

ANALISIS YURIDIS TERKAIT DIKOTOMI PEJABAT PEMBUAT AKTA AUTENTIK DALAM BIDANG PERTANAHAN DI INDONESIA (Studi Teoritik Berdasarkan Asas Kepastian dan Kemanfaatan)

Oleh:

Lale Fatimi Arbain¹⁾, Salim HS²⁾, Djumardin³⁾

^{1,2,3}Magister Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Mataram

²Email: salim@unram.ac.id

³Email: drdjumardin@gmail.com

Abstrak

Penelitian ini dilakukan untuk menganalisis politik apa yang melatarbelakangi adanya dikotomi pejabat pembuat akta dalam bidang pertanahan di Indonesia, bagaimanakah pengaturan kewenangan notaris dan PPAT di Indonesia serta bagaimanakah dampak adanya dikotomi pejabat pembuat akta dalam bidang pertanahan terhadap pendaftaran hak atas tanah. Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum normatif. Pendekatan yang digunakan antara lain Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*). Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*). Pendekatan Kasus (*Casse Approach*). Pendekatan Analisis (*Analytical Approach*). Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik deskripsi. Hasil dari penelitian ini adalah politik apa yang melatarbelakangi adanya dikotomi pejabat pembuat akta dalam bidang pertanahan di Indonesia adalah karena tanah adalah salah satu aset yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi serta sangat vital bagi kehidupan manusia, karena nilainya tersebut maka banyak pihak ingin mengambil keuntungan dengan adanya transaksi dalam bidang pertanahan, hal itulah yang dilakukan oleh BPN dengan membuat instrument hukum yang melegalkan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk mengesahkan akta dalam bidang pertanahan. Dasar pengaturan kewenangan notaris adalah Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris, Sedangkan dasar kewenangan PPAT adalah PP No. 10 Tahun 1961 jo PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 37 Tahun 1998 jo PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dampak adanya dikotomi pejabat pembuat akta dalam bidang pertanahan terhadap pendaftaran hak atas tanah adalah sering terjadi benturan kewenangan di lapangan antara notaris dan PPAT.

Kata Kunci : Dikotomi, PPAT, Autentik

1. PENDAHULUAN

Pembuatan akta otentik di bidang pertanahan di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh seorang notaris. Hal ini dikarenakan masih ada profesi lain di Indonesia yang berhak untuk membuat akta otentik di bidang pertanahan. Adapun pemberian kewenangan untuk membuat akta otentik tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembuatan akta otentik yang dibuat selain oleh notaris dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (1) pada kalimat bagian akhirnya mengatakan "... semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang".

Pasal 15 ayat (1) ini bermaksud untuk mengatakan bahwa tidak semua akta otentik itu dibuat oleh notaris. Adapun pejabat lain selain notaris yang dapat membuat akta otentik antara lain Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Urusan Agama, dan Duta Besar. Kewenangan untuk membuat akta otentik telah disebutkan dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN. Pasal 15 ayat (2) UUJN menjabarkan berbagai akta otentik yang dapat dibuat oleh seorang notaris. Adapun kewenangan tersebut antara lain:

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian tanggal surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- b. Membukukan surat-surat di bawah tangan dengan mendaftar dalam buku khusus;
- c. Membuat kopi dari asli surat-surat di bawah tangan berupa salinan yang memuat uraian sebagaimana ditulis dan digambarkan dalam surat yang bersangkutan; melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan fotokopi dengan surat aslinya;
- e. Memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. Membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. Membuat akta risalah lelang.

Kewenangan yang diberikan kepada seorang notaris telah jelas disebutkan dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN. Akan tetapi dari beberapa kewenangan yang diberikan kepada notaris tersebut diatas, ada kewenangan yang pada saat sekarang ini menjadi suatu permasalahan dikalangan notaris dan juga PPAT. Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, mengatakan bahwa notaris berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, sementara pejabat lain

yang memiliki kewenangan yang sama yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). PPAT pada saat sekarang ini diberikan mandat oleh peraturan perundangundnagan yang ada untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Ketentuan mengenai jabatan PPAT pada saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah dirubah dengan PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dikeluarkannya peraturan pemerintah ini berdasarkan amanat dari UUPA yang mengamanatkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Amanat UUPA dalam melaksanakan pendaftaran tanah ini kemudian diimplementasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan diundangkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini menetapkan bahwa PPAT diberikan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 mengatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 telah memberikan kewenangan kepada PPAT untuk membuat akta otentik. Kewenangan yang diberikan oleh Pemerintah kepada PPAT dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tersebut yaitu untuk membuat akta yang berhubungan dengan tanah.

Kebijakan yang diatur didalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN ini tidak dapat berjalan dengan baik, hal ini dikarenakan adanya benturan yang terjadi antara kewenangan yang dimiliki oleh Notaris dan kewenangan yang dimiliki oleh PPAT. Kehadiran Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menimbulkan silang pendapat yang sampai sekarang ini belum terselesaikan. Ada tiga penafsiran dari pasal tersebut, yaitu: *Pertama*, Notaris telah mengambil semua wewenang PPAT menjadi wewenang notaris atau telah menambah wewenang notaries; *Kedua*, Bidang pertanahan telah kembali menjadi wewenang notaries; *Ketiga*, Tetap tidak ada pengambilalihan dari PPAT atau pengambilan wewenang kepada notaris, baik PPAT maupun notaris telah mempunyai wewenang sendiri-sendiri. Penafsiran-penafsiran ini terkadang menimbulkan konflik tersendiri antara PPAT dengan Notaris, hal ini masuk dalam katagori norma yang kabur dan menimbulkan ketidakpastian bagi para pejabat pembuat otentik khususnya notaries dan PPAT. Selain itu hal ini juga bertentangan dengan salah satu tujuan dari hukum yaitu memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, sebab dengan adanya dualism pembuat akta di bidang pertanahan maka notaries diharuskan untuk memiliki sertifikat izin sebagai PPAT agar bisa mengesahkan akta otentik di bidang

pertanahan dan hal ini justeru merugikan para notaries karena mereka harus mengeluarkan biaya, tenaga dan pikiran dalam jumlah yang tidak sedikit. Selain itu, terjadinya dikotomi pejabat yang membuat akta di bidang pertanahan ini jelas bertentangan dengan asas legalitas dimana dalam salah satu poinnya menyebutkan bahwa tidak boleh mengurangi suatu kewenangan yang sudah diberikan kepada lembaga tertentu karena hal ini mengurangi kepastian hukum.

