



STUDI PERBANDINGAN TENTANG PENGAWASAN NOTARIS DENGAN PPAT

TESIS

Disusun

**Untuk Memenuhi Persyaratan Memperoleh Derajat S-2
Program Studi Magister Kenotariatan**

Oleh

**JEANY ELLY WAWOLUMAYA
B4B 009 149**

PEMBIMBING :

Prof. Dr. H. Budi Santoso, SH.MS.

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN
PROGRAM PASCASARJANA
UNIVERSITAS DIPONEGORO
SEMARANG
2011**

STUDI PERBANDINGAN TENTANG PENGAWASAN NOTARIS DENGAN PPAT

Disusun Oleh :

**JEANY ELLY WAWOLUMAYA
B4B 009 149**

**Dipertahankan di hadapan Tim Penguji
Pada tanggal 17 Maret 2011**

**Tesis ini telah diterima
Sebagai persyaratan untuk memperoleh gelar
Magister Kenotariatan**

Pembimbing,

**Mengetahui,
Ketua Program Studi
Magister Kenotariatan
Universitas Diponegoro**

Prof. Dr. H. Budi Santoso, SH.,MS.
NIP. 19611005 198603 1 001

H. Kashadi, SH.MH.
NIP. 19540624 198203 1 001

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini, Nama : **JEANY ELLY WAWOLUMAYA**, dengan ini menyatakan hal-hal sebagai berikut :

1. Tesis ini adalah **hasil karya saya sendiri** dan di dalam tesis ini tidak terdapat karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar kesarjanaan di suatu Perguruan Tinggi / lembaga pendidikan manapun. Pengambilan karya orang lain dalam tesis ini dilakukan dengan menyebutkan sumbernya sebagaimana tercantum dalam daftar pustaka;
2. ***Tidak keberatan untuk dipublikasikan*** oleh Universitas Diponegoro dengan sarana apapun , baik seluruhnya atau sebagian, untuk kepentingan akademik / ilmiah yang non komersial sifatnya.

Semarang, 17 Maret 2011

Yang menerangkan,

JEANY ELLY WAWOLUMAYA

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Tuhan Yesus Kristus atas segala kasih dan penyertaan – Nya sehingga dimampukan untuk menyelesaikan tesis ini tepat pada waktunya. Semua oleh karena kasih – Nya sehingga selama proses penulisan tesis dengan judul **“STUDI PERBANDINGAN TENTANG PENGAWASAN NOTARIS DENGAN PPAT”**, ini diijinkan – Nya berjalan sebagaimana adanya, yang ditujukan untuk memenuhi kewajiban sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan (MKn) pada Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang.

Penulis menyadari sepenuhnya tesis ini masih belum sempurna. Oleh karena itu penulis sangat mengharapkan saran dan kritik yang bersifat membangun untuk menyempurnakan tesis ini, penulis telah banyak menerima bimbingan dan bantuan moril maupun materil yang berupa petunjuk dan nasihat dari berbagai pihak. Penulis pertama kali ingin mengucapkan terima kasih kepada kedua orang tua penulis yang telah membesarkan dan mendidik penulis sampai sekarang, dan dukungan dari suami dan anak-anak tercinta serta kakak serta adik-adik, sehingga dapat menyelesaikan tesis ini dan tesis ini penulis dedikasikan untuk Almarhum Ayahanda JP. Wawolumaya.

Pada kesempatan ini Penulis ingin menyampaikan rasa hormat, terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya kepada :

1. Bapak Prof. Sudharto P. Hadi, MES, PhD. selaku Rektor Universitas Diponegoro Semarang;
2. Bapak Prof Dr. Yos Yohan Utama SH M.Hum, selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Diponegoro Semarang;
3. Bapak H. Kashadi, SH., MH. selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang;
4. Bapak Prof. Dr. H. Budi Santoso, S.H., MS. selaku Pembimbing sekaligus selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Akademik yang telah banyak memberikan masukan dan saran-saran serta waktu dan pengarahan dalam materi ataupun teknis penulisan tesis kepada penulis dalam penulisan tesis ini..
5. Bapak Prof. Dr. Suteki, SH., M.Hum. selaku Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan Program Pascasarjana Universitas Diponegoro Semarang Bidang Administrasi Dan Keuangan;
6. Seluruh staf pengajar Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang dan seluruh staf Administrasi dan Sekretariat yang telah banyak membantu Penulis selama Penulis belajar di Program Studi Magister Kenotariatan, Pascasarjana, Universitas Diponegoro, Semarang;
7. Teman-teman perjuangan angkatan 2009.

Akhir kata penulis mengucapkan terima kasih kepada seluruh pihak yang telah membantu dalam penyelesaian tesis ini. Penulis juga mengharapkan tesis ini akan berguna bagi para pembaca dan dapat menambah pengetahuannya.

Semarang, 17 Maret 2011

Penulis

Abstrak

STUDI PERBANDINGAN TENTANG PENGAWASAN NOTARIS DENGAN PPAT

Dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya sebagai Pejabat Umum, tidak jarang Notaris/PPAT berurusan dengan proses hukum. Pada proses hukum ini Notaris harus memberikan keterangan dan kesaksian menyangkut isi akta yang dibuatnya. Dengan diletakkannya tanggung jawab secara hukum dan etika kepada Notaris, maka kesalahan yang sering terjadi pada Notaris banyak disebabkan oleh keteledoran Notaris/PPAT tersebut. Konsekwensi logis, seiring dengan adanya tanggung jawab Notaris/PPAT kepada masyarakat, maka haruslah dijamin adanya pengawasan dan pembinaan yang terus menerus agar tugas Notaris selalu sesuai dengan kaidah hukum yang mendasari kewenangannya dan dapat terhindar dari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan

Adapun tujuan pengawasan Notaris/PPAT adalah agar Notaris/PPAT bersungguh-sungguh memenuhi persyaratan-persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Perundang-undangan yang berlaku, demi pengamanan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan Notaris/PPAT adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris/PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pengawasan Notaris tersebut dilakukan oleh Menteri dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris yang terdiri dari MPD di Kabupaten/Kota, MPW di Provinsi dan MPP di Jakarta. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 68 UUJN. Pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya adalah BPN dan IPPAT. Peran BPN dalam hal ini adalah memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sedangkan peranan IPPAT dalam hal ini adalah memberikan bimbingan dan pengawasan terhadap PPAT agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan Kode Etik PPAT. Pengawasan yang dilakukan oleh BPN terhadap PPAT hanyalah bersifat fungsional saja, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya. Pengawasan yang dilakukan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya terhadap PPAT yang menjadi anggota IPPAT saja dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi, dalam arti apabila PPAT tersebut diketahui melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik PPAT, maka akan langsung diperiksa dan apabila terbukti melanggar Kode Etik PPAT, maka akan diberikan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.

Kata Kunci : Pengawasan, Notaris, PPAT.

Abstract

COMPARATIVE STUDY ON NOTARY CONTROL WITH LAND DEED OFFICIAL

In carrying out its functions and responsibilities as the Public Officer, is not uncommon Notary / Land Deed Official dealing with the legal process. In the process of this law Notary must provide information and testimony concerning the contents of deed he made. With the responsibilities placed on law and ethics to the deed, then the mistakes that often occur in many caused by the negligence Notary Notary / Land Deed Official it. Logical consequence, in line with the responsibilities of Notary / Land Deed Official to the public, it must be guaranteed the existence of supervision and ongoing training for notary duties in accordance with the rule of law is always an underlying authority and to avoid the abuse of authority or trust.

The purpose of supervision Notary / Land Deed Official is for Notary / Land Deed Official earnestly fulfill the requirements and carry out their duties in accordance with the provisions of the legislation in force, for the sake of the security interests of the general public. While the principal task of supervision Notary / PPAT is for all the rights and powers and obligations given to the Notary / PPAT in performing its duties as provided by the basic rule is concerned, is always done on the path that has been determined not only legal but also upon basic moral and professional ethics for the sake of ensuring protection and legal certainty for the community.

Supervision Deed is done by the Minister to form a Notary Supervisory Council consisting of Supervisory Council Area in the Regency / Municipality, Supervisory Council Region in the provinces and Central Supervisory Board in Jakarta. This is in accordance with the provisions of Article 68 UUJN. Authorities to supervise the carrying out of office Land Deed Official is National Land Agency and Officials Institute of Makers of Land Act. National Land Agency role in this regard is to provide guidance and supervision of Land Deed Official for the carrying out of office in accordance with laws and regulations. While Officials Institute of Makers of Land Act role in this regard is to provide guidance and supervision of Land Deed Official for the carrying out of office in accordance with the Code of Ethics Land Deed Official. Supervision is carried out by national land agency to Land Deed Official is functional only in the sense that only provide guidance and supervision of Land Deed Official in carrying out his post. Supervision conducted by the Institute of Makers Officer Land Act only on that is a member of Officials Institute of Makers of Land Act course and implications of imposing sanctions, in the sense that if Land Deed Official is known violation of the Code Land Deed Official, it will be immediately reviewed and if found to have violated the Code of Ethics Land Deed Official, it will given sanction in accordance with the type of the offense.

Keywords: Supervision, Notary, Land Deed Official.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	
HALAMAN PENGESAHAN.....	
HALAMAN PERNYATAAN	i
KATA PENGANTAR	ii
ABSTRAK	v
ABSTRACT	iv
DAFTAR ISI	vii

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang.....	1
B. Perumusan Masalah	13
C. Tujuan Penelitian	13
D. Manfaat Penelitian	14
E. Kerangka Pemikiran.....	15
F. Metode Penelitian	25
1. Metode Pendekatan	25
2. Spesifikasi Penelitian.....	26
3. Sumber dan Jenis Data	27
4. Teknik Pengumpulan Data	29

5. Teknik Analisis Data	30
-------------------------------	----

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Notaris.....	31
1. Sejarah Notaris	31
2. Pengertian Notaris	36
3. Dasar Hukum.....	38
4. Tugas Dan Wewenang Notaris	40
4. Pemberhentian Notaris	42
5. Peran Notaris Dalam Masyarakat	44
B. Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	45
1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	45
2. Dasar Hukum.....	48
3. Kewenangan dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).....	51
C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan	55

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perbandingan Pengawasan Terhadap Notaris dengan Pengawasan Terhadap Pajabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).....	57
--	----

B. Kendala yang Timbul Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Notaris dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Upaya Untuk Mengatasinya	86
---	----

BAB IV PENUTUP

A. Kesimpulan	98
B. Saran	101

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lembaga Notariat telah dikenal di Negara Indonesia sejak Indonesia dijajah oleh Belanda. Awal mulanya lembaga Notariat di Indonesia diperuntukkan bagi golongan penduduk Eropa dan Golongan penduduk Timur Asing serta penduduk pribumi yang menundukkan diri pada hukum perdata barat.

Penggolongan penduduk merupakan warisan Pemerintah Hindia Belanda yang berdasarkan politik hukum diatur melalui *Indische Staatsregeling (IS)*. Dalam Pasal 131 ayat 1 sub a ditetapkan bahwa untuk hukum perdata materiil bagi orang Eropa berlaku *asas konkordasi*,¹ yaitu “terhadap orang Eropa yang berada di Indonesia diperlakukan hukum perdata asalnya, ialah hukum perdata yang berlaku di Negeri Belanda”. Sedangkan dalam Pasal 163 *IS* secara normatif eksplisit mengatur tentang adanya pembagian golongan penduduk di Hindia Belanda ke dalam tiga golongan yaitu golongan Eropa, golongan Bumiputera/Pribumi dan golongan Timur Asing.²

Golongan Eropa yakni Bangsa Belanda, bukan Bangsa Belanda (tetapi asal dari Eropa), bangsa Jepang, orang-orang yang berasal dari Negara lain

¹ J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Cetakan ke-5, (Jogjakarta : Kanisius, 2005), hlm 48

² Djaja S. Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Orang dan Hukum Keluarga*, Edisi Revisi, (Bandung : Nuansa Aulia, 2007), hlm. 24

yang bukan (Amerika,Australia,Rusia,Afrika Selatan) serta keturunan mereka yang disebut diatas.Golongan Bumiputera yakni orang-orang Indonesia asli keturunan yang tidak memasuki golongan rakyat lain,orang mula-mula termasuk golongan rakyat lain lalu masuk dan menyesuaikan hidup dengan golongan asli. Golongan Timur Asing yang meliputi Cina,Timur Asing Bukan Cina (Arab,India,Pakistan,Mesir,dll).

Pembedaan pada golongan tersebut membawa pula pembedaan dalam hukum keperdataan masing-masing golongan tersebut. Alasan yang melatar belakangi Pemerintah Hindia Belanda pada waktu itu mengadakan pembagian golongan penduduk adalah alasan politis, historis dan alasan yuridis. Setelah Indonesia merdeka, Indonesia tidak menganut Azas Konkordansi (***Concordantie Beginnselen***) lagi. Azas Konkordansi berlaku juga untuk negara jajahan Belanda pada waktu itu seperti Indonesia, Suriname dan Antilen. Sejak Indonesia merdeka Azas Konkordansi tersebut tidak berlaku lagi bagi Indonesia.

Penghapusan perbedaan golongan penduduk secara tegas diatur dalam Pasal 27 ayat (1) Undang-Undang Dasar tahun 1945 yang menentukan bahwa “Setiap warga negara bersamaan dalam kedudukannya di dalam hukum dan pemerintahan dan wajib menjunjung hukum dan pemerintahan itu dengan tidak ada kecualinya.” Selain pasal di atas,Undang-Undang Dasar 45 hasil Amandemen yaitu dalam Pasal 28 D ayat (1) juga menentukan bahwa “Setiap

orang berhak atas pengakuan, jaminan, perlindungan dan kepastian hukum yang adil serta perlakuan yang sama di hadapan hukum”.

Meskipun diperuntukkan bagi golongan Eropa, masyarakat Indonesia juga membuat suatu perjanjian yang dilakukan di hadapan Notaris, hal ini menjadikan lembaga Notariat semakin dibutuhkan keberadaannya di tengah-tengah masyarakat. Di dalam perkembangannya, lembaga Notariat ini diam-diam telah diadopsi dan menjadi hukum notariat Indonesia dan berlaku untuk semua golongan. Berkaitan dengan perjanjian-perjanjian yang dibuat oleh para pihak, dapat dipahami bahwa keberadaan profesi Notaris merupakan profesi yang sangat penting dan dibutuhkan dalam masyarakat, mengingat fungsi dari Notaris adalah sebagai pembuat alat bukti.

Notaris, adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya, sebagaimana dimaksud dalam Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Pasal tersebut mengandung arti, bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tersebut tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya.

Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum. Selain akta otentik yang dibuat di hadapan Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga dikehendaki oleh

pihak yang berkepentingan, untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak yang berkepentingan sekaligus bagi masyarakat secara keseluruhan.

Dalam menjalankan profesinya, selama ini Notaris masih menggunakan Peraturan Jabatan Notaris (PjN) yaitu *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het beleid der justitie in Indonesia* (LN 1847 No. 23 jo 1848 No. 57), *Rechtsreglement buitengewesten* (LN 1927 No. 227), Peraturan Jabatan Notaris (LN 1860 No. 3) yang dinilai sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. Oleh karena itu diperlukan suatu peraturan hukum yang baru sebagai payung hukum bagi Notaris agar diadakan pembaharuan dan pengaturan kembali secara menyeluruh tentang Jabatan Notaris di Indonesia, sehingga diharapkan bahwa akta otentik yang dibuat oleh atau dihadapan Notaris mampu menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum.

Undang-Undang yang menjadi payung hukum bagi Notaris di Indonesia dan dikenal dengan Undang - undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) ini, ternyata dalam implementasinya masih menghadapi kendala. Salah satu hambatan yang dihadapi berkaitan dengan rumusan Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Jabatan Notaris. Pasal tersebut berbunyi:

“Notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan”.

Bunyi Pasal ini ternyata menyebabkan terjadinya polemik antara Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Sebagaimana diketahui, pembuatan

akta pertanahan sebagian merupakan kewenangan khusus dari Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana diatur dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang mengatakan bahwa “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta tanah tertentu” dan dengan adanya ketentuan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN), wewenang untuk membuat akta otentik, khususnya akta pertanahan seakan-akan diberikan kepada dua Pejabat Umum.

Pada awalnya PPAT tidak dikategorikan sebagai pejabat Umum, tetapi sebagai PPAT saja. PPAT dikategorikan atau disebutkan sebagai Pejabat Umum awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta Benda-benda yang berkaitan dengan tanah bahwa :³

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

PPAT adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat Akta Otentik, sejauh pembuatan Akta Otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lain. Pembuatan Akta Otentik, ada yang diharuskan oleh

³ Habib Adjie, *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, (Bandung : Mandar Maju, 2009), hlm. 10

peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian hukum, ketertiban dan perlindungan hukum.

Akta Otentik tidak saja dibuat oleh dan atau dihadapan PPAT, karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan tetapi juga karena dikehendaki oleh para pihak yang berkepentingan, untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus masyarakat secara keseluruhan.

Seiring dengan perkembangan jaman dan semakin meningkat pula kesadaran hukum bagi masyarakat, maka perlu diikuti dengan penegakan disiplin dan penegakan hukum di lingkungan profesi. Hal demikian disebutkan karena stigma negatif terhadap profesi tidak hanya merugikan organisasi profesi tetapi juga masyarakat Negara dan juga pihak-pihak yang bersangkutan, karena fungsi dan tanggung jawab aparat hukum serta penyandang profesi di bidang hukum teramat besar dan penting guna menjaga dan penegakan citra negara hukum.

Akta Otentik merupakan alat bukti terkuat, yang salah satunya di buat oleh PPAT. Produk PPAT, yang merupakan alat bukti yang mempunyai peranan penting dalam setiap hubungan hukum dalam masyarakat, dalam hal hubungan bisnis, kegiatan di bidang perbankan, dan lain-lain. Kebutuhan akan pembuktian tertulis berupa Akta Otentik makin meningkat sejalan dengan tuntutan akan kepastian hukum, dalam berbagai hubungan ekonomi baik pada tingkat regional, nasional maupun global.

