

**PROBLEMATIKA KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA
PERTANAHAN OLEH NOTARIS DAN PPAT DI TINJAU DARI
PASAL 15 AYAT (2) UUJN**

Siti Chayatun

Fakultas Hukum, Magister Kenotariatan, Universitas Narotama
Jalan Arief Rachman Hakim No.51 Surabaya
E-mail: sitikandi4@gmail.com

M.Saleh

Fakultas Hukum, Magister Kenotariatan, Universitas Narotama
Jalan Arief Rachman Hakim No.51 Surabaya
E-mail: saleh.nwa@gmail.com

Abstrak

Dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN menegaskan bahwa Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Ketentuan pasal tersebut masih belum dapat dilaksanakan, karena keberadaan PPAT dipertahankan oleh Pemerintah. Kondisi ini menimbulkan adanya konflik norma terkait kewenangan Notaris dan PPAT dalam membuat akta terkait pertanahan. Metode Penulisan ini didasarkan pada penelitian hukum yuridis normatif, yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengkaji/ menganalisa peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sifatnya yang normatif. Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penyusunan penelitian ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Hasil pembahasan ini adalah Menghadapi terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta pertanahan, karena undang-undang tidak memberikan solusi penyelesaian, maka seharusnya kita kembalikan pada asas hukum yang berlaku,

Kata Kunci : *Notaris, PPAT, Kewenangan, Asas Hukum.*

Abstract

*In Article 15 paragraph 2 letter f UUJN confirms that the Notary has a deed related to land. The provisions of the article still cannot be implemented, because the existence of PPAT is maintained by the Government. This condition creates a conflict of norms related to Notaries and PPAT in making land related deeds. This writing method is based on normative juridical legal research, namely research conducted to examine/analyze the applicable laws and regulations and are normative in nature. The problem approach used in the preparation of this research is the legal approach (*statute approach*) and the conceptual approach (*conceptual approach*).*

*The result of this discussion is facing the power of attorney between the Notary and the PPAT in making the land deed, because the law does not provide a settlement solution, then we should return it to the applicable law, **Keywords:** Notary, PPAT, Authority, Legal Principles.*

PENDAHULUAN

Indonesia diketahui merupakan negara agraris, yaitu menggantungkan sebagian besar mata pencaharian penduduknya pada bidang pertanian. Sebagai negara agraris maka keberadaan tanah sangat penting bagi Indonesia. Tanah secara yuridis sebagai permukaan bumi. Dalam pasal 4 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 yang dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (disingkat UUPA) disebutkan bahwa hak atas permukaan bumi disebut dengan “tanah” yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang-orang lain serta badan-badan hukum.

Kata-kata badan hukum ini bisa bersifat privat dan badan hukum publik (negara). Negara dengan hak menguasai tanah mempunyai kewenangan untuk mengatur peruntukan tanah dan penguasaan tanah-tanah oleh perorangan dan badan hukum serta perbuatan-perbuatan hukum atas tanah tersebut. Berdasarkan hak menguasai dari negara tersebut maka kemudian melalui undang-undang ditentukan adanya hak-hak atas tanah apa saja yang dapat dimiliki dan dikuasai oleh perorangan dan badan hukum.

Istilah “tanah” oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah diartikan sebagai bidang tanah yaitu bagian permukaan bumi yang merupakan satuan bidang yang terbatas. Pengertian tersebut dalam UUPA yang meliputi juga bumi, air dan ruang angkasa.

Peraturan perundang-undangan telah menentukan bahwa peralihan hak atas tanah harus dilakukan dan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat. Menurut Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah, peralihan dan pembebanan hak atas tanah harus dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat yang ditunjuk oleh Menteri. Dalam menafsirkan ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tersebut kemudian Pemerintah membentuk jabatan baru, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diberi kewenangan khusus untuk membuat akta dibidang pertanahan. Padahal dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tidak disebutkan adanya pejabat baru untuk membuat akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah. Mengenai siapa pejabat umum yang berwenang membuat akta. Termasuk akta tentang tanah, hal ini sebenarnya sudah diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (PJM).

Peraturan Jabatan Notaris memberikan kewenangan kepada Notaris untuk membuat akta apa saja mengenai perjanjian, perbuatan dan ketetapan yang diharuskan oleh undang-undang atau dikehendaki para pihak untuk dinyatakan dalam akta otentik, sepanjang oleh undang-undang tidak ditunjuk pejabat lain. Dengan mendasar pada ketentuan dalam PJN tersebut, maka pejabat yang ditunjuk untuk membuat akta-akta peralihan dan pembebanan hak atas tanah sebagaimana dimaksud Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 adalah Notaris.

