

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.¹ Akta otentik sebagai alat bukti terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat, dalam berbagai hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, pertanahan, kegiatan sosial, dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa akta otentik makin meningkat sejalan dengan berkembangnya tuntutan akan kepastian hukum, baik pada tingkat nasional, regional maupun global.² Menurut Irawan Soerodjo ada 3 (tiga) unsur *esenselia* agar terpenuhinya syarat formal suatu akta otentik, yaitu:³

1. Di dalam bentuk yang ditentukan undang-undang;
2. Dibuat oleh dan di hadapan pejabat umum;
3. Akta yang dibuat oleh atau di hadapan Pejabat umum yang berwenang untuk itu dan di tempat di mana akta itu dibuat.

Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT adalah dua profesi yang berbeda dan kewenangannya juga berbeda. Notaris dapat berprofesi sebagai PPAT. Rangkap jabatan profesi Notaris dan PPAT memang dimungkinkan oleh peraturan perundang-undangan, karena

¹ Pasal 1868 Kitab Undang Undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*).

² Supriasi, *Hukum Agraria*, (Jakarta: Sinar Grafika , 2007) hlm.170

³ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia* (Surabaya: Arloka, 2003) hlm.148.

Notaris dapat merangkap jabatan sebagai PPAT dalam lingkup wilayah jabatannya⁴ dan PPAT dapat merangkap sebagai Notaris.⁵ Tidak semua Notaris merupakan PPAT, dan tidak semua PPAT merupakan Notaris.

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 susun⁶ dan Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang.⁷ Dengan kondisi demikian, kedua profesi tersebut dapat membuat akta otentik.

Istilah pejabat umum merupakan terjemah dari istilah *Openbare Ambttenaren* yang terdapat dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris dan Pasal 1868 *Burgerlijk Wetboek* yang selanjutnya disingkat BW. Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris menyebutkan bahwa⁸:

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

Aturan hukum sebagaimana tersebut di atas yang mengatur keberadaan Notaris tidak memberikan batasan atau definisi mengenai pejabat umum,

⁴ Pasal 17 huruf g Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris .

⁵ Pasal 7 Ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

⁶ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

⁷ Pasal 1 Ayat (1) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

⁸ G.H.S.Lumbang Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, (Jakarta:Erlangga,1983) , hlm.31

karena sekarang ini yang diberi kualifikasi sebagai pejabat umum bukan hanya Notaris saja, PPAT juga diberi kualifikasi sebagai pejabat umum.⁹

Pejabat Umum merupakan suatu jabatan yang disandang atau diberikan kepada mereka yang diberi wewenang oleh aturan hukum dalam pembuatan akta otentik.¹⁰

Peraturan kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah mengatur bahwa PPAT diangkat oleh kepala Badan Pertanahan Nasional setelah yang bersangkutan lulus ujian PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia dan sebelum ujian wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan.

Realitasnya terjadi ketidak konsistenan pelaksanaan peraturan tersebut, karena sekalipun di suatu kota besar, formasi PPAT (Notaris/PPAT) sudah terpenuhi, namun para Camat tetap diangkat sebagai PPAT Sementara. Padahal sesuai ketentuan, kehadiran PPAT Sementara (Camat atau Kepala Desa) hanya apabila di daerah tersebut belum cukup terdapat PPAT/Notaris.¹¹

⁹ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik*, (Bandung:PT Refika Aditama, 2008), Hlm.28

¹⁰ *Ibid*, hlm.30

¹¹ Mhd.Yamin Lubis, dan Abd. Rahim Lubis, *Hukum Pendaftaran Tanah*, (Bandung:CV Mandar Maju, 2008), hlm.283

PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Sehubungan dengan terbitnya Pasal 15 Ayat (2) huruf f Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang selanjutnya disingkat UUJN menerangkan bahwa Notaris berwenang membuat akta yang berhubungan dengan pertanahan. Kalangan Notaris menganggap bahwa Pasal ini mutlak memberikan kewenangan kepada Notaris membuat akta otentik mengenai setiap perbuatan hukum atas tanah tanpa harus menjadi PPAT. Kalangan praktisi pertanahan berpendapat, Notaris boleh saja membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, namun atas tanah yang sudah terdaftar atau sudah ada haknya. Akta perbuatan hukumnya harus dibuktikan dibuat oleh dan dihadapan PPAT.¹²

Salah satu penyebab sulitnya menyelesaikan masalah pertanahan, adalah ketidakmampuan Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria yang sering disebut Undang-Undang Pokok Agraria, yang selanjutnya disingkat UUPA menjadi landasan hukum untuk mengatasi berbagai konflik dan sengketa pertanahan itu sendiri, sehingga

¹² *Ibid*, hlm.283-284

menganggap perlu untuk segera dibentuk Undang-Undang Pertanahan yang baru, yang dianggap dapat menjadi solusi penyelesaian konflik dan sengketa pertanahan.¹³

UUPA mengatur pendaftaran tanah yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Pendaftaran tanah ini menjadi kewajiban bagi pemerintah maupun pemegang hak atas tanah.¹⁴ Pendaftaran tersebut dalam Ayat 2 UUPA meliputi:

- a. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan tanah;
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Pasal 20 Ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai oleh orang atas tanah dengan mengingat ketentuan Pasal 6 UUPA. Pasal 20 Ayat (2) UUPA menyebutkan hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Bahkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang

Pendaftaran Tanah dalam Pasal 1 Ayat (20) menyebutkan bahwa:

