAT tidak diatur atau disebut dalam UU Hak Tanggungan ini, maka secara otomatis PPAT hanya diatur dalam PP, sehingga ketika UUJN di undangkan dan terdapat pasal yang berkaitan dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, maka kewenangan PPAT akan menjadi gugur karena kewenangan ini hanya akan menjadi kewenangan notaris sesuai dengan asas "*lex superior derogat lex inferior*", dimana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya apabila saling bertentangan.

Disini dapat dilihat bahwa RUU Jabatan Notaris sebelum disahkan menjadi undang-undang secara umum telah memenuhi tahapan-tahapan yang telah ditentukan dalam penyusunan peraturan perundang-undangan dan terkait dengan Pasal 15 Ayat (2) huruf f jika dilihat baik dari risalah rapat panitia kerja dan pendapat akhir fraksi maka dapatlah diketahui terkait dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dimasukkan dalam UUJN, bahwa ada semacam gagasan atau tujuan untuk kedepannya, untuk pembuatan akta yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang tanpa ada pembatasan atau pengecualian jenis-jenis aktanya, artinya disini notaris tidak lagi harus menjadi PPAT agar dapat membuat akta yang selama ini hanya menjadi domain PPAT dan sekaligus adanya suatu unifikasi jabatan, bahwa kembali sebelum adanya PP PPAT, untuk semua akta dapat dibuat oleh notaris, sehingga tidak lagi diperlukan jabatan PPAT.

²¹ *Ibid*, hlm.16.

Selain itu keberadaan PPAT juga disebutkan dalam undang-undang yang lain yaitu Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun (UU Rusun), Pasal 14 Ayat (1) "Pemberian hipotik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten dan Kotamadya untuk dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan."

Undang-Undang lain yang mengakui eksistensi dari PPAT adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (UU BPHTB), Pasal 24 Ayat (1) "Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan atau bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak."

Dalam UUJN sendiri mengakui eksistensi keberadaan PPAT yaitu yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) huruf g notaris dilarang "merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris". Untuk memahami arti Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN maka haruslah dihubungkan dengan Pasal 17 huruf g UUJN, yang dalam ilmu hukum dikenal dengan metode penafsiran secara sistematis. Secara rasional dan dengan logika berfikir Pasal 17 huruf g UUJN mempunyai arti:²²

1. Bahwa Notaris boleh merangkap sebagai PPAT asal saja jabatan PPAT yang dirangkapnya masih masuk dalam wilayah jabatan Notaris;
2. Dengan adanya pengakuan jabatan rangkap ini maka Notaris dan PPAT mempunyai kewenangan yang berbeda atau kewenangan Notaris menurut UUJN tidak sama dengan kewenangan PPAT;
3. Adanya peraturan perundang-undangan lainnya yang mengatur tentang kewenangan PPAT.

Dalam Bahasa yang sangat sederhana dan mudah dimengerti, ketentuan Pasal 17 huruf g UUJN memberikan arti bahwa yang dimaksud dalam ketentuan Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN adalah kewenangan Notaris dalam arti sempit, yaitu kewenangan membuat akta berkaitan dengan pertanahan

yang tidak termasuk kewenangan PPAT berdasarkan PP PPAT. Apabila Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia menginginkan yang dimaksud dengan Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN, merupakan kewenangan Notaris dalam arti luas maka harus diamandemen Pasal 17 huruf g UUJN ini dan PP PPAT.²³

PENUTUP

Kesimpulan

1. Selain membuat Akta Otentik, Pasal 15 Ayat (2) dan (3) UUJN menyebutkan bahwa Notaris juga berwenang untuk:
 - a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - b. Membukukan surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
 - c. Membuat kopi dari asli 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;
 - g. Membuat Akta Risalah Lelang;
 - h. Mensertifikasi transaksi yang dilakukan secara elektronik (*cyber notary*);
 - i. Membuat Akta ikrar wakaf; dan
 - j. Membuat Akta Hipotek pesawat terbang
2. Politik Hukum Pasal 15 Ayat (2) huruf f UUJN yang memberikan kewenangan kepada Notaris untuk dapat membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan adalah dalam rangka terciptanya unifikasi jabatan antara Notaris dan PPAT sehingga seorang yang diangkat menjadi Notaris akan otomatis menjadi PPAT. Akan tetapi, keinginan ini belum bisa terlaksana akibat tidak adanya harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur kedua jabatan tersebut sehingga kewenangan-kewenangannya saling tumpang tindih.

²² Sjaifurrachman dan Habib Adjie, *Op.Cit.*, hlm.84.

²³ *Ibid.*

Saran

- a. Seharusnya Pemerintah berinisiatif untuk segera melakukan unifikasi peraturan jabatan antara Notaris dengan PPAT sehingga konflik kewenangan seperti ini dapat diminimalisir, selain itu dalam kenyataannya sebagian besar jabatan PPAT juga dijabat oleh Notaris sehingga bisa dikatakan bahwa kedua jabatan ini adalah untuk satu orang yang sama.
- b. BPN dan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia selaku badan yang membawahi PPAT dan Notaris harus segera melakukan diskusi dan menyelesaikan permasalahan tumpang tindih kewenangan jabatan antara PPAT dan Notaris melalui pembuatan rancangan undang-undang baru sehingga kedua jabatan ini saling berharmonisasi.

DAFTAR PUSTAKA

- Abdulloh. 2014. *Kewenangan Notaris dalam Pembuatan Akta yang Berkaitan Dengan Pertanahan dalam Konteks Pendaftaran Tanah*. Jurnal Fakultas Hukum Universitas Brawijaya. Malang. Diakses pada tanggal 23 Oktober 2017 pukul 02.00 WIB di <https://media.neliti.com/media/publications/116098-ID-kewenangan-notaris-dalam-pembuatan-akta.pdf>
- Aminuddin Ilmar. 2013. *Hukum Tata Pemerintahan*. Identitas Universitas Hasanuddin. Makassar.
- Sjaifurrachman dan Habib Adjie. 2011. *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*. Mandar Maju. Bandung.
- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat
- Akta Tanah Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan
- Undang-Undang Nomor 12 tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.
- Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun
- Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997 Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan
- Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris jo Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan atas UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.