Sesuai dengan asas legalitas bahwa sesuatu kewenangan yang diatur dalam hukum harus didalilkan secara jelas untuk menghindari keraguan norma yang diatur. Demikian halnya kewenangan yang dimiliki oleh notaris harus didalilkan di dalam norma yang terkandung dalam UU Jabatan Notaris. Pasal 15 ayat (1) yang menyebutkan “sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain...dst” menimbulkan ketidakpastian kewenangan notaris karena tidak disebutkan secara eksplisit konkrit. Agar tidak menimbulkan perbedaan pendapat tentang apa saja kewenangan notaris seharusnya undang-undang menyebutkannya secara jelas sehingga tidak menimbulkan multi penafsiran.

Selain itu pasal 15 ini berpotensi akan menggerogoti atau menghilangkan kewenangan notaries, sebab jika frase “sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain” ini tetap dipertahankan, maka akan berpotensi untuk lahirnya pejabat-pejabat di instansi lain yang memiliki kewenangan untuk mengesahkan akta dalam lingkup internal instansi masing-masing seperti contoh BPN membuat PPAT, maka tidak menutup kemungkinan perbankan akan membuat pejabat khusus yang mengesahkan akta di bidang perbankan sehingga hal ini menyebabkan akan hilangnya kewenangan notaris

Kalau dikaji secara analitis, maka dapat diketahui bahwa dasar hokum kewenangan notaries dalam mengesahkan akta di bidang pertanahan adalah berbentuk undang-undang sementara dasar hokum PPAT dalam mengesahkan akta di bidang pertanahan adalah amanat dari peraturan pemerintah dalam hal ini adalah PP no. 37 Tahun 1998 Jo. PP. No. 24 Tahun 2016 tentang pejabat pembuat akta tanah, maka secara hirarki peraturan perundang-undangan kedudukan undang-undang jauh lebih tinggi daripada peraturan pemerintah.

2. METODE PENELITIAN

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian hukum Normatif. Penelitian hukum normatif adalah suatu penelitian yang mengkaji norma atau aturan perundang-undangan, konsep hukum terkait judul penelitian. Sedangkan menurut Amirudin, yang dimaksud dengan penelitian normatif-empiris adalah penelitian hukum yang dilakukan dengan meneliti bahan-bahan pustaka atau

data sekunder dan kemudian dilanjutkan dengan data primer atau data lapangan. Dalam penelitian ini pendekatan yang digunakan antara lain adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*Statute Approach*), Pendekatan Konsep (*Conceptual Approach*), Pendekatan Kasus (*Casse Approach*) dan Pendekatan Analisis (*Analytical Approach*) Pendekatan analisis dilakukan dengan menganalisa dasar hukum terkait dengan judul yang diteliti. Ada beberapa teknik pengumpulan bahan hukum yang digunakan yaitu teknik studi dokumen yaitu merupakan teknik awal yang digunakan dalam setiap penelitian, baik penelitian ilmu hukum dengan aspek empiris maupun penelitian ilmu hukum dengan aspek normatif, karena meskipun aspeknya berbeda namun keduanya adalah penelitian ilmu hukum yang selalu bertolak dari premis normative. Studi dokumen dilakukan dengan cara mengumpulkan, mengidentifikasi dan menganalisis keseluruhan bahan hukum yang relevan dengan permasalahan yang diteliti. Teknik Pengolahan bahan hukum dengan cara mengadakan sistematisasi terhadap bahan-bahan hukum guna memudahkan peneliti melakukan analisis. Dengan cara melakukan seleksi data/bahan hukum yang kemudian dilakukan klasifikasi menurut penggolongan bahan hukum kemudian menyusun secara sistematis dan logis guna mendapatkan gambaran secara umum dari hasil penelitian. Penelitian ilmu hukum normatif akan dipergunakan teknik analisis deksriptif kualitatif. Dalam model analisis ini, maka keseluruhan bahan hukum yang terkumpul baik dari bahan hukum primer maupun bahan hukum skunder akan diolah dan dianalisis dengan cara menyusun bahan hukum secara sistematis, digolongkan dalam pola dan tema, dikategorisasikan dan diklasifikasikan, dihubungkan antara satu bahan hukum dengan bahan hukum yang lain dilakukan interpretasi untuk memahami makna bahan hukum dalam situasi sosial, dan kemudian dilakukan penafsiran dari perspektif peneliti setelah memahami keseluruhan kualitas bahan hukum. Proses analisis tersebut dilakukan secara terus menerus sejak pencarian bahan hukum di lapangan dan berlanjut terus hingga pada tahap analisis. Setelah di lakukan analisis secara kualitatif kemudian bahan hukum akan disajikan secara deksriptif kualitatif dan sistematis. Analisis bahan hukum dilakukan dengan teknik deskripsi yaitu penggunaan uraian apa adanya terhadap suatu situasi dan kondisi tertentu, teknik interpretasi yaitu penggunaan penafsiran dalam ilmu hukum dalam hal ini penafsiran berdasarkan peraturan, teknik evaluasi yaitu penilaian secara konprehensif terhadap rumusan norma yang diteliti, dan teknik argumentasi yaitu terkait dengan teknik evaluasi merupakan penilaian yang harus didasarkan pada opini hukum. Penalaran tersebut diatas dilandasi atas logika deduktif, yaitu penarikan kesimpulan dari hal-hal yang umum ke hal-hal yang khusus.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Politik Yang Melatarbelakangi Adanya Dikotomi Pejabat Pembuat Akta Dalam Bidang Pertanahan Di Indonesia

