

Hal. 68 (Aslam N)

(R)

RENVOI

JEMBATAN INFORMASI REKAN

Layak Punya & Dibaca

ISSN 1693-6914

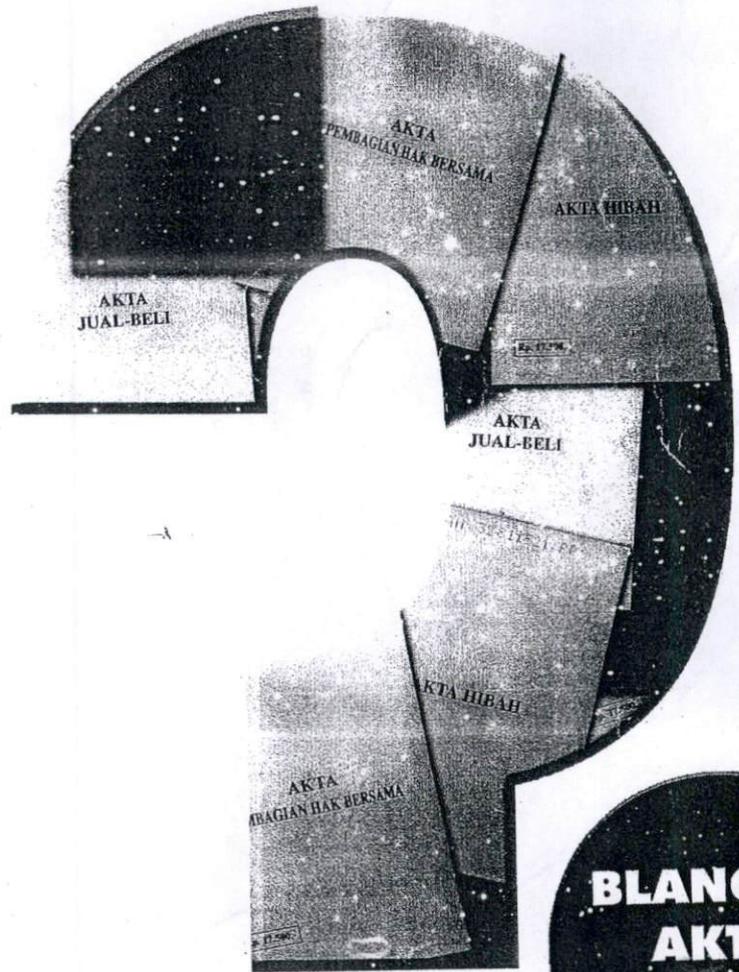


E-mail: redaksi_renvoi@yahoo.com

SEPUTAR PERTEMUAN INI-IPPAT

Nomor 5.41.IV

Hari ini Tanggal Tiga Oktober Duaribu Enam (3-10-2006).
Pukul 00 (nol-nol). Telah terbit Majalah Berita Bulanan RENVOI



**BLANGKO
AKTA
MENGGILO**

Pertanggungjawaban yang Tersisa dari Kongres INI

HARGA (PJ) RP 30.500 (LJ) RP 32.500

Undang-undang Tanah kerajaan Usmani tahun 1274 H, dimana Undang-undang tersebut telah menetapkan izin pemerintah sebagai satu syarat untuk memiliki tanah *mawat* melalui konsep *ihya*.¹⁶

Persoalan *Ihya al-Mawat*, sangat terkait erat dengan masalah tanah *harim*. Tanah *harim* ialah tanah-tanah yang berada dipinggir tanah *mawat* yang telah *di-ihya*' oleh seseorang. Menurut Madzhab Syafi'i apabila seseorang itu mengusaha-kan tanah *mawat*, maka ia bukan saja memiliki tanah yang diusahakannya, tetapi juga memiliki tanah-tanah *harim*.

Pendapat yang dikemukakan oleh madzhab Syafi'i itu telah disetujui oleh mayoritas ahli fiqh, tetapi mereka hanya mempersoalkan tentang luasnya tanah *harim* yang boleh dimiliki.

Menurut Abu Hanifah *harim* tempat untuk minum kambing dan unta ialah 40 hasta, *harim* bagi saluran air 60 hasta dan *harim* bagi mata air 300 hasta. Jadi, tanah yang terletak dalam lingkungan yang telah ditentukan itu tidak boleh *di-ihya*' oleh orang lain. Sedangkan madzhab Hambali menetapkan *harim* bagi tanah *mawat* ialah 25 hasta dan tanah perkampungan 50 hasta dan *harim* untuk kawasan saluran air ialah 500 hasta. Sebaliknya madzhab Maliki dan Syafi'i tidak menetapkan had dan jarak tertentu, tetapi diserahkan kepada adat kebiasaan.

Persoalan lain yang hams diperhatikan dalam masalah *ihya al-mawat* ini adalah siapakah yang lebih berhak atas tanah yang *di-ihya*' atau *di-iqtakan* dalam sebidang tanah yang sama. Dalam masalah ini terdapat tiga pendapat, yaitu:

1. Madzhab Syafi'i berpendapat bahwa orang yang *meng-ihya*' tanah itu lebih berhak daripada orang yang menerima *iqta* tanah tersebut.
2. Abu Yusuf berpendapat bahwa apabila seseorang *meng-ihya*' tanah itu kurang dari tiga tahun maka tanah itu menjadi milik orang yang menerima *iqta*, tetapi jika ia *meng-ihya*'nya lebih dari tiga tahun maka ia berhak memiliki tanah tersebut.
3. Imam Malik berpendapat apabila seseorang *meng-ihya*' tanah yang telah *diiqtakan* kepada orang lain, maka tanah itu menjadi milik orang yang menerima *iqta*. Sebaliknya jika pengusaha itu tidak mengetahui yang *iqta* itu telah dilakukan, orang yang menerima *iqta* boleh memilih dua perkara, yaitu:

- a. Memiliki tanah itu dan membayar keperluan untuk memajukan tanah kepada orang yang *meng-ihya*'-nya.
- b. Memberi milik tanah itu kepada pengusaha dan mengambil harga tanah *mawat* itu sebelum tanah itu *di-ihya*'.¹⁷

Menurut Abu Ubaid (seorang ulama madzhab Maliki) ada tiga bentuk hukum tentang konsep *ihya*' tanah *mawat*, yaitu:

1. Seseorang yang *meng-ihya*' dan memajukan tanah *mawat*, lalu datanglah orang lain yang menanai dan mendirikan rumah di atas tanah itu. Dalam masalah ini orang yang pertama lebih berhak atas tanah itu dan orang kedua dianggap telah melakukan satu perbuatan dzalim.¹⁸
2. Pemerintah telah mengiqtakan sebidang tanah kepada orang tertentu dan tanah itu menjadi miliknya, tetapi pemilik tanah itu tidak *meng-ihya*' dan memakmurkannya, lalu datanglah orang lain untuk memakmurkan tanah itu, karena ia menganggap tanah itu tidak bertuan.
3. Seseorang telah menandai atas sebidang tanah dengan meletakkan batu atau menggali lubang sekelilingnya, kemudian tanah itu ditinggalkan tanpa dikembangkan.

