

Jurnal Notariil

Jurnal Notariil, Vol. 2, No. 2, November 2017, 84-100

Available Online at <https://ejournal.warmadewa.ac.id/index.php/notariil>

DOI: 10.22225/jn.2.2.349.84-100

KEWENANGAN CAMAT DAN KEPALA DESA SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH (PPAT) SETELAH BERLAKUNYA UUJN

Djumardin¹

RR.Cahyowati²

Universitas Mataram

Djumardin@gmail.com¹

a.cahyowati@gmail.com²

Abstrak

Berdasarkan ketentuan Pasal 15 ayat 2 huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, bahwa notaris diberi kewenangan membuat segala **akta otentik** yang berkaitan dengan tanah. Sementara secara historis Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) baik sebelum maupun setelah berlakunya Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, kaitannya dengan pembuatan akta otentik dibidang pertanahan adalah membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah. Secara yuridis bahwa dasar hukum PPAT adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pelaksana dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 (UUPA). Berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah bahwa dalam 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. Terkait dengan akta otentik berdasarkan ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, dimana disebutkan bahwa akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan **Undang-Undang**, oleh atau dihadapan **pejabat umum** yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat. Dengan demikian secara yuridis normatif Akta PPAT bukan merupakan akta otentik karena (1) PPAT bukan Pejabat Umum; (2) Bentuk akta PPAT tidak ditentukan undang-undang, melainkan ditentukan Peraturan Menteri; oleh karena itu untuk menghindari terjadinya perbedaan persepsi antara notaris sebagai PPAT dengan BPN atau pejabat lainnya sebagai PPAT dalam pembuatan Akta PPAT maka perlu dilakukan sinkronisasi antara berbagai produk hukum yang terkait dengan PPAT, terutama setelah berlakunya UUJN.

Kata kunci: Kewenangan, Akta PPA

Abstract

Based on the provisions of Article 15 point 2 sub-paragraph f of Law Number 30 Year 2004 concerning Notary Position, that a notary is authorized to make all authentic deeds related to the land. While the status of Land Acquisition Authority Official (PPAT) both before and after the coming into effect of Law Number 2 Year 2014 on Amendment to Law Number 30 Year 2004 regarding Notary Position, relation with making authentic deed in the field of land is assist Head of Land Office in carry out land registration. Juridically, the legal basis of PPAT is Government Regulation Number 37 Year 1998 Concerning Regulation of Official of Land Deed Officer and Government Regulation Number 24 Year 1997 as executor of Basic Agrarian Law Number 5 year 1960 (LoGA). Under the provisions of Article 6 paragraph 2 of Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration that in the conduct of land registration, Head of Land Office is assisted by PPAT and other Officials assigned to carry out certain activities according to this Government Regulation and the relevant legislation. In relation to the authentic deed pursuant to the provisions of Article 1868 of the Civil Code, it is stated that the authentic deed is a deed made in the form prescribed by the Law, by or in the presence of the authorized public official for it in the place of the deed was made. Thus, the normative juridical PPAT Act is not an authentic deed because (1) PPAT is not a Public Official; (2) The form of PPAT deed is not stipulated by law, but regulated by Minister Regulation;

therefore to avoid the difference of perception between notaris as PPAT with BPN or other official as PPAT in PPAT Deed, it is necessary to synchronize between various legal products related to PPAT, especially after the enactment of UUJN.

Keywords: Authority, PPA Deed

1. PENDAHULUAN

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menentukan secara tegas bahwa negara Republik Indonesia adalah negara hukum. Prinsip negara hukum menjamin kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan. Kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum menuntut, antara lain, bahwa lalu lintas hukum dalam kehidupan masyarakat memerlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat.

Hukum tanah nasional terdiri atas suatu rangkaian peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh penguasa, dilengkapi dengan ketentuan-ketentuan hukum adat setempat, mengenai hal-hal yang belum mendapat pengaturan dalam hukum tertulis.¹ Salah satu tujuan hukum tanah nasional adalah meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah. Kepastian hukum ini diwujudkan dengan diselenggarakannya suatu sistem pendaftaran tanah.

Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali (*initial registration*) dan kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah (*maintenance*).² Dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah, kecuali perubahan data melalui lelang, digunakan akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai dasar

untuk mendaftarkan perubahan data yang terjadi, untuk membuktikan bahwa benar-benar telah terjadi suatu perbuatan hukum atau peristiwa hukum yang menyebabkan terjadinya perubahan tersebut.³ Akta tersebut harus merupakan akta otentik agar memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.⁴

Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat. Dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial, dan lain-lain, kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum dalam berbagai hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional, regional, maupun global. Melalui akta otentik yang menentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa.

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.⁵ Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Selain akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh

¹Boedi Harsono, **Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat**, Mandar Maju, Bandung, 2002, halaman 39

²*Ibid.* hal 474

³*Ibid.* hal 475-476

⁴Da'I Bachtiar, **Kedudukan dan Fungsi Akta Otentik Sebagai Alat Bukti dalam Pandangan Polri**, Renvoi, Jakarta, 2003, halaman 22-23

⁵Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris Pasal 5 ayat 1

peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.

Akta otentik pada hakikatnya memuat kebenaran formal sesuai dengan apa yang diberitahukan para pihak kepada Notaris. Akta otentik merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna. Apa yang dicantumkan dalam akta tersebut harus dipercaya oleh hakim yaitu harus dianggap sebagai sesuatu yang benar, selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan serta akta otentik sudah cukup untuk membuktikan sesuatu peristiwa tanpa penambahan pembuktian dengan alat-alat bukti lain.⁶ Namun, Notaris mempunyai kewajiban untuk memasukkan bahwa apa yang termuat dalam Akta Notaris sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak, yaitu dengan cara membacakannya sehingga menjadi jelas isi Akta Notaris, serta memberikan akses terhadap informasi, termasuk akses terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait bagi para pihak penandatanganan akta. Dengan demikian, para pihak dapat menentukan dengan bebas untuk menyetujui atau tidak menyetujui isi Akta Notaris yang akan ditandatanganinya.

Dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Namun, kehadiran pasal tersebut menimbulkan kontroversi, karena selain Notaris, ada juga pejabat lain yang diberi wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Kewenangan ini

berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang lebih dahulu berlaku daripada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, dengan kewenangan antara lain:

1. Melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud di atas adalah sebagai berikut :
 - a. Jual beli;
 - b. Tukar menukar;
 - c. Hibah;
 - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
 - e. Pembagian hak bersama;
 - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik;
 - g. Pemberian Hak Tanggungan;
 - h. Pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.
2. Seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud di atas mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.

Beberapa ahli mengatakan bahwa dasar hukum PPAT adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pelaksana dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 (UUPA). Peraturan ini merupakan dasar hukum yang kuat bagi kewenangan PPAT. Namun, ada juga yang mengatakan bahwa antara

⁶Sri Wardah dan Bambang Sutyoso, *Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia*, Gama Media, Yogyakarta, 2007, halaman 142

Notaris dan PPAT tidak terjadi sengketa kewenangan dalam bidang pertanahan⁷, karena antara Notaris dengan PPAT memiliki kewenangan sendiri-sendiri. Notaris tidak mengambil kewenangan yang ada pada PPAT dan PPAT pun tidak memberikan kewenangannya kepada Notaris. Sehingga tidak pernah terjadi apa yang dinamakan dengan sengketa kewenangan.

Dalam beberapa literatur, ada yang membahas mengenai kewenangan Notaris dan PPAT dengan menggunakan metode *historical approach*, yang mana lembaga PPAT merupakan kristalisasi dari pejabat yang mengalihkan hak atas tanah dalam hukum adat.⁸ Sehingga PPAT merupakan lembaga yang lahir dari bumi Indonesia sendiri dan bagi Notaris, sejak awal kelahirannya di Indonesia mempunyai wewenang yang terbatas, serta sebelumnya tidak ada aturan yang menyebutkan wewenang Notaris dalam bidang pertanahan.⁹

Untuk dapat menjalankan kewenangan yang ada dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f tersebut, Notaris merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa PPAT **dapat dijabat oleh Notaris**. Sementara, dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, *tidak ada* dipersyaratkan bahwa Notaris harus lulus ujian PPAT dan diangkat menjadi PPAT terlebih dahulu untuk dapat membuat akta pertanahan. Namun, Badan Pertanahan Nasional telah mempersyaratkan bahwa untuk pembuatan sertifikat peralihan hak atas tanah harus dilengkapi dengan akta peralihan hak yang dibuat

oleh PPAT, bukan oleh Notaris. Sehingga sampai dengan saat ini, banyak Notaris yang tidak merangkap sebagai PPAT tidak dapat menjalankan kewenangannya dalam membuat akta otentik dibidang pertanahan. Hal ini menimbulkan pertentangan baik dari para praktisi di bidang pertanahan maupun akademisi sehingga menjadi sesuatu hal yang layak untuk dikaji secara ilmiah. Untuk itu menjadi relevan untuk dikaji tentang eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah selain notaris setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris”.

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, antara lain”

- a. Apakah pengaturan kewenangan antara Camat, Kepala Desa dan BPN sebagai PPAT dengan Notaris sebagai PPAT setelah berlakunya UUJN tidak menimbulkan konflik kewenangan?
- b. Apakah kewenangan Camat dan Kepala Desa sebagai PPAT setelah berlakunya Undang-Undang Jabatan Notaris menjadi tidak mengikat?

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif yaitu penelitian hukum yang meletakkan hukum sebagai sebuah bangunan sistem norma. Sistem norma yang dimaksud adalah mengenai asas-asas, norma, kaidah dari peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan, perjanjian serta doktrin (ajaran).¹⁰

Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah: Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*), yaitu pendekatan dengan menggunakan legislasi dan regulasi dan Pendekatan

⁷Habib Adjie, **Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT)**, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, halaman 83

⁸*Ibid.* Halaman 92

⁹Habib Adjie, **Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris)**, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008, halaman 86

¹⁰Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, **Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris**, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, Halaman 34

Konseptual (*Conceptual Approach*). Pendekatan konseptual dilakukan manakala penelitian tidak beranjak dari aturan hukum yang ada. Sedangkan Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah : **1).** Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan yang mengikat, berupa peraturan-peraturan perundang-undangan seperti Kitab Undang-Undang Hukum Perdata khususnya Buku III, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan, Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dll ; **2).** Bahan hukum sekunder yaitu bahan hukum yang terdiri atas buku atau jurnal hukum yang berisi mengenai prinsip-prinsip dasar (asas hukum), pandangan para ahli hukum dan ensiklopedia hukum;

2. HASIL DAN PEMBAHASAN

Pengaturan Kewenangan Camat dan Kepala Desa sebagai PPAT dan Notaris sebagai PPAT

a. Kewenangan PPAT

Indonesia dikenal sebagai Negara agraris, yakni Negara yang menggantungkan sebagian besar mata pencaharian penduduknya pada bidang pertanian. Sebagai Negara agraris maka keberadaan tanah sangat penting bagi Indonesia. Dalam konsep hukum pertanahan nasional, tanah merupakan bagian dari hak ulayat bangsa Indonesia, disamping hak Negara sebagai badan hukum publik yang mempunyai hak untuk mengatur peruntukan dan hal-hal lain yang berkaitan dengan tanah. Hubungan antara bangsa Indonesia dengan bumi merupakan hubungan yang bersifat abadi. Dari hak

ulayat bangsa Indonesia tersebut kemudian lahir hak menguasai dari Negara atas tanah-tanah yang ada di Indonesia. Hak menguasai dari Negara tersebut kemudian melahirkan kewenangan untuk :

1. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut;
2. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
3. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Secara fisik, tanah mengandung makna suatu objek hukum yang tidak bergerak, sehingga tidak dapat diserahkan begitu saja atau dipindahkan atau dibawa dan tanah tersebut bersifat abadi. Hak atas tanah adalah hak yang memberikan wewenang kepada pihak yang mempunyai tanah untuk menggunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.