Salah satu upaya pemerintah memberikan jaminan kepastian hukum adalah, dengan menjamin kepastian dan memberikan perlindungan hukum, terhadap alat bukti tertulis yang bersifat otentik mengenai keadaan peristiwa atau perbuatan hukum yang diselenggarakan oleh jabatan PPAT.

Pada masa kebutuhan terhadap akta sebagai alat pembuktian bagi masyarakat Indonesia dalam mengadakan suatu transaksi atau perjanjian belum begitu menonjol, pembuktian dengan saksi-saksi lebih dominan, akan tetapi dalam perkembangannya, peranan saksi-saksi tersebut mempunyai kelemahan, sebaliknya pembuktian dengan akta PPAT semakin dominan, karena jaminan keamanan yang lebih tinggi.

Kelemahan-kelemahan alat bukti saksi terlihat nyata apabila suatu perjanjian harus dibuktikan kebenarannya, maka selama saksi tersebut masih hidup pada suatu peristiwa di sini tidak akan menimbulkan kesulitan di dalam upaya pembuktiannya, sebaliknya apabila saksi tersebut telah meninggal dunia atau berpindah tempat dan tidak diketahui keberadaannya, maka hal ini akan menimbulkan kesulitan dalam hal upaya pembuktiannya.

Di dalam Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menetapkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

PPAT dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah mempunyai tugas pokok seperti yang diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu :

“melaksanakan sebagian pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai Hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.”

Untuk melaksanakan tugas pokok tersebut di atas, PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Oleh karena itu, agar PPAT dalam melaksanakan jabatannya mempunyai tanggung jawab yang besar kepada masyarakat, maka diperlukan suatu tindakan pengawasan terhadap PPAT tersebut, agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Kode Etik PPAT.

Dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya sebagai Pejabat Umum, tidak jarang Notaris/PPAT berurusan dengan proses hukum. Pada proses hukum ini Notaris harus memberikan keterangan dan kesaksian menyangkut isi akta yang dibuatnya. Dengan diletakkannya tanggung jawab secara hukum dan etika kepada Notaris, maka kesalahan yang sering terjadi pada Notaris banyak disebabkan oleh keteledoran Notaris/PPAT tersebut sedangkan kesalahan yang terjadi akibat bujukan nilai honorarium yang tinggi sudah jarang terjadi karena hal tersebut tidak lagi mengindahkan aturan hukum

dan nilai-nilai etika. Oleh karenanya agar nilai-nilai etika dan hukum yang seharusnya dijunjung tinggi oleh Notaris dapat berjalan sesuai undang-undang yang ada, maka sangat diperlukan adanya pengawasan.⁴

Sebagai konsekwensi logis, seiring dengan adanya tanggung jawab Notaris/PPAT kepada masyarakat, maka haruslah dijamin adanya pengawasan dan pembinaan yang terus menerus agar tugas Notaris selalu sesuai dengan kaidah hukum yang mendasari kewenangannya dan dapat terhindar dari penyalahgunaan kewenangan atau kepercayaan yang diberikan.⁵

Adapun tujuan pengawasan Notaris/PPAT adalah agar Notaris/PPAT bersungguh-sungguh memenuhi persyaratan-persyaratan dan menjalankan tugasnya sesuai dengan ketentuan-ketentuan dalam Perundang-undangan yang berlaku, demi pengamanan kepentingan masyarakat umum. Sedangkan yang menjadi tugas pokok pengawasan Notaris/PPAT adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris/PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan bukan saja jalur hukum tetapi juga atas dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat.

⁴ Sambutan Menteri Hukum dan HAM RI, dalam acara pembukaan Pra Kongres Ikatan Notaris Indonesia pada tanggal 13-16 Juli 2005 di Makassar.

⁵ Winanto Wiryomartani, *Tugas dan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris*, Makalah, disampaikan pada Kongres INIndonesia, pada tanggal 13-16 Juli 2005 di Makassar.

Mekanisme pengawasan yang dilakukan secara terus menerus terhadap Notaris di dalam menjalankan tugas dan jabatannya, dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Peraturan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja, Dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas. Menurut ketentuan Pasal 1 angka 8 Keputusan Menteri Kehakiman dan HAM RI Nomor M-01.HT.03.01 Tahun 2003 tentang Kenotariatan disebutkan bahwa Pengawasan adalah kegiatan administratif yang bersifat preventif dan represif oleh Menteri yang bertujuan untuk menjaga agar para Notaris dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengawasan Notaris sebelum berlakunya Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dilakukan oleh pihak Pengadilan Negeri dalam hal ini oleh hakim, namun setelah keberadaan Pengadilan Negeri diintegrasikan satu atap di bawah Mahkamah Agung (MA), maka kewenangan pengawasan dan pembinaan Notaris beralih ke Departemen Hukum dan HAM Republik Indonesia.

Pengawasan Notaris tersebut dilakukan oleh Menteri dengan membentuk Majelis Pengawas Notaris yang terdiri dari Majelis Pengawas Daerah (selanjutnya disingkat dengan MPD) di Kabupaten/Kota, Majelis Pengawas Wilayah (selanjutnya disingkat dengan MPW) di Provinsi dan

Majelis Pengawas Pusat (selanjutnya disingkat dengan MPP) di Jakarta. Hal ini sesuai dengan ketentuan Pasal 68 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris.

Pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris yang dilakukan oleh Majelis Pengawas tersebut dimana di dalamnya ada unsur Notaris, dengan demikian setidaknya Notaris diawasi dan diperiksa oleh anggota Majelis Pengawas yang memahami dunia Notaris. Adanya anggota Majelis Pengawas dari kalangan Notaris merupakan pengawasan internal, artinya dilakukan oleh sesama Notaris yang memahami dunia Notaris luar-dalam. Sedangkan unsur lainnya merupakan unsur eksternal yang mewakili dunia akademik, Pemerintah, dan masyarakat.

Perpaduan keanggotaan Majelis Pengawas diharapkan dapat memberikan sinergi pengawasan dan pemeriksaan yang objektif, sehingga setiap pengawasan dilakukan berdasarkan aturan hukum yang berlaku, dan para Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya tidak menyimpang dari UUJN karena diawasi secara internal dan eksternal.

Majelis Pengawas Notaris, tidak hanya melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris, tapi juga berwenang untuk menjatuhkan sanksi tertentu terhadap Notaris yang telah terbukti melakukan pelanggaran dalam menjalankan tugas jabatan Notaris. Pada dasarnya yang mempunyai wewenang melakukan pengawasan dan pemeriksaan terhadap Notaris adalah Menteri Hukum dan HAM yang dalam pelaksanaannya Menteri membentuk

Majelis Pengawas Notaris. Menteri sebagai kepala Departemen Hukum dan HAM mempunyai tugas membantu Presiden dalam menyelenggarakan sebagian urusan Pemerintah di bidang hukum dan HAM. Dengan demikian kewenangan pengawasan terhadap Notaris ada pada Pemerintah, sehingga berkaitan dengan cara Pemerintah memperoleh wewenang pengawasan tersebut.

Berdasarkan gambaran keadaan dan permasalahan tentang tugas dan jabatan Notaris/PPAT dan hadirnya mekanisme baru terhadap pengawasan Notaris yang diatur oleh UUJN yakni Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka penulis merasa tertarik untuk mengadakan penelitian dan melakukan analisis dengan judul : **“Studi Perbandingan Pengawas Notaris Dengan PPAT”**.

B. Perumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan diatas, maka yang menjadi pokok permasalahan adalah :

1. Bagaimanakah perbandingan pengawasan terhadap Notaris dengan Pajabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ?
2. Bagaimana kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris dan Pajabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta upaya-upaya untuk mengatasinya ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan permasalahan yang telah dikemukakan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui perbandingan pengawasan terhadap Notaris dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
2. Untuk mengetahui kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta upaya-upaya untuk mengatasinya.

D. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik secara teoritis maupun praktis.

a. Secara teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan akan memberi sumbang saran dalam khasanah ilmu pengetahuan hukum kenotariatan khususnya pengawasan terhadap Notaris/PPAT dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik.

b. Secara Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai bahan bagi Pemerintah untuk mengawasi Notaris/PPAT dalam menjalankan jabatan dan tugasnya sehingga sesuai dengan peraturan hukum yang berlaku.

Selain itu hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan yang bermanfaat bagi Notaris/PPAT untuk mengkoreksi diri atas berbagai kekurangan yang dilakukan selama ini, sehingga dalam pembuatan akta Notaris pada masa-masa mendatang lebih berhati-hati, cermat dan teliti serta jujur dan bertanggung jawab.

E. Kerangka Pemikiran

Menurut sejarahnya, Notaris adalah seorang pejabat Negara/Pejabat umum yang dapat diangkat oleh Negara untuk melakukan tugas-tugas Negara dalam pelayanan hukum kepada masyarakat demi tercapainya kepastian hukum sebagai pejabat pembuat akta otentik dalam hal keperdataan.

Pengertian Notaris dapat dilihat dalam suatu peraturan perundang-undangan tersendiri, yakni dalam Pasal 1 Undang-undang Jabatan Notaris, yang menyatakan bahwa : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana yang dimaksud dalam Undang-undang ini”. Sedangkan pengertian Notaris menurut Pasal 1 PJN, 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 dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan suatu peraturan umumnya tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain

Berdasarkan pengertian diatas, Notaris sebagai pejabat umum adalah pejabat yang oleh undang-undang diberi wewenang untuk membuat suatu akta otentik, namun dalam hal ini pejabat yang dimaksud bukanlah pegawai negeri. Dalam Undang-undang Jabatan Notaris, Notaris Indonesia dikelompokkan sebagai suatu profesi, sehingga Notaris wajib bertindak profesional dalam menjalankan jabatannya sesuai dengan Undang-undang Jabatan Notaris yaitu memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat.

Dalam perundang-undangan PPAT maupun Notaris adalah merupakan "**pejabat umum**" yang diberikan kewenangan membuat "**akta otentik**" tertentu, yang membedakan keduanya adalah Landasan hukum berpijak yang mengatur keduanya. Untuk PPAT adalah UU No. 5 tahun 1960 tentang Pokok-Pokok Agraria, PP No. 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PP No. 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan PerKBPN No. 1 tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sedangkan Pejabat Notaris adalah UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Perbedaan tersebut tergambar dengan jelas lembaga hukum yang bertanggung jawab untuk mengangkat dan memberhentikan, tugas dan kewenangannya dalam rangka pembuatan akta-akta otentik tertentu, system pembinaan dan pengawasannya.

Pejabat Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri dalam hal ini Menteri Hukum dan HAM dan dibawah pembinaan dan pengawasan Majelis

Pengawas. PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional (KBPN), sedangkan pembinaan dan pengawasannya ada pada pejabat yang ditunjuk dalam tingkat daerah kabupaten / kota hal ini Kepala Kantor pertanahan setempat.

Produk hukum yang dihasilkan adalah akte otentik, namun berbeda jenisnya. Didalam UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, Pejabat notaris berwenang 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, *semuanya itu sepanjang pembuatan akta-akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang*. Disamping itu dikatakan notaris berwenang pula antara lain : "*membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan*". (lihat Pasal 15 UU No. 30 tahun 2004).

PPAT sebagai pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik untuk perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah susun yang terletak diwilayah kerjanya (lihat UU No. 5 tahun 1960, PP No.24/1997, PP No. 37/1998 yo. Permenag/KBPN No.1 / 2006).

Secara konseptual, teori yang dapat dijadikan acuan dalam perbandingan pengawasan terhadap Notaris dengan PPAT adalah dengan menggunakan pendekatan teori "kekuasaan negara" sehingga dapat terlihat

kedudukan Notaris sebagai Pejabat Umum dan struktur kekuasaan negara sebagai *grand theory* yang dikemukakan oleh John Locke ataupun Montesquieu, meskipun kemudian muncul teori-teori lain, tapi teori mereka merupakan awal berkembangnya teori kekuasaan negara di negara-negara Eropa.

Menurut John Locke, bahwa kekuasaan dalam negara harus dipisahkan menjadi 3 (tiga) bagian yang berdiri sendiri dengan tugasnya masing-masing, yaitu :⁶

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan perundangan yang berlaku di dalam negara;
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan untuk menyelenggarakan peraturan perundangan-undangan maupun mengawasi pelaksanaannya;
3. Kekuasaan Federatif, yaitu kekuasaan yang tidak termasuk kedua kekuasaan tersebut di atas.

Teori tersebut di atas didukung oleh *middletheory* "Trias Politica" yang dikembangkan oleh Montesquieu, yang lebih menekankan pada pemisahan kekuasaan negara yang lebih tegas. Kekuasaan negara haruslah dipisahkan menjadi 3 (tiga) bagian, yaitu :⁷

1. Kekuasaan Legislatif, yaitu kekuasaan membuat peraturan perundangan-undangan;
2. Kekuasaan Eksekutif, yaitu kekuasaan untuk melaksanakan peraturan perundangan-undangan;
3. Kekuasaan Yudikatif, yaitu kekuasaan untuk mempertahankan peraturan perundang-undangan, yang penjabarannya di dalam Pasal 1 angka 1 UUJN.

⁶ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung : Refika Aditama, 2008), hlm. 41.

⁷ *Ibid*, hlm. 15

Sebelum berlakunya UUJN, pengawasan Notaris diatur dalam berbagai peraturan sebagai berikut :⁸

1. *Reglement op de Rechterlijke Organisatie en het Beleid der Justitie in Indonesia* (Lembaran Negara 1847 Nomor 57 jo Lembaran Negara 1848 Nomor 57). Dalam peraturan ini terdapat 3 (tiga) Pasal yang berhubungan dengan pengawasan terhadap Notaris yaitu Pasal 99, Pasal 140 dan Pasal 178;
2. *Rechtsreglement Buitengewesten* (Lembara Negara 1927 Nomor 227), yaitu Pasal 96;
3. Peraturan Jabatan Notaris (Lembaran Negara 1860 Nomor 3). Didalam Peraturan Jabatan Notaris yang mengatur tentang pengawasan terhadap Notaris dan akta-aktanya terdapat dalam Bab IV Pasal 51 sampai dengan Pasal 56;
4. *Ordonantie Buitengerechtelijke Verrichtingen* (Lembaran Negara 1946 Nomor 135) yaitu Pasal 3;
5. Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1985 tentang Susunan dan Kekuasaan Mahkamah Agung, yaitu Pasal 36;
6. Undang-Undang Nomor 2 Tahun 1986 tentang Peradilan Umum, yaitu Pasal 54.

Dalam organisasi Pemerintahan, fungsi pengawasan adalah sangat penting, karena pengawasan adalah suatu usaha untuk menjamin adanya kearsipan antara penyelenggara Pemerintahan oleh daerah dan oleh Pemerintah dan untuk menjamin kelancaran penyelenggaraan Pemerintahan secara berdaya guna dan berhasil guna.⁹

⁸ Nico, *Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, (Yogyakarta : CDSBL, 2003), hlm. 62-71.

⁹ Viktor M. Simorangkir dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah*, (Jakarta : Sinar Grafika, 1993), hlm. 233.

Pengawasan adalah proses pengamatan daripada pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.¹⁰

Pengawasan pada hakekatnya melekat pada Jabatan Pimpinan sebagai pelaksana fungsi manajemen, di samping keharusan melaksanakan fungsi perencanaan dan pelaksanaan. Oleh karena pelaksanaan pengawasan di dalam administrasi atau manajemen negara/Pemerintah sangat luas, maka perlu dibedakan macam-macam pengawasan tersebut, yakni :¹¹

1. Pengawasan fungsional, yang dilakukan oleh aparat yang ditugaskan melaksanakan pengawasan seperti BPKP, Irjenbang, Irjen Departemen dan aparat pengawasan fungsional lainnya di lembaga Pemerintahan Non Departemen atau Instansi Pemerintah lainnya;
2. Pengawasan politik, yang dilaksanakan oleh DPR;
3. Pengawasan yang dilakukan oleh BPK sebagai pengawasan eksternal eksekutif;
4. Pengawasan sosial yang dilakukan oleh mass media, Ormas-ormas, dan anggota masyarakat pada umumnya;
5. Pengawasan melekat, yakni pengawasan yang dilaksanakan oleh atasan langsung terhadap bawahannya.

Sedangkan menurut Pasal 2 ayat (1) Inpres No. 15 Tahun 1983, pengawasan terdiri dari :

1. Pengawasan yang dilakukan oleh pimpinan/atasan langsung, baik di tingkat Pusat maupun di tingkat Daerah;
2. Pengawasan yang dilakukan secara fungsional oleh aparat pengawas.

¹⁰ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983), hlm. 12.

¹¹ Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta : Erlangga, 1995), hlm. 24

Pengawasan terhadap Notaris berdasarkan Pasal 67 ayat (5) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 meliputi pengawasan terhadap perilaku Notaris dan pelaksanaan jabatan Notaris. Pengawasan terhadap perilaku Notaris dalam UUJN ini dapat dilihat pada Pasal 9 ayat (1) huruf c dan Pasal 12 huruf c, yaitu perilaku Notaris yang dapat dikategorikan sebagai perbuatan tercela, dan perbuatan yang merendahkan kehormatan dan martabat jabatan Notaris, misalnya berjudi, mabuk-mabukan, menyalahgunakan narkoba, dan sebagainya.