Urgensi Akta Autentik

Akta adalah surat yang diberi tanda tangan, yang memuat peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu, hak atau perikatan, yang dibuat sejak semula dengan sengaja untuk pembuktian. Sedangkan pengertian akta Otentik adalah suatu akta yang dibuat oleh atau di hadapan pejabat yang diberi wewenang untuk itu, merupakan bukti yang lengkap antara para pihak dari para ahli warisnya dan mereka yang mendapat hak daripadanya tentang yang tercantum di dalamnya dan bahkan sebagai pemberitahuan belaka, akan tetapi yang terakhir ini hanya diberitahukan langsung dengan perihal pada akta itu. Akta Otentik pada hakikatnya berisikan kebenaran formal sesuai dengan apa yang diinformasikan atau diberitahukan para pihak kepada pejabat yang berwenang dalam hal ini adalah notaris. Disamping itu notaris juga mempunyai kewajiban untuk memasukkan bahwa apa yang termuat dalam akta notaris sungguh-sungguh telah dimengerti dan sesuai dengan kehendak para pihak yaitu dengan cara membacakan kepada para pihak agar menjadi jelas isi akta notaris serta memberikan akses terhadap informasi termasuk akses terhadap peraturan Perundang-Undangan yang terkait bagi para pihak penandatanganan akta notaries, kekuatan pembuktian akta Otentik akibatnya langsung yang merupakan keharusan dari ketentuan PerUndang-Undangan, bahwa harus ada akta-akta Otentik sebagai alat pembuktian dari tugas yang dibebankan oleh Undang-Undang kepada pejabat-pejabat atau orang-orang tertentu.

Dalam praktek di beberapa Negara tidak mengenal adanya PPAT, pembuatan akta otentik umumnya dilakukan oleh satu lembaga yaitu Notaris, sehingga pekerjaan-pekerjaan yang berkaitan dengan segala macam akta otentik dibuat oleh notaries. Lembaga kenotariatan mengenal dua stelsel hukum yakni stelsel Kontinental (Latin) dengan sistem Civil Law dan stelsel Anglo-Saxon atau Anglo-Amerika dengan sistem Common Law. Peraturan yang terkait dengan praktik notaris telah berkembang sesuai dengan waktu, tempat serta politik hukum dan kesadaran hukum di negara masing-masing. Perbedaan dan persamaan pada sifat, fungsi, kekuatan bukti serta implementasi akta notaris di dalam praktik notaris pada kedua sistem hukum tersebut perlu untuk diketahui mengingat hubungan internasional antar negara semakin banyak terjadi. Dikenal dua stelsel hukum yakni stelsel Kontinental (Latin) dan stelsel Anglo-Saxon atau Anglo-Amerika. Hukum dalam bahasa Inggris digunakannya istilah Civil Law pada stelsel Konintental, kadang juga digunakan istilah Roman Civil Law. Sebenarnya istilah civil law bukan diartikan sebagai hukum perdata atau hukum privat. Hukum privat menurut

Anglo-Saxon pada umumnya menggunakan istilah private law. Pada stelsel hukum Kontinental pada umumnya memakai asas-asas hukum Romawi. Amerika Serikat, Inggris, Irlandia, Australia, Selandia Baru, Kanada kecuali Quebec serta beberapa negara Asia dan Afrika yang pernah menjadi koloninya dikuasai oleh tradisi Common Law didasarkan pada kebiasaan yang berasal dari putusan hakim dan merupakan dasar dikembangkannya hukum

Kebudayaan yuridis dari negara di daratan Eropa Barat seperti Jerman, Italia, Spanyol, Portugis, Yunani, Nederland, Perancis beserta negara di Asia dan Afrika yang pernah dijajah atau menjadi koloninya dikuasai oleh kitab undang undang atau Corpus Iuris Civilis yang diundangkan pada tahun 529 dan 534. Beberapa negara anggota Asean seperti Indonesia, Vietnam dan Thailand dipengaruhi oleh sistem Civil Law. Singapura dan Malaysia lebih banyak didasarkan pada sistem Common Law sedangkan Thailand dan Filipina menganut mixed legal system baik Civil Law maupun Common Law Negara yang menganut asas hukum Romawi bukan karena dahulu pernah dijajah kerajaan Romawi tetapi karena hukum Romawi telah diresipier baik asas maupun stelsel serta pengertian hukumnya dan dikembangkan sedemikian rupa oleh negara yang menganutnya. Pada stelsel hukum Anglo-Saxon adalah stelsel hukum yang berpokok pada hukum Inggris dimana hukum Romawi tidak diresipier, malahan pengertian-pengertian hukumnya sama sekali lain. Civil Law Notary adalah notaris di lingkungan notariat Latin sedangkan untuk membedakannya pada notariat penganut sistem Common Law digunakan sebutan Notary Public. Notaris selaku pejabat umum pada notariat Latin dilakukan oleh ahli hukum (jurist). Profesi pemberi jasa hukum lainnya disamping notaris adalah pengacara yang memberikan jasa pada kliennya terutama di bidang hukum acara yang berkaitan dengan masalah penuntutan antara sesama anggota masyarakat dalam urusan perdata atau dakwaan oleh negara terhadap anggota masyarakat dalam urusan pidana. Disamping jasa tersebut pengacara juga memberikan nasihat kepada para kliennya, dan pemberian nasihat tersebut sudah pasti hanya bagi kepentingan dari klien yang minta nasihatnya.

Tugas notaris terutama membantu para kliennya dalam pembuatan akta notaris. Notaris di dalam menjalankan jabatannya tersebut bertindak tidak memihak (bersifat onpartijdigheid - impartiality) dan mempunyai kedudukan yang mandiri (onafhankelijkheid - independency), tidak dibawah oleh siapapun. Sifat dan ciri yang hanya dimiliki oleh notariat Latin untuk bersikap tidak memihak serta mempunyai kedudukan yang mandiri harus dipegang teguh malahan mutlak dijalankan oleh seorang notaris. Pada dasarnya, setiap orang yang telah diangkat sebagai notaris adalah pejabat umum yang berhak untuk membuat semua akta otentik,

tanpa kecuali. Notariat Latin mempunyai monopoli di dalam pembuatan akta notaris yang otentik di bidang hukum privat. Indonesia yang menganut sistem Civil Law menentukan di dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris jo. Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris tatacara pembuatan akta notaris, peran dan kewenangan notaris serta segala sesuatu berkaitan dengan akta notaris.