Menurut Abu Ubaid, masalah ini ada batasan waktunya dimana Umar al-Khattab telah menetapkan tiga tahun untuk dikembangkannya. Jika tidak dikembangkan juga dalam waktu tersebut, pemerintah boleh membagikan tanah itu kepada orang lain berusaha untuk mengembangkannya.¹⁹

B. Analisa Terhadap Pandangan Hukum Islam dalam Pendayagunaan Lahan Kosong

Seperti telah diungkapkan pada pembahasan sebelumnya, bahwa lahan tidur atau tanah kosong yang banyak terdapat di Indonesia, terutama di pinggiran kota-kota besar sempat menjadi suatu persoalan yang menarik pada tahun 1997 sampai tahun 1999 sebagai akibat adanya krisis multidimensional yang melanda bangsa Indonesia. Persoalannya adalah, tanah-tanah kosong atau yang disebut lahan-lahan tidur tersebut adalah tanah produktif, yang kalau diberdayakan dan dimakmurkan akan sangat berguna bagi pemenuhan kebutuhan pokok masyarakat.

Akan tetapi, karena berbagai masalah satu dan lain hal, tanah-tanah tersebut ditinggalkan oleh para pemil-

iknya, tidak dimanfaatkan dan tidak juga diserahkan pengelolaannya kepada pihak yang lain. Akibatnya, masyarakat yang mengetahui keberadaan tanah-tanah kosong tersebut menganggap tanah bersangkutan tidak ada pemiliknya atau pemiliknya sudah tidak lagi.

Catatan Kaki

1. Yahya bin Adam dalam al-Haraj, lihat konsep *Ihya*, bab tanah *mawat* h. 80-86, oleh Abu Yusuf, op.cit., h. 69-73, Abu Ubaid al-Amwal, h. 402-408. Lihat juga, pengertian *ard al-mawat*, h. 206
2. Lihat, tafsiran tanah *mawat* yang diberikan oleh berbagai mazhab, Yahya ibn Adam, ibid., h. 27
3. As-Syafi'i, Al-Umm, Juz 7, (Qahirah: Dar al-Misriyah li al-Ta'lif al-Tarjamah, 1321 H), h. 213-214
4. Abu Yusuf, op.cit., h. 218
5. As-Syafi'i, op.cit., h. 214
6. Ibid., h. 195
7. Syamsuddin Al-Sarkhasi, Al-Mabsuh Fi Ushul al-Fiqh, Juz 23, (Taherah: Matbaah al-Saadah, 1324 H), h. 167
8. Ibid., h. 64, Al-Sarkhasi, Al-Mabsut, Juz 32, h. 167
9. Ibnu Qudamah, Al-Mugni, Juz 5, (Mesir: Maktabah al-Qahirah, 1389 H/1969 M), h. 417
10. Yahya ibn Adam, op.cit., h. 80-86, Abu Ubaid, al-Amwal, h. 402-408
11. Ibnu Qudamah, op.cit., h. 418
12. Ibid., h. 417. Al-Kasani, Al-Badai al-Sanai, Juz 6, h. 192. Al-Syafi'i, Al-Umm, Juz 7, h. 368.
13. Al-Syaikh Nizam, Al-Fatawa al-Alamakiriyah, Juz 5, h. 334. Ibn Qudamah, Al-Mugni, Juz 5, h. 418.
14. Al-Dasuqi, Al-Syahr al-Kabir, Juz 4, (Qahirah: Mustafa al-Babi al-Halabi, t.th), h. 69
15. Al-Syafi'i, op.cit., Juz 7, h. 265. Al-Ramli, op.cit., h. 328
16. Undang-undang tanah Kerajaan Utsmaniyah, pasal 103 dikutip oleh Muhammad Abdul al-Jawwad, Al-Milkiyah al-Aradhi fi al-Islam, h. 150.
17. Al-Mawardi, op.cit., h. 191
18. Abu Ubaid, al-Amwal, h. 402-406.
19. Ibid., h. 408

DAFTAR PUSTAKA

- Yahya bin Adam *al-Haraj*, konsep *Ihya*, bab tanah *mawat*
 Abu Yusuf dan Abu Ubaid *al-Amwal dan Konsep Ihya*
 As-Syafi'i, *Al-Umm*, Juz 7, Qahirah: Dar al-Misriyah li al-Ta'lif al-Tarjamah, 1321 H
 Syamsuddin Al-Sarkhasi, *Al-Mabsuh Fi Ushul al-Fiqh*, Juz 23, Taherah: Matbaah al-Saadah, 1324 H
 Al-Sarkhasi, *Al-Mabsut*, Juz 32
 Ibnu Qudamah, *Al-Mugni*, Juz 5, Mesir: Maktabah al-Qahirah, 1389 H/1969 M
 Al-Kasani, *Al-Badai al-Sanai*, Juz 6
 Al-Syaikh Nizam, *Al-Fatawa al-Alamakiriyah*, Juz 5,
 Al-Dasuqi, *Al-Syahr al-Kabir*, Juz 4, Qahirah: Mustafa al-Babi al-Halabi, t.th
 Muhammad Abdul al-Jawwad, *Al-Milkiyah al-Aradhi fi al-Islam*

Pelurusan Kedudukan PPAT Dan Notaris Dalam Pembuatan Akta Tanah Berdasarkan UU No. 30 TH. 2004 Tentang Jabatan Notaris

(Suatu telaah dari sudut pandang Hukum Perdata dan Hukum Tanah Nasional)

Oleh: Dr. Aslan Noer, SH.CN

(Kepala Sub. Direktorat Penguasaan Tanah Negara dan Ganti Kerugian, - BPN)

A. Pendahuluan

1. Kontroversial Kedudukan Notaris dalam Pembuatan Akta Tanah Setelah Berlaku UU No. 30 th. 2004.

Bagi bangsa Indonesia, lahirnya UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris memupus penantian panjang keinginan untuk memiliki peraturan jabatan notaris tersendiri, yang selama ini hanya mampu menjiplak atau melalui penerapan asas *corcodance* dari Peraturan Jabatan Notaris Negeri Belanda.

Mudah dipahami, jika kehadiran peraturan tersebut diharapkan dapat mengisi kekosongan-kekosongan praktek (*emti of law*) yang selama ini terjadi di lapangan. Lebih kurang satu setengah abad (1860 – 2004) Indonesia tidak memiliki peraturan kenotariatan yang bercorak pribumi (Indonesian typicalism) dan bersendikan Pancasila. Sehingga, selama ini, dalam implementasinya ada yang bertentangan dengan budaya luhur bangsa serta tidak lagi sesuai dengan suasana bumi Indonesia merdeka.