Berdasarkan rumusan di atas yang menjadi tujuan pokok pengawasan adalah agar segala hak dan kewenangan maupun kewajiban yang diberikan kepada Notaris dalam menjalankan tugasnya sebagaimana yang diberikan oleh peraturan dasar yang bersangkutan, senantiasa dilakukan di atas jalur yang telah ditentukan, bukan saja jalur hukum tetapi juga dasar moral dan etika profesi demi terjaminnya perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

Pengawasan terhadap Notaris sangat diperlukan, agar dalam melaksanakan tugas dan jabatannya wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya. Ini berarti Notaris harus selalu menjaga segala tindak tanduknya, segala sikapnya dan segala perbuatannya agar tidak merendahkan martabatnya dan kewibawaannya sebagai Notaris. Sebagaimana layaknya seorang manusia yang tidak luput dari kesalahan dan kekhilafan, maka Notaris juga adalah manusia sehingga bisa saja berbuat kesalahan dalam menjalankan

tugas dan jabatannya selaku pejabat umum. Dasar hukum yang mengatur tentang pengawasan terhadap Notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya adalah Pasal 1 butir 6 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang UUJN, yang berbunyi : Majelis Pengawas adalah suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan terhadap Notaris.

Berdasarkan Pasal tersebut di atas, maka yang melakukan tugas pengawasan terhadap Notaris setelah berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 adalah tugas dari Majelis Pengawas, sedangkan sebelumnya pengawasan dilakukan oleh Pengadilan Negeri yang dilakukan bersama-sama oleh Mahkamah Agung dan Departemen Kehakiman, dan Kejaksaan sedangkan aparat pelaksanaan pengawasan adalah Hakim.

Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 66 ayat (3) Peraturan KBPN ini pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai berikut:

1. Membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan;
2. Memeriksa akta yang dibuat PPAT dan memberitahukan tercara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya;

3. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya wajib mengikuti aturan, ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 sampai dengan Pasal 40 PP No. 24 tahun 1997, yaitu :

Pasal 37

- (1) Pendirian 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 oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- (2) Dalam keadaan tertentu sebagaimana yang ditentukan oleh Menteri, Kepala Kantor Pertanahan dapat mendaftarkan pemindahan hak atas bidang tanah hak milik, dilakukan di antara perorangan warga negara Indonesia yang dibuktikan dengan akta yang tidak dibuat oleh PPAT, tetapi yang menurut Kepala Kantor Pertanahan tersebut kadar kebenarannya dianggap cukup untuk mendaftarkan pemindahan hak yang bersangkutan.

Pasal 38

- (1) Pembuatan akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dihadiri oleh para pihak yang melakukan hukum yang bersangkutan dan disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam perbuatan hukum itu.
- (2) Bentuk, isi dan cara pembuatan akta-akta PPAT diatur oleh Menteri.

Pasal 39

- (1) PPAT menolak untuk membuat akta, jika:
 - a. mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan; atau
 - b. mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 - 1) surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan

- 2) surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan; atau
 - c. salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
 - d. salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
 - e. untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
 - f. obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau g. tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- (2) Penolakan untuk membuat akta tersebut diberitahukan secara tertulis kepada pihak-pihak yang bersangkutan disertai alasannya.

Pasal 40

- (1) Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatkannya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.
- (2) PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampaikannya akta sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada para pihak yang bersangkutan.

serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-ketentuan tersebut (lihat Pasal 62 PP No. 24 tahun 1997).

F. Metode Penelitian

Untuk keberhasilan suatu penelitian yang baik dalam memberikan gambaran dan jawaban terhadap permasalahan yang diangkat, tujuan serta manfaat penelitian sangat ditentukan oleh metode yang digunakan dalam penelitian.

Dapat dikutip pendapat Soeryono Soekanto mengenai penelitian hukum, sebagai berikut :¹²

“Penelitian hukum pada dasarnya merupakan suatu kegiatan ilmiah yang didasarkan pada metode, sistematika dan pemikiran tertentu yang bertujuan untuk mempelajari satu atau beberapa gejala hukum tertentu dengan jalan menganalisisnya, kecuali itu maka juga diadakan pemeriksaan yang mendalam terhadap fakta hukum tersebut untuk kemudian yang ditimbulkan di dalam gejala yang bersangkutan”.

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan *yuridis normatif*. Mengambil istilah Ronald Dworkin, penelitian semacam ini juga disebut dengan istilah penelitian doktrinal (*doctrinal research*),¹³ yaitu : penelitian yang menganalisis hukum, baik yang tertulis di dalam buku (*law as it is written in the book*), maupun hukum yang diputuskan oleh hakim melalui proses pengadilan (*law as it decided by the judge through judicial process*).¹⁴

¹² Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1981), hlm. 43.

¹³ Penelitian sejenis ini disebut juga penelitian hukum doktrinal yaitu penelitian hukum yang mempergunakan data sekunder. Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988), hlm. 10

¹⁴ Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah, disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, tanggal 18 Februari 2003, hlm. 1

Dalam penelitian ini bahan kepustakaan dan studi dokumen dijadikan sebagai bahan utama sementara data lapangan yang diperoleh melalui wawancara dengan Ketua MPD Kota Bogor dan Ketua Pengda IPPAT Kota Bogor serta Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor setempat termasuk Ketua Pengda INI Kota Bogor yang akan dijadikan sebagai data pendukung atau pelengkap.

2. Spesifikasi Penelitian

Sifat penelitian ini adalah *deskriptif-analitis*, deskriptif maksudnya menggambarkan atau menelaah permasalahan hukum hal-hal yang berkaitan dengan pengawasan Notaris/PPAT. Sedangkan analitis maksudnya data hasil penelitian diolah lebih dahulu, lalu dianalisis dan kemudian baru diuraikan secara cermat tentang pengawasan terhadap Notaris/PPAT yang dilakukan oleh Majelis Pengawas dan Kantor Pertanahan setempat.

Seperti dikemukakan oleh Soeryono Soekanto, "Penelitian deskriptif analitis adalah penelitian yang bertujuan untuk membuat gambaran atau lukisan secara sistematis, faktual dan akurat mengenai fakta-fakta, sifat-sifat serta hubungan fenomena yang diselidiki".¹⁵

3. Sumber dan Jenis Data

Data pokok dalam penelitian ini adalah data sekunder. Penelitian Normatif data sekunder sebagai sumber/bahan informasi dapat merupakan

¹⁵ Soerjono Soekanto, *Metodologi Research*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1998), hlm. 3.

bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tertier yang meliputi:¹⁶

g. Bahan hukum primer yang berupa ketentuan perundang-undangan, antara lain :

- 1) Kitab Undang-undang Hukum Perdata;
- 2) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;
- 3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
- 4) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas;
- 5) Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris;
- 6) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

¹⁶. Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002), hlm. 14.

- 7) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI) No. Pol. B/1056/V/2006, Nomor : 01/MoU/PP-INI/V/2006, tanggal 5 Mei 2006;
 - 8) Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.
 - 9) Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia (INI);
 - 10) Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT)
- h. Bahan hukum sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai hukum primer, seperti hasil-hasil penelitian, hasil karya dari kalangan pakar hukum serta bahan dokumen-dokumen lainnya yang berkaitan dengan pengawasan Notaris/PPAT;
 - i. Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum penunjang yang memberi petunjuk dan penjelesan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, seperti kamus umum, kamus hukum, majalah/jurnal atau surat kabar sepanjang memuat informasi yang relevan dengan materi penelitian ini.¹⁷

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mendapatkan data yang diperlukan dalam penelitian ini, maka penulis menggunakan 2 (dua) metode pengumpulan data, yakni:

¹⁷ Soeryono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, (Jakarta : Raja Grafindo Persada, 2007), hlm. 23.

a. Penelitian Kepustakaan (*library research*).

Sehubungan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka pengumpulan data akan dilakukan melalui Penelitian Kepustakaan, dikumpulkan melalui penelitian literatur, yakni dengan mempelajari ketentuan Perundang-undangan tentang pengawasan Notaris/PPAT dan Peraturan Perundang-undangan lain yang relevan dengan materi penelitian.

b. Penelitian lapangan (*field research*)

Penelitian lapangan yang akan dilakukan dalam penelitian ini adalah untuk mengumpulkan data pendukung mengenai pengawasan terhadap Notaris. Dalam hal ini peneliti akan melakukan wawancara langsung dengan Ketua MPD dan Ketua Pengda IPPAT serta Kepala Kantor Pertanahan setempat termasuk Ketua Pengda INI yang akan dijadikan sebagai data pendukung atau pelengkap.

5. Teknik Analisis Data

Setelah semua data sekunder diperoleh melalui Penelitian Kepustakaan (*library research*) serta data pendukung yang diperoleh dari Penelitian Lapangan (*field research*), maka dilakukan pemeriksaan dan evaluasi untuk mengetahui keabsahannya, kemudian data diseleksi, diolah dan dikelompokkan atas data yang sejenis, dianalisis sesuai dengan Peraturan Perundang-undangan yang berlaku untuk melihat

kecenderungan yang ada. Terhadap data yang sifatnya kualitatif ditafsirkan secara yuridis, logis, sistematis dengan menggunakan metode deduktif.

Metode deduktif maksudnya melihat suatu peraturan-peraturan yang berlaku secara umum yang dijadikan dasar hukum dalam melaksanakan pengawasan terhadap Notaris/PPAT. Dengan menggunakan metode deduktif ini, maka akan diperoleh persesuaian tentang bagaimana sebenarnya pengawasan terhadap Notaris/PPAT tersebut. Dari hasil pembahasan dan analisis ini diharapkan akan diperoleh kesimpulan yang memberikan jawaban atas permasalahan yang diteliti.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum Mengenai Notaris

1. Sejarah Notaris

Di Indonesia, Notaris sudah dikenal semenjak zaman Belanda, ketika menjajah Indonesia. Istilah Notaris berasal dari kata *Notarius*, yang dalam bahasa Romawi kata tersebut diberikan kepada orang-orang yang menjalankan pekerjaan menulis. Selain pendapat tersebut di atas ada juga yang berpendapat bahwa nama *Notarius* itu berasal dari perkataan *nota literaria* yaitu yang menyatakan sesuatu perkataan.¹⁸

Selanjutnya dalam abad kelima dan keenam, sebutan *Notarius* majemuknya *notarii*, diberikan kepada penulis atau sekretaris pribadi raja, sedangkan pada akhir abad kelima sebutan tersebut diberikan kepada pegawai-pegawai istana yang melaksanakan pekerjaan-pekerjaan administrasi. Adapun pejabat-pejabat yang dinamakan *rotarii* ini dinamakan *Tabelliones*, yaitu pejabat yang menjalankan pekerjaan sebagai penulis untuk publik yang membutuhkan keahliannya. Pada dasarnya fungsi dari pejabat ini sudah hampir mirip dengan Notaris pada masa sekarang, hanya saja tidak mempunyai sifat *Amtelijk*, sehingga akta-akta yang dibuatnya tidak mempunyai sifat oter...

¹⁸ Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, (Jakarta : Raja Grafindo Perasada, 1993), hlm 12

pekerjaan dan kedudukan *Tabelliones* ini diatur dalam suatu *konstitutie*, akan tetapi pejabat ini juga tetap tidak mempunyai sifat *Amtelijk*.¹⁹

Selain *Tabelliones*, terdapat juga pejabat lain yaitu apa yang dinamakan *tabularii*. *Tabularii*, sesungguhnya merupakan pejabat-pejabat yang bertugas memegang dan mengerjakan buku-buku dari keuangan kota serta mengadakan pengawasan terhadap administrasi dari *magistar* kota, selain itu *tabularii* ini ditugaskan untuk menyimpan surat-surat bahkan diberi wewenang untuk membuat akta.

Tabular ini mempunyai sifat *Amtelijk* dan berhak menyatakan secara tertulis terhadap tindakan-tindakan hukum yang ada dari para pihak yang membutuhkan jasanya, walaupun demikian akta Notaris pada masa itu masih belum mempunyai kekuatan otentik dan belum mempunyai kekuatan eksekusi.

Baru pada abad ketiga belas Masehi, akta yang dibuat oleh Notaris memiliki sifatnya sebagai akta umum yang diakui dan untuk selanjutnya pada abad kelima belas barulah akta Notaris memiliki kekuatan pembuktian, akan tetapi hal ini tidak pernah diakui secara umum, meskipun demikian para ahli berpendapat bahwa akta Notaris dapat diterima dalam sidang di Pengadilan sebagai alat bukti yang mutlak mengenai isinya, tetapi terhadap akta itu masih dapat diadakan penyangkalan dengan bukti sebaliknya oleh saksi, apabila mereka yang membuktikan tersebut dapat membuktikan bahwa apa yang diterangkan di

¹⁹ *Ibid.* hlm 13

dalam akta itu adalah tidak benar,²⁰ Semenjak itulah akta Notaris dibuat tidak hanya sekedar untuk mengingat kembali peristiwa-peristiwa yang telah terjadi, tetapi juga untuk kepentingan kekuatan pembuktiannya.

Adapun kekuatan eksekusi tidak pernah ada berdasarkan perundang-undangan dari hukum Belanda kuno (*Oud Nederlands Recht*), hingga berlakunya Undang-undang Perancis yang dinamakan dengan *Ventose Wet*, yaitu sekitar tahun 1803. Undang-undang ini juga diberlakukan di Negara yang menjadi tanah jajahan Perancis, yaitu Belanda. Kemudian dengan amanat raja (*decreet*) tertanggal 1810, maka undang-undang *Ventose an XI (Ventose Wet)* yang memuat peraturan tentang notariat di Perancis diberlakukan di Belanda. Ketentuan tersebut merupakan landasan hukum dari pemberlakuan Hukum Notariat Perancis di negeri Belanda. Di dalam perkembangannya hukum Notariat yang diberlakukan di Belanda selanjutnya menjadi dasar dari peraturan perundang-undangan Notariat yang diberlakukan di Indonesia.²¹

Sebelumnya pada tahun 1791, terdapat apa yang dinamakan dengan *jurisdictie voluntaria* atau *voluntaire jurisdictie*, yaitu kewenangan hukum bebas, yang pada dasarnya tidak diberikan lagi kepada Notaris, karena terpisahnya jabatan ini dari kekuasaan kehakiman, namun hal yang pokok dari *voluntaire jurisdictie* ini dalam *ventose Wet* tidak dihilangkan. Adapun pokok dari *voluntaire jurisdictie* ini ialah "isi dari akta Notaris

²⁰ *Ibid*, hlm 19

²¹ Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, Buku I (Jakarta :PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000), hal. 15

memuat pengakuan atau keterangan yang dikonstatir oleh Notaris, yang dianggap telah diucapkan di hadapannya”.²²

Selanjutnya pada tahun 1813 meskipun Nederlands telah merdeka, Tetapi pengaturan mengenai Notaris dari *Ventosa Wet* yang berasal dari Perancis masih tetap berlaku, selain itu lambat laun rakyat menghendaki supaya dalam bidang Notarial juga diadakan perundang-undangan nasional dan usaha ini berhasil yaitu dengan diberlakukannya *De Wet op het Notaris amt*, pada tanggal 9 Juli 1842 (Nederlands Staatsblad Nomor 20). Berdasarkan penjelasan (*toalicing*) pemerintah pada waktu membuat Undang-undang Notariat tahun 1842 tersebut, *Ventosa Wet* tidak dikesampingkan, melainkan sebaliknya yaitu apa yang dianggap berguna dan bermanfaat selanjutnya diakomodir oleh Undang-undang Notariat Belanda.²³

Sebelum diberlakukannya ketentuan yang mengatur tentang Notariat tersebut di atas, pada dasarnya Notaris di Indonesia sudah ada dalam permulaan abad 17, yaitu seseorang yang dibawah Pemerintah Belanda dan yang pertama kali diangkat sebagai Notaris pada saat itu adalah *Meichior Kerchem* pada tanggal 27 Agustus 1620, sesudah pengangkatan yang dilakukan oleh Gubernur Jendral Jan Pieterszoon Coen tersebut, kemudian jumlah Notaris dalam kota Jakarta ditambah, berhubung kebutuhan akan jasa Notaris itu sangat dibutuhkan, yaitu tidak hanya dalam

²² www.habibadjie.com

²³ www.habibadjie.com

kota Jakarta saja melainkan juga di luar kota Jakarta, selanjutnya diangkat Notaris-notaris oleh penguasa-penguasa setempat. Dengan demikian mulailah Notaris berkembang di wilayah Indonesia.²⁴

Lembaga Notariat berdiri di Indonesia sejak pada tahun 1860, sehingga lembaga Notariat bukan lembaga yang baru di kalangan masyarakat Indonesia. Notaris berasal dari perkataan *Notaries*, ialah nama yang pada zaman Romawi, diberikan kepada orang-orang yang menjalankan pekerjaan menulis. *Notarius* lambat laun mempunyai arti berbeda dengan semula, sehingga kira-kira pada abad kedua sesudah Masehi yang disebut dengan nama itu ialah mereka yang mengadakan pencatatan dengan tulisan cepat.²⁵

2. Pengertian Notaris

Ketentuan Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, menyatakan bahwa : “Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat Akta Otentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud Undang-Undang ini”. Dalam penjelasan umumnya dinyatakan pula bahwa Akta Otentik yang dimaksud merupakan Akta Otentik sejauh pembuatan Akta Otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya.

²⁴ Tan Thong Kie, *Op.Cit.* hal. 16

²⁵ R. Sugondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1993, hal. 13.

Notaris adalah pejabat umum sebagaimana yang dimaksudkan dalam Pasal 1868 KUH Perdata (*Burgerlijk Wetboek*) dimana Pasal tersebut menyatakan :

“Suatu Akta Otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta itu dibuatnya”.

Undang-undang tentang Jabatan Notaris (disebut juga UUJN) merupakan penyempurnaan Undang-undang peninggalan jaman kolonial dan unifikasi sebagian besar Undang-undang yang mengatur mengenai kenotarisan yang sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan hukum dan kebutuhan masyarakat. Namun tidak ada perbedaan yang signifikan antara pengertian Notaris menurut UUJN maupun pengertian Notaris menurut Peraturan Jabatan Notaris.

Disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Jabatan Notaris Di Indonesia (*Ord. Staatsblad. 1860 No. 3, mulai berlaku tanggal 1 Juli 1860*) bahwa :

“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 umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat atau orang lain.”²⁶

²⁶ G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cet. 5, (Jakarta : Airlangga, 1999), hlm. 31.

