

BATASAN KEWENANGAN NOTARIS DAN PPAT DALAM MEMBUAT AKTA YANG BERKAITAN DENGAN TANAH

MUHAMMAD ADHARIDODI

*Program Studi Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Lambung Mangkurat,
Jl. Brigjend H. Hasan Basri Komplek Unlam Banjarmasin, Indonesia.
Telp/Fax +62 511 3307877, E-Mail: adha.ridodi76@gmail.com*

Diterima: 11/1/2017; Revisi: 15/03/2017; Disetujui: 31/03/201730

Abstract: *The aims of this research are to find out and study the authority limit of Notary Public and Land Deeds in drawing up land deeds, and also the legal consequence of Act Number 2 of 2014 concerning the Amendment of Act Number 30 of 2004 concerning Notary Public Office in relation with the limit of the authority of Notary Public in drawing up land deeds. The benefits of this research is, theoretically to give contribution to further research is normative legal research by studying library or legal resources, namely, primary, secondary and tertiary legal resources. This type of research emphasize void of legal norms, and it is analytical prescriptive, because it is trying to give argumentation on the research result which has been done. The authority limit of Notary Public in drawing up land deeds consists of three factors, namely Notary's authority in general, Notary's authority in particular, and Notary's authority which is determined later. The limit of Notary's special authority examined consists of drawing up deeds related to lands as a in Article 15 paragraph (2) letter f of the Notary Office Act which is further elaborated in Notary Office Act, Article 17 point g concerning prohibition to act as Land Deeds Drawing Official and Article 19 figure 2 concerning the domicile of Notary Public as the Land Deed Drawing Official. When a deed has to be made in front of the Land Deed Drawing Official, but the right receiver does not meet requirement to get the land right, then the deed must be drawn up in front of the Notary Public. The legal consequence is that the deed is legal, provided that the making of the deed is in accordance with the prevailing regulations and referring to Act number 2 of 2014 concerning Notary Public Office. However, if in the making of the land deed, Notary Public does not comply with the provisions of Notary Public Office Act, he/she may be sanctioned according to private law, criminal law and administrative law.*

Keywords: *authority limit, Notary Public, Land Deed*

Abstrak: *Tujuan yang ingin dicapai dalam pelaksanaan penelitian ini ada dua hal yaitu pertama adalah untuk mengetahui dan mengkaji batas kewenangan notaris dan PPAT dalam hal membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Termasuk akibat hukum Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris mengenai batas kewenangan notaris dalam hal membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Mengenai kegunaan dari penelitian tesis ini adalah secara teoritis diharapkan dapat memberikan manfaat kepada peneliti dalam menambah ilmu pengetahuan hukum khususnya dalam bidang kenotariatan dan dapat menambah pengetahuan hukum yang dapat digunakan oleh pihak yang memerlukan sebagai bahan*

kajian ilmu hukum. Metode yang dapat dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau bahan hukum. Bahan hukum yang digunakan adalah bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier. Tipe penelitian ini adalah menitikberatkan adanya kekosongan/kekaburan norma hukum, khususnya Pasal 15 ayat 2 huruf UUJN mengenai kewenangan notaris membuat akta tanah. Penelitian ini bersifat preskriptif analitis, karena berusaha untuk memberikan argumentasi atas penelitian yang telah dilakukan. Batasan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah meliputi tiga hal yaitu kewenangan notaris secara umum, kewenangan notaris secara khusus dan kewenangan notaris yang ditentukan kemudian. Mencermati batasan kewenangan khusus dari notaris, yaitu membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 ayat 2 huruf UUJN, selanjutnya diperjelas lagi oleh UUJN yaitu pada Pasal 17 butir g mengenai larangan jabatan sebagai PPAT dan Pasal 19 angka 2 mengenai tempat kedudukan notaris sebagai PPAT. Akibat hukum dari suatu akta yang seharusnya dibuat dihadapan PPAT tetapi karena penerima hak tidak memenuhi syarat mendapatkan suatu hak atas tanah maka aktanya harus dibuat dihadapan notaris adalah tetap sah, asalkan dalam pembuatan aktanya sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris. Namun, apabila notaris dalam membuat akta tanah tidak memenuhi aturan UUJN maka dapat terkena sanksi, baik itu sanksi menurut hukum perdata, pidana dan administratif.

Kata Kunci: batas kewenangan, Notaris, Akta Tanah

PENDAHULUAN

Lembaga Kenotariatan adalah salah satu lembaga kemasyarakatan yang ada di Indonesia. Lembaga ini timbul dari kebutuhan dalam pergaulan sesama manusia yang menghendaki adanya suatu alat bukti mengenai hubungan hukum keperdataan yang ada dan atau terjadi diantara mereka.

Berbicara mengenai notaris tentunya tidak terlepas dari awal keberadaan lembaga notariat itu sendiri. Pada mulanya notaris muncul di negara Italia atau tepatnya pada jaman Romawi pada abad kelima.