Hak-hak atas tanah yang umum dan banyak dimiliki oleh perorangan adalah hak milik, merupakan hak yang bersifat turun-temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah. Pemilikan hak atas tanah tersebut dilakukan dengan memperhatikan fungsi sosial hak atas tanah. Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak dapat terjadi karena suatu perbuatan hukum oleh pemiliknya atau karena peristiwa hukum tertentu.

Peraturan perundang-undangan menentukan bahwa peralihan hak atas tanah harus dilakukan dan dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh pejabat. Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, menyatakan bahwa Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang

dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akte yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut : pejabat). Akte tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Dalam menafsirkan ketentuan tersebut kemudian pemerintah membentuk jabatan baru yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Hal ini tentu menjadi pembahasan yang menarik apabila kita sandingkan kewenangan yang dimiliki oleh PPAT dengan Notaris, serta keautentikan akta yang dibuat, mengingat dalam PPAT juga mengenal istilah PPAT Sementara, yaitu jabatan PPAT yang dijalani oleh pejabat pemerintah, dalam hal ini Camat atau Kepala Desa yang belum tentu paham mengenai pertanahan serta perbuatan-perbuatan hukum yang berkaitan dengan pertanahan.

b. PPAT Sementara dan PPAT Khusus

Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut 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.

Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang **belum cukup terdapat PPAT** atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri **dapat** menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus. PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, yaitu Camat atau Kepala Desa. Sedangkan PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas

PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka **pelaksanaan program** atau tugas Pemerintah tertentu, dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.

c. Tugas Pokok dan Kewenangan PPAT

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan bahwa PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud 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.

Kewenangan PPAT diatur dalam Pasal 3 PP Nomor 37 Tahun 1998 yang menyebutkan 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 sedangkan PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.

Pasal 4 PP Nomor 37 Tahun 1998 juga menyebutkan bahwa :

“ PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya; Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta”.

Mendasarkan pada teori kewenangan, bahwa wewenang yang diberikan kepada PPAT melalui Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah bukanlah wewenang secara atributif, melainkan wewenang secara delegatif yaitu pemindahan/pengalihan wewenang yang ada berdasarkan suatu peraturan perundang-undangan atau aturan hukum.

d. Syarat Menjadi PPAT, PPAT Sementara dan PPAT Khusus

Syarat menjadi PPAT disebutkan dalam Pasal 6 PP Nomor 37 Tahun 1998 adalah :

1. Berkewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap;
5. Sehat jasmani dan rohani;

6. Lulusan program pendidikan spesialis notariat atau program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;

7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Untuk dapat diangkat sebagai PPAT, yang bersangkutan harus lulus ujian PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. Sebelum mengikuti ujian PPAT, yang bersangkutan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT.

Pendidikan dan pelatihan PPAT dimaksudkan untuk mendapatkan calon PPAT yang profesional dan memiliki kemampuan dalam melaksanakan tugas jabatannya. Materi ujian PPAT terdiri dari :

1. Hukum Pertanahan Nasional;
2. Organisasi dan Kelembagaan Pertanahan;
3. Pendaftaran Tanah;
4. Peraturan Jabatan PPAT;
5. Pembuatan Akta PPAT; dan
6. Etika profesi.

Namun, dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Kewajiban mengikuti pendidikan dan pelatihan dikecualikan bagi Camat dan/ atau Kepala Desa yang akan ditunjuk sebagai PPAT Sementara, apabila di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan belum ada PPAT. Tetapi wajib mengikuti pembekalan teknis pertanahan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT.

Dijelaskan dalam Pasal 23 PP Nomor 37 Tahun 1998 bahwa :

“ PPAT dilarang membuat akta, apabila PPAT sendiri, suami atau istrinya, keluarganya sedarah atau semenda, dalam garis lurus tanpa pembatasan derajat dan dalam garis ke samping sampai derajat kedua, menjadi pihak dalam perbuatan hukum yang bersangkutan, baik dengan cara bertindak sendiri maupun melalui kuasa, atau menjadi kuasa dari pihak lain. Di daerah Kecamatan yang hanya terdapat seorang PPAT yaitu PPAT Sementara dan di wilayah desa yang Kepala Desanya ditunjuk sebagai PPAT Sementara, Wakil Camat atau Sekretaris Desa dapat membuat akta untuk keperluan pihak-pihak sebagaimana dimaksud diatas setelah mengucapkan sumpah jabatan PPAT di depan PPAT Sementara yang bersangkutan”.

1Kewenangan Camat dan Kepala Desa sebagai PPAT setelah berlakunya UUJN

2Dengan adanya ketentuan Pasal 15 ayat 2 huruf f Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menentukan bahwa Notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, telah menimbulkan perdebatan yang berkepanjangan dikalangan ahli hukum dan praktisi hukum khususnya di bidang kenotariatan, mengenai kewenangan membuat akta otentik yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini disebabkan karena selain Notaris, ada juga pejabat yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik yang berkaitan dengan pertanahan yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Kewenangan PPAT sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta otentik lahir dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Namun demikian, terhadap akta yang dibuat oleh PPAT patut dipertanyakan otentisitasnya. Karena secara normatif dan teoritis, akta

PPAT tersebut tidak memenuhi syarat yang disebutkan dalam Pasal 1868 KUH Perdata, sehingga timbul perdebatan mengenai otentitas akta PPAT.