Untuk menjadi notaris diharuskan mengikuti studi yang ketat sebelum dapat diangkat sebagai notaris. Salah satu persyaratan pengangkatan sebagai notaris adalah ijazah Sarjana Hukum dan lulus pada jenjang strata dua kenotariatan yang diselenggarakan Fakultas Hukum.105 Setelah pendidikan formal tersebut calon notaris masih harus mengikuti bermacam-macam ujian, magang dan tes lainnya agar dapat diangkat oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia sebagai notaris. Berdasarkan perbandingan hukum terkait dengan lembaga atau pejabat yang berwenang menangani masalah otentik maka penulis berpendapat bahwa sebaiknya Indonesia juga menganut sistem unifikasi pejabat pembuat akta otentik yaitu diberikan kepada satu lembaga khusus yaitu notaries, karena hakikat dari sebuah akta adalah memiliki kekuatan hukum dan kepastian hukum, maka jika hal tersebut bisa dijamin oleh notaries sebagai lembaga khusus maka tidak perlu lagi ada lembaga lain yang memiliki kewenangan yang sama, sehingga proses pelayanan terhadap masyarakat dipermudah dan praktis. Hal ini sesuai dengan kajian hukum pragmatis.

Amsal Bachtiar menyatakan, menurut teori pragmatis, kebenaran suatu pernyataan diukur dengan kriteria apakah pernyataan tersebut bersifat fungsional dalam kehidupan praktis manusia. Dalam artian, suatu pernyataan adalah benar, jika pernyataan itu atau konsekuensi dari pernyataan itu mempunyai kegunaan praktis bagi kehidupan manusia. Teori, hepotesa atau ide adalah benar apabila ia membawa kepada akibat yang memuaskan, apabila ia berlaku dalam praktik, apabila ia mempunyai nilai praktis. Berdasarkan pendapat di atas maka dapat disimpulkan bahwa dengan adanya unifikasi pejabat pembuat akta otentik justeru hal ini akan lebih praktis dan memberikan kemanfaatan bagi masyarakat, karena ukuran kebenaran dalam hukum pragmatis adalah ketika suatu aturan memberikan kemanfaatan serta kepastian bagi masyarakat serta tidak menimbulkan konflik horizontal di masyarakat. Ketika dikaji secara sosiologis, adanya dikotomi pejabat pembuat akta di Indonesia justeru menimbulkan kerancauan dan konflik horizontal antara notaries dan PPAT karena masing-masing merasa memiliki kewenangan, selain itu dilihat dari segi ekonomi adanya dikotomi pejabat pembuat akta otentik di Indonesia mengharuskan kepada masyarakat yang berminat untuk menjadi pejabat pembuat akta tanah harus mengikuti tes dan

pendidikan di masing-masing instansi yang justeru membutuhkan biaya yang mahal dan proses yang panjang. Padahal menurut hemat penulis hal tersebut sebenarnya bisa dilakukan dalam satu naungan atau wadah institusi yaitu institusi kementerian hukum dan ham yang menaungi notaries.

Politik Yang Melatarbelakangi Dikotomi Pejabat Pembuat Akta Tanah

Tidak bisa dipungkiri bahwa tanah merupakan asset yang sangat vital bagi kehidupan manusia, setiap orang dimanapun dia berada pasti membutuhkan tanah dengan berbagai macam penggunaan yang berbeda-beda, ada yang menggunakan untuk pertanian, perkebunan, perumahan, pusat perkantoran dan bisnis dan lain sebagainya. Karena kedudukannya yang sangat vital inilah maka tanah memiliki nilai ekonomis yang sangat tinggi di masyarakat.

Perkembangan di bidang pertanahan dewasa ini cukup menyita perhatian publik, dikarenakan tidak lagi dipandang sebagai hunian ataupun kegiatan usaha melainkan lebih dari itu dan dengan segala bentuk derivasinya, tanah mempunyai bermacam-macam aspek, mulai dari aspek ekonomi, aspek pertahanan, aspek keamanan, aspek sosial dan aspek budaya sehingga nuansa tarik ulur kepentingan sangat kental mengitarinya. Kasus demi kasus tentang pertanahan semakin meningkat signifikan, hal ini disebabkan karena kondisi masyarakat yang semakin sadar akan kepentingan dan haknya. Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis.

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Nomor 59 Tahun 1997, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3696), dinyatakan bahwa pemerintah telah mewajibkan kepada seluruh pemegang hak atas tanah untuk mendaftarkan tanahnya kepada instansi yang berwenang. Perihal tersebut adalah untuk melaksanakan amanat Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 (Lembaran Negara Nomor 104 Tahun 1960 Tambahan Lembaran Negara Nomor 2043) Pasal 19 juncto Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 guna menjamin adanya kepastian hukum hak atas tanah yang di miliki oleh subyek hukum.

Dalam proses pendaftaran tanah yang diselenggarakan oleh instansi pemerintah yaitu Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah dan Peraturan perundang-undangan. Jual beli atas tanah harus dilakukan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan PPAT.

Namun, jauh sebelum PPAT memiliki kewenangan mengesahkan akta dalam bidang pertanahan, terdapat suatu profesi yang bertugas mengesahkan semua jenis akta yaitu profesi notaries. Profesi Notaris di Indonesia merupakan salah satu profesi yang cukup tua. Hal ini dapat dilihat dari sejarah hukum kenotariatan di Indonesia yang dimulai pada abad ke-17 dengan adanya "Oost Ind. Compagnie". Keberadaan Notaris sangat dibutuhkan oleh masyarakat, hal ini dikarenakan masyarakat membutuhkan seseorang yang keterangan-keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tanda tangannya serta segelnya (capnya) dapat memberikan jaminan dan bukti yang kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya, yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindungi dihari-hari yang akan datang. Kalau seorang advokat membela hak-hak seseorang ketika timbul suatu kesulitan, maka seorang Notaris harus berusaha mencegah terjadinya kesulitan.

Dalam Peraturan Jabatan Notaris (PjN) Tahun 1860 (Reglement op het Notaris-ambt in Indonesie) ditegaskan bahwa pekerjaan Notaris merupakan pekerjaan resmi (*ambtelijke verrichtingen*) dan satu-satunya pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. 16 PjN Tahun 1860 telah menyebutkan bahwa notaris merupakan pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta otentik, Namun setelah Indonesia merdeka, pemerintah mengeluarkan PP No. 24 Tahun 1997 Tentang pendaftaran tanah dimana dalam PP tersebut mengamanatkan adanya pejabat pembuat akta tanah

Selanjutnya untuk melaksanakan amanat PP. No.24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah maka pemerintah mengeluarkan PP. No. 37 Tahun 1998 yang secara khusus mengatur tentang pejabat pembuat akta tanah (PPAT)

Adapun kewenangan PPAT berdasarkan PP tersebut adalah sebagai berikut : a. jual-beli, b. tukar-menukar, c. hibah, d. pemasukan kedalam 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 Kewenangan PPAT juga ditetapkan dalam Pasal 3 ayat 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 yaitu "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 didalam daerah kerjanya Jadi, PPAT hanya berwenang membuat 8 (delapan) macam akta yang ditetapkan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998".