Nama notaris berasal dari perkataan *Notarius*, ialah nama yang dipakai pada zaman Romawi. Nama tersebut diberikan kepada orang-orang yang menjalankan pekerjaannya menulis.¹

Di negara Perancis ini lembaga kenotariatan sangat berkembang dengan pesat. Pesatnya perkembangan lembaga ini membuat negara jajahan Perancis yaitu Belanda membawa lembaga kenotariatan ini ke negaranya.

Keberadaan lembaga notaris sangat diperlukan sekali oleh Belanda yang menjajah Indonesia. Keberadaan lembaga ini sangat besar manfaatnya bagi pemerintah Belanda untuk mengatur pemerintahannya.

Pada tahun 1860 Pemerintah Hindia-Belanda memandang perlu untuk membuat peraturan-peraturan yang baru mengenai jabatan notaris. Untuk itulah maka diundangkan “*Notaris Reglement*” pada tanggal 26 Januari 1860 (Stb. No.3) dan mulai diberlakukan pada tanggal 1 Juli 1860 yang sekarang dikenal dengan Peraturan Jabatan Notaris.

Bahkan sampai Indonesia merdeka keberadaan lembaga kenotariatan sebagaimana yang diatur dalam *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie* (Stb.1860: 3) mengenai peraturan Jabatan Notaris masih diber-

1 Henny Tanuwidjaja. 2012. *Pranata Jaminan Utang dan sejarah Lembaga Hukum Notariat*. Bandung: Refika Aditama, hlm. 4

2 Bagir Manan. 2004 *Hukum Positif Indonesia*, Yogyakarta: UII Press hal. 15.

lakukan.

Peraturan Jabatan Notaris di Indonesia yaitu *Reglement op Het Notaris Ambt in Nederlands Indie* (Stb.1860: 3) pada masa berikutnya ternyata masih banyak kekurangan yang dimiliki oleh peraturan ini dalam artian banyak ketidakcocokan dalam perkembangan kenotariatan di Indonesia.

Setelah beberapa puluh tahun Peraturan Jabatan Notaris buatan Belanda berlaku di Indonesia, maka pada era reformasi perjalanan notaris di Indonesia mengalami perkembangan sesuai dengan perkembangan negara dan bangsa Indonesia. Hal ini ditandai dengan keluarnya peraturan mengenai jabatan notaris yaitu Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 yang mengatur tentang Jabatan Notaris atau yang disebut dengan UUNJ.

Undang-Undang Jabatan Notaris tersebut diatas dalam sepuluh tahun perjalanannya ternyata masih perlu perbaikan atau revisi di dalam pasal-pasal yang ada. Ini terbukti pemerintah bersama dengan DPR telah mengesahkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris pada tanggal 15 Januari 2014 dan mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Mengenai Notaris itu sendiri, pengaturannya dapat ditemui dalam UU Nomor 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris Pasal 1 angka 1 menyebutkan bahwa notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya. Begitu juga halnya dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah ini asal mulanya adalah perintah dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960

Pasal 19 yang menghendaki adanya pendaftaran tanah menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam PP. Maka dari itu lah muncul PP Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Untuk melaksanakan pendaftaran Tanah yang dimaksud, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pejabat Pembuat Akta Tanah ini diatur pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Pasal 1 yang menyebutkan bahwa PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Sebagaimana diketahui, kewenangan pembuatan akta yang berkaitan dengan tanah adalah juga merupakan kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dengan kata lain, kewenangan mengenai pembuatan akta tanah yang dimiliki oleh PPAT juga dimiliki oleh notaris sebagaimana yang diatur oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Pasal 15 ayat 2 huruf f mengenai kewenangan notaris membuat akta yang berkaitan dengan tanah. kewenangan notaris membuat akta yang berkaitan dengan tanah ini ternyata masih menimbulkan konflik antara notaris dengan pihak BPN itu sendiri. Pihak BPN kemungkinan tidak mau memproses akta tanah yang dibuat oleh notaris apabila notaris tidak menjabat sebagai PPAT. Pasal 15 ayat 2 huruf f ini dapat dikatakan ada kebaburan hukum karena ketidakjelasan batas kewenangan notaris dan PPAT dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Notaris dan PPAT masih berada dibawah payung hukum yang berbeda. Tetapi keduanya berwenang membuat akta pertanahan. Apabila ada pihak-pihak yang merasa tidak puas atau merasa dirugikan oleh adanya UUNJ dan

Peraturan Pemerintah mengenai PPAT, maka dapat melakukan cara lain yaitu dengan cara mengajukan *Judicial Review* atau hak uji materiil ke Mahkamah Agung.

RUMUSAN MASALAH

1. Bagaimana batasan kewenangan notaris dan PPAT dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah ?
2. Bagaimana akibat hukum Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dalam hal notaris membuat akta yang berkaitan dengan tanah ?

TUJUAN PENELITIAN

- a. Untuk mengetahui dan mengkajibatasi kewenangan notaris dan PPAT dalam hal membuat akta yang berkaitan dengan tanah;
- b. Untuk mengetahui dan mengkaji akibat hukum Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris mengenai kewenangan notaris dalam hal membuat akta yang berkaitan dengan tanah.