Akan tetapi sedikit agak disayangkan bahwa munculnya peraturan jabatan notaris versi Indonesia ini disambut sedikit agak eforia, oleh beberapa kalangan yang telah secara diskonstruktif menafsirkan bahwa notaris tidak perlu lagi menjadi PPAT, karena kedudukannya secara fungsional sekaligus dapat bertindak sebagai PPAT sebagaimana ditentukan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No. 30 Th 2004 tersebut.

Penafsiran Pasal 15 ayat (2) huruf f tersebut, jelas-jelas memunculkan polemik, bahkan memicu konflik hukum yang mengatur tentang pertanahan di Indonesia, dan secara teoritik, dapat dikatakan merusak (diskonstruktif) terhadap tatanan keilmuan hukum, terutama kekacauan yang terjadi pada wilayah rezim hukum perdata.

Jika diteliti secara cermat, di balik



materi muatan UU No. 3 th 2004 tersebut, terkandung kelemahan-kelemahan draf normatif (normatif concept) yang mudah ditafsirkan menyimpang dari makna substantif (visi dan misinya) ketika peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk. Apalagi untuk kegunaan praktek (segi *axiology*), pemangku jabatan notaris sebagai penyanggah predikat pejabat umum (*ambtenaar*) dapat berperan sebagai agent, yang setiap saat dapat menafsirkan dan menyimpulkan draf-draf aturan yang dianggap *obscur* (samar) dari sebuah peraturan.

Berkaitan dengan itu, Anthoni Giddens menyatakan, secara sosiologis notaris tidak hanya sebagai pejabat hukum yang terkungkung dalam aturan-aturan yuridis yang serba mengikat, melainkan juga sebagai individu yang hidup dalam masyarakat. Selain terikat pada tatanan sosial, juga memiliki kebebasan dalam membentuk dunianya sendiri lewat pemaknaan-pemaknaan yang bersifat subyektif.

Oleh karena itu, notaris lebih tepat dikatakan sebagai agent ketimbang pejabat hukum. Agents diterjemahkan sebagai pejabat yang bertugas menterjemahkan peraturan-peraturan umum menjadi lebih bermakna dalam pergu-

mulan sehari-hari. Akan tetapi, perlu diingat dan diwaspadai bahwa peran ganda notaris sebagai agent hanya sebatas menafsirkan draf-draf perjanjian yang dibuat para pihak (individual) yang bersifat umum, agar tidak sampai melanggar kaedah (norma-norma) sosial dan agama (alias tidak kebablasan), bukan menafsirkan peraturan perundang-undangan produk legislatif. Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa rumah (*domein*) notaris selaku pejabat umum pada wilayah hukum perdata.

Satu tahun sejak pemberlakuan UU No.30 th 2004, terjadi silang pendapat tentang pemaknaan Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No. 30 th 2004 tersebut. Pasal 15 ayat (2) sub. f UU No. 30 th 2004 menyebutkan bahwa *Notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan*.

Ada anggapan bahwa notaris tidak perlu lagi menjadi PPAT karena kehadiran konsep Pasal 15 ayat (2) sub f tersebut. Anggapan tersebut, jelas-jelas keliru. Pasal tersebut telah ditafsirkan secara sempit. Penafsiran keliru tersebut terjadi karena konsep Pasal 15 ayat (2) huruf f tersebut diterjemahkan seolah-olah terpisah dari pasal yang lain, yang semestinya terintegritas dengan pasal-pasal lain yang secara hirarki dan secara relevan terkonstruktif dan dibaca dalam satu nafas. Artinya, masih ada pasal lain, baik secara implisit maupun eksplisit, yang berada di dalam maupun di luar UU No.30 th 2004 tersebut yang mengatur dan berkaitan dengan hal yang sama. Pasal tersebut adalah sebagai berikut :

Pasal 1 Stb. 1860 No.3 tentang peraturan jabatan notaris menyebutkan :

Notaris adalah pejabat umum yang satu-satunya berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan penetapan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dike-

dari para pihak yang berkepentingan sendiri, suatu akta yang otentik di mana dijamin dengan tarikh (*dagrekening*) tetap tersimpan akta-aktanya, dan dari itu dapat dikeluarkan surat salinan *atau grosse*, salinan biasa (*afschrift*) dan petikan-petikannya, semuanya dibuat bila oleh peraturan-peraturan umum tugasnya tidak perlu diserahkan kepada pegawai-pegawai atau orang-orang lainnya ataupun untuk itu haknya disimpan.

Seseorang yang memangku jabatan notaris harus berprediket sebagai pejabat umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1868 BW yang menyebutkan: suatu akta otentik dibuat menurut ketentuan undang-undang oleh/dihadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuat.

Notaris diangkat oleh pemerintah, oleh karena itu ia dapat membuat *ambtlijk acte* (tanpa kehadiran para pihak) dan *partij acte* (yang sengaja datang dan dihadiri oleh pihak). Terdapat kata-kata kunci dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-undang No.3 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa dalam kewenangan membuat akta otentik dibatasi oleh kata-kata *tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya*.

Ada beberapa hal yang perlu diberikan pembahasan yang lebih mendalam sehubungan dengan Undang-Undang No.30 Th 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyangkui Pasal 15 ayat (2) huruf f yang menyatakan bahwa notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, dan Pasal 17 huruf g notaris dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat pembuat akta tanah di luar wilayah jabatan notaris. Masalah-masalah ini serta masalah lainnya akan dibahas dalam poin-poin berikutnya.

2. PPAT

Sering orang dengan cepat menyamakan peran PPAT ini sebagai "notarisnya pertanahan". Untuk mengatakan di mana kekhususan dan latar belakang PPAT ini, perlu dilihat dari pendekatan historis pembentukan Hukum Agraria Nasional. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 (Lembaran negara Th.1960 No.104) tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang biasa disebut UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) dikenal sebagai titik tolak terbentuknya Hukum Agraria Nasional (HAN). Undang-undang tersebut telah mencabut peraturan-peraturan dan asas-asas hukum perundang-undangan pertanahan Belanda, antara lain *Agrarische Wet* (Stb 1870-55),

Domein Verklaring dan *Agrarisch Besluit* (Stb. 1870-118) dan buku ke II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia. 9 KUHP-Burgerlijk Wetboek). Undang-undang tersebut sekaligus juga kemudian menegaskan dalam Pasal 5 bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, yang merupakan penegasan bahwa Hukum Adat dijadikan dasar Hukum Agraria yang baru. Dengan pengertian demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat kepada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh negara. Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf c negara memiliki wewenang untuk menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Di dalam menyelenggarakan kesatuan Hukum Agraria Nasional tersebut masih menghadapi adanya perbedaan keperluan dan golongan hukum yang ada di masyarakat. Pelaksanaan mengatur perbuatan-perbuatan hukum tersebut mekanisme hukumnya tidak lepas dari pernyataan sebagaimana tersebut Pasal 5 UUPA, yaitu berdasarkan Hukum Agraria yang berdasarkan hukum Adat tersebut. Di dalam hukum adat, setiap perjanjian baru dikatakan sudah sah apabila memuat unsur "terang" di samping akad yang bersifat konkret dan kontan (tunai). Unsur terang adalah apabila perjanjian tersebut dilakukan di hadapan kepala adat sebagai pimpinan masyarakat adat yang bersangkutan. Mengingat bahwa Hukum Agraria Nasional sebagai hubungan hak ulayat bangsa, maka suatu perjanjian baru sah apabila dibuat dihadapan pemerintah.