Jika dianalisa dari segi historis maka PPAT telah menggerogoti kewenangan notaries yang sebelumnya memiliki kewenangan mutlak atas semua jenis akta otentik di Indonesia, hal ini karena

"Menurut hemat penulis justeru berbahaya bagi eksistensi profesi notaries di Indonesia, karena

jika semua institusi lain melakukan hal yang sama seperti yang dilakukan oleh BPN yang merupakan institusi yang menanungi PPAT, maka hal ini akan mengurangi kewenangan notaries bahkan bisa saja menghilangkan kewenangan notaries”.

Namun menurut hemat penulis ada motif tertentu yang melatarbelakangi kenapa institusi lain membuat pejabat khusus dalam bidang akta otentik seperti yang dilakukan oleh BPN melalui PPAT, Motif tersebut adalah BPN menginginkan supaya ada lembaga khusus yang lebih spesifik berwenang dalam hal pengesahan akta di bidang pertanahan supaya pelayanan kepada masyarakat lebih optimal, namun hal ini justru menimbulkan pro dan kontra di kalangan para notaris yang menganggap bahwa BPN telah menggerogoti kewenangan mereka dan notaris menganggap bahwa pelayanan pegesahan akta dalam bidang pertanahan ataupun non pertanahan berjalan optimal tanpa ada masalah yang berarti

Hal ini jelas bertentangan dengan teori perlindungan hukum dimana Negara memberikan jaminan perlindungan kepada seluruh lapisan masyarakat bahkan setiap profesi tertentu agar memberikan kenyamanan bagi mereka dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, hal ini sesuai dengan teori perlindungan hukum dari Prof. Hadjon” Perlindungan hukum harus berdasarkan atas suatu ketentuan dan aturan hukum yang berfungsi untuk memberikan keadilan serta menjadi sarana untuk mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat”

Berdasarkan pendapat Hadjon di atas maka realisasi dari perlindungan hukum adalah adanya suatu instrument hukum berupa peraturan-perundang-undangan yang menjadi dasar hukum dalam setiap tindakan, terkait dengan hal tersebut maka pemerintah mengeluarkan suatu instrument perlindungan hukum bagi notaries yaitu UU no. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris sebagaimana diubah dengan UU No. 2 tahun Tahun 2014 dan dalam Pasal 15 menyebutkan berbagai macam dan jenis kewenangan notaries termasuk dalam bidang pertanahan sebagaimana ketentuan Pasal 15 Ayat 2 huruf F

Dampak Adanya Dikotomi Pejabat Pembuat Akata Dalam Bidang Pertanahan Terhadap Pendaftaran Hak Atas Tanah

Dikotomi adalah pembagian keseluruhan menjadi dua bagian dengan kata lain, beberapa bagian ini harus bersama-sama lengkap: semuanya harus milik satu bagian atau yang lain, dan saling eksklusif: tidak ada yang dapat dimiliki secara bersamaan untuk kedua bagian. Ketika terjadi dikotomi dalam pemanfaatan suatu asset atau hal tertentu maka sudah pasti akan menimbulkan permasalahan antar para pihak, termasuk dalam hal pertanahan. Secara teori, tanah mempunyai nilai ekonomis sehingga dapat dilihat pentingnya arti tanah bagi kehidupan masyarakat. Tanah sangat erat sekali hubungannya dengan kehidupan manusia,

karena manusia membutuhkan tanah selain untuk tempat tinggal juga untuk perkebunan, pertanian, peternakan, jalan serta kebutuhan lainnya. Tanah tidak hanya dimaksudkan sebagai permukaan bumi atau lapisan bumi paling atas, tetapi meliputi ruang di atas dan dibawah permukaan bumi dan setiap benda yang tumbuh di atas dan/atau yang melekat secara permanen di atas permukaan bumi, termasuk pula yang berkaitan dengan kepemilikan tanahnya. Karena pentingnya tersebut, maka untuk mengatur kehidupan manusia terutama dalam hal tanah diperlukan suatu pendaftaran tanah. Di Indonesia, tentang pendaftaran tanah diatur dalam UUPA. Pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti pemilikan atas tanah, dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemilikinya, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang. Sebagaimana peraturan pelaksanaan dari Pasal 19 UUPA tentang perlunya pendaftaran tanah untuk kepastian hukum, maka dibentuklah PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pada proses pendaftaran tanah ini kemudian diperlukan suatu alat bukti yang memberikan kejelasan tentang hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum.

Akta autentik sebagai alat bukti yang terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting, melalui akta autentik ini ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan juga diharapkan untuk menghindari adanya sengketa. Terkait dengan obyek pendaftaran tanah maka diperlukan suatu akta dalam memperoleh hak atas tanah tersebut yaitu akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Jika melihat pada Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 juncto Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris, terutama pada pasal 15 ayat (2) huruf (f), maka selain PPAT, notaris juga berhak untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan terhadap hak atas tanah seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pembagian hak bersama dan seterusnya yang berkaitan dengan pertanahan. Namun dalam kenyataannya notaris tidak diperkenankan membuat akta pertanahan kalau belum lulus ujian yang dilakukan Departemen Kehakiman mengenai ujian untuk diangkat menjadi PPAT.