METODE PENELITIAN

Metode yang dapat dipakai dalam penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dengan menggunakan tiga bahan hukum yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier yang merupakan penelitian kepustakaan. Tipe penelitian hukum ini adalah menitikberatkan adanya kekosongan/kekaburan norma hukum, khususnya Pasal 15 ayat 2 huruf f UUD 1945 mengenai kewenangan notaris dan PPAT dalam membuat akta yang berkaitan dengan

tanah. Sifat penelitian ini adalah preskriptif analitis karena berusaha untuk memberikan argumentasi atas hasil penelitian yang telah dilakukan mengenai batasan kewenangan notaris dan PPAT dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah.

TEORI

Kewenangan paling utama dan mendasar yang dimiliki oleh notaris adalah membuat akta yang autentik. Keautentikan akta yang dibuat oleh notaris menurut Pasal 1868 KUHPerdara adalah pada dasarnya mencerminkan kehendak dari para pihak yang dituangkan kedalam bentuk akta. Oleh karena itu sifat keautentikan akta ini tidak perlu lagi diragukan kebenarannya. Mengenai kewenangan utama notaris sebagai pejabat umum dalam membuat akta yang autentik ada pada Pasal 1 angka 1 UUD 1945. Selain membuat akta yang autentik, notaris dapat juga membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Pembuatan SKMHT ini pun ada pada wilayah kewenangan PPAT. Dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan. Undang-undang ini menyatakan pada Pasal 15 ayat 1 bahwa Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) wajib dibuat dengan akta Notaris atau akta PPAT.

Ada perbedaan dengan surat yang ada biasanya dibuat oleh masyarakat umum. Surat dapat dicontohkan seperti tiket pesawat, karcis kereta api dan lain-lain.

Menurut Sudikno Mertokusumo, akta adalah suatu surat yang diberi tanda tangani, yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu hak atau perikatan, yang dibuat sejak semu-

la dengan sengaja untuk pembuktian.²

Akta menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris menyebutkan dalam Pasal 1 angka 7 adalah akta autentik yang dibuat oleh atau dihadapan notaris menurut bentuk dan tata cara yang ditentukan dalam undang-undang ini.

Pengertian akta menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah surat ijazah, piagam, pengakuan, kesaksian, tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan dan sebagainya) tentang peristiwa hukum yang dibuat menurut peraturan hukum yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh pejabat resmi.³

Sedangkan arti dari surat itu sendiri berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah kertas yang bertulis berbagai-bagai isi dan maksudnya.⁴

Menurut Mustofa Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan yang dapat dibuat oleh notaris adalah dalam hal obyek hak tanggungan. Apabila obyek hak tanggungan terletak diluar wilayah kerja PPAT maka SKMHT dibuat oleh notaris dengan akta dan nomor urut notaris.⁵

Dalam prakteknya, akta yang dibuat oleh notaris adalah akta-akta yang dibuat juga berupa akta pengoperan hak, akta pengikatan

jual-beli, akta pengikatan hibah, akta pelepasan hak atau jual-beli rumah dan pengoperan hak.

Dengan demikian SKMHT dibuat oleh notaris adalah merupakan sebuah akta yang wajib dibuat dalam hal obyek hak tanggungan.

Akta notaris merupakan perjanjian para pihak yang mengikat mereka membuatnya, oleh karena itu syarat-syarat sahnya perjanjian harus dipenuhi. Syarat-syarat sahnya perjanjian ada pada Pasal 1320 KUHPerdota.

Syarat sahnya suatu perjanjian itu diatur dalam pasal 1320 KUHPerdota yang mana perjanjian yang dibuat oleh para pihak harus memenuhi empat syarat:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;
- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.

Mengenai syarat "suatu hal tertentu" dan syarat "kuasa yang halal" dinamakan syarat obyektif, karena berkenaan dengan obyek dari perjanjian. Apabila perjanjian dibuat dengan tidak memenuhi syarat ini maka berakibat perjanjian batal demi hukum.

ANALISIS DAN PEMBAHASAN

Kewenangan notaris dalam membuat akta menurut Pasal 15 UUJN dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu kewenangan notaris secara umum, kewenangan notaris secara khusus dan kewenangan notaris yang ditentukan kemudian.

Mengenai kewenangan notaris secara

2 Urip Santoso, 2016. *PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH, Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta Teknik Pembuatan Akta*. Jakarta: Prenadamedia Group, hlm.126.

3 Suharso dan Ana Retno Ningsih. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Widya Karya, hlm. 639.

4 *Ibid*, hlm 506.