3Boedi Harsono, salah seorang pakar Hukum Agraria Indonesia menyatakan bahwa akta PPAT memenuhi syarat sebagai akta otentik yang ditentukan dalam Pasal 1868 BW.¹¹ Kemudian, Abdul Gani Abdullah ketika menjabat sebagai Direktur Jenderal Peraturan Perundang-undangan Departemen Hukum dan HAM, pada tahun 2005 pernah menyatakan bahwa seorang Notaris tidak perlu lagi mengikuti ujian khusus untuk dapat diangkat sebagai PPAT, karena sudah *inheren* dalam diri Notaris, maka pembinaan dan pengangkatan Notaris itu otomatis termasuk pengangkatan sebagai PPAT. Lebih lanjut, beliau mengatakan bahwa UUJN mengesampingkan produk hukum lain dibawah undang-undang yang mengatur soal PPAT yang selama ini eksistensinya bernaung di bawah PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Notaris. Pendapat sebaliknya disampaikan oleh Ketua Umum Asosiasi PPAT Indonesia (ASPPAT), Liliana, yang menyatakan bahwa Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN tidak dapat ditafsirkan semata-mata bahwa Notaris dapat membuat akta yang selama ini dibuat oleh PPAT, karena Pasal tersebut tidak jelas dan perlu penjelasan, meskipun pada penjelasan Undang-undangnya dikatakan “cukup jelas”.¹²

4Kemudian, Habib Adjie, seorang pakar hukum kenotariatan sekaligus praktisi hukum dalam tulisannya mengatakan bahwa ketentuan dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN tidak menambah wewenang Notaris di bidang pertanahan dan bukan pula pengambilalihan wewenang dari PPAT oleh Notaris. Bahwa Notaris mempunyai wewenang di bidang pertanahan sebagaimana diatur dalam UUJN adalah sepanjang bukan wewenang yang sudah

¹¹Budi Harsono, **PPAT Sejarah, Tugas dan Kewenangannya**, Majalah Renvoi, No. 8.44.IV, edisi 3 Januari 2007

¹²<http://www.hukumonline>, fokus, Undang-undang Jabatan Notaris : Satu Undang-Undang Seribu Lubang, 21 Maret 2005

ada pada PPAT. Oleh karena itu, tidak ada sengketa kewenangan antara notaris dan PPAT dalam membuat akta pertanahan.¹³ Pada bagian lain, Habib Adjie mengatakan bahwa kewenangan notaris untuk membuat akta-akta mengenai pertanahan sebagaimana disebutkan dalam Pasal 15 ayat 2 huruf f adalah merupakan kewenangan khusus karena mengenai perbuatan hukum tertentu. Pada *footnote* tulisan tersebut, Habib Adjie mengatakan bahwa kewenangan Notaris untuk membuat akta pertanahan adalah selama dan sepanjang bukan merupakan akta pertanahan yang selama ini telah menjadi kewenangan PPAT.¹⁴

Kemudian, dalam tulisannya yang lain, Habib Adjie menyimpulkan bahwa akta PPAT bukan sebagai akta otentik, tapi hanya perjanjian biasa setingkat dengan akta dibawah tangan, dari segi fungsi hanya mempunyai pembuktian dengan kualifikasi sebagai surat di bawah tangan, yang penilaian pembuktiannya (jika bermasalah) diserahkan kepada hakim, jika hal tersebut diperiksa atau menjadi objek gugatan di pengadilan negeri. Dan ternyata secara kelembagaan, dalam hal ini PPAT dan akta PPAT belum mempunyai kedudukan hukum yang kuat, oleh karena itu, jika memang lembaga PPAT masih tetap dipertahankan sebagai bagian dari sistem hukum nasional, (artinya kewenangan PPAT tidak akan diambil alih oleh Notaris berdasarkan Pasal 15 ayat 2 huruf f UUJN), maka untuk segera dibuat Undang-undang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.¹⁵

Inkonsistensi pendapat yang disampaikan oleh Habib Adjie tersebut tidak lebih dari sekedar keluhan yang disampaikan oleh seorang praktisi kenotariatan yang merangkap jabatan

sebagai PPAT, karena tidak dapat menjalankan kewenangan Notaris untuk membuat akta-akta pertanahan sebagaimana amanat UUJN.

Tidak semua akta dapat disebut sebagai akta autentik. Sebuah akta disebut akta autentik jika memenuhi syarat berikut ini.

1. Bentuk akta tersebut sesuai dengan yang ditentukan undang-undang. Sebuah akta autentik sudah memiliki bentuk pola sendiri. Jadi, seseorang yang ingin membuat akta autentik di hadapan notaris tidak dapat membuat dengan format sembarangan;
2. Akta autentik dibuat dihadapan pejabat umum yang diangkat Negara. Notaris adalah salah satu pejabat umum yang mempunyai wewenang untuk membuat akta autentik;
3. Akta autentik dibuat oleh pejabat yang berwenang atau notaris yang berhak. Seorang notaris yang sedang cuti atau sedang bermasalah tidak berwenang untuk membuat akta autentik. Seorang notaris yang sedang dibekukan izinnya atau yang belum memiliki izin, tidak dapat membuat sebuah akta autentik.¹⁶

Untuk menentukan apakah suatu akta yang dibuat oleh pejabat itu merupakan akta otentik atau tidak, harus memenuhi syarat dalam Pasal 1868 KUH Perdata yang menyatakan bahwa :

" Eene authentieke acte is de zoodanige welke in den wettelijke vorm is verleden, door of ten overstaan van openbare ambtenaren die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulks is geschied"

"Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang, oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu

¹³Habib Adjie, **Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT)**, *Op. Cit.*. Halaman 83-85

¹⁴Habib Adjie, **Hukum Notaris Indonesia : Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris**, *Op. Cit.* hal 82

¹⁵Habib Adjie, **Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT)**, *Op. Cit.* Hal 274-275

¹⁶Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, **Ke Notaris**, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009, halaman 83

di tempat akta itu dibuat”.