Terhadap ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf (f) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 ini tidak memberikan penjelasan yang tersurat ataupun tersirat mengenai apa maksud dari membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan dan ruang lingkup apa sajakah yang termasuk dalam akta yang berkaitan dengan pertanahan itu. Pembuatan akta autentik diharuskan oleh peraturan perundangundangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Adapun pejabat umum lain yang juga membuat akta autentik yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan yang dimaksud adalah PPAT yang diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 dan Pasal 1 angka (4) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah

Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan Tanah. Mengenai pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sampai saat ini masih menjadi tugas dari PPAT, sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang PJ PPAT, yang tercantum di dalam pasal 2 ayat (1) bahwa PPAT bertugas membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak milik atas satuan rumah susun dan hak atas tanah sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Didalam pasal 2 ayat (2) PP Nomor 37 Tahun 1998 juncto Pasal 95 ayat (2) Peraturan Menag/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 jjs pasal 2 ayat (2) Peraturan Kepala BPN RI Nomor 1 Tahun 2006 menetapkan bahwa perbuatan hukum mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang dibuktikan dengan PPAT, yaitu : 1) jual-beli, 2) tukar-menukar, 3) hibah, 4) pemasukan kedalam 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 ditetapkan dalam Pasal 3 ayat 1 PP Nomor 37 Tahun 1998 yaitu 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 didalam daerah kerjanya. Jadi, PPAT hanya berwenang membuat 8 (delapan) macam akta yang ditetapkan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 , Permenag /Kepala BPN RI Nomor 1 Tahun 2006, dan Peraturan Kepala BPN RI Nomor 8 Tahun 2012, yaitu akta jual beli, akta tukar-menukar, akta pemasukan kedalam perusahaan, akta pembagian hak bersama, akta pemberian hak tanggungan, akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik dan akta pemberian hak pakai atas tanah hak milik. Di luar 8 (delapan) macam akta tersebut, PPAT tidak berwenang membuat aktanya. Kehadiran UUJN Nomor 2 Tahun 2014 juncto UU Nomor 30 Tahun 2004 bertentangan dengan tiga undang-undang di bidang pertanahan. Ketiga undang-undang yang ditabrak oleh UUJN yaitu UUPA, UU Nomor 16 Tahun 1985 tentang Rumah Susun, dan UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan . Ketentuan UUJN yang bertentangan dengan tiga Undangundang di bidang pertanahan adalah pasal 15 ayat (2) huruf (f) yang mengatur kewenangan notaris untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Pasal 15 ayat (2) huruf (f) tidak menghapus eksistensi dan peran PPAT dalam tugas dan wewenangnya untuk pembuatan akta tanah. Didalam hal ini akan digunakan teori kepastian hukum sebagai pisau analisis dalam membahas permasalahan terkait pasal 15 ayat 2 huruf (f) UUJN. Dalam pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN merupakan bentuk bahasa hukum yang ambigu, hal ini disebabkan karena ketika UUJN disahkan mengandung polemik dan perdebatan tentang makna

dari pasal tersebut, meski dalam pasal 15 ayat (1) sendiri disebutkan “bahwa sepanjang pembuatan akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”, karena dalam pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang. Sebagai contoh akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) terhadap hak atas tanah, jika merujuk pada kewenangan PPAT pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998, maka PPAT tidak berwenang membuat akta tersebut, dan begitu pula sebaliknya ketika notaris membuat Akta Jual Beli (AJB) yang merupakan kewenangan PPAT, maka berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, jika akta tersebut dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah tentu tidak akan diterima oleh kantor pertanahan, karena dalam pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT.

Sejak berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Jual Beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang sifatnya tunai, riil dan terang. Didalam hukum adat, yang maksud dengan sifat tunai berarti bahwa penyerahan hak dan pembayaran harganya dilakukan pada saat yang sama. Sifat riil berarti bahwa dengan mengucapkan katakata dengan mulut saja belumlah terjadi jual beli. Jual beli dianggap telah terjadi dengan penulisan kontrak jual beli di muka Kepala Kampung atau PPAT serta penerimaan harga oleh penjual, meskipun tanah yang bersangkutan masih berada dalam penguasaan penjual. Sifat terang dipenuhi pada umumnya pada saat dilakukannya jual beli itu disaksikan oleh Kepala Desa, karena Kepala Desa dianggap orang yang mengetahui hukum dan kehadiran Kepala Desa mewakili warga masyarakat desa tersebut. Sekarang sifat terang berarti jual beli itu dilakukan menurut peraturan tertulis yang berlaku. Dalam peraturan perundangundangan yang dipergunakan adalah bahasa hukum, bahasa dalam produk perundang-undangan sebagai bahasa hukum berada dalam lingkup kajian metabahasa, metabahasa sendiri adalah kajian bahasa sebagai produk pemikiran yang tidak terbatas kepada bahasa saja tetapi melibatkan ilmu lain

Oleh karena itu, di dalam praktik hukum kalimatkalimatnya kebanyakan harus ditafsirkan terlebih dahulu. Metode interpretasi atau penafsiran hukum dilakukan dalam hal peraturannya ada, tetapi tidak jelas untuk dapat diterapkan pada peristiwa konkret. Interpretasi terhadap teks peraturannya pun masih tetap berpegang pada bunyi teks itu. Bahasa hukum tidak boleh ambigu, karena jika terjadi keambiguan bahasa, maka akan terjadi ketidakpastian hukum. Dalam pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN, merupakan bentuk bahasa hukum yang ambigu, hal ini disebabkan karena ketika UUJN disahkan mengandung polemik dan perdebatan tentang makna

dari pasal tersebut, meski dalam pasal 15 ayat (1) sendiri disebutkan “bahwa sepanjang pembuatan akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”, karena dalam pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang. Sebagai contoh akta Perjanjian Pengikatan Jual Beli (PPJB) terhadap hak atas tanah, jika merujuk pada kewenangan PPAT pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998, maka PPAT tidak berwenang membuat akta tersebut, dan begitu pula sebaliknya ketika notaris membuat Akta Jual Beli (AJB) yang merupakan kewenangan PPAT, maka berdasarkan PP Nomor 24 Tahun 1997, jika akta tersebut dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah tentu tidak akan diterima oleh kantor pertanahan, karena dalam pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 dijelaskan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT. Sejak berlakunya PP Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Jual Beli dilakukan oleh para pihak di hadapan PPAT yang sifatnya tunai, riil dan terang. Contoh lain dari kewenangan notaris yang berkaitan dengan pertanahan yang menjadi kabur dalam pembuatan akta adalah akta yang berkaitan dengan pertanahan yang dapat dibuat oleh notaris dan juga PPAT yaitu akta Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan (SKMHT). Berdasarkan pasal 15 ayat (1) UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1996 Nomor 42), SKMHT wajib dibuat dengan akta notaris atau akta PPAT, dengan syarat : a) Tidak memuat kuasa untuk melakukan perbuatan hukum lain daripada membebankan Hak Tanggungan; b) Tidak memuat kuasa substitusi; c) Mencantumkan secara jelas obyek Hak Tanggungan, jumlah utang dan nama serta identitas kreditornya, nama dan identitas debitur apabila debitur bukan pemberi Hak Tanggungan. Pada syarat tersebut tidak terdapat bahwa akta SKMHT yang dibuat oleh notaris bentuknya haruslah sesuai dengan akta PPAT yang dikeluarkan oleh BPN. Tetapi mengenai SKMHT yang dibuat oleh notaris ada Kantor Pertanahan yang meminta dibuat dengan blanko akta yang dicetak pemerintah namun ada juga Kantor Pertanahan yang meminta dibuat oleh notaris dengan kertas biasa yang isinya mencontoh blanko akta. Hal ini juga menimbulkan perdebatan yang lain tentang makna akta otentik sendiri, karena salah satu syarat suatu akta disebut otentik adalah bentuknya yang ditentukan oleh undang-undang, dan jika mengacu pada UUJN maka akta SKMHT harus dibuat berdasarkan Pasal 38 UUJN itu sendiri.