5 Mustofa. 2012. *Tuntunan Pembuatan Akta-Akta PPAT*. Yogyakarta: Karya Media hlm.302-303

umum sebagai contoh adalah notaris membuat akta autentik yang menyangkut semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan. Untuk Kewenangan notaris secara khusus adalah seperti membuat akta yang berkaitan dengan tanah sebagaimana yang diatur oleh Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN. Mengenai kewenangan notaris yang ditentukan kemudian adalah seperti kewenangan yang akan ditentukan berdasarkan aturan hukum lain yang akan datang kemudian (*ius constituendum*), misalnya saja dalam pendirian partai politik wajib dibuat dengan akta notaris.⁶

Rumusan Pasal 15 ayat 2 huruf (f) mengatur mengenai kewenangan notaris dalam membuat akta pertanahan sebagaimana yang disebutkan oleh Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang nomor 30 Tahun 2004 mengenai Jabatan Notaris. Menurut rumusan Pasal 15 ayat (2) huruf (f) tersebut adalah kewenangan yang dimiliki oleh Notaris tanpa merangkap jabatan sebagai PPAT.

Kewenangan yang dimiliki oleh notaris dalam membuat akta tanah ternyata mempunyai kewenangan yang sama dengan akta pertanahan yang dibuat oleh PPAT.

Pejabat Pembuat Akta Tanah telah dikenal sejak berlakunya Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok

Agraria. Dalam peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.

Untuk melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah, PPAT mempunyai tugas dan wewenang untuk melakukan kegiatan tersebut. Hal ini dapat ditemui pada UU Nomor 4 Tahun 1996 Mengenai Hak Tanggungan dan PP Nomor 37 Tahun 1998 Mengenai Peraturan Jabatan PPAT. Menurut UU Nomor 4 Tahun 1996 mengenai Hak Tanggungan Pasal 15 ayat 1 mengatakan bahwa Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan wajib dibuat dengan akta Notaris atau akta PPAT.

Mengenai tugas dan wewenang lainnya dari PPAT menurut PP Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 2 menyebutkan bahwa:

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

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.

Pada prakteknya, pembuatan akta yang berkaitan dengan tanah ini dapat dilakukan oleh notaris yang merangkap jabatan sebagai PPAT. Misalnya saja notaris sebagai PPAT

6 Habib Adjie. 2011. *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)*. Bandung: Refika Aditama, hlm 83.

dapat membuat akta peralihan hak atas tanah yang sudah berakhir jangka waktunya menjadi tanah Negara, tanah yang dijadikan hak sewa dan hak-hak yang menumpang pada hak atas tanah lainnya. Ditambah lagi akta pengikatan yang dibuat oleh notaris yaitu akta pengikatan jual-beli rumah dan akta pengikatan hibah.

Selain itu ada lagi kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada notaris, yaitu Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan. Undang-undang mengenai hak tanggungan ini menyatakan pada Pasal 15 ayat 1 bahwa Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT) wajib dibuat dengan akta Notaris atau akta PPAT.

Mengenai kewenangan notaris membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan diatur oleh UUJN. Namun dalam perjalanannya banyak menimbulkan reaksi baik dari pihak Kementerian Hukum dan HAM, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN maupun dari Notaris dan PPAT itu sendiri. Pihak BPN tidak mau menerima akta tanah yang dibuat oleh Notaris yang tidak merangkap sebagai PPAT.

Mengenai kewenangan Notaris membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN sampai pada saat sekarang belum ada kesepakatan antara Kementerian Hukum dan HAM dengan BPN. Lagi pula pada prakteknya, belum ada keberanian dari pihak notaris itu sendiri yang tidak merangkap jabatan sebagai PPAT untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Pihak Badan Pertanahan Nasional tidak akan memproses akta-akta yang berkaitan dengan tanah yang dibuat oleh notaris tanpa ada rangkap jabatan sebagai PPAT.

Sebenarnya kewenangan notaris mem-

buat akta yang berkaitan dengan tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh UUJN. Kewenangan ini didasarkan atas notaris sebagai pejabat umum yang dapat membuat akta autentik. Jadi sebagai pejabat umum notaris dapat membuat akta tanah dan berarti notaris dapat disebut sebagai PPAT.

Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN mengenai kewenangan notaris dapat membuat akta yang berkaitan dengan tanah adalah kewenangan yang diberikan oleh undang-undang kepada notaris. Kewenangan yang dimiliki oleh notaris ini memiliki kesamaan wewenang dengan PPAT dalam hal membuat akta tanah. Di dalam UUJN tersebut tidak ada larangan notaris membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Wewenang notaris membuat akta yang berkaitan dengan tanah pada prakteknya dapat disebutkan disini salah satunya adalah dapat melakukan peralihan hak atas tanah.

Notaris menurut Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN memang mempunyai kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah, misalnya saja notaris dapat membuat akta peralihan hak atas tanah, sebagaimana yang dilakukan oleh PPAT. Notaris memang diperbolehkan untuk membuatnya disebabkan ada undang-undang yang khusus mengatur jabatan notaris. Mengenai undang-undang yang khusus mengatur PPAT sampai sekarang tidak ada pengaturannya dalam undang-undang. Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diatur di dalam Peraturan Pemerintah saja yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT. Dengan demikian notaris lebih berwenang membuat akta hak atas tanah disebabkan notaris dalam membuat akta berdasarkan undang-undang, sedangkan PPAT hanya berdasarkan Peraturan Pemerintah. Oleh sebab itu, maka kewenangan notaris sebagaimana yang dise-

butkan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN harus dapat diterapkan sebagaimana mestinya.