Dengan demikian, ada 3 (tiga) syarat yang harus dipenuhi agar akta dikategorikan sebagai akta otentik, yaitu :

1. akta itu dibuat oleh (*door*) atau dihadapan (*ten overstan*) seorang pejabat umum;
2. akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh Undang-Undang (*wet*);
3. pejabat umum oleh atau dihadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Maka, untuk mengetahui apakah akta yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah suatu akta yang otentik atau tidak ukurannya adalah mengacu pada ketentuan pasal Pasal 1868 KUH Perdata yang secara umum mengandung unsur-unsur sebagai berikut:

a. Pejabat Umum

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia,¹⁷ pejabat adalah pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan. Sedangkan Jabatan adalah pekerjaan (tugas) dalam pemerintahan atau organisasi. Istilah Pejabat Umum¹⁸ merupakan terjemah dari istilah *Openbare Ambtenaren* yang terdapat dalam Pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek* (BW) dan Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris (PjN).

Pasal 1868 KUH Perdata yang menyatakan bahwa :

“ Eene authentieke acte is de zoodanige welke in den wettelijke vorm is verleden, door of ten overstaan van **openbare ambtenaren** die daartoe bevoegd zijn ter plaatse alwaar zulks is geschied”

“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang, oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat”.

Peraturan Jabatan Notaris adalah sebuah peraturan warisan dari Belanda yang berlaku selama 144 tahun di Indonesia sesuai dengan azas konkordansi yang dianut. Peraturan tersebut diatur dalam Staatsblad 1860 Nomor 3 tentang Peraturan Jabatan Notaris Di Indonesia (*Reglement op het Notaris-ambt in Indonesia*). Begitu juga dengan *Burgerlijk Wetboek* (BW) atau yang dikenal dengan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Pasal 1 PjN menyatakan bahwa :¹⁹

“ De notarissen zijn **openbare ambtenaren**, uitsluitend bevoegd om authentieke akten op te maken wegens alle handelingen, overeenkomsten en beschikkingen, waarvan eene algemeene verordening gebeidt of de belanghebbenden verlangen, dat bij authentiek geschrift blijken zal, daarvan de dagtekening te verzekeren, de akten in bewaring te houden en daarvan grossen, afschriften en uittreksels uit te geven; alles voorzover het opmaken dier akten door ene algemene verordening niet ook aan andere ambtenaren of personen opgedragen of voorbehouden is ”

Notaris adalah pejabat umum satu-satunya (*uitsluitend*) yang berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum (*algemene verordening*) tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Porthier dalam bukunya yang berjudul *Traite des Obligations* (Perjanjian yang Mengikat) mengatakan bahwa akta-akta

¹⁷Badudu-Zain, **Kamus Umum Bahasa Indonesia**, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994, halaman 543

¹⁸Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia dalam Putusannya Nomor 009-014/PUU-III/2005, tanggal 13 September 2005 memberikan istilah Pejabat Umum sebagai *Public Official*

¹⁹Peraturan Jabatan Notaris (Staatsblad 1860 Nomor 3) Pasal 1

otentik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1317 *Code Civil* Perancis dan Pasal 1 UU Ventose 25 an XI ialah akta-akta yang satu-satunya (*uitsluitend*) dibuat oleh notaris. *Code Civil* Perancis merupakan kodifikasi hukum perdata yang berdasarkan azas konkordansi juga diberlakukan di Belanda (menjadi *Burgerlijk Wetboek*) dan berdasarkan azas konkordansi itu pula, diberlakukan di Indonesia yang berlaku hingga sekarang.²⁰

Pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek* atau KUH Perdata Indonesia isinya sama dengan Pasal 1317 *Code Civil* Perancis yang mengatur mengenai akta otentik dan pejabat satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 UU Ventose 25 an XI (yang isinya sama dengan Pasal 1 de notariswet Belanda dan Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris Indonesia) adalah Notaris. Sehingga notaris berwenang membuat akta otentik sepanjang oleh peraturan umum tidak dikecualikan atau diberikan kepada pejabat lain. Pengecualian pejabat lain tersebut adalah juru sita pengadilan, pejabat kantor catatan sipil dan pejabat syahbandar.

Dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia khususnya yang mengatur mengenai PPAT, terdapat inkonsistensi penggunaan istilah pejabat dengan pejabat. Dalam PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (telah dicabut), menggunakan istilah Penjabat,²¹ sedangkan dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 15 Tahun 1961 tentang Pembebanan dan Pendaftaran Hypotheek serta Credietverband yang merupakan turunan dari Peraturan Pemerintah tersebut menggunakan istilah pejabat.

Kemudian dalam Undang-Undang

Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun dan Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan menggunakan istilah pejabat. Perubahan istilah dari Penjabat yang berarti pemegang jabatan orang lain untuk sementara menjadi istilah pejabat yang berarti pegawai pemerintah yang memegang jabatan, menjadikan peraturan tersebut multi tafsir, sehingga menyebabkan terjadinya perdebatan dikalangan akademisi maupun praktisi saat ini. Inkonsistensi ini terus berlanjut sampai dengan dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah serta dikuatkannya istilah Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Padahal, dalam Pasal 1866 KUH Perdata dengan jelas menyatakan syarat bahwa akta otentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya. Tidak ada satu kata pun yang menyebutkan istilah penjabat atau penjabat umum, melainkan pejabat umum.