¹³ Farida Patittingi, "Keberadaan PPAT bersumber pada UUPA" dikutip dari http://medianotaris.com/keberadaan_jabatan_ppat_bersumber_pada_uupa_berita156.html [diunduh tanggal 12 november 2013]

¹⁴ Urip Santoso (I), *Pendaftaran Dan Peralihan Hak Atas Tanah*, (Jakarta: Kencana, 2011), hlm.2

“Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 Ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan Hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan.”¹⁵

Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tersebut merupakan bentuk pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka *rechtscadaster* (pendaftaran tanah) yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.¹⁶

Permasalahan yang terjadi tersebut di atas menjadi menarik diteliti dan memberikan motivasi untuk mengadakan penelitian dengan judul *“Kekuatan Hukum Akta Otentik Notaris dan PPAT dalam Peralihan Hak Atas Tanah”*.

1.2 Rumusan Masalah

Atas dasar latar belakang sebagaimana diuraikan di muka, fokus permasalahan yang diajukan dalam skripsi ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Akta manakah yang lebih berkekuatan hukum antara Akta Notaris dan akta PPAT dalam peralihan hak atas tanah?
2. Mengapa dalam peralihan hak atas tanah harus dilakukan dengan akta PPAT?

¹⁵ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, (Jakarta:Djambatan, 1999), hlm.15

¹⁶ Arie S.Hutagulung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, (Jakarta: Lembaga Pemberdayaan Hukum Indonesia, 2005), hlm. 81

1.3 Tujuan Penulisan

1. Untuk mengetahui kekuatan hukum akta Notaris dan akta PPAT dalam hal peralihan hak atas tanah.
2. Untuk mengetahui alasan mengapa peralihan hak atas tanah harus dilakukan dengan akta PPAT bukan Notaris.

1.4 Manfaat Penelitian

a) Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam pengembangan ilmu hukum, khususnya yang berkaitan dengan kekuatan hukum akta otentik.

b) Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi pihak-pihak yang terkait didalamnya khususnya bagi para Notaris dan PPAT dalam hal peralihan hak atas tanah.

1.5 Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam penulisan penelitian ini menggunakan penelitian hukum normatif, yaitu suatu proses untuk menemukan aturan hukum, prinsip-prinsip hukum, maupun doktrin-doktrin hukum guna menjawab isu hukum yang dihadapi sesuai dengan karakteristik preskripsi ilmu hukum. Penelitian hukum normatif ini adalah

suatu prosedur dan cara penelitian ilmiah untuk menemukan kebenaran berdasarkan logika keilmuan hukum dari segi normatifnya.¹⁷

1.5.2. Pendekatan Masalah

Menurut Peter Mahmud Marzuki, dalam penelitian hukum terdapat beberapa pendekatan, yaitu pendekatan peundang-undangan (*statute approach*), pendekatan kasus (*case approach*), pendekatan historis (*historical approach*), pendekatan komparatif (*comparative approach*), dan pendekatan konseptual (*conseptual approach*).¹⁸ Pendekatan yang digunakan dalam penulisan skripsi ini adalah pendekatan undang-undang (*statute approach*).

Pendekatan undang-undang (*statute approach*) merupakan pendekatan dengan cara menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkut paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹⁹

1.5.3. Bahan Hukum

1. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif artinya mempunyai otoritas.²⁰ Bahan hukum primer terdiri dari bahan hukum perundang-undangan yaitu;

¹⁷ Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian Hukum*. (Jakarta:Kencana Prenada Media Group. 2010). Hlm. 35

¹⁸ *Ibid*, hlm.93

¹⁹ *Ibid*

²⁰ *Ibid*, hlm: 141

- a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria
- b) Kitab Undang-undang Hukum Perdata (*Burgerlijk Wetboek*)
- c) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- e) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

2. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder berupa semua publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi.²¹ Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum, dan buku-buku lain yang ada relevansinya dengan masalah yang terkait.

²¹ *Ibid*

1.6 Pertanggungjawaban sistematika

Uraian yang terdapat dalam skripsi ini akan disusun dalam empat bab, yang mana antara bab satu sampai dengan bab terakhir merupakan uraian yang berkesinambungan. Adapun urutannya adalah sebagai berikut:

BAB I : PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini akan menguraikan sekaligus menjelaskan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian dan pertanggungjawaban sistematika.

BAB II : TINJAUAN TENTANG PERALIHAN HAK DAN KEKUATAN AKTA OTENTIK

Bab ini akan menjelaskan tentang landasan teori yang akan digunakan untuk menganalisis permasalahan yang ada dalam penulisan ini dan menguraikan hal - hal yang bersifat teoritis yang dikaji dari beberapa literatur sehingga dapat digunakan dalam penyelesaian permasalahan yang diangkat.

BAB III : PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang pembahasan dari rumusan masalah yang menjadi fokus kajian dalam penulisan ini. Memuat uraian tentang akta manakah yang lebih kuat antara akta yang dibuat oleh Notaris dan PPAT dalam peralihan hak atas tanah. Kemudian menguraikan alasan mengapa dalam hal peralihan hak atas tanah harus dilakukan dengan akta PPAT.

BAB IV : PENUTUP

Bab ini sebagai bagian akhir dari penulisan yang memuat tentang kesimpulan dari keseluruhan pembahasan dan saran sebagai suatu rekomendasi maupun perbaikan dari apa yang telah didapatkan selama penulisan.