Akibat hukum dari suatu akta yang seharusnya dibuat dihadapan PPAT tetapi karena penerima hak tidak memenuhi syarat mendapatkan suatu hak atas tanah maka akta yang harus dibuat dihadapan notaris adalah tetap sah, asalkan dalam pembuatan akta yang sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan berpedoman kepada Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris.

Mengenai konflik yang terjadi antara notaris dengan pihak BPN mengenai kewenangan yang sama antara notaris dan PPAT dalam hal membuat akta yang berkaitan dengan tanah agar tidak menjadi konflik yang berkepanjangan, seharusnya Pihak BPN dalam hal ini harus memperhatikan Pasal 17 butir g dan Pasal 19 angka 2 UUJN. Kedua pasal ini keduanya saling berkaitan erat. Pasal 17 butir g menyebutkan mengenai larangan rangkap jabatan sebagai PPAT, sedangkan Pasal 19 angka 2 mengenai tempat kedudukan notaris sebagai PPAT.

Maksud dari UUJN tersebut adalah kewenangan notaris melakukan pekerjaan sebagai PPAT hanya boleh dilakukan di kabupaten atau kota tempat notaris berkantor, tidak boleh lagi dilakukan untuk satu provinsi. Selain itu pula, berarti notaris tidak boleh membuka kantor PPAT berbeda dengan tempat kedudukan kantor notarisnya. Apabila melanggar notaris mendapatkan sanksinya.

Cara yang terbaik untuk mengatasi persoalan mengenai kesamaan wewenang ini setidaknya dapat diselesaikan dengan menggunakan asas-asas hukum, yaitu:

- a) *lex porteriori derogat legi priori*, artinya peraturan atau undang-undang yang baru mengesampingkan per-

aturan atau undang-undang yang lama yang mengatur hal yang sama.

- b) *lex superior derogat legi inferiori*, artinya jika terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dengan yang rendah, maka yang tinggilah harus didahulukan.

Dari dua hal tersebut diatas mengenai *lex porteriori derogat legi priori*, hal ini berarti Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 adalah undang-undang yang baru mengalahkan Peraturan Pemerintah yang sudah lama berlaku yang mengatur Pejabat Umum yaitu PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.

Mengenai *lex superior derogat legi inferiori*, yaitu apabila ada pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah, maka Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 adalah peraturan perundang-undangan yang mempunyai derajat yang lebih tinggi daripada Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang PPAT.

Selain cara tersebut diatas, apabila ada pihak-pihak yang merasa tidak puas atau merasa dirugikan oleh adanya UUJN dan Peraturan Pemerintah mengenai PPAT, maka dapat melakukan cara lain yaitu dengan cara mengajukan *judicial review* ke Mahkamah Agung.

Judicial Review adalah merupakan hak menguji (*toetsingrecht*) dari kekuasaan yudikatif untuk melakukan pengujian terhadap peraturan perundang-undangan.⁷

Sehubungan mengenai *judicial review*

7 Imam Soebechi. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 65

ini antara peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan notaris dan peraturan pemerintah yang mengatur tentang jabatan PPAT ada peluang bagi pihak-pihak yang merasa dirugikan atas timbulnya UUJN dan Peraturan Pemerintah mengenai PPAT untuk mengajukan judicial review ke Mahkamah Agung. Misalnya saja mengajukan judicial review (hak uji materiil) Peraturan Pemerintah mengenai PPAT terhadap Undang-Undang Jabatan Notaris.

Pengajuan judicial review dapat dilakukan karena materi peraturan perundang-undangan di bawah undang-undang (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT) yang dianggap bertentangan dengan undang-undang dan peraturan yang lebih tinggi (Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Peraturan Jabatan Notaris).

Notaris dalam kewenangannya membuat akta harus sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Notaris dapat dikenakan sanksi baik secara administrasi, perdata bahkan dapat dikenai pidana akibat ketidakcermatan dan kelalaian dalam membuat akta.

Akta yang dibuat oleh notaris tentunya harus berpatokan pada kesepakatan perjanjian yang dibuat oleh para pihak. Adanya keterikatan antara pihak yang satu terhadap pihak yang lain tentunya ada kesepakatan dalam perjanjian. Hal ini sesuai dengan syarat sahnya suatu perjanjian itu diatur dalam Pasal 1320 KUHPerdata yang mana perjanjian yang dibuat oleh para pihak harus memenuhi empat syarat:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya;

- 2) Kecakapan untuk membuat suatu perikatan;
- 3) Suatu hal tertentu;
- 4) Suatu sebab yang halal.