Sebagai penjabat, maka kedudukan PPAT tidak lebih dari seorang yang memegang jabatan, dan PPAT bukan sebagai pejabat yang mandiri. Artinya sebagai penjabat, maka PPAT hanya sebagai seorang yang diperbantukan dalam menjalankan tugas Menteri Agraria yang merupakan pejabat utama dalam pembuatan akta. Jadi, tugas pokok PPAT menurut PP Nomor 10 Tahun 1961 (telah dicabut) adalah membantu Menteri Agraria untuk membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah.²² Karena statusnya hanya

²⁰Dikutip dari Muhammad Adam, **Ilmu Pengetahuan Notariat**, Sinar Baru, Bandung, 1985, halaman 252

²¹Lihat pengertian Penjabat

²²J. Kartini Soedjendro, **Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik**, Kanisius, Yogyakarta, 2001, halaman 85

sekedar pembantu (dengan istilah "penjabat") maka pengaturan mengenai keberadaan PPAT cukup dituangkan dalam Peraturan Menteri (Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961).

Oleh karena itu, penulis berpendapat bahwa PPAT bukan sebagai pejabat umum, melainkan hanya "penjabat" yang tidak lain sebagai pembantu Menteri Agraria (Pejabat Utama) dalam membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah, serta produk hasil dari PPAT tidak masuk dalam kategori keputusan pejabat, karena sifatnya tidak individual dan final, karena muaranya adalah Kantor Pertanahan Nasional. Sehingga, pertanggungjawaban hukum terletak pada Badan Pertanahan Nasional, karena produk hukum akhir berupa penerbitan sertifikat merupakan kewenangan BPN. Hal ini tentu tidak memberikan kepastian hukum bagi masyarakat terhadap perbuatan hukum yang telah diakomodir oleh PPAT dalam sebuah akta. Terlebih lagi ketika terhadap suatu perjanjian dengan objek yang sama terdapat sertifikat ganda, karena pembuatannya melalui 2 (dua) pejabat yang berbeda yaitu Notaris yang merangkap sebagai PPAT dan PPAT Sementara yaitu Camat atau Kepala Desa. Kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu. Masyarakat mengharapkan adanya kepastian hukum, karena dengan adanya kepastian hukum masyarakat akan lebih tertib.

Sejalan dengan hal tersebut, penulis sependapat dengan apa yang dinyatakan oleh seorang pakar kenotariatan yang menyatakan bahwa :²³

"Dalam Pasal 1866 KUH Perdata, hanya menerangkan apa yang dinamakan autentik, akan tetapi tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan pejabat umum, juga tidak menjelaskan tempat dimana ia berwenang sedemikian, sampai dimana batas-batas wewenangnya dan bagaimana bentuk menurut hukum yang dimaksud, sehingga pembuat undang-undang masih harus membuat peraturan perundang-undangan untuk mengatur hal-hal tersebut. Satu dan lain diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (PjN) sehingga dengan demikian dapat dikatakan bahwa PjN merupakan peraturan pelaksanaan dari Pasal 1866 KUH Perdata. Notarislah yang dimaksud dengan pejabat umum itu"

Serta pendapat yang dikemukakan oleh Herlien²⁴ bahwa pejabat umum yang berwenang menjalankan kekuasaan Negara di bidang hukum perdata adalah notaris yang dalam menjalankan tugasnya didasarkan pada penunjukan yang dilakukan oleh (kepala) Negara menurut Undang-Undang. Sehingga, tepatlah dikatakan bahwa Notaris adalah satu-satunya pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta otentik sepanjang kewenangan tersebut tidak juga diberikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditentukan berdasarkan Undang-Undang.

Bentuk Akta (PPAT)

Syarat akta otentik yang terdapat dalam Pasal 1868 KUH Perdata (Burgerlijk Wetboek) adalah akta otentik dibuat dalam bentuk yang ditetapkan oleh Undang-Undang. Dalam sub pembahasan sebelumnya, penulis telah memaparkan munculnya jabatan pejabat pembuat akta tanah. Secara historis peraturan perundang-undangan yang menyebutkan istilah pejabat pembuat akta tanah dengan sebutan "penjabat" sesuai dengan PP No.

²³G.H.S. Lumban Tobing, **Peraturan Jabatan Notaris**, Erlangga, Jakarta, 1980, halaman 30

²⁴Herlien, **Akta Otentik dan Notaris pada Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Romawi**, Artikel Dalam : Wila Chandrawila Supriadi (Editor), **Kumpulan Karangan Alumni FH UNPAR (Percikan Gagasan Tentang Hukum ke-III, Mandar Maju, Bandung, 1998 hal 102**

10 Tahun 1961 yang kemudian dilaksanakan dengan Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penunjukan pejabat yang dimaksudkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang pendaftaran tanah serta hak dan kewajibannya dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penunjukan pejabat yang dimaksudkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah Serta Hak Dan Kewajibannya

Dalam Pasal 1 angka 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 disebutkan bahwa untuk setiap Kecamatan atau daerah yang disamakan dengan itu (selanjutnya dalam Peraturan ini disebut : Kecamatan), diangkat seorang pejabat yang bertugas membuat akte perjanjian yang dimaksudkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya dalam Peraturan ini disebut: pejabat). Peraturan ini menyebutkan istilah pejabat terhadap orang yang diangkat oleh Menteri Agraria atas usulan Kepala Jawatan Pendaftaran Tanah untuk membuat akte perjanjian.

Menurut penulis, istilah pejabat yang digunakan dalam peraturan ini adalah untuk mempermudah penyebutan (sama seperti ketentuan umum dalam sebuah undang-undang), sehingga tidak mengulangi kata yang sama terhadap orang yang diangkat untuk membuat akta. Namun secara struktural, pejabat tersebut merupakan "penjabat" (pemegang jabatan orang lain untuk sementara, dalam hal ini pembantu Menteri Agraria sebagai Pejabat Utama dalam membuat akta-akta pemindahan hak, pemberian hak baru, penggadaian tanah, dan pemberian hak tanggungan atas tanah).

Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta

Peraturan ini dikeluarkan oleh Menteri Agraria guna menetapkan bentuk-bentuk akta yang harus dibuat oleh seorang pejabat pembuat akta tanah sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa akta-akta yang dimaksudkan dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah No. 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran-Negara tahun 1961 No. 28) harus dibuat oleh pejabat pembuat akta tanah dengan mempergunakan formulir-formulir (daftar-isian) yang contoh- contohnya terlampir pada Peraturan ini. Hal ini berarti, akta-akta yang dibuat harus berdasarkan formulir yang dicetak oleh jawatan pendaftaran tanah yang kemudian akan diisi, tidak atas inisiatif pejabat itu sendiri dan karena statusnya hanya sekedar pembantu (dengan istilah "penjabat") maka pengaturan mengenai keberadaan PPAT cukup dituangkan dalam Peraturan Menteri.

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

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur mengenai jabatan pejabat pembuat akta tanah, dimana Pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut 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.

Selain PPAT, ada juga diatur mengenai PPAT Sementara dan PPAT Khusus. PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan

membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT yaitu Camat atau Kepala Desa. Sedangkan PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas Pemerintah tertentu yaitu Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.

Dijelaskan dalam Pasal 23 bahwa PPAT dilarang membuat akta, apabila PPAT sendiri, suami atau istrinya, keluarganya sedarah atau semenda, dalam garis lurus tanpa pembatasan derajat dan dalam garis ke samping sampai derajat kedua, menjadi pihak dalam perbuatan hukum yang bersangkutan, baik dengan cara bertindak sendiri maupun melalui kuasa, atau menjadi kuasa dari pihak lain. Di daerah Kecamatan yang hanya terdapat seorang PPAT yaitu PPAT Sementara dan di wilayah desa yang Kepala Desanya ditunjuk sebagai PPAT Sementara, Wakil Camat atau Sekretaris Desa dapat membuat akta untuk keperluan pihak-pihak sebagaimana dimaksud diatas setelah mengucapkan sumpah jabatan PPAT di depan PPAT Sementara yang bersangkutan. Hal ini tentu menjadi pertanyaan mengenai keautentikan akta yang dibuat. Pemahaman PPAT yang ditunjuk berdasarkan jabatannya sebagai pejabat pemerintah terhadap jenis dan bentuk akta PPAT serta substansi akta akan diragukan serta pertanggungjawaban PPAT Sementara tersebut terhadap akta yang dibuat didepan pengadilan saat diajukan sebagai alat bukti apabila terjadi sengketa dikemudian hari.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan bahwa Blanko akta PPAT dibuat dan diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan hanya boleh dibeli oleh PPAT, PPAT Pengganti, PPAT Sementara atau PPAT Khusus. Akta PPAT dibuat dengan mengisi blanko akta yang tersedia secara lengkap sesuai petunjuk pengisiannya.

Secara normatif, tugas pokok dan wewenang PPAT bukan membuat, tapi mengisi blanko akta yang dibeli dari BPN secara lengkap sesuai petunjuk pengisiannya berdasarkan data yang lengkap. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, membuat berarti menciptakan, melakukan, mengerjakan. Dengan kata lain, PPAT menciptakan, melakukan, mengerjakan sendiri akta otentik yang menjadi kewenangannya.

Hal ini akan menjadi *contradiction in terminis* apabila menghubungkan antara arti/ makna kata "membuat", dengan keharusan mengisi blanko yang dibeli dari BPN. Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia, blanko/ formulir adalah lembar isian atau surat isian. Penulis berpendapat bahwa formulir adalah lembaran yang harus diisi oleh yang bersangkutan sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sudah disediakan oleh pihak lain. Tujuan digunakannya blanko dalam membuat akta adalah untuk memudahkan PPAT khususnya PPAT Sementara yaitu Camat dan Kepala Desa yang wilayahnya belum terdapat PPAT, mengingat pentingnya pelayanan kepada masyarakat dalam hal ini memberikan kepastian hukum atas

perbuatan hukum yang telah dilakukan. Ditegaskan dalam Pasal 96 ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3/1997 tentang Ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, blangko Akta PPAT hanya berfungsi sebagai syarat Konstitutif pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah artinya akta-akta PPAT tanpa menggunakan blangko akta yang disediakan BPN atau instansi lain yang ditunjuk, tidak dapat dijadikan dasar pendaftarannya di Kantor Pertanahan setempat.

Pengaturan penggunaan blangko Akta PPAT ini dilatarbelakangi karena pada waktu itu sebagian besar PPAT dijabat oleh Camat karena jabatannya *ex officio* menjalankan sementara jabatan PPAT. Mengingat Camat banyak tidak berlatar belakang Sarjana Hukum maka untuk memudahkan pelaksanaan jabatannya itu dibuatkan blangko akta dan buku petunjuk Pengisian Blangko akta.

Apabila terdapat kelangkaan blanko akta PPAT, maka PPAT dapat tetap membuat akta menerbitkan fotocopy akta yang disahkan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi, dengan memberikan keterangan pada halaman pertama akta sebelah kiri atas ditulis "Disahkan penggunaannya" dan ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi atau pejabat yang ditunjuk serta dibubuhi paraf dan cap dinas pada setiap halaman. Fotocopy blanko akta dimaksud haruslah berdasarkan suatu blanko akta dengan nomor porporasi tertentu yang dimiliki oleh Kepala Kantor Wilayah BPN Provinsi dan asli blankonya merupakan asli dari setiap fotocopy blanko yang diserahkan kepada PPAT. Penggunaan blanko akta fotocopy dimaksud angka 1 di atas hanya dalam keadaan tertentu, apabila terjadi kelangkaan blanko akta, setelah terlebih dahulu mengadakan pengecekan ke Kantor Pos setempat.