Dengan memperhatikan beberapa Pasal dari beberapa peraturan perundang-undangan yang melegitimasi keberadaan Notaris sebagai Pejabat Umum, dan melihat tugas dan pekerjaan Notaris yang antara lain adalah memberikan pelayanan publik (pelayanan pada masyarakat) untuk membuat akta-akta otentik, Notaris juga ditugaskan untuk melakukan pendaftaran dan mensahkan (*waarmerken* dan *legaliseren*) surat-surat / akta-akta yang dibuat di bawah tangan. Notaris juga memberikan nasihat dan penjelasan mengenai undang-undang kepada pihak-pihak yang bersangkutan, serta pengangkatan dan pemberhentian seorang Notaris yang dilakukan oleh Pemerintah dalam hal ini Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia (yang bidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang kenotariatan), maka persyaratan Pejabat Umum adalah seorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas kewenangan memberikan pelayanan publik di bidang tertentu, terpenuhi oleh Jabatan Notaris.

Seorang Notaris dalam menjalankan jabatannya tentu saja tidak boleh melanggar sumpah jabatannya, peraturan perundang-undangan yang berlaku dan Kode Etik profesi. Dalam menjalankan tugas dan jabatannya, seperti yang sempat diuraikan di atas, bahwa aturan yang berlaku saat ini adalah peraturan khusus yaitu Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) sebagai pengganti dari Peraturan Jabatan Notaris (*Notaris Reglement/1860 Nomor 3*).

3. Dasar Hukum

Dalam menjalankan profesinya, Notaris memberikan pelayanan hukum kepada masyarakat yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang diundangkan tanggal 6 Oktober 2004 dalam Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 117. Dengan berlakunya undang-undang ini, maka *Reglement op Het Notaris Ambt in Indonesia* / Peraturan Jabatan Notaris Di Indonesia (Stb. 1860 Nomor 3) dicabut dan dinyatakan tidak berlaku.

Keberadaan notaris, secara etis yuridis, diatur dalam rambu-rambu UU Peraturan Jabatan Notaris (Staatsblad 1860-3) berdasarkan Staatsblad 1855-79 tentang *Burgerlijk Wetboek* (BW/Kitab UU Hukum Perdata), terutama Buku Keempat dalam pasal-pasal sebelumnya, yang secara sistematis merangkum suatu pola ketentuan alat bukti berupa tulisan sebagai berikut:

- (1) bahwa barang siapa mendalilkan peristiwa di mana ia mendasarkan suatu hak, wajib baginya membuktikan peristiwa itu; dan sebaliknya terhadap bantahan atas hak orang lain (1865 BW);
- (2) bahwa salah satu alat bukti ialah tulisan dalam bentuk autentik dan di bawah tangan. Tulisan autentik ialah suatu akta yang dibuat sebagaimana ditentukan oleh undang-undang; dibuat oleh atau di hadapan pejabat umum yang berwenang; di tempat mana akta itu dibuat (1866-1868 BW);
- (3) bahwa notaris adalah pejabat umum satu-satunya yang berwenang membuat akta autentik... (Pasal 1 Staatsblad 1860-3).

Ketentuan tersebut menunjukkan alat bukti tertulis yang dibuat autentik oleh atau di hadapan notaris berada dalam wilayah hukum perdata (pribadi/privat). Ini berbeda dengan istilah "barang bukti" dalam hukum

pidana atau "dokumen surat" dalam hukum administrasi negara ataupun hukum tata usaha negara yang biasa disebut dengan surat keputusan (*beschikking*), di mana termasuk dalam wilayah hukum publik. Alat bukti tertulis autentik yang dibuat notaris berbeda maksud tujuan dan dasar hukumnya dengan surat keputusan yang dibuat oleh badan atau pejabat tata usaha negara dalam melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan, baik di pusat maupun di daerah.

Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004, sebagai produk hukum kolonial, dan secara substantif UU tentang Jabatan Notaris yang baru tersebut juga berorientasi kepada sebagian besar ketentuan-ketentuan dalam PJN (*Staatsblad* 1860:3), dan karena itu kajian dalam penulisan ini tetap mengaju kepada UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan dengan membandingkan pada Peraturan Jabatan Notaris (*Staatsblad* 1860:3).

4. Tugas dan Wewenang Notaris

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 1 UUJN, notaris didefinisikan Sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam UUJN. Definisi yang diberikan oleh UUJN ini merujuk pada tugas dan wewenang yang dijalankan oleh notaris. Artinya notaris memiliki tugas sebagai Pejabat

umum dan memiliki wewenang untuk membuat akta autentik serta kewenangan lainnya yang diatur oleh UUJN.²⁷

Hakekat tugas notaris selaku pejabat umum ialah mengatur secara tertulis dan otentik hubungan hukum antara pihak yang secara manfaat dan mufakat meminta jasa notaris yang pada dasarnya adalah sama dengan tugas hakim yang memberikan keadilan diantara para pihak yang bersengketa.

Ketentuan Pasal 1 UUJN tidak memberikan uraian yang lengkap mengenai tugas notaris. Menurut G. H. S Lumban Tobing, bahwa “selain akta otentik, notaris juga ditugaskan untuk melakukan pendaftaran dan mensahkan surat-surat atau akta-akta yang dibuat di bawah tangan.” Notaris juga memberikan nasihat hukum dan penjelasan mengenai peraturan perundang-undang kepada pihak yang bersangkutan.²⁸ Sedangkan menurut Setiawan, inti dari tugas notaris selaku pejabat umum ialah mengatur secara tertulis dan autentik hubungan hukum antara pihak yang secara manfaat meminta jasa notaris yang pada dasarnya adalah sama dengan tugas hakim yang memberikan keadilan diantara para pihak yang bersengketa.²⁹

Notaris adalah profesi yang sangat penting dan dibutuhkan dalam masyarakat, mengingat fungsi dari notaris adalah Sebagai pembuat alat

²⁷ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta : UII Press, 2009), hlm. 13-14

²⁸ G.H.S Lumban Tobing, *Op. Cit*, hlm. 37

²⁹ Setiawan, “*Hak Ingkar dari Notaris dan Hubungannya dengan KUHP*” (suatu kajian uraian yang disajikan dalam kongress INI di Jakarta, 1995), hal 2

bukti tertulis mengenai akta-akta otentik, sebagaimana yang tercantum dalam Pasal 1868 KUHPerdara. Adapun yang dimaksud dengan akta otentik menurut Pasal 1868 KUHPerdara adalah suatu akta otentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya. Adapun akta otentik itu menurut Pasal 1870 KUHPerdara memberikan kepada pihak-pihak yang membuatnya suatu pembuktian sempurna. Tugas notaris adalah mengkonstantir hubungan hukum antara para pihak dalam bentuk tertulis dan format tertentu, sehingga merupakan suatu akta otentik. Ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.³⁰

Kewenangan merupakan suatu tindakan hukum yang diatur dan diberikan kepada suatu jabatan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku yang mengatur jabatan yang bersangkutan.

Ada 2 (dua) cara utama untuk memperoleh wewenang Pemerintah yaitu atributif dan delegasi.³¹ Atributif merupakan pembentukan wewenang tertentu dan pemberiannya kepada organ tertentu atau juga dirumuskan pada atribusi terjadi pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan.³²

³⁰ Tan Thong Kie, *OP. Cit*, hal. 159

³¹ Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursoverheid) Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998*, (Bandung : Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1998), hlm. 2

³² Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996), hlm. 91.

Delegasi merupakan pelimpahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara (selanjutnya disebut dengan PTUN) yang telah memperoleh suatu wewenang pemerintah secara atributif kepada badan atau PTUN lainnya. Dalam rumusan lain bahwa delegasi Sebagai penyerahan wewenang oleh pejabat pemerintahan (PTUN) kepada pihak lain dan wewenang tersebut menjadi tanggungjawab pihak lain tersebut. Ada 2 pendapat mengenai hal ini.³³

- a. Delegasi itu harus dari Badan atau PTUN kepada Badan atau PTUN lainnya, artinya baik delegator maupun delegans harus sama-sama Badan atau Jabatan Tata Usaha Negara.
- b. Delegasi dapat terjadi dari Badan atau Jabatan Tata Usaha negara kepada pihak lain yang belum tentu Badan atau Jabatan Tata Usaha negara.

Kewenangan notaris dalam membuat pembuatan akta tertuang dalam Pasal 1 UUJN yaitu membuat akta otentik. Notaris tidak boleh membuat akta jika ia sendiri, suami/istri, keluarga sedarah atau semenda dalam garis lurus tanpa pembedaan tingkatan dalam garis samping dengan tingkat tiga, bertindak sebagai pihak secara baik secara pribadi maupun diwakili oleh kuasanya.

Notaris hanya boleh melakukan atau menjalankan jabatannya di daerah yang ditentukan baginya dan hanya dalam daerah hukum ia berwenang. Kewenangan umum notaris menurut undang-undang ini diatur dalam Pasal 15 ayat (1) yang menyatakan bahwa :

³³ Habib, Adjie, *"Sekilas Dunia Notaris dan PPAT Indonesia"*, (Bandung : CV. Mandar Maju, 2009). Hlm. 91

“Notaris berwenang membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan ketetapan yang diharuskan oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam akta autentik, 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”.

Sehubungan dengan kewenangan notaris dalam membuat akta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN, maka dalam Pasal 15 ayat (2) dijelaskan bahwa notaris berwenang pula:

- a. Mengesahkan tanda tangan dan menetapkan 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;
- d. Melakukan pengesahan kecocokan foto copy 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 demikian luas ini tentunya harus didukung pula oleh peningkatan kemampuan untuk melaksanakannya, sehingga program kegiatan yang bertujuan mengevaluasi dan meningkatkan kemampuan

notaris merupakan sebuah tuntutan dan sebuah keharusan. Kewenangan notaris meliputi 4 (empat) hal, yaitu:

- a. Sepanjang yang menyangkut akta yang dibuatnya;
- b. Sepanjang mengenai orang-orang untuk kepentingan akta itu dibuat;
- c. Sepanjang mengenai tempat dimana akta itu dibuat;
- d. Sepanjang mengenai waktu pembuatan akta itu.

B. Tinjauan Umum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria berbunyi:

“Untuk menjami kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah”.

Sebelum berlakunya UUPA ini, kebijakan pendaftaran tanah merupakan produk kolonial yang diatur dalam *Overschrijvings Ordonantie* (*Staatsblad* 1834:27), yang dilaksanakan oleh hakim-hakim pada *Raad Van Justitie* selaku Pejabat Balik Nama (*Overschrijvings Ambtenaar*) yang diberikan tugas dan wewenang untuk membuat akta balik nama (*Gerechterlijke acte*), yang harus diikuti dengan pendaftarannya di kantor Kadaster (Kantor Pendaftaran Tanah) yang menjadi kewenangan dan tanggung jawab Kepala Kadaster. Pada tahun 1947 dikeluarkan *Staatsblad* 1947:53, dimana yang diberi wewenang untuk membuat akta balik nama

adalah Kepala Kadaster, sehingga Kepala Kadaster mempunyai fungsi ganda yaitu:

1. Sebagai Pejabat Balik Nama (membuat akta balik nama) dan sejak saat itu kewenangan Hakim *Raad Van Justitie* sebagai Pejabat Balik nama berakhir;
2. Sebagai Kepala Kadaster, yang mendaftarkan pencatatan balik nama.

Dengan berlakunya UUPA, maka berbagai peraturan produk kolonial yang mengatur tentang tanah diantaranya *overschrijvings Ordonantie* maupun pejabat balik namanya, dinyatakan tidak berlaku lagi.

Sebagai pelaksanaan UUPA diterbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai tonggak sejarah keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dikenal sekarang ini, yang selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Secara historis dan politik, kedudukan PPAT sampai saat ini masih terus dipertahankan, sebagaimana dirumuskan kembali dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan PP Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, dimana PPAT dan Badan Pertanahan Nasional mempunyai hubungan fungsional satu sama lain dalam kaitannya.

Menurut ketentuan Pasal 1 angka 24 Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang

dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Selanjutnya menurut Pasal Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (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.³⁴

Selanjutnya menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan Pejabat Umum adalah orang yang diangkat oleh Instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu.³⁵ Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat Umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagaimana yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk Hak Tanggungan.³⁶

2. Dasar Hukum

Dalam menjalankan tugasnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) membantu sebagian dari kegiatan Pendaftaran Tanah yang merupakan

³⁴ Boedi Harsono, Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi 2005, Cetakan Ke-10, Jilid 1, (Jakarta : Djambatan, 2008), hlm 476

³⁵ *Loc, Cit.*

³⁶ *Ibid.* hlm. 486

kegiatan Tata Usaha Negara sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sehingga Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat dikatakan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara.³⁷

Dengan demikian, eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang diundangkan pada tanggal 8 Oktober 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang diundangkan pada tanggal 5 Maret 1998.

Untuk menjalankan jabatannya, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yakni :³⁸

1. Warga Negara Indonesia;
2. Berumur paling sedikit 27 (dua puluh tujuh) tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;

³⁷ *Ibid*, hlm. 487.

³⁸ *Ibid*, hlm. 478

5. Sehat jasmani dan rohani;
6. Lulusan pendidikan Spesialis Notariat atau Magister Kenotariatan atau Program Pendidikan Khusus PPAT yang diselenggarakan oleh lembaga pendidikan tinggi;
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

3. Kewenangan Dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Tugas Pokok dan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah sebagai berikut :³⁹

1. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu;
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) adalah sebagai berikut:
 - a. Jual Beli;
 - b. Tukar Menukar;
 - c. Hibah;
 - d. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
 - e. Pembagian Hak Bersama;
 - f. Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
 - g. Pemberian Hak Tanggungan;
 - h. Pemberian Kuasa Membebankan Hak Tanggungan.

Selanjutnya ketentuan Pasal 2 ayat (1) PP 37/1998 telah menempatkan akta PPAT sebagai akta otentik kedalam 2 fungsi yaitu:

- a. Sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun;

³⁹ *Ibid*, hlm. 477.

- b. Sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Selanjutnya menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), diatur mengenai 3 (tiga) macam PPAT yaitu:

- a. PPAT selaku Pejabat Umum yang diangkat dan diberhentikan oleh Menteri/ Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan daerah kerja Kota atau Kabupaten;

- b. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara:

Camat atau Kepala Desa ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT. Penunjukan Camat selaku PPAT Sementara, sepanjang wilayah kerjanya masih termasuk dalam daerah Kota atau Kabupaten yang formasi PPAT belum terpenuhi.

PPAT Sementara diangkat oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi dengan wilayah kerjanya meliputi wilayah kecamatannya. Kewenangan Camat selaku PPAT Sementara sama dengan PPAT selaku Pejabat Umum, kecuali wilayah kerjanya. Sedangkan Kepala Desa atau Lurah dapat ditunjuk sebagai PPAT sementara dalam hal:

1. Letak desa sangat terpencil;
2. Banyak bidang tanah yang sudah terdaftar tetapi tidak ada PPAT disana.

c. Kepala Kantor Pertanahan ditunjuk selaku PPAT khusus yang kewenangannya meliputi:

1. Pembuatan akta yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program pelayanan masyarakat;
2. Pembuatan akta tertentu bagi Negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai dengan pertimbangan Departemen Luar Negeri.

Kedudukan PPAT (dahulu Pejabat Balik Nama) tidak lain adalah hasil dari produk politik hukum tanah pada zamannya, dengan penempatan PPAT (Pejabat Balik Nama) yang tercermin atau terwujud berdasarkan sumber kewenangan PPAT yang berasal dari Pemerintah dalam hal ini Badan Pertanahan Nasional yaitu:

- a) Di bidang Hukum Keperdataan, untuk membuat akta-akta tanah seperti akta jual-beli, akta hibah dan lainnya;
- b) Di bidang Hukum Administrasi, dalam menjalankan sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang menjadi tugas pokok Pemerintah.

Kehadiran Pejabat Balik Nama (*Overschrijvings Ambtenaar*) sejalan dengan politik hukum tanah pada waktu itu, dengan dinyatakan berlakunya pernyataan *Domein* yang diatur dalam Pasal 1 *Agrarische Besluit* yang menyatakan bahwa semua tanah yang tidak dapat dibuktikan eigendomnya seseorang adalah tanah Negara (*Domein* negara).

Bidang-bidang tanah yang terkena pernyataan *Domein* akan menjadi

milik negara dan hal ini memudahkan Pemerintah Hindia Belanda (Jajahan) untuk menjalankan politik pertanahannya, yaitu untuk memberikan tanah-tanah tersebut kepada pengusaha-pengusaha besar swasta dalam menanamkan investasi di bidang perkebunan dan hasilnya akan di ekspor ke negeri Belanda.

Tanah-tanah hak barat seperti hak eigendom, hak *Erfpacht* dan hak *Opstal* dan lainnya adalah bidang-bidang tanah yang telah terdaftar dan pendaftarannya tunduk pada *Overschrijvings Ordonantie*, sehingga hampir semuanya dapat dibuktikan kepemilikannya. Dalam konteks ini perlu kehadiran Pejabat Balik Nama untuk menjamin kepastian hukum dengan menciptakan alat bukti kepemilikan tanah-tanah hak barat, agar tidak terkena pernyataan *Domein*.

Memasuki era produk hukum nasional, sebagian besar tanah-tanah di Indonesia masih merupakan tanah hak adat yang tidak terdaftar, sehingga UUPA memuat instruksi kepada Pemerintah agar di seluruh wilayah Indonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat *Rechts Kadaster*, yang bertujuan menjamin kepastian hukum dan perlindungan kepada pemegang haknya.