Mengenai unsur kalimat sepakat mereka yang mengikatkan dirinya dan kecakapan untuk membuat suatu perikatan adalah syarat subyektif. Apabila syarat subyektif ini tidak dapat dipenuhi maka perjanjian tersebut dapat dibatalkan. Selanjutnya mengenai syarat kalimat suatu hal tertentu dan suatu sebab yang halal tidak dapat terpenuhi maka perjanjian tersebut batal demi hukum. Maka perjanjian yang tidak memenuhi syarat obyektif ini dianggap perjanjiannya secara yuridis tidak pernah ada. Apabila notaris menganggap hal-hal yang diperjanjikan oleh pihak-pihak yang menghadap tersebut memenuhi syarat sahnya suatu perjanjian maka notaris dapat menuangkan kehendak pihak-pihak ke dalam suatu akta.

Menurut Habib Adjie, akta notaris yang mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta dibawah tangan dapat ditemukan pada Pasal 1869 KUH Perdata dapat terjadi jika tidak memenuhi ketentuan karena:⁸

- 1) Tidak berwenangnyapejabat umum yang bersangkutan;atau
- 2) Tidak mempunyai pejabat umum yang bersangkutan; atau
- 3) Cacat dalam bentuknya.

Menurut Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Mengenai Ja-

8 Habib Adjie. *Op. cit.*, hlm.94

batan Notaris dalam Pasal 84 ditentukan ada ketentuan sanksi bagi notaris yang melakukan pelanggaran dalam membuat akta yang mengakibatkan suatu akta hanya mempunyai kekuatan pembuktian sebagai akta di bawah tangan atau suatu akta hanya menjadi batal demi hukum dapat menjadikan alasan bagi pihak yang menderita kerugian untuk menuntut penggantian biaya, ganti rugi dan bunga kepada notaris.

Menurut UUJN tersebut adalah tindakan pelanggaran yang dilakukan oleh notaris terhadap ketentuan sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 41, Pasal 44, Pasal 48, Pasal 49, Pasal 50, Pasal 51 atau pasal 52.

Sebagai pejabat umum notaris dituntut untuk menanggung segala sesuatu terhadap akta yang telah dibuatnya. Apabila akta yang dibuat ternyata di belakang hari menimbulkan akibat hukum atau menimbulkan sengketa, maka hal ini patut dipertanyakan apakah akta yang dibuat tersebut merupakan kesalahan notaris atau kesalahan para pihak yang tidak mau jujur dalam memberikan keterangannya di hadapan notaris.

Dapat juga dikatakan adanya kesepakatan yang telah dibuat antara notaris dengan salah satu atau kedua belah pihak yang menghadap. Jika akta yang diterbitkan notaris mengandung cacat hukum yang terjadi karena kesalahan notaris, baik karena kelalaiannya maupun kesengajaan notaris itu sendiri maka notaris yang menanggung akibat kesalahan yang disebabkan lalai atau kesengajaan.

Notaris yang menanggung akibat terhadap kesalahan akta yang dibuatnya tentu akan ada sanksi. Sanksi merupakan alat pemaksa,

selain hukuman, juga untuk menaati ketetapan yang ditentukan dalam peraturan atau perjanjian.

Dalam hukum pidana, sanksi pidana pada hakikatnya merupakan jenis sanksi yang paling banyak digunakan di dalam menjatuhkan hukuman terhadap seseorang yang dinyatakan bersalah melakukan perbuatan pidana.

Bentuk-bentuk sanksi inipun bervariasi, seperti pidana mati, pidana seumur hidup, pidana penjara, kurungan dan pidana denda yang merupakan pidana pokok.⁹

Undang-Undang Jabatan Notaris tidak memuat ketentuan pidana bagi notaris. Namun hal itu tidak berarti notaris kebal hukum ketika melakukan pelanggaran hukum dalam menjalankan jabatannya.

Secara umum tindak pidana yang berpeluang dan sering terjadi terkait jabatan notaris diantaranya adalah pemalsuan dokumen atau surat (Pasal 263 dan 264 KUHP), penggelapan (Pasal 372 dan 374 KUHP, pencucian uang dan keterangan palsu (Pasal 242 KUHP).¹⁰

Akibat hukum yang ditimbulkan oleh notaris secara pidana dikenakan apabila notaris melakukan perbuatan pidana.

Perbuatan pidana menurut Moeljatno adalah perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum larangan mana disertai ancaman (sanksi) yang berupa pidana tertentu, bagi barang siapa yang melanggar larangan

9 Mahrus Ali. 2012. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Grafika. hlm.193

10 Anton Setiadjie. 2013. *Permasalahan Hukum Terkait tugas Jabatan Notaris*. [Http://www.medianotaris.com](http://www.medianotaris.com). Diakses tanggal 26 Maret 2016.

tersebut.¹¹

Notaris dalam menjalankan tugasnya tidak menutup kemungkinan akta yang dibuatnya dapat bermasalah dikemudian hari. Misalnya saja akta yang dibuatnya ternyata menimbulkan akibat hukum. Perbuatan yang dilakukan oleh notaris dalam membuat akta menimbulkan perbuatan yang menyalahi aturan hukum sehingga dapat dipidana.