Kewenangan Notaris untuk membuat akta-akta termasuk akta dibidang pertanahan kemudian direduksi oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah yang merupakan pengganti dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 dinyatakan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perdebatan hukum pemindahan hak lainnya hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Guna mengembalikan kewenangan Notaris untuk membuat akta kemudian dibentuk Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Dalam UUJN diatur tugas dan wewenang jabatan Notaris dalam pembuatan akta, salah satunya adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan yaitu Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004. Dengan adanya ketentuan baru dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No.30 tahun 2004 maka seharusnya jabatan Notaris tidak perlu diangkat lagi (merangkap) sebagai PPAT seperti yang sekarang ini terjadi. Dengan demikian maka Notaris berwenang membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan tanpa harus terlebih dahulu diangkat sebagai PPAT oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN). Namun, banyak pihak menyangsikan ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut dapat diterapkan dalam praktek.

Seiring berjalannya waktu, UUJN tahun 2004 telah diubah dengan UU No.2 tahun 2014, namun ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f tidak tersentuh, faktanya ketentuan tersebut hingga saat ini tidak berjalan dalam praktek di lapangan.

Dari uraian latar belakang tersebut diatas, timbul adanya konflik norma terkait kewenangan PPAT dan kewenangan Notaris dalam membuat akta pertanahan. Maka penulis tertarik untuk mengkaji/menganalisa problematika hukum tersebut, dengan judul ***“Problematika Kewenangan Pembuatan Akta Pertanahan Oleh Notaris Dan PPAT Ditinjau dari Pasal 15 ayat (2) UUJN”***.



METODE PENELITIAN

Penulisan ini menggunakan pendekatan yang didasarkan pada penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan untuk mengkaji peraturan perundang-undangan yang berlaku dan sifatnya yang normatif sehingga tipe kajiannya adalah ajaran hukum murni yang mengkaji *law as it written in the books*. Tipe penelitian yang digunakan dalam penyusunan penulisan ini adalah yuridis normatif, artinya permasalahan yang diangkat, dibahas dan diuraikan dalam penelitian ini difokuskan dengan menerapkan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif.¹

Tipe penelitian yuridis normatif dilakukan dengan mengkaji berbagai macam aturan hukum yang bersifat formal seperti Undang-Undang, literatur-literatur yang bersifat konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang menjadi pokok pembahasan.²

Pendekatan masalah yang dipergunakan dalam penyusunan penelitian ini ialah pendekatan undang-undang (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yang diuraikan sebagai berikut :

1. Pendekatan perundang-undang (*statute approach*), pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang dibahas. Hasil dari telaah merupakan suatu argument untuk memecahkan isu yang dihadapi.
2. Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), pendekatan yang dilakukan dengan berpedoman pada pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang dalam ilmu hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum yang relevan dengan isu hukum yang akan dibahas.³

Bahan hukum merupakan sarana dari suatu penelitian yang dipergunakan untuk memecahkan masalah yang ada. Bahan hukum yang digunakan terdiri dari bahan hukum primer dan sekunder.

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ini dalam hal ini berupa peraturan dasar, peraturan perundang-undangan, dan normatif hukum yang meliputi :

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;

¹ Johnny Ibrahim, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif* , Edisi Revisi, Cetakan II, Banyumedia Publishing, Malang, 2006.h.10

² Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group.Jakarta, 2010.h.197

³ *Ibid.*

- c. UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- d. UU Nomor 2 Tahun 2014 sebagaimana diubah melalui UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- e. PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah

Selain itu dipergunakan pula beberapa ketentuan peraturan perundang-undangan atau peraturan lainnya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Bahan hukum primer tersebut, kemudian dianalisis untuk memperoleh kebenaran pengetahuan secara teoritis dan ilmiah. Kesemuanya itu kemudian dihubungkan dan digunakan untuk mengembangkan permasalahan yang menjadi topik dalam penyusunan penelitian ini.

2. Bahan Hukum Sekunder

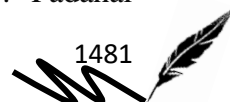
Sumber bahan hukum sekunder adalah bahan-bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisis dan memahami bahan hukum primer yang telah ada. Bahan hukum sekunder memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti misalnya hasil karya tulis ilmiah yang berupa literatur, sehingga dapat mendukung dalam membahas masalah-masalah yang timbul dalam rangka penyusunan penelitian ini. Selain itu pula bahan hukum sekunder diperoleh dari buku-buku, majalah, serta data-data penunjang lain yang berkaitan dengan penyusunan penelitian ini.

Dari uraian pemaparan latar belakang tersebut diatas, penulis dapat merumuskan sebagai berikut : Bagaimana penyelesaian konflik norma kewenangan Notaris dan PPAT membuat akta pertanahan ditinjau dari Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN?

PEMBAHASAN

Kendati UUJN telah mengatur dan menetapkan dengan jelas dan tegas bahwa Notaris berwenang membuat akta-akta pertanahan, namun faktanya ketentuan tersebut hingga saat ini tidak berjalan dalam praktik di lapangan. Artinya bagi seorang Notaris yang tidak merangkap jabatan sebagai PPAT masih belum berani membuat akta-akta mengenai pertanahan. Hal ini disebabkan oleh terjadinya penolakan dari Kantor Badan Pertanahan Nasional terhadap kewenangan Notaris dalam membuat akta pertanahan. Apabila akta-akta pertanahan dibuat oleh Notaris yang tidak merangkap PPAT maka akta-akta tersebut oleh Kantor Pertanahan tidak akan diproses untuk keperluan pendaftaran tanah.