Demikianlah, maka oleh karena itu, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 (Lembaran negara 1961 nomor 28) Pasal 19, menyatakan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak yang baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan pemerintah ini disebut pejabat). Pada masa itu pelaksanaan Pasal 19 tersebut masih dilakukan oleh pejabat-pejabat yang secara jabatan menjalankan pemerintahan di bidang keagrari-

aan, seperti misalnya kepala agraria daerah atau kepala kantor pendaftar tanah setempat. Baru setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria nomor 10 tahun 1961 ditentukan penunjukan/pelimpahan kewenangan tersebut kepada pejabat di luar Instansi Agraria sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta tanah. Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 baru menyebutkan dengan tegas bahwa pertanahan dibantu oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, maka untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah kepada pemerintah diperintahkan untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan kepada PPAT diberi wewenang untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Satuan Rumah Susun. Menurut Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah dan Hak Milik Satuan Rumah Susun secara limitatif untuk perbuatan-perbuatan hukum, jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak tanggungan, pemberian kuasa membebankan hak tanggungan. PPAT ada yang diberi wewenang secara umum selaku pejabat umum yang diangkat termasuk PPAT sementara yang diangkat karena jabatannya di pemerintah. Di samping itu ada PPAT khusus, yaitu pejabat BPN yang ditunjuk karena jabatan untuk membuat akta PPAT tertentu dalam rangka program atau tugas pemerintah tertentu.

B. Kewenangan Notaris dan PPAT Dalam Administrasi Pertanahan

Peranan yang jelas mempunyai kesamaan dan melihat dari sejarah pembentukannya kedua pejabat umum tersebut diadakan dengan maksud dan dalam rangka menjamin kepastian hukum masyarakat dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum. Di lapangan Hukum Agraria pada masa pemerintahan Hindia-Belanda, notaris menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku pada waktu itu, mempunyai wewenang dalam membuat akta, yaitu: a. Penyerahan tanah-tanah negeri dalam bentuk hak milik (*eigendom*), dan pemberian hak opstal dan hak erfpacht

(hak sewa yang turun temurun) di atas tanah itu atau pemberian hak-hak semacam itu.

- b. Tanah-tanah milik Indonesia
- c. Sewa tanah di daerah-daerah kerajaan (daerah istimewa) di kerajaan di pulau Jawa dan tanah-tanah partikular di Jawa.
- d. Tanah perkebunan partikular dan persetujuan-persetujuan yang dibuat dengan penduduk asli (Indonesisch bevolking).

Dengan berlakunya UU nomor 5 tahun 1960 hak-hak yang bersumber pada pasal-pasal KUHP juga turut menjadi hancur. Sejak mulai berlakunya UUPA hak-hak itu ada lagi, tapi bukan karena disebabkan tidak berlakunya lagi pasal-pasal itu, semata-mata melainkan juga karena ketentuan konversi yang mengubah hak tersebut menjadi suatu hak yang baru menurut UUPA agar tidak menjadi dualisme atau menghapuskannya sama sekali.

Bagaimana Harsono berpendapat, walaupun dalam buku II KUH Perdata, yaitu Pasal-pasal 1548 s/d 1600 mengatur mengenai perjanjian persewaan tanah, namun yang tetap berlaku adalah peraturan sewa dari hukum adat. Dengan demikian maka sesudah berlakunya UUPA pasal-pasal yang mengatur sewa menyewa dalam KUH Perdata tidak berlaku terhadap sewa mengenai tanah yang tunduk kepada hukum adat menurut UUPA.

Namun demikian, UU nomor 38 tahun 2004 Pasal 16 ayat (2) huruf f wewenang notaris termasuk juga antara lain membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan? Ada perbedaan yang hakiki antara perjanjian mengenai tanah menurut Hukum Perdata (BW) dengan Hukum Adat menurut UUPA. Perbedaan yang tegas adalah sifat konkret dan kontan (tunai) pada perbuatan-perbuatan hukum dalam Hukum Adat, yaitu sesuatu hak yang berpindah secara seketika pada waktu perjanjian tersebut dilakukan. Bukti akta merupakan bukti telah berpindahnya hak dan menurut UUPA pendaftaran dari hak tersebut hanya merupakan publisitas untuk memenuhi unsur "terang", jadi pendaftaran di sini hanya untuk memenuhi syarat administratif. Undang-undang No.30 tahun 2004 juga menyebutkan beberapa larangan bagi notaris, antara lain seorang notaris dilarang merangkap jabatan sebagai PPAT yang berada di luar wilayah kerja notaris. Hal ini menandai bahwa ada jabatan umum di luar notaris yang harus ditaati dan

diperhatikan.

C. Kesimpulan

1. Peran notaris dan PPAT ternyata mempunyai perbedaan yang hakiki di bidang hukum, yaitu notaris dalam membuat akta adalah berdasarkan asas hukum perdata umum, sedangkan PPAT adalah merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari tugas pokok pemerintahan di bidang pertanahan/agraria khususnya pendaftaran tanah, sehingga sering diperdebatkan bahwa akta PPAT adalah produk pejabat umum tata usaha negara oleh karena dalam proses pendaftarannya, dibebankan kewajiban untuk menyesuaikan dengan ketatausahaan pendaftaran tanah.
2. Akta PPAT adalah akta yang secara konkret kontan sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum, sehingga memenuhi syarat untuk didaftarkan dalam administrasi pendaftaran tanah untuk memenuhi syarat administrasi dan publikasi.
3. Pasal 15 huruf f Undang-Undang No.30 tahun 2004 mengenai wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan mengandung maksud :
 - a. Perbuatan akta-akta yang bersumber kepada hukum perdata umum yang menyebutkan benda tidak bergerak berwujud tanah yang bukan akta PPAT, sehingga akta tersebut tidak mempunyai kekuatan untuk didaftarkan dalam administrasi pendaftaran tanah.
 - b. Kepada seorang notaris oleh pemerintah dapat diberikan wewenang untuk menjalankan sebagian tugas pemerintahan di bidang pertanahan dengan menyandang jabatan PPAT, setelah terlebih dahulu memenuhi persyaratan sesuai ketentuan perundang-undangan untuk diangkat dan dilantik menjadi PPAT.
 - c. Bahwa akta berkaitan dengan tanah yang kewenangan perbuatannya ada pada PPAT terdiri dari :
 1. Akta jual beli
 2. Akta tukar menukar
 3. Akta hibah
 4. Akta pemasukan ke dalam perusahaan (imbreg)
 5. Akta pembagian hak bersama
 6. Akta pemberian hak tanggungan
 7. Akta pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
 8. Surat Kuasa membebaskan Hak

Tanggunggan.