Perkara pidana yang berkaitan dengan aspek formal akta notaris, pihak penyidik, penuntut umum dan hakim akan mengkategorikan notaris telah melakukan tindakan hukum seperti Pasal 263 (Membuat surat palsu/ yang dipalsukan), Pasal 264 (Melakukan pemalsuan), Pasal 266 (Menyuruh mencantumkan keterangan palsu dalam akta autentik) jo. Pasal 55 (Melakukan, menyuruh melakukan, yang turut serta melakukan) atau Pasal 56 (membantu melakukan) Kitab Undang-undang Hukum Pidana.

Penempatan Sanksi administrasi berupa teguran lisan dan teguran tertulis sebelum dijatuhkan adalah sebagai awal untuk menjatuhkan sanksi yang selanjutnya bukan termasuk sanksi administratif.

Dalam sanksi administratif berupa paksaan pemerintah sebelum dijatuhkan sanksi harus didahului dengan teguran lisan dan tertulis. Hal ini dimaksudkan sebagai aspek prosedur paksaan nyata.

Sanksi terhadap notaris berupa pemberhentian sementara dari jabatannya merupakan tahap berikutnya setelah penjatuhan sanksi teguran lisan dan tertulis.

Kedudukan sanksi berupa pemberhentian sementara dari jabatan notaris atau skorsing merupakan masa menunggu pelaksanaan sanksi paksaan pemerintah.

Sanksi hukum administrasi terhadap

karena kesalahannya yang membuat akta autentik menurut Pasal 85 UUJN menyangkut ketentuan sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 7, Pasal 15 ayat (1), ayat (2) dan ayat (3), Pasal 16 ayat (1) huruf b, Pasal 16 ayat (1) huruf c, Pasal 16 ayat (1) huruf d, Pasal 16 ayat (1) huruf e, Pasal 16 ayat (1) huruf f, Pasal 16 ayat (1) huruf g, Pasal 16 ayat (1) huruf h, Pasal 16 ayat (1) huruf i, Pasal 16 ayat (1) huruf j, Pasal 16 ayat (1) huruf k, Pasal 17, Pasal 20, Pasal 27, Pasal 32, Pasal 37, Pasal 54, Pasal 58 dan atau Pasal 63.

Sanksi terhadap Notaris berupa pemberhentian sementara dari jabatannya merupakan tahap berikutnya setelah penjatuhan sanksi teguran lisan dan teguran secara tertulis.

Prosedur penjatuhan sanksi administratif dilakukan secara langsung oleh instansi yang diberi wewenang untuk menjatuhkan sanksi tersebut. Penjatuhan sanksi administrasi adalah sebagai langkah preventif (pengawasan) dan langkah represif (penerapan sanksi).

Langkah preventif dilakukan melalui pemeriksaan protokol notaris secara berkala dan kemungkinan adanya pelanggaran dalam pelaksanaan jabatan notaris.

Sedangkan langkah represifnya adalhdilakukan melalui penjatuhan sanksi oleh Majelis Pengawas Wilayah, berupa teguran lisan dan teguran tertulis serta berhak mengusulkan kepada Majelis Pengawas Pusat pemberhentian sementara tiga bulan sampai dengan Enam bulan dan pemberhentian tidak hormat.

Majelis Pengawas Pusat selanjutnya melakukan pemberhentian sementara serta berhak mengusulkan kepada menteri berupa pemberhentian dengan tidak hormat. Kemudian Menteri atas usulan Majelis Pengawas Pusat dapat memberhentian notaris dengan

11 Mahrus Ali. *Op.cit.*, hlm. 97.

hormat dan pemberhentian tidak hormat.

Akibat hukum tersebut dapat dihindari oleh notaris apabila ia mempunyai tanggungjawab yang baik terhadap akta yang dibuatnya.

Selain itu pula, akibat hukum yang ditimbulkan oleh notaris dalam membuat suatu akta tidak serta-merta berakibat akta tersebut langsung menjadi akta yang tidak autentik. Akibat hukum itu dapat muncul atau dapat dirasakan pada waktu selanjutnya. Misalnya saja notaris sudah merasa benar membuat akta yang diinginkan oleh para pihak yang menghadap, namun ia lengah, lalai bahkan sengaja mengabaikan peraturan perundang-undangan dan kode etik yang berlaku pada saat ini. Ketika beberapa tahun kemudian ada permasalahan yang menimpa notaris akibat akta yang dibuatnya itu, maka notaris akan mendapatkan sanksinya.

Akibat yang ditimbulkan karena notaris tidak membuat secara benar akta yang dibuat itu dapat berakibat akta yang ada tidak memiliki keautentikannya dan dapat menimbulkan kerugian bagi pihak yang menghadapnya. Para pihak yang merasa dirugikan ini dapat menggugat notaris ke pengadilan. Bahkan apabila ada para pihak yang merasa bahwa akta yang dibuat oleh notaris ada indikasi pemalsuan (ada tindak pidananya) maka dapat melapor kepada pihak yang berwajib. Tidak hanya itu pula, notaris yang melanggar kode etik menurut Ikatan Notaris Indonesia (INI) dapat diproses melalui Majelis Kehormatan Notaris.