Kantor Pertanahan yang merupakan organ BPN di tingkat Kabupaten/Kota tidak mau menerima akta-akta pertanahan yang dibuat oleh Notaris yang tidak menjabat atau merangkap sebagai PPAT. Padahal



PROBLEMATIKA KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA PERTANAHAN OLEH NOTARIS DAN PPAT DI TINJAU DARI PASAL 15 AYAT (2) UUJN(Siti Chayatun,M.Saleh)

menurut Pasal15 ayat (2) huruf f UUJN Notaris juga diberi kewenangan untuk membuat akta-akta pertanahan yang selama ini dijalankan oleh PPAT.

Dari problematika diatas ternyata ketentuan dalam Pasal15 ayat (2) huruf f UUJN memang menimbulkan persoalan dan benturan hukum, baik pada tataran teoritis maupun praktis. Pada tataran teoritis, ketentuan tersebut berbenturan atau bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang lain.

Arie Sukanti Hutagalung, Guru Besar Hukum Pertanahan Fakultas Hukum Universitas Indonesia menyatakan, Notaris hanya bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang oleh undang-undang lain tidak disyaratkan wajib dibuat oleh PPAT. Di samping itu, masih menurut Arie Sukanti, substansi UUJN bertentangan dengan tiga undang-undang di bidang pertanahan yang ada, yaitu UU Pokok Agraria No.5 tahun 1960, UU Rumah Susun No.16 tahun 1985, dan UU Hak Tanggungan No.4 tahun 1996.⁴

Ketentuan mengenai wewenang Notaris untuk membuat akta pertanahan sebagaimana disebutkan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN secara sepintas memang sudah jelas, namun ternyata masih menimbulkan persoalan. Hal ini jika dikaitkan dengan wilayah jabatan Notaris yang meliputi propinsi dari tempat kedudukannya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 18 ayat (2) UUJN. Apakah ketentuan tersebut berlaku pula pada Notaris dalam menjalankan kewenangannya untuk membuat akta pertanahan, dalam arti apakah kewenangan Notaris untuk membuat akta pertanahan juga meliputi wilayah satu propinsi. Dalam penjelasan Pasal 15 ayat (2) huruf f tidak dijelaskan lebih lanjut tetapi hanya dengan kata “cukup jelas”.

Problem praktis timbul karena UUJN tidak secara tegas mencabut kewenangan PPAT untuk membuat aktamengenai tanah sebagaimana disebutkan dalam UURS No.16 tahun 1983 yang kemudian dicabut dan diganti dengan UU No.20 tahun 2011; UU Hak Tanggungan No.4 tahun 1996 dan PP No.24 tahun 1997.

Menghadapi terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta pertanahan, karena undang-undang tidak memberikan solusi penyelesaian, maka seharusnya kita kembalikan pada asas hukum yang berlaku, yaitu *lex superiori derogate lex inferiori* bahwa ketentuan hukum yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan hukum dibawahnya; *lex spesialis derogate legi generalis*, hukum yang khusus

⁴ Arie Sukanti Hutagalung, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta, 2005, Hal.69.

mengalahkan hukum yang bersifat umum; *lex priori derogate lex posteriori*, undang-undang yang belakang mengalahkan undang-undang terdahulu.⁵

Dengan demikian untuk menyelesaikan konflik kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta terkait pertanahan, kita kembalikan pada Pemerintah untuk membuat suatu kebijakan.

KESIMPULAN

1. Menghadapi terjadinya benturan kewenangan antara Notaris dan PPAT dalam membuat akta pertanahan, karena undang-undang tidak memberikan solusi penyelesaian, maka seharusnya kita kembalikan pada asas hukum yang berlaku, yaitu *lex superiori derogate lex inferiori* bahwa ketentuan hukum yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan hukum dibawahnya; *lex specialis derogate legi generalis*, hukum yang khusus mengalahkan hukum yang bersifat umum; *lex priori derogate lex posteriori*, undang-undang yang belakang mengalahkan undang-undang terdahulu.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Johnny Ibrahim**, 2006, *Teori Dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, Edisi Revisi, Cetakan II, Banyumedia Publishing, Malang.
- Peter Mahmud Marzuki**, 2010, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group.Jakarta.
- Arie Sukanti Hutagalung**, 2005, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, Jakarta.
- Husni Thamrin, M.Khoidin**, 2021, *Hukum Notariat Dan Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang Justitia.

Peraturan Perundang-undangan

- a. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
- b. UU No.5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c. UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- d. UU Nomor 2 Tahun 2014 sebagaimana diubah melalui UU Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- e. PP No.24 tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah

⁵ Husni Thamrin, M.Khoidin, 2021, *Hukum Notariat Dan Pertanahan*, Yogyakarta: LaksBang Justitia, Hal.176.