- d. Bahwa akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No.30 Th. 2004 adalah akta perjanjian selain yang dimaksud pada huruf c tersebut di atas.

D. Saran

1. Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 khususnya yang berkaitan dengan pertanahan perlu dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan sebagai peraturan pemerintah untuk mempertegas peranan notaris dan PPAT dalam pembuatan akta tanah
2. Sebaiknya pemisahan tugas dan kewenangan PPAT dan notaris sudah tidak lagi dapat dirangkap, mengingat lingkup hukum dan segi efisiensi serta tidak sinkronnya daerah kerja notaris dengan daerah kerja PPAT yang dirangkapnya.
3. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk menyelenggarakan pendidikan PPAT, sehingga untuk mengisi formasi yang lowong tidak lagi bergantung pada lulusan spesialis notariat. Di samping itu, lulusan berfokus kepada perjanjian umum keperdataan.

E. DAFTAR PUSAKA

1. AP Parlindungan, komentar atas UUP, Mandar Maju, Bandung, 1993
2. Bagir Manan, beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni Bandung, 1997
3. Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Isi dan pelaksanaannya di Djembatan, Jakarta, 1997
4. De Wetboeken, wetten, en verodering, beneven de grondwet van de republiek Indonesie (Engelbrecht)
5. J. Kartini Soedjenro, Perjanjian Peraihan Hak Atas Tanah yang berpotensi konflik, Kanisius, Yogyakarta 2001
6. Komar Andasmita, Notaris, Peraturan Jabatan, Kode Etik dan Asosiasi Notaris/Notariat, INI Jabar. Bandung, 1994
7. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1992
8. Muchtar Kusumaatmadja, Pengantar Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 2000
9. R. Soesanto, Tugas Kewajiban dan Hak-hak notaris wakil notaris (sementara), Pradnya Paramita, Jakarta 1982
10. Ridwan Khairandy, Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak, FH-UI, Jakarta, 2003

dari para pihak yang berkepentingan sendiri, suatu akta yang otentik di mana dijamin dengan tarikh (*dagrekening*) tetap tersimpan akta-aktanya, dan dari itu dapat dikeluarkan surat salinan *atau grosse*, salinan biasa (*afschrift*) dan petikan-petikannya, semuanya dibuat bila oleh peraturan-peraturan umum tugasnya tidak perlu diserahkan kepada pegawai-pegawai atau orang-orang lainnya ataupun untuk itu haknya disimpan.

Seseorang yang memangku jabatan notaris harus berprediket sebagai pejabat umum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 1868 BW yang menyebutkan: suatu akta otentik dibuat menurut ketentuan undang-undang oleh/dihadapan pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuat.

Notaris diangkat oleh pemerintah, oleh karena itu ia dapat membuat *ambtlijk acte* (tanpa kehadiran para pihak) dan *partij acte* (yang sengaja datang dan dihadiri oleh pihak). Terdapat kata-kata kunci dalam Pasal 15 ayat (1) Undang-undang No.3 tahun 2004 yang menyebutkan bahwa dalam kewenangan membuat akta otentik dibatasi oleh kata-kata *tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya*.

Ada beberapa hal yang perlu diberikan pembahasan yang lebih mendalam sehubungan dengan Undang-Undang No.30 Th 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyangkui Pasal 15 ayat (2) huruf f yang menyatakan bahwa notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, dan Pasal 17 huruf g notaris dilarang merangkap jabatan sebagai pejabat pembuat akta tanah di luar wilayah jabatan notaris. Masalah-masalah ini serta masalah lainnya akan dibahas dalam poin-poin berikutnya.

2. PPAT

Sering orang dengan cepat menyamakan peran PPAT ini sebagai "notarisnya pertanahan". Untuk mengatakan di mana kekhususan dan latar belakang PPAT ini, perlu dilihat dari pendekatan historis pembentukan Hukum Agraria Nasional. Undang-Undang nomor 5 tahun 1960 (Lembaran negara Th.1960 No.104) tentang peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria atau yang biasa disebut UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) dikenal sebagai titik tolak terbentuknya Hukum Agraria Nasional (HAN). Undang-undang tersebut telah mencabut peraturan-peraturan dan asas-asas hukum perundang-undangan pertanahan Belanda, antara lain *Agrarische Wet* (Stb 1870-55),

Domein Verklaring dan *Agrarisch Besluit* (Stb. 1870-118) dan buku ke II Kitab Undang-undang Hukum Perdata Indonesia. 9 KUHP-Burgerlijk Wetboek). Undang-undang tersebut sekaligus juga kemudian menegaskan dalam Pasal 5 bahwa Hukum Agraria yang berlaku atas bumi, air dan ruang angkasa adalah hukum adat, yang merupakan penegasan bahwa Hukum Adat dijadikan dasar Hukum Agraria yang baru. Dengan pengertian demikian, maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat kepada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh negara. Menurut ketentuan Pasal 2 ayat (2) huruf c negara memiliki wewenang untuk menentukan hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Di dalam menyelenggarakan kesatuan Hukum Agraria Nasional tersebut masih menghadapi adanya perbedaan keperluan dan golongan hukum yang ada di masyarakat. Pelaksanaan mengatur perbuatan-perbuatan hukum tersebut mekanisme hukumnya tidak lepas dari pernyataan sebagaimana tersebut Pasal 5 UUPA, yaitu berdasarkan Hukum Agraria yang berdasarkan hukum Adat tersebut. Di dalam hukum adat, setiap perjanjian baru dikatakan sudah sah apabila memuat unsur "terang" di samping akad yang bersifat konkret dan kontan (tunai). Unsur terang adalah apabila perjanjian tersebut dilakukan di hadapan kepala adat sebagai pimpinan masyarakat adat yang bersangkutan. Mengingat bahwa Hukum Agraria Nasional sebagai hubungan hak ulayat bangsa, maka suatu perjanjian baru sah apabila dibuat dihadapan pemerintah.

Demikianlah, maka oleh karena itu, di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 (Lembaran negara 1961 nomor 28) Pasal 19, menyatakan bahwa setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan suatu hak yang baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam peraturan pemerintah ini disebut pejabat). Pada masa itu pelaksanaan Pasal 19 tersebut masih dilakukan oleh pejabat-pejabat yang secara jabatan menjalankan pemerintahan di bidang keagrari-

aan, seperti misalnya kepala agraria daerah atau kepala kantor pendaftaran tanah setempat. Baru setelah berlakunya Peraturan Menteri Agraria nomor 10 tahun 1961 ditentukan penunjukan/pelimpahan kewenangan tersebut kepada pejabat di luar Instansi Agraria sebagai pejabat yang berwenang untuk membuat akta tanah. Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 baru menyebutkan dengan tegas bahwa pertanahan dibantu oleh pejabat pembuat akta tanah (PPAT). Berdasarkan Peraturan Pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, maka untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah kepada pemerintah diperintahkan untuk melaksanakan pendaftaran tanah dan kepada PPAT diberi wewenang untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Satuan Rumah Susun. Menurut Pasal 2 peraturan pemerintah tersebut PPAT mempunyai tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah dan Hak Milik Satuan Rumah Susun secara limitatif untuk perbuatan-perbuatan hukum, jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng), pembagian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan. PPAT ada yang diberi wewenang secara umum selaku pejabat umum yang diangkat termasuk PPAT sementara yang diangkat karena jabatannya di pemerintah. Di samping itu ada PPAT khusus, yaitu pejabat BPN yang ditunjuk karena jabatan untuk membuat akta PPAT tertentu dalam rangka program atau tugas pemerintah tertentu.