Undang-Undang Pokok Agraria, Pasal 19 ayat (1) untuk menjamin kepastian hukum oleh, Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Peraturan. Pelaksanaannya diatur dalam,

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 tahun 1997) yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Menurut ketentuan Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 memuat, tujuan pendaftaran tanah yang meliputi:

- 1) Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
- 2) Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar;
- 3) Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Melalui pendaftaran tanah yang efektif maka dengan mudah dapat diketahui keadaan penguasaan dan penggunaan tanah oleh pemegang haknya, sehingga arah penggunaan tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, yang menjadi politik hukum tanah nasional dapat terwujud. Dalam hal ini kehadiran PPAT harus dipandang sebagai bagian dari keseluruhan (sistem) pendaftaran tanah, dimana BPN, PPAT, Panitia Ajudikasi dan Pejabat lainnya untuk menjalankan kegiatan pendaftaran tanah sesuai dengan kewenangannya masing-masing.

C. Tinjauan Umum Tentang Pengawasan

Secara umum, pengertian dari pengawasan adalah kegiatan yang dilakukan oleh pengawas dalam melihat, memperhatikan, mengamati, mengontrol, menilik dan menjaga serta member pengarahan yang bijak.

Para sarjana hukum memberikan pengertian mengenai pengawasan, menurut SP. Sigian pengawasan adalah suatu proses pengamatan pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar semua pekerjaan yang sedang dilakukan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditentukan sebelumnya.⁴⁰

Pengawasan menurut Julitriarsa, adalah tindakan atau proses kegiatan untuk memenuhi hasil pelaksanaan, kesalahan, kegagalan untuk kemudian dilakukan perbaikan dan mencegah terulangnya kembali kesalahan-kesalahan itu, begitu pula menjaga agar pelaksanaan tidak berbeda dengan rencana yang ditetapkan, namun sebaliknya sebaik apapun rencana yang ditetapkan tetap memerlukan pengawasan.⁴¹

Sigian menyatakan bahwa sasaran lain yang perlu dicapai melalui pengawasan selain untuk tujuan efisiensi adalah:⁴²

- a. Pelaksanaan tugas-tugas yang telah ditentukan berjalan sungguh-sungguh sesuai dengan pola yang direncanakan;
- b. Struktur serta hierarki organisasi sesuai dengan pola yang ditentukan dalam rencana;

⁴⁰ Sigian, S.P, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2003), hlm 112

⁴¹ Julitriarsa, *Menejemen Umum*, (Yogyakarta, BPPT, 1988), hlm 101

⁴² S.P Sigian, *Op. Cit*, hlm 113

- c. Sistem dan prosedur kerja tidak menyimpang dari garis kebijakan yang telah tercermin dalam rencana;
- d. Tidak terdapat penyimpangan dan/atau penyelewengan dalam penggunaan kekuasaan, kedudukan, terutama keuntungan.

BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Perbandingan Pengawasan Terhadap Notaris dengan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Berdasarkan peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor: M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota Susunan Organisasi, Tata Cara Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas Notaris Pasal 1 angka 5 menjelaskan mengenai pengertian dari pengawasan yang berbunyi sebagai berikut :

“Pengawasan adalah kegiatan yang bersifat preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap Notaris.”

Wewenang pengawasan atas notaris ada di tangan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia. Tetapi dalam praktek, Menteri melimpahkan wewenang itu kepada Majelis Pengawas Notaris (MPN) yang dia bentuk. Ketentuan Pasal 67 UUJN menegaskan bahwa Menteri melakukan pengawasan terhadap notaris dan kewenangan Menteri untuk melakukan pengawasan ini oleh UUJN diberikan dalam bentuk pendelegasian delegatif kepada Menteri untuk membentuk MPN, bukan untuk menjalankan fungsi-fungsi MPN yang telah ditetapkan secara eksplisit menjadi kewenangan MPN.

Pengawas tersebut termasuk pembinaan yang dilakukan oleh Menteri terhadap notaris seperti menurut penjelasan Pasal 67 ayat (1) UUJN. Ketentuan Pasal 1 angka (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004, menegaskan yang dimaksud dengan pengawasan adalah kegiatan preventif dan kuratif termasuk kegiatan pembinaan yang dilakukan oleh Majelis Pengawas terhadap notaris, dengan demikian ada 3 (tiga) tugas yang dilakukan oleh MPN, yaitu:

- a. Pengawasan Preventif;
- b. Pengawasan Kuratif;
- c. Pembinaan.

Tujuan dari pengawasan yang dilakukan terhadap notaris adalah supaya notaris sebanyak mungkin memenuhi persyaratan-persyaratan yang dituntut kepadanya. Persyaratan-persyaratan yang dituntut itu tidak hanya oleh hukum atau undang-undang saja, akan tetapi juga berdasarkan kepercayaan yang diberikan oleh klien terhadap notaris tersebut. Tujuan dari pengawasan itupun tidak hanya ditujukan bagi penataan kode etik notaris akan tetapi juga untuk tujuan yang lebih luas, yaitu agar para notaris dalam menjalankan tugas jabatannya memenuhi persyaratan-persyaratan yang ditetapkan oleh undang-undang demi pengamanan atas kepentingan masyarakat yang dilayani.

Dalam menjalankan fungsi dan tanggung jawabnya sebagai Pejabat Umum, tidak jarang Notaris/PPAT berurusan dengan proses hukum. Pada proses hukum ini Notaris/PPAT harus memberikan keterangan dan kesaksian

menyangkut isi akta yang dibuatnya. Dengan diletakkannya tanggung jawab secara hukum dan etika kepada Notaris/PPAT, maka kesalahan yang sering terjadi pada Notaris/PPAT banyak disebabkan oleh keteledoran Notaris/PPAT tersebut, karenanya sangat diperlukan adanya pengawasan.

Sebelum membahas lebih lanjut mengenai pengawasan terhadap Notaris/PPAT, maka perlu diuraikan terlebih dahulu mengenai masing-masing jabatan tersebut.

1. Jabatan Notaris

Banyak orang awam yang salah mengerti mengenai Kedudukan, fungsi dan peranan Notaris dalam masyarakat khususnya dalam bidang hukum. Tidak sedikit pula masyarakat yang menganggap bahwa notaris hanya “tukang stempel” yang “kalah pintar” dari advokat/pengacara, sehingga mereka sering membawa draft dari pengacara atau advokat mereka dan meminta notaris untuk menyalinnya dalam bentuk akta otentik.

a) Kedudukan Seorang Notaris

Seorang notaris biasanya dianggap sebagai seorang pejabat tempat seseorang dapat memperoleh nasihat yang boleh diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkannya adalah benar, ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum. Kedudukan seorang notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat yang disegani, namun saat ini kedudukannya agak disalahmengerti oleh

kebanyakan orang. Mungkin hal tersebut disebabkan oleh tindakan dan perilaku para notaris itu sendiri.

Pertama-tama yang perlu diketahui bahwa notaris di Indonesia mempunyai fungsi yang berbeda dengan notaris di Negara-negara *Anglo-Saxon notary public* seperti Singapura, Amerika dan Australia, karena Indonesia menganut sistem hukum Latin/Continental.

Notaris Latin berkarakteristik utama dimana ia menjalankan suatu fungsi yang bersifat publik. Diangkat oleh Pemerintah dan bertugas menjalankan fungsi pelayanan public dalam bidang hukum, dengan demikian ia menjalankan salah satu bagian dalam tugas negara. Seorang notaris diberikan kuasa oleh Undang-Undang untuk membuat suatu akta memiliki suatu nilai pembuktian yang sempurna dan spesifik. Oleh karena kedudukan notaris yang independent dan tidak memihak, maka akta yang dihasilkannya merupakan simbol kepastian dan jaminan hukum yang pasti.

Dalam system hukum latin notaris bersifat netral tidak memihak, dan wajib memperhatikan kepentingan semua pihak yang terlibat. Itu sebabnya seorang notaris dalam menjalankan tugasnya tidak bisa didikte oleh kemauan salah satu pihak sehingga mengabaikan kepentingan pihak lainnya (meskipun sungguh sangat disesalkan bahwa sekarang banyak notaris yang mau didikte oleh pelanggannya sekalipun

harus bertentangan dengan peraturan perundang-undangan dan/atau kode etik profesi).

b) Fungsi Seorang Notaris

Setiap masyarakat membutuhkan seseorang (figur) yang keterangan-keterangannya dapat diandalkan, dapat dipercayai, yang tandatangannya serta segelnya (capnya) memberi jaminan dan bukti kuat, seorang ahli yang tidak memihak dan penasihat yang tidak ada cacatnya (*onkreukbaar* atau *unimpeachable*), yang tutup mulut, dan membuat suatu perjanjian yang dapat melindunginya di hari-hari yang akan datang.

Selain itu terdapat karakter yuridis Notaris yang ada, yaitu :

- 1) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 702 K/Sip/1973, tanggal 5 September 1973 :

Judex factie dalam amar putusannya membatalkan akta notaris, hal ini adalah tidak dapat dibenarkan, karena notaris fungsinya hanya mencatatkan/menuliskan apa-apa yang dikehendaki dan dikemukakan oleh para pihak yang menghadap notaris tersebut. Tidak ada kewajiban bagi notaris untuk menyelidiki secara materil apa-apa (hal-hal) yang dikemukakan oleh penghadap di hadapan Notaris tersebut.

- 2) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 3199 K/Pdt/1992, tanggal 27 Oktober 1994 :

Akta otentik menurut ketentuan ex Pasal 165 HIR jo 265 Rbg jo 1868 BW merupakan bukti yang sempurna bagi kedua belah pihak, para ahli warisnya dan orang yang mendapat hak darinya.

3) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 1140 K/Pdt/1996, tanggal 30 Juni 1998 :

Suatu akta notaris sebagai akta otentik yang isinya memuat 2 (dua) perbuatan hukum, yaitu :(1) Pengakuan hutang, dan (2) kuasa mutlak untuk menjual tanah, maka akta notaris ini telah melanggar adagium. Bahwa satu akta otentik hanya berisi satu perbuatan hukum saja. Akta Notaris yang demikian itu tidak memiliki *executorial titel* ex Pasal 224 HIR dan tidak sah.

Berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung tersebut, maka karakter yuridis Notaris dan akta Notaris, yaitu :

1. Pembatalan akta Notaris oleh hakim tidak dapat dibenarkan, karena akta tersebut merupakan kehendak para penghadap;
2. Fungsi Notaris hanya mencatatkan keinginan penghadap yang dikemukakan di hadapan Notaris;
3. Notaris tidak mempunyai kewajiban materil atas hal-hal yang dikemukakan di hadapan Notaris;
4. Akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak, para ahli warisnya dan siapa saja yang mendapat hak dari akta tersebut;

5. Tiap akta Notaris (atau satu akta Notaris) hanya memuat satu tindakan atau perbuatan hukum saja. Jika satu akta Notaris memuat lebih dari satu perbuatan hukum, maka akta tersebut tidak mempunyai kekuatan title eksekutorial dan tidak sah.

2. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

a) Kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Undang-Undang No 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (UUJN) sejak awal lahirnya telah menimbulkan berbagai macam polemik karena adanya beberapa ketentuan dalam Pasal-Pasal undang-undang tersebut yang bersifat kontroversial. Salah satu diantaranya adalah mengenai keberadaan Pasal 15 UUJN, terutama setelah adanya Keputusan Mahkamah Konstitusi No 009-014/PUU-III/2005 tanggal 13 September 2005 tentang Pengujian UUJN terhadap UUD 1945. Ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut ternyata hingga saat ini tetap tidak bisa dilaksanakan baik oleh Notaris maupun oleh Badan Pertanahan Nasional.

Masing-masing pihak tetap bertahan dengan argumennya sendiri-sendiri. BPN beranggapan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak bisa dipisahkan dengan BPN, keberadaan PPAT itu berdasarkan sejarahnya adalah untuk menjalankan sebagian pekerjaan BPN, karena keterbatasan waktu dan tempat yang jauh, karena negara kita luas, maka PPAT itu kita serahkan kepada Camat dan kita serahkan

juga kepada Notaris. Demikian pernyataan seorang petinggi BPN dalam Majalah Berita Bulanan Notaris.

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tidak mengatur dan bahkan sama sekali tidak menyinggung mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Seperti halnya dengan Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria, Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 juga tidak menyebut adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), apalagi mengaturnya. Pasal 19 PP 10 tahun 1961 hanya menyebutkan **Pejabat** saja.

Di dalam Pasal 4 ayat (1) Undang-Undang No 4 tahun 1996 Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) disebut sebagai **Pejabat Umum**, yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) atau yang disebut pejabat umum itu diangkat oleh Menteri Negara/Kepala Badan Pertanahan Nasional dan masing-masing diberi daerah kerja tertentu. Dengan dinyatakannya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) oleh Undang-Undang Hak Tanggungan itu sebagai Pejabat Umum, maka diakhiri keragu-raguan mengenai penamaan, status hukum, tugas dan kewenangan Pejabat tersebut.

Sesungguhnya didalam Undang-Undang Nomor 16 tahun 1985 tentang Rumah Susun juga telah disebutkan mengenai tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah, yaitu sebagai **Pejabat** yang berwenang untuk membuat akta pemindahan hak milik atas satuan rumah susun dan akta pembebanan hak tanggungan atas satuan rumah susun, tetapi undang-undang ini juga tidak menyebutkan dengan jelas penamaan dan status PPAT. Baru di dalam Undang-Undang Hak Tanggungan (UU No.4 tahun 1996) disebutkan dengan jelas mengenai penamaan, status dan kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yaitu, sebagai **Pejabat Umum**.

Ditegaskannya nama, kedudukan dan status hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Undang-Undang Hak Tanggungan, maka selanjutnya ketentuan umum mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah itu diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ketentuan Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 1997 menyatakan, bahwa dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan **dibantu** oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kata-kata **dibantu** telah menimbulkan salah pengertian pada sementara Pejabat Pembuat Akta Tanah maupun BPN. Pejabat Pembuat Akta Tanah seakan-akan adalah merupakan **pembantu** dalam arti **bawahan** Kepala Kantor Pertanahan. Tugas

Pejabat Pembuat Akta Tanah membantu Kepala Kantor Pertanahan, harus diartikan dalam rangka pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah yang menurut Pasal 6 ayat (1) ditugaskan kepada Kepala Kantor Pertanahan.

Kepala Kantor Pertanahan, dalam melaksanakan tugasnya mendaftarkan hak tanggungan dan memelihara data yuridis yang sudah terkumpul dan disajikan dikantornya yang disebabkan karena pembebanan dan pemindahan hak– di luar lelang– kecuali dalam hal yang dimaksudkan dalam Pasal 37 ayat (2), Kepala Kantor Pertanahan **mutlak memerlukan data** yang harus disajikan dalam bentuk akta yang hanya boleh dibuat oleh seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah.⁴³

Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kedudukan yang mandiri, bukan sebagai pembantu pejabat lain. Kepala Kantor Pertanahan, bahkan siapapun tidak berwenang memberikan perintah kepadanya atau melarangnya membuat akta.⁴⁴ Pelaksanaan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah sudah ada ketentuannya dalam Undang-Undang 16 tahun 1985, Undang-Undang 4 tahun 1996, Peraturan Pemerintah No 24 tahun 1997 dan peraturan-peraturan hukum materil yang bersangkutan. Dalam pengertian itulah ketentuan Pasal 6 ayat 2 tersebut harus diartikan.

⁴³ Sri Mulyani Syafei, *Wawancara*. Ketua MPD Notaris Kota Bogor, (Bogor, tanggal 15 Februari 2011).

⁴⁴ Sri Mulyani Syafei, *Wawancara*. Ketua MPD Notaris Kota Bogor, (Bogor, tanggal 15 Februari 2011)

b) Fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Menurut Jimly Asshiddiqie, harus dibedakan antara pertanggung jawaban fungsional PPAT dari pengertian pertanggung jawaban hukum dan pertanggung jawaban professional PPAT. Dalam menjalankan fungsinya, PPAT tidak bertanggung jawab secara fungsional kepada siapapun, termasuk kepada Pejabat Pemerintah yang mengangkatnya. PPAT hanya bertanggung jawab secara hukum kepada Hakim di Pengadilan apabila ia disangka dan dituduh melakukan tindak pidana atau jika ia diminta bertanggung jawab secara professional menurut norma-norma etika profesinya sendiri melalui Dewan Kehormatan atau Komisi Etika yang dibentuk oleh organisasi profesinya sendiri.⁴⁵

Sedangkan mengenai surat keputusan pengangkatan dan pemberhentian seorang PPAT hanya mempunyai sifat administratif. Oleh karena itu secara administratif PPAT tetap bertanggung jawab kepada pemerintah yang mengangkatnya. Artinya jika ia tidak memenuhi syarat administratif, ia tidak dapat diangkat menjadi PPAT, sebaliknya jika ia gagal memenuhi bukti-bukti lain yang dapat dijadikan alasan pemberhentiannya dari jabatan PPAT, maka ia akan diberhentikan dari jabatan PPAT oleh pejabat Pemerintah yang mengangkatnya sebagai PPAT.

Berdasarkan uraian-uraian mengenai pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut diatas, terutama setelah berlakunya

⁴⁵ www.mahkamahkonstitusi.go.id

Undang-Undang Hak Tanggungan tahun 1996, Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimaksud adalah Notaris atau orang-orang yang diangkat menjadi Pejabat Umum oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional setelah terlebih dahulu lulus dalam ujian yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional.

Pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Pasal 19 sampai dengan Pasal 32 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional nomor 37 Tahun 1998. Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, dibuat dengan bentuk yang ditetapkan oleh Menteri, dimana semua jenis akta itu diberi satu nomor urut yang berulang pada permulaan tahun takwim.

Kewenangan Menteri Agraria/Kepala BPN untuk menentukan bentuk akta Pejabat pembuat Akta Tanah tersebut adalah **kewenangan yang diberikan oleh dirinya sendiri**, dan hal itu bermula dari menentukan bentuk akta hipotik dan mengatur hukum acara serta kekuatan hukum dari sertifikat.