PENUTUP

1. Kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah adalah merupakan batasan kewenangan notaris secara khusus se-

bagaimana yang diatur dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN. Hal ini juga ada pada tugas dan wewenang PPAT sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT. Dua macam aturan ini ternyata menimbulkan polemik. Ditambah lagi pihak BPN selalu mempermasalahkan Batasan Kewenangan notaris dan PPAT dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Apabila polemik terjadi dapat melakukan cara lain yaitu dengan cara mengajukan *judicial review* atau hak uji materiil ke Mahkamah Agung supaya konflik yang terjadi dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya.

2. Notaris lebih berwenang membuat akta hak atas tanah disebabkan notaris dalam membuat akta berdasarkan undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, sedangkan PPAT hanya berdasarkan Peraturan Pemerintah, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Mengenai kesamaan wewenang antara notaris dan PPAT dalam jabatannya melaksanakan pembuatan akta yang berkaitan dengan tanah dan masing-masing ada aturan hukumnya seperti tugas dan wewenang notaris diatur dalam UJN dan PPAT diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah. Timbulnya konflik hukum yang mengatur hal yang sama dapat diselesaikan dengan asas hukum yaitu dengan mengikuti asas *lex superiori derogat legi inferiori* yang menyebutkan ketentuan hukum yang lebih tinggi mengalahkan ketentuan hukum yang berada dibawahnya. Hal ini berarti UJN sebagai peraturan undang-undang yang harus diikuti dan dita-

ati daripada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan PPAT.

3. Secara garis besar dalam hal notaris membuat akta yang mengabaikan peraturan perundang-undangan dan melanggar aturan hukum ada akibat hukum bagi notaris yaitu akibat hukum menurut hukum perdata, akibat hukum menurut hukum pidana dan akibat hukum menurut hukum administrasi. Akibat hukum satu sama lain sangat berkaitan erat dan selalu berhubungan. Notaris yang tidak jujur dalam membuat akta dapat menimbulkan kerugian dikemudian hari bagi kliennya. Kerugian atas akta yang ditimbulkan oleh notaris yang tidak jujur tersebut menurut hukum perdata adalah berakibat notaris mendapat sanksi berupa ganti rugi apabila akta yang dibuat merugikan para pihak yang berkaitan didalamnya dan akta yang dibuat dapat menjadi batal. Tidak hanya itu saja secara administratif notaris dapat diberikan sanksi teguran lisan, teguran tertulis, pemberhentian sementara, pemberhentian dengan hormat dan pemberhentian dengan tidak hormat sebagai seorang Notaris. Ditambah lagi, notaris melakukan tindak pidana dan merugikan pihak yang menghadap, maka notaris dapat dilaporkan kepada pihak yang berwajib dan dikenakan pasal-pasal di dalam KUH Pidana.

BIBLIOGRAFI

Literatur/Buku-Buku

- Manan, Bagi. 2004. *Hukum Positif Indonesia*, UII Press, Yogyakarta.
- Adjie, Habib. 2011. *Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)*. Bandung: Refika Aditama.
- Ali, Mahrus. 2012. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Bandung: Sinar Grafika.
- Mustofa. 2012. *Tuntunan Pembuatan Akta-Akta PPAT*. Yogyakarta: Karya Media.
- Santoso, Urip. 2016. *PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH, Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Akta Teknik Pembuatan Akta*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Suharso dan Ana Retno Ningsih. 2012. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Semarang: Widya Karya.
- Soebechi, Imam. 2016. *Hak Uji Materiil*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tanuwidjaja, Henny. 2012. *Pranata Jaminan Utang dan sejarah Lembaga Hukum Notariat*. Bandung: Refika Aditama.
- Jurnal, Tesis, Artikel Internet**
- Setiadjie, Anton. 2013. *Permasalahan Hukum Terkait tugas Jabatan Notaris*. [Http://www.medianotaris.com](http://www.medianotaris.com). Diakses tanggal 26 Maret 2016.
- Peraturan Perundang-undangan**
- Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (Stb. 1847: 23).
- Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (Stb. 1915: 732).
- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok Agraria* (Lembaran Negara R.I Tahun 1960 Nomor 104 Tambahan LNRI Nomor 2043).
- Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang *Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan*

Dengan Tanah (Lembaran Negara R.I Tahun 1996 Nomor 42 Tambahan LNRI Nomor 3632).

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang *Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris*. (Lembaran Negara R.I Tahun 2014 Nomor 3 Tambahan LNRI Nomor 5491).

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang *Peraturan Jabatan PPAT* (Lembaran Negara R.I Tahun 1998 Nomor 52 Tambahan LNRI Nomor 3746);

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang *Perubahan atas Peraturan Pemerintah Tahun 1998 Nomor 37 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*