B. Kewenangan Notaris dan PPAT Dalam Administrasi Pertanahan

Peranan yang jelas mempunyai kesamaan dan melihat dari sejarah pembentukannya kedua pejabat umum tersebut diadakan dengan maksud dan dalam rangka menjamin kepastian hukum masyarakat dalam melakukan perbuatan-perbuatan hukum. Di lapangan Hukum Agraria pada masa pemerintahan Hindia-Belanda, notaris menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku pada waktu itu, mempunyai wewenang dalam membuat akta, yaitu: a. Penyerahan tanah-tanah negeri dalam bentuk hak milik (*eigendom*), dan pemberian hak opstal dan hak erfpacht

(hak sewa yang turun temurun) di atas tanah itu atau pemberian hak-hak semacam itu.

- b. Tanah-tanah milik Indonesia
- c. Sewa tanah di daerah-daerah kerajaan (daerah istimewa) di kerajaan di pulau Jawa dan tanah-tanah partikular di Jawa.
- d. Tanah perkebunan partikular dan persetujuan-persetujuan yang dibuat dengan penduduk asli (Indonesisch bevolking).

Dengan berlakunya UU nomor 5 tahun 1960 hak-hak yang bersumber pada pasal-pasal KUHP juga turut menjadi hapus. Sejak mulai berlakunya UUPA hak-hak itu ada lagi, tapi bukan karena disebabkan tidak berlakunya lagi pasal-pasal itu, semata-mata melainkan juga karena ketentuan konversi yang mengubah hak tersebut menjadi suatu hak yang baru menurut UUPA agar tidak menjadi dualisme atau menghapuskannya sama sekali.

Bagaimana Harsono berpendapat, walaupun dalam buku II KUH Perdata, yaitu Pasal-pasal 1548 s/d 1600 mengatur mengenai perjanjian persewaan tanah, namun yang tetap berlaku adalah peraturan sewa dari hukum adat. Dengan demikian maka sesudah berlakunya UUPA pasal-pasal yang mengatur sewa menyewa dalam KUH Perdata tidak berlaku terhadap sewa mengenai tanah yang tunduk kepada hukum adat menurut UUPA.

Namun demikian, UU nomor 38 tahun 2004 Pasal 16 ayat (2) huruf f wewenang notaris termasuk juga antara lain membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan? Ada perbedaan yang hakiki antara perjanjian mengenai tanah menurut Hukum Perdata (BW) dengan Hukum Adat menurut UUPA. Perbedaan yang tegas adalah sifat konkret dan kontan (tunai) pada perbuatan-perbuatan hukum dalam Hukum Adat, yaitu sesuatu hak yang berpindah secara seketika pada waktu perjanjian tersebut dilakukan. Bukti akta merupakan bukti telah berpindahnya hak dan menurut UUPA pendaftaran dari hak tersebut hanya merupakan publisitas untuk memenuhi unsur "terang", jadi pendaftaran di sini hanya untuk memenuhi syarat administratif. Undang-undang No.30 tahun 2004 juga menyebutkan beberapa larangan bagi notaris, antara lain seorang notaris dilarang merangkap jabatan sebagai PPAT yang berada di luar wilayah kerja notaris. Hal ini menandai bahwa ada jabatan umum di luar notaris yang harus ditaati dan

diperhatikan.

C. Kesimpulan

1. Peran notaris dan PPAT ternyata mempunyai perbedaan yang hakiki di bidang hukum, yaitu notaris dalam membuat akta adalah berdasarkan asas hukum perdata umum, sedangkan PPAT adalah merupakan kegiatan yang tidak terpisahkan dari tugas pokok pemerintahan di bidang pertanahan/agraria khususnya pendaftaran tanah, sehingga sering diperdebatkan bahwa akta PPAT adalah produk pejabat umum tata usaha negara oleh karena dalam proses pendaftarannya, dibebankan kewajiban untuk menyesuaikan dengan ketatausahaan pendaftaran tanah.
2. Akta PPAT adalah akta yang secara konkret kontan sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum, sehingga memenuhi syarat untuk didaftarkan dalam administrasi pendaftaran tanah untuk memenuhi syarat administrasi dan publikasi.
3. Pasal 15 huruf f Undang-Undang No.30 tahun 2004 mengenai wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan mengandung maksud :
 - a. Pembuatan akta-akta yang bersumber kepada hukum perdata umum yang menyebutkan benda tidak bergerak berwujud tanah yang bukan akta PPAT, sehingga akta tersebut tidak mempunyai kekuatan untuk didaftarkan dalam administrasi pendaftaran tanah.
 - b. Kepada seorang notaris oleh pemerintah dapat diberikan wewenang untuk menjalankan sebagian tugas pemerintahan di bidang pertanahan dengan menyandang jabatan PPAT, setelah terlebih dahulu memenuhi persyaratan sesuai ketentuan perundang-undangan untuk diangkat dan dilantik menjadi PPAT.
 - c. Bahwa akta berkaitan dengan tanah yang kewenangan perbuatannya ada pada PPAT terdiri dari :
 1. Akta jual beli
 2. Akta tukar menukar
 3. Akta hibah
 4. Akta pemasukan ke dalam perusahaan (imbreg)
 5. Akta pembagian hak bersama
 6. Akta pemberian hak tanggungan
 7. Akta pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
 8. Surat Kuasa membebaskan Hak

Tanggungan.

- d. Bahwa akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana dimaksud Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No.30 Th. 2004 adalah akta perjanjian selain yang dimaksud pada huruf c tersebut di atas.

D. Saran

1. Undang-Undang nomor 30 tahun 2004 khususnya yang berkaitan dengan pertanahan perlu dilengkapi dengan peraturan pelaksanaan sebagai peraturan pemerintah untuk mempertegas peranan notaris dan PPAT dalam pembuatan akta tanah
2. Sebaiknya pemisahan tugas dan kewenangan PPAT dan notaris sudah tidak lagi dapat dirangkap, mengingat lingkup hukum dan segi efisiensi serta tidak sinkronnya daerah kerja notaris dengan daerah kerja PPAT yang dirangkapnya.
3. Sebaiknya Badan Pertanahan Nasional bekerja sama dengan perguruan tinggi untuk menyelenggarakan pendidikan PPAT, sehingga untuk mengisi formasi yang lowong tidak lagi bergantung pada lulusan spesialis notariat. Di samping itu, lulusan berfokus kepada perjanjian umum keperdataan.