Kesalahan dan kekeliruan tersebut terus berlanjut, terutama bertalian atau yang berkenaan dengan akta-akta perjanjian yang bertalian dengan hak atas tanah, demikian pula halnya yang bertalian dengan pejabat yang berwenang membuat akta tersebut, antara lain sebagaimana termuat dalam Undang-Undang Rumah Susun Nomor 16 tahun 1985, Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak

Tanggung, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Permasalahan PPAT semakin bertambah pula dengan belum bisa dilaksanakannya ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN pasca keputusan Mahkamah Konstitusi, sehingga akan semakin panjang pula polemik mengenai kedudukan PPAT. Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR-RI) sebagai pembuat Undang-Undang bersama-sama dengan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia, beranggapan bahwa PPAT itu sudah *inheren* didalam diri Notaris, sementara BPN beranggapan bahwa Notaris dan PPAT itu merupakan sesuatu yang terpisah dan harus dipisahkan.

Sementara itu organisasi PPAT, Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) melalui Ketua Umumnya menyatakan dan beranggapan bahwa masalah itu bukan merupakan kewenangan dari IPPAT, sehingga jika suatu hari nanti PPAT tidak ada lagi karena keberadaanya dihapuskan oleh undang-undang, maka hal itu harus diterima.

Terus berlanjutnya, bahkan belakangan semakin ramai polemik mengenai kedudukan dan keberadaan PPAT sebagai akibat ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN tersebut, maka akan berpengaruh pula terhadap kepercayaan masyarakat terhadap tugas dan kewenangan PPAT dan juga terhadap PPAT itu sendiri, sehingga PPAT benar-benar

berada di persimpangan jalan. Oleh karena itu untuk menjamin adanya kepastian hukum dan untuk dipenuhinya rasa keadilan, serta pula demi tercapainya tertib hukum sesuai dengan system hukum yang dianut dan berlaku di Indonesia, maka dengan pendekatan yang objektif, ilmiah dan argumentatif, jika keberadaan PPAT itu akan tetap dipertahankan, perlu segera dibentuk atau dibuat undang-undang organik yang mengatur tentang jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Ketentuan-ketentuan yang selama ini ada tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah dianggap belum cukup memadai, karena walaupun kedudukan, nama dan status Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut telah di sebutkan dengan tegas dalam Undang-Undang tentang Rumah Susun maupun Undang-Undang tentang Hak Tanggungan, tetapi ketentuan mengenai peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diatur dengan Peraturan Pemerintah (PP), yang dianggap masih belum memadai untuk tugas dan peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Disamping itu keberadaan Peraturan Pemerintah No.37 tahun 1998 itu dianggap kurang tepat secara hukum. Keberadaan PP ini sama sekali tidak didasarkan atas perintah undang-undang. Penetapan PP tersebut oleh pemerintah dianggap perlu untuk mengisi kekosongan hukum.

Hal itu dapat dimaklumi, karena dalam teori hukum ada pendapat yang menyatakan bahwa apabila ada kebutuhan untuk mengatasi kekosongan hukum, kepala pemerintahan berwenang berdasarkan prinsip "*Freisermessen*" menetapkan peraturan yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Namun menurut Jimly Asshiddiqie bentuk hukumnya seharusnya bukan Peraturan Pemerintah, melainkan Keputusan Presiden yang bersifat mengatur.⁴⁶ Atau jika keberadaan PPAT memang hendak dihapuskan karena dianggap telah inheren dalam diri Notaris, sebagaimana dikehendaki oleh DPR dan Departemen Hukum dan Hak Asasi Manusia seperti yang tersirat dalam ketentuan Pasal 15 UUJN, serta wacana yang berkembang belakangan ini, maka ketentuan itu harus pula dinyatakan dengan tegas dalam undang-undang, sehingga tidak menimbulkan polemik karena adanya perbedaan penafsiran dalam pelaksanaannya.

Berdasarkan Putusan Mahkamah Agung, terdapat karakter yuridis Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), yaitu :

- 1) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 62 K/TUN/1988, tanggal 27 Juli 2001 :

Bahwa akta-akta yang diterbitkan oleh PPAT adalah bukan Keputusan Tata Usaha Negara sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 1 Sub. 3 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1986, sehingga tidak dapat dijadikan objek sengketa Tata usaha Negara, karena meskipun dibuat oleh PPAT

⁴⁶ www.mahkamahkonstitusi.com

sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, namun dalam hal ini Pejabat tersebut bertindak sebagai Pejabat Umum dalam bidang perdata.

2) Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia nomor 302 K/TUN/1999, tanggal 8 Pebruari 2000 :

PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara karena melaksanakan urusan pemerintah berdasarkan Peraturan perundang-undangan (Pasal 1 ayat (2) Undang-undang nomor 5 tahun 1986, jo Pasal 19 PP nomor 10 Tahun 1961 dan Pasal 5 Peraturan Menteri Negara Agraria nomor 10 Tahun 1961, akan tetapi (akta jual beli) yang dibuat oleh PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara karena bersifat bilateral (kontraktual), tidak bersifat unilateral yang merupakan sifat Keputusan Tata Usaha Negara.

Berdasarkan yurisprudensi Mahkamah Agung tersebut, maka karakter yuridis PPAT dan akta PPAT, yaitu :

1. PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, karena menjalankan sebagian urusan pemerintahan dalam bidang pertanahan atau dalam bidang pendaftaran tanah dengan membuat akta PPAT sesuai aturan hukum yang berlaku;
2. Akta PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, meskipun PPAT dikualifikasikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara;
3. Dalam kedudukan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, PPAT tetap bertindak sebagai Pejabat Umum dalam bidang Hukum Perdata;

4. Akta PPAT tidak memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, karena akta PPAT bersifat bilateral (kontraktual), sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara bersifat unilateral.

Berkaitan dengan kedudukan Notaris dan PPAT selaku Pejabat Umum, kriteria Pejabat Umum berdasarkan undang-undang, maka dalam hal ini mengacu pada ketentuan Pasal 1868 KUHPerdara, yang berbunyi:

“Akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat dimana akta itu dibuatnya”.

Pasal ini merupakan sumber lahirnya dan keberadaan Pejabat Umum yang hanya menjelaskan batasan suatu akta. Pasal ini merupakan sumber lahirnya dan keberadaan Pejabat Umum yang hanya menjelaskan batasan suatu akta otentik, dan tidak menjelaskan siapa yang dimaksud dengan Pejabat Umum, batas wewenang dan tempat dimana Pejabat Umum itu berwenang serta bentuk aktanya.

Suatu akta memperoleh stempel otentisitas, maka harus dipenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 1868 KUHPerdara.⁴⁷

Selanjutnya menurut Irfan Fachridin, Pasal 1868 KUHPerdara secara implisit memuat perintah kepada pembuat undang-undang supaya mengatakan suatu undang-undang yang mengatur perihal tentang Pejabat Umum, dimana harus ditentukan kepada siapa masyarakat dapat meminta

⁴⁷ GHS, Lumban Tobing, *Op. Cit.*

bantuannya jika perbuatan hukumnya ingin dituangkan dalam suatu akta otentik.⁴⁸

Berikutnya menurut Wawan Setiawan mengatakan lahirnya akta otentik jika akta itu dibuat oleh atau dihadapan Pejabat Umum bukan berdasarkan undang-undang, sehingga dengan demikian bagi yang mempersoalkan apakah akta itu otentik atau bukan otentik hanya bisa dibantah dengan pembuktian bahwa akta tersebut bukan dari Pejabat Umum.⁴⁹

Apabila dilihat dari kenyataannya pengaturan dalam hukum positif yang merupakan produk hukum nasional, pengaturan Pejabat Umum hanya terdapat pada Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, sebagai implementasi dari Pasal 1868 KUHPerdara, telah menunjuk Notaris selaku Pejabat Umum.

Menurut penulis secara historis Belanda sebagai negara asal adanya Pejabat umum di Indonesia hanya mengenal Notaris sebagai satu-satunya Pejabat Umum yang berwenang membuat akta otentik. Lain halnya di Indonesia yang mengadopsi lembaga Pejabat Umum dari Belanda justru mengenal dua macam Pejabat Umum yaitu : Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dalam hal tertentu dijabat oleh orang yang sama, yaitu lulusan Spesialis Notariat (sekarang Program Magister Kenotariatan) dan secara essensial keduanya mempunyai fungsi yang sama selaku Pejabat

⁴⁸ Irfan Fachridin, *Kedudukan Notaris dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan 111 (1994), hlm. 146.

⁴⁹ Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris Sebagai Pejabat Umum Serta Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut Sistem Hukum dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara*, Makalah (Jakarta: 5 November 1997), hlm. 3.

Umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta otentik. Titik perbedaannya antara Notaris dan PPAT ini terletak pada:

- a) Dasar hukum yang mengaturnya di mana Notaris diatur dalam Undang-undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan mulai berlaku tanggal 26 Oktober 2004, dahulu diatur dalam Peraturan Jabatan Notaris (Staatsblad 1860:3), sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT jo. Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1999.⁵⁰
- b) Obyek perbuatan hukumnya, dimana PPAT berwenang membuat akta otentik tentang Hak Atas Tanah dan atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, sedangkan di luar obyek tersebut menjadi wewenang Notaris.
- c) Bentuk dan substansi akta PPAT yang diatur dalam PP 37 Tahun 1998 sebagian ketentuan-ketentuannya mengadopsi bentuk dan substansi akta notaris berdasarkan Peraturan Jabatan Notaris (Stbl 1860:3), dan pengadopsian secara parsial ini justru menimbulkan ketimpangan atau ketidakselarasan antara bentuk dan substansi akta otentik menurut Notaris dan PPAT.

Dalam keadaan demikian hal-hal yang tidak diatur dalam Peraturan

⁵⁰ Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang diundangkan dan mulai berlaku tanggal 6 Oktober 2004 sebagai produk hukum nasional menyatakan tidak berlaku lagi Peraturan Jabatan Notaris (Staatsblad 1860:3), sebagai produk hukum kolonial, dan secara substantif UU tentang Jabatan Notaris yang baru tersebut juga berorientasi kepada sebagian besar ketentuan-ketentuan dalam PJN (Staatsblad 1860:3), dan karena itu kajian dalam penulisan ini tetap mengaju kepada UU No. 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan dengan membandingkan pada Peraturan Jabatan Notaris (Stbl. 1860:3).

Jabatan PPAT tidak otomatis berlaku ketentuan-ketentuan dalam Peraturan Jabatan Notaris (sekarang UU, Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris), karena UU tentang Jabatan Notaris bukan merupakan *lex generalis* dan PP 37/1998 tahun bukan merupakan *lex spesialis* mengingat *asas lex spesialis derogat lex generalis* hanya berlaku bagi Undang-Undang dan bukan bagi Peraturan Pemerintah.

Lingkup substansi tugas pokok PPAT dalam hubungan dengan Hukum Tanah Nasional adalah untuk melaksanakan sebagian kegiatan Pendaftaran Tanah, yang merupakan tugas pokok dari Badan Pertanahan Nasional (BPN) (Pemerintah), sedangkan tugas pokok Pejabat Umum adalah membuat Akta Otentik. Selanjutnya menurut ketentuan Pasal 6 ayat (2) PP 24 tahun 1997 berbunyi dalam pendaftaran tanah, Kepala Kantor Partanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut PP ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah dua profesi hukum yang mempunyai nama berbeda, aturan hukum yang berbeda, bentuk akta yang berbeda dan dalam hal tertentu dua profesi hukum ini dijabat oleh orang yang sama yaitu lulusan Program Spesialis Notariat (Sp.N atau CN) atau Program Magister Kenotariatan (MKn) sebagaimana diatur dalam Pasal 3 jo Pasal 17 huruf g dan Pasal 90 UU Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan telah menegaskan bahwa untuk dapat diangkat sebagai notaris salah satu syaratnya

adalah berijazah Sarjana Hukum, lulusan jenjang Strata 2 kenotariatan (MKn) atau lulusan program Spesialis Notarist (Sp.N).

Keberadaan Notaris dan PPAT identik dengan Akta Otentik, yang bersumber dari Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Pasal ini hanya merumuskan penaertian atau definisi akta otentik dan menghendaki adanya Pejabat Umum dan bentuk Akta Otentik yang diatur dalam bentuk Undang-Undang, sedangkan Kitab Undang-Undang Hukum Perdata tidak mengatur siapa yang disebut Pejabat Umum dan bagaimana bentuk Akta Otentik dan untuk mengetahui tentang Pejabat Umum dan bentuk Akta Otentik harus berpijak pada UU organik yang mengatur tentang Pejabat Umum, dimana satu-satunya adalah Undang-Undang Nomor 30 tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, yang menggantikan Peraturan Jabatan Notaris (Stbl.1860:3).

Berdasarkan uraian di atas, pengawasan terhadap notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Majelis Pengawas (Majelis Pengawas Daerah, Majelis Pengawas Wilayah dan Majelis Pengawas Pusat) dan Dewan Kehormatan (Dewan Kehormatan Daerah, Dewan Kehormatan Wilayah dan Dewan Kehormatan Pusat). Majelis Pengawas Notaris dibentuk berdasarkan ketentuan Pasal 67 sampai dengan Pasal 81 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Keputusan Menteri Hukum Dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris sebagai peraturan pelaksanaannya. Ketentuan-ketentuan

ini merupakan salah satu upaya untuk mengantisipasi kelemahan dan kekurangan dalam sistem pengawasan terhadap Notaris, sehingga diharapkan dalam menjalankan profesi jabatannya, Notaris dapat lebih meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Selanjutnya untuk Dewan Kehormatan merupakan implementasi pengawas terhadap Notaris oleh organisasi notaris, yaitu Ikatan Notaris Indonesia. Dewan Kehormatan merupakan alat perlengkapan perkumpulan yang terdiri dari beberapa orang anggota yang dipilih dari anggota biasa dan werda Notaris, yang berdedikasi tinggi dan loyal terhadap perkumpulan, berkepribadian baik, arif dan bijaksana, sehingga dapat menjadi panutan bagi anggota dan diangkat oleh kongres untuk masa jabatan yang sama dengan masa jabatan kepengurusan.

Dewan Kehormatan berwenang melakukan pemeriksaan atas pelanggaran terhadap Kode Etik dan menjatuhkan sanksi kepada pelanggarannya sesuai dengan kewenangannya dan bertugas untuk:⁵¹

- a. melakukan pembinaan, bimbingan, pengawasan, pembenahan anggota dalam menjunjung tinggi Kode Etik;
- b. memeriksa dan mengambil keputusan atas dugaan pelanggaran ketentuan Kode Etik yang bersifat internal atau yang tidak mempunyai masyarakat secara langsung;
- c. memberikan saran dan pendapat kepada majelis pengawas atas dugaan

⁵¹ Anonim, *Himpunan Etika Profesi : Berbagai Kode Etik Asosiasi Indonesia*, Pustaka. (Yogyakarta : Yustisia, 2006), hlm. 123.

pelanggaran Kode Etik dan Jabatan Notaris.

Pengawasan atas pelaksanaan Kode Etik dilakukan dengan cara sebagai berikut :

- a. Pada tingkat pertama oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Daerah;
- b. Pada tingkat banding oleh Pengurus Wilayah Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Wilayah;
- c. Pada tingkat terakhir oleh Pengurus Pusat Ikatan Notaris Indonesia dan Dewan Kehormatan Pusat.

Berkaitan dengan eksistensi Pejabat Pembuat Akta Tanah selaku Pejabat Umum, hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT dan pelaksanaannya dituangkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 3 tahun 1998.

PPAT yang dalam melaksanakan tugasnya wajib mengikuti aturan, ketentuan-ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38, Pasal 39 dan Pasal 40 (PP No. 24 tahun 1997), serta ketentuan dan petunjuk yang diberikan oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk dikenakan tindakan administratif berupa teguran tertulis sampai pemberhentian dari jabatannya sebagai PPAT, dengan tidak mengurangi kemungkinan dituntut ganti kerugian oleh pihak-pihak yang menderita kerugian yang diakibatkan oleh diabaikannya ketentuan-

ketentuan tersebut.⁵²

Selanjutnya, dalam peraturan jabatan PPAT (Pasal 10 PP No. 37 tahun 1998 yo. PerKBPN No. 1 tahun 2006) menjelaskan ada dua klasifikasi pemberhentian dari jabatan PPAT, diberhentikan dengan hormat dan diberhentikan dengan tidak dengan hormat. PPAT diberhentikan dengan hormat dari jabatannya karena: a. permintaan sendiri; b. tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan yang berwenang atas permintaan menteri atau pejabat yang ditunjuk; c. melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; d. diangkat sebagai pegawai negeri sipil atau ABRI; Sedangkan PPAT diberhentikan dengan dengan tidak hormat dari jabatannya, karena: a. melakukan pelanggaran berat terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT; b. dijatuhi hukuman kurungan / penjara karena melakukan kejahatan perbuatan pidana yang diancam dengan hukuman kurungan atau penjara selama-lamanya 5 (lima) tahun atau lebih berat berdasarkan putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap.

Berdasarkan ketentuan pertanahan, pelanggaran dibedakan menjadi 2 jenis yang menjadi dasar pemberhentian PPAT.