Dari uraian tersebut, maka pasal 15 ayat (2) huruf (f) dapatlah dikatakan mempunyai pengertian yang kabur sebagaimana dikatakan oleh JJ. H. Bruggink bahwa tentang sebuah pengertian yang kabur itu memiliki inti yang kurang jelas, yang

lingkupnya dapat ditentukan secara persis, tetapi bahwa di sekelilingnya terdapat batas yang tidak jelas yang lingkupannya tidak dapat ditetapkan secara persis. Hukum harus dilaksanakan dengan pasti, oleh karena itu hukum harus jelas. Dengan kepastian hukum, masyarakat dan penegak hukum dapat berpedoman pada hukum tersebut. Untuk menjadi jelas, setiap istilah dalam hukum harus dirumuskan secara terang dan tegas sehingga tidak ada keraguan dalam memahami maksud dari istilah tersebut. Kepastian hukum menuntut agar ada prosedur pembuatan dan peresmian hukum yang jelas dan dapat diketahui umum. Didalam kaitan ini akan digunakan teori kepastian hukum yang menyatakan bahwa kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam hal ini berarti tidak terdapat kekaburan norma atau keraguan dan logis dalam artian ia menjadi satu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Karena jika dilihat dalam pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN dimana pasal tersebut menyatakan bahwa notaris mempunyai kewenangan membuat akta di bidang pertanahan, namun di penjelasan Undang-Undang tersebut hanya dinyatakan cukup jelas, yang pada akhirnya menimbulkan banyak penafsiran terhadap pasal tersebut, karena yang berwenang membuat akta di bidang pertanahan adalah PPAT yang diatur dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah.

Notaris dan PPAT dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang terkait dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam akta. Teori menurut Jan M. Otto yang dikutip oleh Sidaharta yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

1. Adanya berbagai aturan hukum yang dapat dimaknai dengan jelas, konsisten, dan mudah diperoleh, yang diterbitkan oleh kekuasaan Negara;
2. Bahwa semua instansi pemerintahan menerapkan dan menjalankan semua aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pasal 15 ayat (2) huruf (f) dalam UUJN ini tidak atau bisa dikatakan belum memberikan kepastian hukum, pasal ini memberikan kekaburan makna mengenai akta yang berkaitan dengan pertanahan karena di satu sisi yang berwenang adalah PPAT untuk membuatnya, akan tetapi disisi lain notaris juga berwenang untuk membuatnya meskipun bukan aktaakta yang menjadi wewenang PPAT, tetapi tetap berkaitan dengan pertanahan dan juga dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah. Untuk memaknai Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN agar tidak memiliki kekaburan makna jika ditinjau dari teori kepastian hukum, maka harus dengan memahami teks otoritatif dalam pasal

tersebut serta melihat keberlakuan kaidah hukum. Untuk dapat menghimpun dan mensistematiskan, maka teks otoritatif itu harus dipahami, memahami teks berarti mengetahui makna dari teks itu, dan pengetahuan tersebut diperoleh dengan menginterpretasi teks yang bersangkutan. Selanjutnya B. Arief Sidharta mengemukakan menginterpretasi teks otoritatif berarti mendistilasi kaidah hukum dari dalam teks itu serta sekaligus menentukan makna, artinya jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum tersebut, karena itu interpretasi sesungguhnya selalu mengarah pada kejadian konkret. Dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN agar tidak menjadi kabur maknanya, maka teks otoritatif dari pasal tersebut harus diinterpretasikan dengan mendistilasi kaidah hukum dalam teks pasal tersebut dengan melihat jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum tersebut dengan mengarah pada kejadian konkret.

Untuk melihat jangkauan wilayah keberlakuan kaidah hukum dalam Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN dapat dilihat pendapat JJ. H. Bruggink tentang tiga bentuk keberlakuan

- 1) Keberlakuan Faktual Kaidah Hukum Keberlakuan faktual ini berkenaan dengan efektivitas, artinya kaidah hukum berlaku secara faktual jika para warga masyarakat, untuk siapa kaidah hukum itu berlaku mematuhi kaidah hukum tersebut, dalam kaitannya dengan Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN ini, bahwa masyarakat dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan akan meminta bantuan kepada notaris sepanjang akta tersebut tidak menjadi kewenangan PPAT;
- 2) Keberlakuan Normatif atau Formal Kaidah Hukum Keberlakuan normatif ini dibentuk sesuai aturan-aturan hukum yang berlaku oleh badan yang berwenang dan bahwa dalam aspek ini secara substansial tidak bertentangan dengan kaidah-kaidah hukum lainnya terutama yang lebih tinggi tingkatannya. Dalam UUJN Pasal 15 ayat (2) huruf (f) terkait kewenangan notaris dalam membuat akta di bidang pertanahan ini pada prosesnya dibentuk sesuai dengan aturan yang berlaku, akan tetapi tidak semua akta yang berkaitan dengan pertanahan yang bisa dibuat oleh notaris terutama akta-akta yang menjadi kewenangan PPAT;
- 3) Keberlakuan Evaluatif Kaidah Hukum Keberlakuan evaluatif ini dapat diartikan pada dapat diterimanya kaidah hukum, artinya Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN ini dapat diterima dalam masyarakat bahwa untuk akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang tidak ditugaskan pada pejabat lain dalam hal ini PPAT, maka notaris berwenang untuk membuatnya.