E. DAFTAR PUSAKA

1. AP Parlindungan, komentar atas UUP, Mandar Maju, Bandung, 1993
2. Bagir Manan, beberapa Masalah Hukum Tata Negara Indonesia, Alumni Bandung, 1997
3. Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Isi dan pelaksanaannya di Djambatan, Jakarta, 1997
4. De Wetboeken, wetten, en verodering, beneven de grondwet van de republiek Indonesie (Engelbrecht)
5. J. Kartini Soedjenro, Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah yang berpotensi konflik, Kanisius, Yogyakarta 2001
6. Komar Andasasmita, Notaris, Peraturan Jabatan, Kode Etik dan Asosiasi Notaris/Notariat, INI Jabar. Bandung, 1994
7. Lumban Tobing, Peraturan Jabatan Notaris, Erlangga, Jakarta, 1992
8. Muchtar Kusumaatmadja, Pengantar Ilmu Hukum, Alumni, Bandung, 2000
9. R. Soesanto, Tugas Kewajiban dan Hak-hak notaris wakil notaris (sementara), Pradnya Paramita, Jakarta 1982
10. Ridwan Khairandy, Iktikad Baik Dalam Kebebasan Berkontrak, FHUI, Jakarta, 2003

haknya di kantor pertanahan. Pokoknya, pendek kata, akta peralihan hak atas tanah tidak mempunyai kekuatan pendaftaran jika dibuat selain PPAT yang diangkat atau ditunjuk oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Harus diakui bahwa notaris bukan PPAT, sebaliknya PPAT bukan notaris. Artinya tugas pokok dan fungsi (tupoksi) notaris berbeda dengan tupoksi PPAT. Sekalipun mereka sama-sama menyanggah kualifikasi pejabat umum, namun dari segi kewenangan dan tanggung jawab berbeda. Notaris dan PPAT bukan satu-satunya pejabat umum (ambtenaar), tapi masih banyak yang lain yang menyanggah sebutan pejabat umum seperti: pejabat ukur (lisensi surveyor), pejabat akuntansi, dan lain-lain, yang tugas dan kewenangannya masing-masing berbeda.

Jadi secara fulgar dapat dikatakan, adalah tidak mungkin seluruh jenis pejabat umum jabatannya dijalankan oleh notaris. Berkaitan dengan itu, Komar Andasmita mengatakan bahwa notaris mempunyai bidang pekerjaan mencatat kejadian-kejadian yang berhubungan dengan hukum keperdataan (privat). Sedangkan untuk pembuatan akta-akta di bidang hukum publik ditunjuk pejabat lain seperti pejabat pembuat akta kelahiran dan juru sita. Namun di bidang hukum privat ia bukan satu-satunya pembuat akta otentik.

Dari uraian di atas dapat disimpulkan bahwa notaris dan PPAT sengaja diciptakan dalam dua konteks yang berbeda. Berbeda visi dan misinya. Berkaitan dengan itu, Bagir Manan mengatakan bahwa Presiden di samping kepala pemerintahan juga menjabat sebagai kepala negara. Dengan demikian, di Indonesia pejabat negara terdiri dari pejabat pemerintah dan pejabat umum. Notaris dapat dikategorikan lebih kepada pejabat umum yang berwenang membuat akta perjanjian keperdataan umum yang bersumber kepada mashab perjanjian kebebasan berkontrak (Pasal 1338 KUHPdt) dari para pihak selaku individu, sementara PPAT cenderung kepada pejabat yang mewakili pemerintah dalam mengemban tugas administrasi negara. Di bidang administrasi peralihan hak yang bersumber dari hukum tanah (UU No.5 1960) dan hukum adat tanah.

2. Keberadaan Notaris dan PPAT dalam Lintas Sejarah

Peran ganda pejabat umum dalam dua lingkup tugas dan kewenangan yang berbeda, sering menjadi polemik

tersendiri dalam praktek. Apalagi, kejadian tersebut telah berlangsung lama, sehingga rasa memiliki peran ganda tersebut dirasakan telah mendarah daging, sebagai sesuatu yang tidak bisa diganggu gugat. Kalau sudah demikian, apa saja dianggap sah dilakukan demi untuk kelanggannya.

Peran yang disandang oleh pejabat umum, di satu pihak yang menamakan diri notaris dan di pihak lain disebut PPAT, pada saat akan berada pada satu orang pejabat umum yang sama. Setelah berlakunya UU No.30 Th. 2004, peran ganda tersebut menjadi sesuatu polemik hukum di bidang pertanahan, khususnya persoalan kewenangan dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah.

Pada zaman Romawi kuno kita mengenal seorang penulis umum (*Publieke Schrijvers*), yang tugasnya antara lain membuat surat-surat bagi mereka yang tak dapat menulis. Penulis semacam ini dijumpai di Italia sebelah selatan (527-565 M). Surat-surat yang disusunnya tidak mempunyai hubungan hukum yang khusus. Penulis-penulis itu terdiri dari orang-orang bebas dan orang-orang budak belian, orang menyebut mereka notarii. Di samping itu terdapat pula orang-orang yang diserahi membuat akta resmi, dan mereka disebut *Tabelliones* atau *Tabelarii*. Tugas mereka hampir mirip dengan di Indonesia yang disebut pelaksana perkara (*Zaakwaamemer*). Perbedaannya seorang *Tabelarii*, yakni bahwa terhadap yang belakangan diadakan pengawasan, sekalipun demikian akta atau nota yang dibuatnya tidak mempunyai kekuatan otentik.

Notaris pada zaman Romawi tersebut terdiri dari beberapa golongan. Ada notaris kerajaan yang lingkup tugas dan kewenangannya sesuai lingkup wilayah kerajaan yang diangkat oleh Raja. Notaris yang diangkat oleh tuan-tuan tanah dengan wilayah hukum lebih sempit daripada notaris kerajaan dan notaris apostolis, yang diangkat oleh gereja yang bertugas untuk kepentingan dan urusan-urusan gereja.

Di Belanda, penjualan barang-barang tak bergerak juga diselenggarakan oleh seorang notaris; sedangkan persewaan umum atas tanah negeri diselenggarakan oleh *Zaakwaamemer*. Pekerja notaris negeri Belanda diawasi oleh hakim komisaris untuk menjaga agar pelaksanaan tentang perjanjian dan pemindahan (penyalinan) akta-akta itu ditaati, oleh karena akta notaris itu tidak mempunyai kekuatan eksekusi

seperti keputusan seorang hakim.