Dengan membandingkan kedua hal tersebut, maka terdapat perbedaan yang sangat signifikan dimana kewenangan PPAT untuk membuat akta otentik berarti menciptakan, melakukan, mengerjakan sendiri akta PPAT, bukan mengisi blanko atau formulir. Sehingga, menjadi pertanyaan mengenai kemandirian organisasi/lembaga PPAT di Indonesia dalam melaksanakan tugas pokok dan kewenangannya.

Berdasarkan uraian di atas, maka keberadaan PPAT Sementara dan PPAT khusus secara historis dimaksudkan untuk efektifnya pelayanan Pembuatan Akta dalam rangka Peralihan Hak atas tanah pada beberapa wilayah yang merupakan tugas pokok Badan Pertanahan Nasional yang jumlah PPATnya masih terbatas, sehingga kewenangan yang dimiliki oleh PPAT sementara dan PPAT khusus adalah bersifat **delegatif**. Menyadari akan kapasitas Camat dan kepala desa yang terbatas (tidak melalui pendidikan khusus) sebagai PPAT yang membantu tugas pokok Badan Pertanahan Nasional, maka blanko akta PPAT yang akan ditanda tangani oleh PPAT Sementara dan PPAT Khusus telah disiapkan oleh BPN yang formatnya telah ditentukan melalui Peraturan Menteri. Atas dasar argumentasi tersebut, maka eksistensi PPAT sementara dan PPAT khusus tetap diakui sepanjang belum ada aturan menyatakan mencabut berbagai peraturan yang terkait dengan PPAT. Bahwa berdasarkan UUJN, maka kedudukan notaris sebagai PPAT **tidak wajib** melalui pelatihan, karena untuk menjadi seorang notaris disamping harus berlatarbelakang Sarjana Hukum, juga adalah ditempuh melalui jenjang pendidikan Kenotaritan selama kurang lenih 3 tahun, berbeda halnya dengan Camat atau Kepala Desa sebagai PPAT adalah sesuatu yang rasional jika sebelum diangkat sebagai PPAT diwajibkan untuk mengikuti pelatihan tertentu. Disamping itu

kewenangan notaris sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta yang berakaitan dengan pertanahan adalah bersifat **atributif** yaitu melalui Undang-Undang Jabatan Notaris Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

3. SIMPULAN

Bahwa secara yuridis normatif kewenangan Camat (PPAT sementara) dan Kepala Desa (PPAT Khusus) sebagai PPAT adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pelaksana dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 (UUPA). Sedangkan Kewenangan Notaris sebagai PPAT diatur dalam Undang-undang Nomor 2 tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Oleh karena itu adanya pengaturan kewenangan camat dan kepala desa sebagai PPAT setelah berlakunya UUJN tidak menimbulkan konflik kepentingan, karena dasar kewenangan dan syarat-syarat yang harus dipenuhi untuk menjadi PPAT tertentu memiliki syarat-syarat yang berbeda.

Bahwa dengan lahirnya Undang-undang Jabatan Notaris tidak menyebabkan berakhirnya kewenangan Camat dan Kepala Desa sebagai PPAT, karena dasar kewenangan yang dimiliki oleh Camat dan Kepala desa sebagai PPAT adalah bersifat **delegatif** (membantu tugas-tugas Badan Pertanahan Nasional) yang bersifat **kasuistis**, tergantung pada situasi dan kondisi dimana akta PPAT itu dibuat. Sementara kewenangan yang dimiliki oleh Notaris sebagai PPAT adalah bersifat **atributif** (berdasarkan UU Nomor 2 tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris).

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis mengucapkan terimakasih kepada

Mitra Bestari atas masukan-masukan yang telah diberikan untuk perbaikan substansi artikel saya ini.

DAFTAR PUSTAKA

- Boedi Harsono, Reformasi Hukum Tanah Yang Berpihak Kepada Rakyat, Mandar Maju, Bandung, 2002.
- Budi Harsono, PPAT Sejarah, Tugas dan Kewenangannya, Majalah Renvoi, No. 8.44.IV, edisi 3 Januari 2007
- Badudu-Zain, Kamus Umum Bahasa Indonesia, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 1994,
- Da'I Bachtiar, Kedudukan dan Fungsi Akta Otentik Sebagai Alat Bukti dalam Pandangan Polri, Renvoi, Jakarta, 2003.
- J. Kartini Soedjendro, Perjanjian Peralihan Hak atas Tanah yang Berpotensi Konflik, Kanisius, Yogyakarta, 2001,
- G.H.S. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1980,
- Herlien, Akta Otentik dan Notaris pada Sistem Hukum Anglo Saxon dan Sistem Hukum Romawi, Artikel Dalam : Wila Chandrawila Supriadi (Editor), Kumpulan Karangan Alumni FH UNPAR (Percikan Gagasan Tentang Hukum ke-III, Mandar Maju, Bandung, 1998.
- Habib Adjie, Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT), PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
-, Hukum Notaris Indonesia (Tafsir Tematik Terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris), PT. Refika Aditama, Bandung, 2008.
-, Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT),
-, Hukum Notaris Indonesia : Tafsir Tematik terhadap UU No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris,
-, Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan tentang Notaris dan PPAT),
- Ira Koesoemawati dan Yunirman Rijan, Ke Notaris, Raih Asa Sukses, Jakarta, 2009,
- Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010,
- Muhammad Adam, Ilmu Pengetahuan Notariat, Sinar Baru, Bandung, 1985,

Sri Wardah dan Bambang Sutiyoso, Hukum Acara Perdata dan Perkembangannya di Indonesia, Gama Media, Yogyakarta, 2007.