Oleh karena itu makna kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sampai saat ini selama antara jabatan PPAT dan notaris masih berdiri sendiri-sendiri, maka kewenangan yang dimiliki notaris ini merupakan

kewenangan yang sempit atau dibatasi, artinya notaris dapat membuat akta pertanahan selama akta itu tidak juga menjadi kewenangan PPAT, seperti Akta Sewa-Menyewa, Akta Perjanjian Jual Beli, Akta Pelepasan Hak Atas Tanah, Kuasa Untuk Menjual, Keterangan Hak Waris, Wasiat, dan Pemberian Hak Tanggungan. Menurut penulis adanya penempitan atau pembatasan kewenangan notaris inilah salah satu penyebab ketegangan hubungan antara notaris dan PPAT, maka seharusnya notaris diberikan kewenangan yang luas dan dijadikan institusi mandiri sebagai pejabat pembuat akta otentik di Indonesia agar tidak terjadi benturan kepentingan antara dua lembaga sehingga memberikan kepastian dan perlindungan hukum dalam pelayanan di bidang pertanahan di Indonesia

4. KESIMPULAN

Penyebab terjadinya dikotomi pejabat pembuat akta dalam bidang pertanahan di Indonesia adalah BPN merasa perlu ada lembaga khusus yang melakukan pengesahan akta dalam bidang pertanahan sehingga pelayanan kepada masyarakat lebih optimal. Penyebab yang lain adalah karena tanah adalah salah satu asset yang memiliki nilai ekonomis yang tinggi serta sangat vital bagi kehidupan manusia, karena nilainya tersebut maka banyak pihak ingin mengambil keuntungan dengan adanya transaksi dalam bidang pertanahan, hal itulah yang dilakukan oleh BPN dengan membuat instrument hukum yang melegalkan Pejabat Pembuat Akta Tanah untuk mengesahkan akta dalam bidang pertanahan. Dasar Pengaturan Kewenangan Notaris adalah Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris. Dalam Pasal 15 Ayat 1 dan 2 menyebutkan berbagai jenis kewenangan notaris salah satunya adalah Pasal 15 Ayat 2 huruf F yang menekankan bahwa notaris memiliki kewenangan dalam mengesahkan akta di bidang pertanahan. Sedangkan Dasar kewenangan PPAT adalah PP No. 10 Tahun 1961 jo PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 37 Tahun 1998 jo PP No. 24 Tahun 2016 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyatakan PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu. Maksudnya yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan akat pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan. Pasal 1 angka 1 sampai 3 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perubuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Dampak adanya dikotomi pejabat pembuat akata dalam bidang pertanahan terhadap pendaftaran hak atas tanah adalah sering terjadi benturan kewenangan di lapangan antara notaris dan PPAT karena mereka mengklaim masing-masing memiliki kewenangan untuk mengesahkan akta dalam bidang pertanahan, selain itu dampak yang lain adalah adanya kekaburan norma atau ketidakjelasan norma karena dalam UU jabatan Notaris ada pasal yang membolehkan notaris untuk mengesahkan akta pertanahan dan ada pasal yang membatasi sehingga menimbulkan multi tafsir di kalangan para pemangku kepentingan.

5. REFERENSI

- Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT. Raja Grafindo, Jakarta, 2004.
- Amsal Bakhtiar, *Filsafat Ilmu*, Edisi Revisi, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2012).
- Burgink, JJ. H. (2011) *Alih Bahasa B. Arief Sidharta, Refeksi Tentang Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti.
- C.A.E. Uniken Venema/Zwalve, *Common Law & Civil Law*, W.E.J. Tjeenk-Willink, Deventer, 2000.
- G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Jakarta: Erlangga
- Gautama, Sidharta. (2006) *Kepastian Hukum Indonesia*. Bandung: Penerbit Cahaya
- Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT*, Bandung: PT Citra Aditya Bakti, 2009.
- Hamidi, Jazim. (2011) *Butir-Butir Pemikiran Dalam Hukum, Mengenal Lebih Dekat Hermeneutika Hukum*. Bandung: Refika Aditama.
- Hartono, J. Andy. (2014) *Hukum Pertanahan : Karakteristik Jual Beli Tanah yang Belum Terdaftar Hak Atas Tanahnya*. Cetakan Kedua. Surabaya: Laksbang Justita.
- M.J.A. van Mourik, *Civil Law and the Civil Law Notary in the Modern World*, makalah pada Ceramah Ilmiah "Pengaruh Globalisasi pada Common Law dan Civil Law (khusus BW)", 3 Maret 1992, Jakarta.
- Masyur, M. Hamidi. "Lembaga Eksaminasi Pertanahan Sebagai Alternatif Model Penyelesaian Sengketa di Bidang Pertanahan". *Adhaper* Vol. 2, No. 1 (Januari-Juni 2016):47. diakses tanggal 2 April 2017. doi :<http://www.jhaper.org/index.php/JHAPER/article/view/23>
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang PPAT.
- Noeng Muhadjir, *Filsafat Ilmu; Positivisme, Post Positivisme dan Post Modernisme*, (Yogyakarta: Rakesarasin, 2001, Edisi-2).
- Purwaningsih, Endang. "Penegakan Hukum Jabatan Notaris dalam Pembuatan Perjanjian Berdasarkan Pancasila dalam Rangka Kepastian Hukum". *Adil: Jurnal Hukum* Vol. 2, No. 3, (3 Desember 2011):331. diakses 1 April 2017. doi: <http://portal.kopertis3.or.id/handle/123456789/1422>
- Samuel Hutabarat, *Harmonisasi Keabsahan Kontrak Dagang Internasional Yang Berkeadilan Pada Enam Negara Anggota Association of South East Nations (ASEAN)*, Diss. Unpar 2017.
- Santoso, Urip. "Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Perusahaan Swasta". *Perspektif* Vol. XV, No. 3, (Juli 2010): 325. diakses 2 April 2017. doi :<http://jurnalperspektif.org/index.php/perspektif/article/view/58/50>
- Setiawan, Yudhi. (2009) *Instrumen Hukum Campuran (gemeenschapelijkrecht) Dalam Konsolidasi Tanah*. Jakarta: Raja Grafindo Persada.
- Sidharta, Bernard Arief. (2009) *Refleksi Tentang Struktur Ilmu Hukum*. Bandung: Mandar Maj. Hlm. 161
- Supriadi. (2012) *Hukum Agraria*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Than Thong Kie, *Studi Notariat, Serba Serbi Praktek Notaris*.