Keberadaan notaris di Indonesia dibawa oleh pemerintah Hindia-Belanda melalui penerapan asas hukum ketatanegaraan yang dikenal asas konkordansi. Hal ini dijalankan sesuai saran dari *Kamer der Zeventien* dalam suratnya tanggal 4 Maret 1621, kepada Gubernur Jenderal Hindia-Belanda. Saran ini, kemudian melahirkan instruksi Gubernur Hindia Belanda yang mulai berlaku tanggal 16 Januari 1629 di Batavia (sekarang Jakarta) atau beberapa bulan setelah kota Batavia didirikan sebagai ibukota Hindia-Belanda. Jabatan Notaris pada waktu itu tidak leluasa dan tidak bebas, karena dianggap sebagai abdi dari VOC (*Verenigde Oost Indische Compagnie*) yang berkuasa di Hindia Belanda. Baru berdasarkan *Staatblad* 1860 No.3 jabatan notaris di Indonesia memperoleh landasan hukum yang dikenal dengan Peraturan Jabatan Notaris (*Reglement op het Notaris Ambt in Indonesia*).

Kedudukan notaris di Indonesia lebih sulit dari pada notaris di Negeri Belanda. Seorang notaris di Indonesia menghadapi klien bermacam-macam golongan penduduk dan masing-masing mempunyai dan tunduk kepada hukum dan adat istiadat sendiri (Pasal 131 jo.163 IS). Tahun 1815 *Burgerlijk Wetboek* (BW) diberlakukan bagi golongan Timur asing (*Vervreemde Oosterlingen*), golongan Eropa atau yang dipersamakan dengan itu. Kondisi hukum ini terus berlangsung hingga sampai dengan pasca-kemerdekaan, dan kemudian diberlakukan Undang-undang No.5 tahun 1960 (Lembaran negara 1960 Nomor 104) tentang Ketentuan-Ketentuan Dasar Pokok Agraria yang dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA).

1. Notaris

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang No.3 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, diartikan sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini. Hal ini tidak berbeda dengan Pasal 1 Stb 1860 No.3 yang juga menyatakan bahwa "de notarissen zijn openbare ambtenaar,....."

Atau dalam bahasa Indonesia diterjemahkan:

Seorang notaris adalah pegawai resmi (umum) khusus yang diberi hak untuk membuat akta otentik dari pada semua pembuatan, perjanjian dan penetapan yang mana peraturan umum menghendaknya atau atas kemauan

hendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya atau sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.

Pasal 1868 KUHP dt menyatakan :

Suatu akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya.

Pasal 1 angka 1 Undang-Undang No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan :

Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini.

Pasal 15 ayat (1) UU No.30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyebutkan :

Notaris membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian dan ketetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta otentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan akta, menyimpan akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Pasal 1 Stb. 1860 No.3, Pasal 1 angka 1 dan Pasal 15 ayat (1) UU No.30 tahun 2004 merupakan satu kesatuan dengan Pasal 15 ayat (2) huruf f UU No. 30 tahun 2004. Pasal-pasal ini hanya bisa dibedakan, tetapi tidak bisa dipisahkan dan harus dibaca dalam satu kesatuan integritas dan dalam satu nafas. Artinya, apabila keseluruhan pasal ini diterjemahkan secara sepotong-sepotong, maka pengertiannya akan menjadi samar karena ada pasal-pasal yang dianggap innalillahi.

Sesungguhnya, ketiga pasal kunci di atas telah secara tegas mengatur batas kewenangan notaris selaku pejabat umum, yaitu membuat akta otentik dalam lapangan hukum perjanjian selama pembuatan itu tidak ditugaskan kepada pejabat umum lainnya. Pernyataan tersebut di atas dianggap sebagai parameter atau batas atas atau batas bawah garis-garis kewenangan notaris dalam membuat akta otentik di bidang hukum perjanjian.

Akta otentik perjanjian peralihan hak atas tanah secara tegas telah ter-

lebih dahulu diatur atau diperintahkan oleh perundang-undangan dalam lingkup hukum tanah untuk dibuat oleh dan dihadapan PPAT yang ditunjuk atau diangkat oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berikut ini akan dipaparkan beberapa pasal dalam berbagai peraturan perundang-undangan Negara Republik Indonesia di bidang pertanahan yang merupakan satu kesatuan bangunan hukum, yang sama sekali tidak dapat dipisahkan dalam menafsir dan menjalankannya, serta harus dibaca dalam satu nafas baik pada sisi epistemology maupun dalam konteks praktek (law reinforcement) :

Pasal 19 ayat (1) UUPA menyebutkan :

Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 26 ayat (1) UUPA menyebutkan :

Jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat, dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan peraturan pemerintah.

Pasal 19 PP 10 tahun 1961 menyebutkan :

Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria.

Pasal 37 PP 24 Th. 1997 menyebutkan :

Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang, hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pasal 6 PP 37 Th. 1998 menyebutkan :

Syarat untuk diangkat menjadi PPAT adalah :

1. Berkewarganegaraan Indonesia
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 tahun.

3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh instansi kepolisian setempat .
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan keputusan 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. Lulusan yang diselenggarakan oleh kantor Menteri Negara Agraria/Badan Pertanahan Nasional.

Dari pemaparan Pasal 19 ayat (1), Pasal 26 UUPA, Pasal 19 PP 10 tahun 1961, Pasal 37 PP 24 Tahun 1998 dan Pasal 6 PP 37 Tahun 1998, dapat disimpulkan hal-hal sebagai berikut :

1. Banwa PPAT adalah satu-satunya pejabat yang berwenang untuk membuat akta-akta peralihan hak atas tanah, pemberian hak baru atas tanah, dan pengikatan tanah sebagai jaminan utang (*recording of deeds of conveyance*), sedangkan Badan Pertanahan Nasional merupakan pejabat satu-satunya yang secara khusus melakukan pendaftaran tanah dan menerbitkan surat tanda bukti hak (*recording of title and continuous recording*)
2. Sekalipun tidak ada larangan ataupun ancaman untuk tidak sahnya perbuatan hukum para pihak jika membuat akta tidak oleh dan dihadapan PPAT, akan tetapi akta tanah tersebut tidak dapat didaftarkan di kantor pertanahan dan tidak akan pernah pula ada tanda bukti haknya, yaitu sertifikat.

Overschryving Ordonantie 1834 menyebutkan bahwa perbuatan pemindahan hak atas benda tidak bergerak hanya dapat dibuktikan dengan akta *overschryving ambtenaar*. Ketentuan dalam hukum tanah tidak menyebut demikian, akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai tanda dilakukannya transaksi (jual-beli). Jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat bukti lain, tetapi sebagai syarat untuk dilakukannya pendaftaran jual beli tersebut harus dengan akta PPAT. Jika tidak, maka yang bersangkutan tidak dapat memperoleh sertifikat meskipun jual beli sah menurut hukum.

Dari uraian di atas, semakin jelas bahwa akta yang dibuat selain oleh PPAT tidak akan pernah diterima sebagai akta yang dapat dijadikan dasar untuk terjadinya pendaftaran peralihan