1. Pelanggaran ringan antara lain:
 - a) Memungut uang jasa melebihi ketentuan peraturan perundang-undangan;

⁵² Mohammad Andi Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 22 Pebruari 2011)

- b) Dalam waktu 2 (dua) bulan setelah berakhirnya cuti tidak melaksanakan tugasnya kembali;
 - c) Tidak menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya;
 - d) Merangkap jabatan.
2. Pelanggaran berat antara lain:
- a) Membantu melakukan permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan;
 - b) Melakukan pembuatan akta sebagai permufakatan jahat yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan;
 - c) Melakukan pembuatan akta diluar daerah kerjanya kecuali yang dimaksud dalam Pasal 4 dan 6 ayat (3);
 - d) Memberikan keterangan yang tidak benar didalam akta yang mengakibatkan sengketa atau konflik pertanahan;
 - e) Membuka kantor cabang atau perwakilan atau bentuk lainnya yang terletak diluar dan atau di dalam daerah kerjanya sebagaimana dimaksud dalam Pasal 46;
 - f) Melanggar sumpah jabatan sebagai PPAT;
 - g) Pembuatan akta PPAT yang dilakukan, sedangkan diketahui oleh PPAT yang bersangkutan bahwa para pihak yang berwenang melakukan perbuatan hukum atau kuasanya sesuai peraturan perundang-undangan tidak hadir dihadapannya;
 - h) Pembuatan akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang oleh PPAT yang bersangkutan diketahui masih dalam sengketa yang mengakibatkan penghadap yang bersangkutan tidak berhak untuk melakukan perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta;
 - i) PPAT tidak membacakan aktanya dihadapan para pihak maupun pihak yang belum atau tidak berwenang melakukan perbuatan hukum sesuai akta yang dibuatnya;
 - j) PPAT membuat akta dihadapan para pihak yang tidak berwenang melakukan perbuatan hukum sesuai akta yang dibuatnya;
 - k) PPAT membuat akta dalam masa dikenakan sanksi pemberhentian sementara atau dalam keadaan cuti; 11. Lain-lain yang ditetapkan oleh Kepala Badan.

Sebagaimana yang ditentukan dalam Pasal 66 ayat (3) peraturan KBPN ini pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai berikut:

1. Membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan;

2. Memeriksa akta yang dibuat PPAT dan memberitahukan tercara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya;
3. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Pihak-Pihak yang berwenang melakukan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya adalah Badan Pertanahan Nasional dan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT). Adapun peranan Badan Pertanahan Nasional dalam hal ini adalah memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku.⁵³ Sedangkan peranan IPPAT dalam hal ini adalah memberikan bimbingan dan pengawasan terhadap PPAT agar dalam melaksanakan jabatannya sesuai dengan Kode Etik PPAT.

Berdasarkan hasil penelitian pada kenyataannya untuk pengawasan terhadap notaris tidak menjadi masalah, hal ini dikarenakan sudah ada lembaga yang bertugas untuk melakukan pengawasan, yaitu Majelis Pengawas (MPD, MPW dan MPP). Namun demikian, untuk pengawasan terhadap PPAT, masih terjadi masalah dalam arti tidak terdapat lembaga khusus yang bertugas mengawasi PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya, sehingga dalam kenyatannya apabila terdapat pelanggaran yang dilakukan oleh PPAT masih terjadi “salah laporan” karena pihak yang merasa dirugikan melaporkannya kepada MPD atau Pengurus IPPAT. Hal ini tentunya

⁵³ Mohammad Andi Rum, *Wawancara*, Kepala Kantor Pertanahan Kota Bogor, (Bogor, tanggal 22 Pebruari 2011)

menimbulkan masalah tersendiri dalam pelaksanaan pengawasan terhadap PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya.

Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap PPAT hanyalah bersifat fungsional saja, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya. Pengawasan yang dilakukan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya terhadap PPAT yang menjadi anggota IPPAT saja dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi, dalam arti apabila PPAT tersebut diketahui melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik PPAT, maka akan langsung diperiksa dan apabila terbukti melanggar Kode Etik PPAT, maka akan diberikan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.

B. Kendala yang Timbul Dalam Pelaksanaan Pengawasan Terhadap Notaris dan Pengawasan Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta Upaya Untuk Mengatasinya

Notaris dan PPAT sebagai pejabat umum berwenang untuk membuat akta otentik dan kewenangan lainnya. Dalam melaksanakan jabatannya, Notaris berperan penting dalam setiap hubungan hukum dalam kehidupan masyarakat yang meliputi berbagai hubungan bisnis, perbankan, pertanahan, kegiatan sosial dan lain-lain. Dalam berbagai kegiatan ini dibutuhkan adanya pembuktian tertulis berupa akta otentik.

Kebutuhan akan kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum dewasa ini makin meningkat sejalan dengan tuntutan perkembangan

hubungan ekonomi dan sosial, baik pada tingkat nasional, regional, maupun global. Melalui akta otentik menentukan secara jelas hak dan kewajiban para pihak, menjamin kepastian hukum, dan sekaligus diharapkan pula dapat dihindari terjadinya sengketa. Walaupun sengketa terkadang tidak dapat dihindari, maka dalam proses penyelesaian sengketa, adanya akta otentik merupakan alat bukti terkuat dan terpenuh dalam memberikan sumbangan nyata dalam penyelesaian perkara di pengadilan.

Adapun kendala yang muncul dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris dan pengawasan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berakibat pada tidak dilaksanakannya kewenangan Majelis Pengawas Daerah Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan setempat adalah

- a. Masalah dana yang seharusnya disediakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Provinsi dan Kantor Pertanahan setempat Jawa atau iuran dari masing-masing Notaris/PPAT yang ada tidak cukup.
- b. Masalah keterbatasan waktu para anggota Majelis Pengawas Notaris maupun dari IPPAT terlalu sibuk dalam pekerjaan masing-masing baik sebagai dosen, notaris dan pegawai negeri di instansi terkait dalam hal ini Kantor Pertanahan, kurangnya komunikasi antara anggota di dalam Majelis Pengawas dalam melaksanakan fungsi pengawasan, kurangnya visi untuk dalam melakukan fungsi pengawasan kepada Notaris/PPAT dan tidak adanya program untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

Berlakunya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah jo. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, hal ini menjadi perhatian tersendiri bagi Notaris/PPAT karena merupakan peringatan dalam menjalankan profesinya. Oleh karena upaya serius penegakan hukum terhadap Notaris telah dimulai. Notaris dan PPAT kasus sudah tidak asing lagi ditelinga kita karena hal itu terjadi hampir disemua daerah.

Apabila kasus yang dihadapi oleh Notaris sepanjang masih bisa di tolerir, maka Majelis Pengawas juga akan memberikan toleransi kepada Notaris yang bersangkutan. Namun apabila ternyata kasusnya sudah parah, tentunya Majelis Pengawas juga akan mempertimbangkan hal lain. Dalam mensikapi berbagai persoalan kasus yang menimpa para Notaris dan PPAT, Majelis Pengawas Notaris maupun IPPAT selalu sangat berhati-hati dalam menangani kasusnya dan akan memberikan solusi yang terbaik dan bijaksana. Tidak semua laporan atau panggilan diterima dengan mengatakan ya atau tidak, akan tetapi masih perlu dicarikan data-data yang lengkap dan akurat mengenai persoalan yang ada tentang benar dan salahnya. Dengan demikian Majelis Pengawas Notaris dan IPPAT tidak bekerja secara

serampangan dan tidak profesional serta tidak proporsional dalam menangani kasus yang menimpa Notaris.⁵⁴

Pengawasan yang dilakukan Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT dalam upaya penegakkan hukum terhadap Notaris dan PPAT tidak selamanya berjalan lancar tanpa hambatan. Dari bermacam-macam hambatan yang muncul dalam pengawasan terhadap Notaris dan PPAT, justru hambatan paling banyak datang dari pihak Notaris dan PPAT yang bersangkutan. Hal ini menyulitkan Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT untuk mengambil keputusan, sehingga pada akhirnya Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT mengambil keputusan yang justru merugikan Notaris dan PPAT yang sedang terkena masalah.

Secara prinsip pada Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT telah menjalankan tugas dan fungsi serta perannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, bahkan tidak jarang Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT dalam menyelesaikan kasus yang ada menggunakan pendekatan persuasif dalam artian tidak hanya memandang benar atau salah secara normatif tetapi juga secara sosiologis dan kekeluargaan.

Selain itu, dalam menjalankan tugasnya Notaris dan PPAT harus selalu memperhatikan kode etik dan ketentuan hukum yang berlaku sebagai

⁵⁴ Hendry Susanto, *Wawancara*, Ketua INI Kota Bogor, (Bogor, tanggal 25 Pebruari 2011)

seorang yang profesional. Kedua hal tersebut sangat substansif untuk diperhatikan secara sungguh-sungguh oleh setiap Notaris dan PPAT. Oleh karena sering terjadi pelanggaran dan berbagai kasus yang dilakukan oleh Notaris dan PPAT salah satunya adalah tidak patuh terhadap hukum dan kode etik yang ada. Berkaitan dengan pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris dan PPAT, hal ini justru sangat ironis dan sangat memalukan. Oleh karena Notaris dan PPAT adalah pejabat yang tahu tentang seluk beluk hukum, justru mereka melanggar hukum yang mereka ketahui.

Sebelum Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT membuat keputusan kepada Notaris dan PPAT yang bermasalah tidak tertutup kemungkinan adanya campur tangan organisasi dalam hal ini Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia (Pengda INI dan Pengda IPPAT) untuk memohon “ampuan” atas Notaris dan PPAT yang bersangkutan. Hal ini tentunya wajar sebagai wujud dari perlindungan organisasi terhadap anggotanya, selama masih dalam batas kewajaran. Namun hal yang disayangkan adalah sebelum Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT membuat keputusan kepada Notaris yang bermasalah, Notaris dan PPAT tersebut langsung menghadap Majelis Pengawas Wilayah (MPWN) atau Majelis Pengawas Pusat (MPP) bahkan langsung ke pihak penyidik tanpa mekanisme yang jelas.

Sebagai contoh ada Notaris dan PPAT yang membiarkan minuta aktanya dibawa oleh klien untuk ditanda-tangani tidak dihadapan Notaris yang

bersangkutan dan ternyata dikemudian hari timbul masalah. Tindakan Notaris tersebut sudah jelas melanggar ketentuan hukum yang berlaku karena penanda-tanganan akta-akta yang dibuat oleh Notaris dan PPAT harus dihadapannya, apabila ada pihak (penghadap) yang tidak bisa menghadap/hadir maka harus memberikan kuasa kepada pihak yang ditunjuk oleh penghadap yang tidak bisa menghadap/hadir tersebut atau Notaris tersebut datang ketempat yang telah ditentukan oleh para pihak selama masih dalam wilayah kerja Notaris dan PPAT yang bersangkutan, sehingga dengan dalam kasus ini Notaris dan PPAT tersebut dipanggil oleh Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT sehubungan adanya permohonan ijin pemanggilan Notaris yang bersangkutan dari pihak penyidik, namun Notaris yang bersangkutan tidak hadir memenuhi panggilan Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT tetapi justru langsung memenuhi panggilan pihak penyidik.

Selain itu, hambatan lain yang muncul adalah biasanya Notaris/PPAT yang bersangkutan agak keberatan untuk menunjukkan bukti yang seharusnya diberikan kepada Majelis Pengawas apakah melanggar Kode Etik yang telah ditentukan dan peraturan perundang-undangan yang lain atau tidak, sehingga pihak Majelis Pengawas akan kesulitan untuk menentukan layak atau tidaknya Notaris/PPAT tersebut layak atau tidak memenuhi panggilan aparat penegak hukum.

Hal ini menunjukkan bahwa kurangnya kesadaran Notaris/PPAT terhadap manfaat pengawasan Notaris/PPAT oleh Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan, sehingga pada saat ada panggilan dari Majelis Pengawas untuk diperiksa berdasarkan adanya permohonan ijin pemanggilan dari penyidik atau laporan dari masyarakat, ada Notaris/PPAT yang menolak untuk datang ke Kantor Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT untuk diperiksa.

Mengenai hal ini upaya penyelesaiannya adalah dalam rangka meningkatkan pengawasan untuk memberikan perlindungan hukum bagi para Notaris/PPAT oleh Majelis Pengawas, maka secara rutin dan berkesinambungan diadakan pertemuan antara Majelis Pengawas Daerah dengan para Notaris melalui pertemuan rutin organisasi Ikatan Notaris Indonesia (INI) dan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) baik yang diadakan oleh Pengurus Wilayah (Pengwil) maupun Pengurus Daerah (Pengda) dalam rangka memberikan informasi kepada para Notaris mengenai peranan dan fungsi Majelis Pengawas Notaris/PPAT sebagai mitra para Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya dan bukan sebagai sarana dan lembaga untuk menjatuhkan serta memojokkan para Notaris.

Demikian pula dalam setiap kegiatan yang melibatkan Notaris/PPAT, Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT akan berupaya untuk mengundang Notaris/PPAT baik sebagai perwakilan organisasi Notaris/PPAT maupun sebagai pribadi sehingga diharapkan

hubungan antara Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT dengan Notaris/PPAT dapat lebih harmonis yang dalam jangka panjang akan menghindari terjadi berbagai hambatan dalam hubungan Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT dengan para Notaris/PPAT sehingga diharapkan akan dapat memberikan perlindungan hukum baik kepada para Notaris khususnya maupun masyarakat umumnya sehingga pengayoman hukum kepada masyarakat dapat diberikan secara maksimal.

Hambatan selanjutnya yang muncul adalah ketika Notaris/PPAT yang dipanggil adalah juga merupakan anggota dari Majelis Pengawas Notaris. Apabila hal tersebut terjadi untuk menghindari konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) dalam pemeriksaan oleh Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT terhadap Notaris/PPAT yang bersangkutan, maka Majelis Pengawas membentuk Majelis Pemeriksa yang bertugas menangani dan/atau memeriksa Notaris yang bersalah termasuk Notaris/PPAT yang mempunyai dua (2) kapasitas yaitu sebagai Notaris/PPAT yang diperiksa maupun sebagai anggota Majelis Pengawas, sehingga tidak terjadi konflik kepentingan (*Conflict of Interest*) dalam pemeriksaan oleh Majelis Pengawas Notaris dan Kepala Kantor Pertanahan bersama IPPAT terhadap Notaris/PPAT yang bersangkutan.

Notaris/PPAT merupakan lembaga atau institusi yuridis yang mempunyai karakter sendiri-sendiri, sebagaimana juga manusia mempunyai

karakter sendiri-sendiri. Untuk menyelesaikan hal tersebut saya memberikan penafsiran dari adanya perbedaan karakter yuridis Notaris/PPAT. Mencermati adanya perbedaan karakter yuridis antara Notaris/PPAT, maka suatu hal yang sangat tidak mungkin dua karakter yang berbeda dijadikan satu. Menyatukan dua karakter yuridis yang berbeda hanya merupakan upaya pemaksaan yang tidak dilandasi dasar hukum yang jelas.

Pakar Sosiologi Hukum, Satjipto Rahardjo berpendapat bahwa kekuatan hukum progresif adalah kekuatan yang menolak dan ingin mematahkan keadaan status quo, Mempertahankan status quo adalah menerima normativitas dan sistem yang ada tanpa ada usaha untuk melihat aneka kelemahan di dalamnya lalu bertindak mengatasi Hampir tidak ada usaha untuk melakukan perbaikan, yang ada hanya menjalankan hukum seperti apa adanya dan secara biasa-biasa saja (*business as usual*),⁵⁵

Selanjutnya dikatakan pula bahwa, hukum itu rentan terhadap keadaan *status quo*. Bagi para penegak hukum mempertahankan status quo lebih mudah dan aman daripada berinisiatif melakukan perubahan dan pembaruan, Bekerja secara biasa-biasa saja sambil menunggu pensiun lebih aman daripada bertingkah melakukan perbaikan. Juga ditegaskan bahwa Progresif itu adalah kreatif meninggalkan pikiran *status quo* yang tidak banyak membantu membangkitkan bangsa kita dari keterpurukan.⁵⁶ Dalam kalimat yang lain bahwa hukum tidak harus steril dan unsur-unsur nonhukum, tapi hukum juga

⁵⁵ www.kompas.com

⁵⁶ www.kompas.com

harus memperhatikan dan menilai unsur-unsur yang dapat mempengaruhi hukum.

Bekerja berdasarkan Normativitas (aturan/Pasal) merupakan credo atau pegangan suci bagi Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya, daripada bekerja bertingkah melakukan terobosan-terobosan untuk mengatasi berbagai kekurangan dalam dunia hukum yang berkaitan dengan jabatan Notaris/PPAT dan bekerja dengan menggunakan pendekatan melekat sebagaimana isi Pasal/aturan yang paling aman untuk Notaris/PPAT, karena dengan bekerja seperti itu sebenarnya Notaris/PPAT berada pada pihak yang mempertahankan *status quo*.

Negara kita menganut asas hukum yang menyangkut sistem perundang-undangan, yaitu *lex superior derogat lex inferior*, UU yang lebih tinggi meniadakan yang lebih rendah, atau yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan yang lebih tinggi. Jadi, PP No.37/1998 tidak boleh bertentangan dengan UUJN. Lalu ada dari segi waktu, UU yang kemudian membatalkan yang lebih dahulu. UUJN adalah UU yang paling baru, jadi kalau ada peraturan yang mengatur notaris dalam kaitannya dengan kewenangan membuat akta tanah, dan bertentangan dengan UUJN, maka sesungguhnya peraturan itu harus mengalah berdasarkan asas itu.

Tentang adanya perbedaan pendapat menyangkut pemahaman pengawasan notaris/PPAT terkait dengan tugas dan jabatannya harus tetap bermuara pada kepentingan rakyat banyak. Bukan perbedaan untuk

kepentingan pribadi. Itu filosofinya boleh berbeda pendapat, tetapi tetap mengacu kepada kepentingan masyarakat banyak.

BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan uraian dan bahasan pada bab-bab sebelumnya, maka dapatlah ditarik kesimpulan sebagai berikut :

1. Pengawasan terhadap notaris dalam menjalankan tugas dan jabatannya dilakukan oleh dua lembaga, yaitu Majelis Pengawas berdasarkan ketentuan Pasal 67 sampai dengan Pasal 81 Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang merupakan salah satu upaya untuk mengantisipasi kelemahan dan kekurangan dalam sistem pengawasan terhadap Notaris, sehingga diharapkan dalam menjalankan profesi jabatannya dan Notaris dapat lebih meningkatkan kualitas pelayanan kepada masyarakat, sedangkan Dewan Kehormatan merupakan alat perlengkapan perkumpulan yang terdiri dari beberapa orang anggota yang dipilih dari anggota biasa dan werda Notaris, yang berdedikasi tinggi dan loyal terhadap perkumpulan, berkepribadian baik, arif dan bijaksana, sehingga dapat menjadi panutan bagi anggota dan diangkat oleh kongres untuk masa jabatan yang sama dengan masa jabatan kepengurusan. Pengawasan yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional terhadap PPAT hanyalah bersifat fungsional saja, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan

jabatannya. Pengawasan yang dilakukan oleh Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya terhadap PPAT yang menjadi anggota IPPAT saja dan berimplikasi terhadap pemberian sanksi, dalam arti apabila PPAT tersebut diketahui melakukan pelanggaran terhadap Kode Etik PPAT, maka akan langsung diperiksa dan apabila terbukti melanggar Kode Etik PPAT, maka akan diberikan sanksi sesuai dengan jenis pelanggaran yang dilakukannya.

2. Kendala yang timbul dalam pelaksanaan pengawasan terhadap Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) serta upaya-upaya untuk mengatasinya :
 - a. Kurangnya kesadaran Notaris/PPAT terhadap manfaat pengawasan, sehingga pada saat ada panggilan dari Majelis Pengawas untuk diperiksa berdasarkan adanya permohonan ijin pemanggilan dari penyidik atau laporan dari masyarakat, ada Notaris/PPAT yang menolak untuk datang ke Kantor Majelis Pengawas untuk diperiksa oleh Majelis Pengawas.
 - b. Masalah dana yang seharusnya disediakan oleh Kantor Wilayah Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Provinsi dan Kantor Pertanahan setempat Jawa atau iuran dari masing-masing Notaris/PPAT yang ada tidak cukup.
 - c. Masalah keterbatasan waktu para anggota Majelis Pengawas Notaris maupun dari IPPAT terlalu sibuk dalam pekerjaan masing-masing baik sebagai dosen, notaris dan pegawai negeri di instansi terkait dalam hal

ini Kantor Pertanahan, kurangnya komunikasi antara anggota di dalam Majelis Pengawas dalam melaksanakan fungsi pengawasan, kurangnya visi untuk dalam melakukan fungsi pengawasan kepada Notaris/PPAT dan tidak adanya program untuk melaksanakan fungsi pengawasan.

d. Hambatan selanjutnya yang muncul adalah ketika Notaris/PPAT yang dipanggil adalah juga merupakan anggota dari Majelis Pengawas.

Upaya penyelesaian untuk mengatasi hambatan tersebut adalah dengan jalan mengadakan pertemuan rutin yang berkesinambungan antara Majelis Pengawas dengan para Notaris/PPAT dalam rangka memburikan informasi kepada para Notaris mengenai peranan dan fungsi Majelis Pengawas Notaris sebagai mitra para Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya.

B. Saran

1. Menurut penulis dalam pemeriksaan Notaris oleh Majelis Pengawas berilah suasana yang sejuk suasana yang lebih mengayomi. Apabila ada ketidaktahuan Notaris, maka hendaknya Majelis Pengawas memberikan penjelasan dan pengayoman agar Notaris yang bersangkutan lebih paham.
2. Hendaknya Majelis Pengawas yang mengawasi Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya adalah pengawas yang memiliki pengetahuan dan mengerti tentang kenotariatan khususnya dalam pembuatan akta otentik dan juga memiliki integritas moral yang tinggi.

3. Adanya perlindungan hukum dilaksanakan terhadap Notaris/PPAT, hendaknya bisa menjadi seorang pejabat umum yang profesional dalam jabatannya khususnya dalam pembuatan akta yang bersifat otentik dan melaksanakan tugas dan jabatannya benar-benar memperhatikan nilai luhur, martabat dan etika serta mematuhi peraturan perundang-undangan yang berlaku;
4. Perlu dibentuknya lembaga pengawas khusus PPAT, seperti pada pengawasan terhadap notaris yang tugas dan fungsinya mengawasi PPAT dalam menjalankan tugas dan jabatannya, sehingga dengan adanya lembaga tersebut, pengawasan terhadap PPAT lebih optimal dan bisa lebih melindungi PPAT.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku

- Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia, Perspektif Hukum dan Etika*, (Yogyakarta : UII Press, 2009),
- Anonim, *Himpunan Etika Profesi : Berbagai Kode Etik Asosiasi Indonesia*, Pustaka. (Yogyakarta : Yustisia, 2006),
- Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, (Jakarta : Sinar Grafika, 2002),
- Boedi Harsono, Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia; Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Edisi Revisi 2005, Cetakan Ke-10, Jilid 1, (Jakarta : Djambatan, 2008),
- Djaja S.Meliala, *Perkembangan Hukum Perdata Tentang Orang dan Hukum Keluarga*, Edisi Revisi, (Bandung : Nuansa Aulia, 2007),
- G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cet. 5, (Jakarta : Airlangga, 1999),
- Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia* (Bandung : Refika Aditama, 2008),
- , *Sekilas Dunia Notaris & PPAT Indonesia (Kumpulan Tulisan)*, (Bandung : Mandar Maju, 2009),
- Hadari Nawawi, *Pengawasan Melekat di Lingkungan Aparatur Pemerintah*, (Jakarta : Erlangga, 1995),
- Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku I, Beberapa Pengertian Dasar Hukum Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Sinar Harapan, 1996),
- J. Kartini Soejendro, *Perjanjian Peralihan Hak Atas Tanah Yang Berpotensi Konflik*, Cetakan ke-5, (Jogyakarta : Kanisius, 2005),
- Julitriarsa, *Menejemen Umum*, (Yogyakarta, BPPT, 1988),
- Nico, *Tanggung Jawab Notaris Selaku Pejabat Umum*, (Yogyakarta : CDSBL, 2003),

- Ronny Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1988),
- SP. Sigian, *Filsafat Administrasi*, (Jakarta : PT. Bumi Aksara, 2003),
- Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat Di Indonesia Suatu Penjelasan*, (Jakarta : Raja Grafindo Perasada, 1993),
- Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, (Jakarta : UI Press, 1981),
- , *Metodologi Research*, (Yogyakarta : Andi Offset, 1998),
- dan Sri Mamuji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, (Jakarta : Rajawali Press, 2007),
- Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1983),
- Tan Thong Kie, *Studi Notariat, Serba-serbi Praktek Notaris*, Buku I (Jakarta :PT Ichtiar Baru Van Hoeve, 2000),
- Viktor M. Simorangkir dan Cormentya Sitanggang, *Hukum Administrasi Pemerintahan di Daerah* , (Jakarta : Sinar Grafika, 1993),

B. Artikel/Makalah

- Bismar Nasution, *Metode Penelitian Hukum Normatif dan Perbandingan Hukum*, Makalah, disampaikan pada Dialog Interaktif tentang Penelitian Hukum dan Hasil Penulisan Hukum pada Majalah Akreditasi, Fakultas Hukum USU, tanggal 18 Februari 2003
- Irfan Fachridin, *Kedudukan Notaris dan Akta-aktanya Dalam Sengketa Tata Usaha Negara*, Varia Peradilan 111 (1994),
- Philipus M. Hadjon, *Tentang Wewenang Pemerintahan (Bestuursoverheid) Pro Justitia Tahun XVI Nomor 1 Januari 1998*, (Bandung : Fakultas Hukum Universitas Parahyangan, 1998),
- Sambutan Menteri Hukum dan HAM RI, yang dibacakan oleh Drs. Hasanuddin, Bc.IP, SH, yang ketika itu sebagai Sekretaris Jenderal Departemen Hukum dan HAM RI, pada acara pembukaan Pra Kongres Ikatan Notaris Indonesia, pada tanggal 13-16 Juli 2005 di Makassar, Sulawesi Selatan. Pra Kongres ini mengusung topik "*Melalui*

Implementasi Undang-Undang Tentang Jabatan Notaris Pada Era Reformasi, Kita Tingkatkan Pelaksanaannya Kepada Masyarakat.

Setiawan, "*Hak Ingkar dari Notaris dan Hubungannya dengan KUHAP*" (suatu kajian uraian yang disajikan dalam kongress INI di Jakarta, 1995),

Wawan Setiawan, *Kedudukan dan Keberadaan Notaris Sebagai Pejabat Umum Serta Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut Sistem Hukum dibandingkan dengan Pejabat Tata Usaha Negara*, Makalah (Jakarta: 5 November 1997),

Winanto Wiryomartani, *Tugas dan Kewenangan Majelis Pengawas Notaris*, Makalah, disampaikan pada acara Kongres Ikatan Notaris Indonesia, pada tanggal 13-16 Juli 2005 di Makassar, Sulawesi Selatan.

C. Peraturan Perundang-undangan

Kitab Undang-undang Hukum Perdata;

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris;

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

Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia Nomor M.02.PR.08.10 Tahun 2004 tentang Tata Cara Pengangkatan Anggota, Pemberhentian Anggota, Susunan Organisasi, Tata Kerja dan Tata Cara Pemeriksaan Majelis Pengawas;

Keputusan Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia Nomor M.39-PW.07.10 Tahun 2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Tugas Majelis Pengawas Notaris;

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

Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Notaris Indonesia (INI) No. Pol. B/1056/V/2006, Nomor : 01/MoU/PP-INI/V/2006, tanggal 5 Mei 2006;

Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.

Kode Etik Ikatan Notaris Indonesia (INI);

Kode Etik Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT)

www.habibadjie.com

www.mahkamahkonstitusi.com

www.kompas.com

PERBEDAAN PENGAWASAN TERHADAP JABATAN NOTARIS - JABATAN PPAT

No.	Notaris	PPAT	Keterangan
1.	<p>Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik sejauh pembuatan akta otentik tertentu tidak dikhususkan bagi pejabat umum lainnya. Pembuatan akta otentik ada yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dalam rangka menciptakan kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum. Selain akta otentik yang dibuat oleh atau di hadapan Notaris, bukan saja karena diharuskan oleh peraturan perundang-undangan, tetapi juga karena dikehendaki oleh pihak yang berkepentingan untuk memastikan hak dan kewajiban para pihak demi kepastian, ketertiban, dan perlindungan hukum bagi pihak yang berkepentingan sekaligus, bagi masyarakat secara keseluruhan.</p>	<p>PPAT merupakan 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.</p> <p>PPAT juga memiliki peranan penting dalam pelaksanaan administrasi pertanahan data pendaftaran tanah. Menurut PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, peralihan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftar apabila dibuktikan dengan akta PPAT.</p>	
2.	<p>Dalam pelaksanaan jabatannya, seorang notaris telah diberikan rambu-rambu melalui perangkat peraturan perundang-undangan dan kode etik profesi. Namun, realitas empirik menunjukkan banyak notaris yang tersangkut masalah hukum sehingga harus berurusan dengan aparat penegak hukum. Secara garis besar, pemicunya datang dari notaris yang</p>	<p>PPAT memiliki tugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran</p>	

	<p>tidak tunduk kepada kode etik profesi maupun hukum positif. Celakanya, sampai ada yang terlibat perbuatan tindak pidana. Kondisi ini tentunya merusak citra baik notaris sebagai salah satu profesi terhormat (<i>officium nobile</i>).</p>	<p>perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.</p>	
3.	<p>Notaris Wajib merahasiakan isi akta, ”saya akan merahasiakan isi akta dan keterangan yang diperoleh dalam pelaksanaan jabatan saya”. Pasal 16 ayat (1) huruf e UUJN juga mengatur kewajiban serupa, yaitu: “Dalam menjalankan jabatannya, Notaris berkewajiban: Merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperoleh guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah/janji jabatan, kecuali undang-undang menentukan lain”. Dari rumusan sumpah jabatan tersebut, terdapat pula kesamaan kewajiban bagi PPAT dan notaris untuk merahasiakan isi akta.</p>	<p>Pertama, PPAT merupakan pejabat umum. Pasal 1 butir 1 PP Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT menyebutkan : “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”. Berdasarkan pasal tersebut, profesi PPAT merupakan pejabat umum sebagaimana halnya dengan notaris. Dengan demikian, kedudukan PPAT dapat disejajarkan dengan notaris sebagai pejabat umum karena telah memenuhi kualifikasi sebagai pejabat umum.</p> <p>Kedua, PPAT wajib merahasiakan isi akta. Pasal 34 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan</p>	

		Nasional Nomor 1 tahun 2006 tentang ketentuan pelaksanaan PP Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, menegaskan sumpah jabatan bagi PPAT agar menjaga kerahasiaan isi akta. Ditegaskan dalam sumpah jabatan tersebut ..."bahwa saya, akan merahasiakan isi akta-akta yang dibuat di hadapan saya dan protokol yang menjadi tanggung jawab saya, yang menurut sifatnya atau berdasarkan peraturan perundang-undangan harus dirahasiakan."	
	Pengawasan terhadap pelanggaran peraturan perundang-undangan, khususnya berkaitan dengan akta yang dibuatnya		MPD
	Pengawasan terhadap pelanggaran Anggaran Dasar Organisasi dan Kode Etik Profesi		INI
		Pengawasan terhadap pelanggaran Anggaran Dasar Organisasi dan Kode Etik Profesi	IPPAT
		Pengawasan yang bersifat fungsional, dalam arti hanya memberikan pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam melaksanakan jabatannya.	Kepala Kantor BPN Kab/Kota
	Pasal 14 ayat (1) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik	Nota Kesepahaman antara Kepolisian Negara Republik	

	<p>Indonesia Nomor: M.03.HT.03.10 Tahun 2007 tentang Pengambilan Minuta Akta dan Pemanggilan Notaris menyatakan bahwa "Penyidik, Penuntut Umum, atau Hakim untuk kepentingan proses peradilan dapat memanggil Notaris sebagai saksi, tersangka, atau terdakwa dengan mengajukan permohonan tertulis kepada Majelis Pengawas Daerah."</p> <p>Nota kesepahaman dengan Kepolisian Republik Indonesia No.Pol:B/1056/V/2006 dan Nomor: 01/MoU/PP-INI/V/2006 tentang pembinaan dan peningkatan profesionalisme di bidang penegakan hukum. Nota kesepahaman tersebut memuat ketentuan bahwa tindakan pemanggilan terhadap notaris harus dilakukan secara tertulis dan ditandatangani oleh penyidik. Namun, pemanggilan itu dilakukan setelah penyidik memperoleh persetujuan dari Majelis Pengawas yang merupakan suatu badan yang mempunyai kewenangan dan kewajiban untuk melaksanakan pembinaan dan pengawasan.</p>	<p>Indonesia dengan Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Indonesia (IPPAT) No. Pol. B/1055/V/2006, Nomor : 01/PP-IPPAT/V/2006, tanggal 5 Mei 2006.</p>	
	<p>Karakter yuridis Notaris dan akta Notaris, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Pembatalan akta Notaris oleh hakim tidak dapat dibenarkan, karena akta tersebut merupakan kehendak para penghadap; 	<p>Karakter yuridis PPAT dan akta PPAT, yaitu :</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. PPAT sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, karena menjalankan sebagian urusan 	

	<p>2. Fungsi Notaris hanya mencatatkan keinginan penghadap yang dikemukakan di hadapan Notaris;</p> <p>3. Notaris tidak mempunyai kewajiban materil atas hal-hal yang dikemukakan di hadapan Notaris;</p> <p>4. Akta Notaris mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna bagi para pihak, para ahli warisnya dan siapa saja yang mendapat hak dari akta tersebut;</p> <p>5. Tiap akta Notaris (atau satu akta Notaris) hanya memuat satu tindakan atau perbuatan hukum saja. Jika satu akta Notaris memuat lebih dari satu perbuatan hukum, maka akta tersebut tidak mempunyai kekuatan title eksekutorial dan tidak sah.</p>	<p>pemerintahan dalam bidang pertanahan atau dalam bidang pendaftaran tanah dengan membuat akta PPAT sesuai aturan hukum yang berlaku;</p> <p>2. Akta PPAT bukan merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, meskipun PPAT dikualifikasikan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara;</p> <p>3. Dalam kedudukan sebagai Pejabat Tata Usaha Negara, PPAT tetap bertindak sebagai Pejabat Umum dalam bidang Hukum Perdata;</p> <p>4. Akta PPAT tidak memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara, karena akta PPAT bersifat bilateral (kontraktual), sedangkan Keputusan Tata Usaha Negara bersifat unilateral.</p>	
	<p>Kesimpulan :</p> <ul style="list-style-type: none"> - Adanya kesamaan kedudukan dan kewajiban bagi seorang notaris dan PPAT, maka patut dipersamakan juga bentuk perlakuan bagi keduanya. Artinya, perlu juga diatur ketentuan yang mengharuskan izin pemeriksaan dalam proses peradilan bagi seorang PPAT. Atau sebaliknya, ketentuan pemanggilan bagi notaries dipersamakan dengan PPAT yaitu tanpa izin pemanggilan. Tidak adanya ketentuan izin pemeriksaan bagi PPAT sebagaimana halnya notaris menimbulkan diskriminasi perlakuan bagi PPAT; - Hukum dan lembaga bisa sama-sama hadir namun tidak adil, memperlakukan kasus- 		

kasus serupa dengan cara yang sama tidak menjadi jaminan yang mencukupi keadilan substantif. Jika merujuk pada teori ini, perbedaan perlakuan terhadap PPAT telah bertentangan dengan rasa keadilan;

- Kesetaraan mensyaratkan adanya perlakuan yang setara, dimana pada situasi sama harus diperlakukan dengan sama, dan dengan perdebatan, dimana pada situasi yang berbeda diperlakukan dengan berbeda pula. Masalah muncul ketika seseorang berasal dari posisi yang berbeda tetapi diperlakukan secara sama. Karena itulah penting untuk mengambil langkah selanjutnya guna mencapai kesetaraan;
- Keadilan merupakan salah satu ide agung dalam sejarah peradaban manusia sepanjang masa sejak zaman dahulu sampai sekarang. Dalam sejarah perkembangannya makna yang melekat pada ide keadilan ternyata cukup beraneka ragam.