

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan bagian yang tidak dapat dipisahkan dari kehidupan masyarakat sehingga di dalam masyarakat selalu ada sistem hukum, ada masyarakat ada norma hukum (*ubi societas ibi ius*). Begitu juga dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang merupakan Negara hukum yang tercantum dalam Pasal 1 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 yang selanjutnya disebut UUD NRI 1945. Makna dari Indonesia sebagai Negara hukum adalah setiap perbuatan dalam masyarakat, berbangsa dan bernegara harus berdasarkan pada norma – norma hukum dan tidak boleh melanggar norma-norma hukum yang ada. Tujuannya adalah untuk menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum bagi masyarakat.

Definisi hukum itu sendiri adalah kumpulan peraturan atau kaidah dalam suatu kehidupan bersama: keseluruhan peraturan tentang tingkah laku yang berlaku dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan pelaksanaannya dengan suatu sanksi.¹ Hukum yang berlaku di Negara Indonesia pada waktu sekarang di suatu tempat atau wilayah tertentu disebut Hukum Positif, artinya hukum yang dpositifkan berlaku untuk masyarakat tertentu dan dalam waktu tertentu. Berdasarkan hukum positif dan kepastian

¹ Sudikno Mertokusumo. 1986. *Mengenal Hukum (Suatu Pengantar)*. Liberty, Yogyakarta.. Hlm. 3

hukum bagi masyarakat, maka dalam lalu lintas hukum diperlukan adanya alat bukti yang menentukan dengan jelas hak dan kewajiban seseorang sebagai subjek hukum dalam masyarakat. Sebagai subjek hukum dalam masyarakat, seseorang dapat melakukan perbuatan hukum yang terbagi dalam hukum privat dan hukum publik. Dalam melaksanakan dan menentukan hak dan kewajiban subjek hukum dalam hukum privat, diperlukan adanya alat bukti secara tertulis yang salah satunya berupa akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang. Salah satu bentuk perbuatan hukum dalam hukum privat yaitu membuat perjanjian yang dilakukan di depan pejabat yang berwenang untuk menjamin hak dan kewajiban tiap-tiap pihak yang bersepakat untuk melakukan perjanjian tersebut. Pejabat yang berwenang untuk membuat akta otentik dalam perjanjian adalah Notaris. Selain jabatan, Notaris merupakan profesi hukum yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat untuk mendapatkan kepastian hukum dan menjamin perlindungan hukum. Akta yang dibuat oleh notaris merupakan salah satu alat bukti yang kuat dalam menentukan hak dan kewajiban subjek hukum, selain itu akta yang dibuat notaris juga dapat dijadikan alat bukti dalam persidangan. Hal tersebut merupakan salah satu bentuk perlindungan dan kepastian hukum.

Pentingnya jabatan Notaris dalam menjamin adanya kepastian dan perlindungan hukum setiap perbuatan yang dilakukan oleh setiap warga masyarakat juga telah dikemukakan oleh Markus² yang menyatakan bahwa agar tercipta suatu perlindungan dan kepastian hukum serta dalam hal

² Habib Adjie. 2008. *Hukum Notaris Indonesia*, Rafika aditama, Bandung .hlm. 110

ketertiban maka harus ada kegiatan dalam pengadministrasian hukum atau yang disebut (*law administrating*) yang diharapkan bisa tercapai tujuan yang tepat dan tertib. Hal ini dibutuhkan guna menghindari segala bentuk perbuatan yang dapat menyebabkan terjadinya suatu hubungan hukum yang tidak baik dan dapat merugikan subjek hukum itu sendiri dan masyarakat, maka dengan adanya notaris dapat memberi kepastian hukum dalam bentuk akta otentik.

Pengertian notaris itu sendiri tercantum dalam Pasal 1 Undang – Undang Nomor 2 Tahun 2014 perubahan atas Undang – Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya disebut Undang – Undang Jabatan Notaris), ditentukan bahwa Notaris merupakan sebuah jabatan umum yang kewenangannya diberikan oleh undang-undang untuk menjalankan jabatannya membuat akta otentik dan melaksanakan kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Jabatan Notaris. Wewenang notaris pada prinsipnya merupakan wewenang yang bersifat umum, artinya wewenang ini meliputi pembuatan segala jenis akta kecuali yang dikecualikan tidak dibuat oleh Notaris.³ Dalam melaksanakan kewenangannya, Notaris diatur dalam Pasal 15 Undang – Undang Jabatan Notaris, Notaris mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan jabatannya. Dalam kewenangan yang diberikan oleh negara kepada Notaris, maka dalam pelaksanaan kewenangannya notaris diatur oleh undang – undang yang berlaku saat ini.

³ Hartanti Sulihandari, Nisya Rifiani. 2013. *Prinsip-prinsip Dasar Profesi Notaris*, Dunia Cerdas. Jakarta. Hlm. 92

Selain Notaris, ada pula pejabat atau profesi yang berwenang untuk membuat akta otentik yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang selanjutnya disebut PPAT). Akta yang dibuat oleh PPAT dapat dijadikan alat bukti yang dapat menjamin adanya kepastian hukum. PPAT merupakan profesi yang sangat erat kaitannya dengan Notaris, hingga kewenangan Notaris dan PPAT terkadang menimbulkan kekaburan makna atau kekaburan hukum (vague norm). Terlebih salah satu kewenangan Notaris dan PPAT adalah membuat akta berkaitan pertanahan.

PPAT pada saat ini diberikan kewenangan oleh peraturan perundang-undangan yang ada untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Hal tersebut diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PP Nomor 37 Tahun 1998. Hal ini berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (yang selanjutnya disebut UUPA).

Notaris dan PPAT merupakan profesi atau jabatan yang sangat erat kaitannya dengan pembuatan akta otentik dan kedua profesi tersebut memiliki kewenangan yang berkaitan satu sama lain. Sehingga pada kenyataannya, seseorang yang berprofesi sebagai Notaris juga menjabat sebagai PPAT. Hal tersebut tidak dilarang dan diperbolehkan oleh peraturan perundang – undangan. Tercantum dalam Pasal 19 angka 1 Undang-Undang Jabatan Notaris yaitu tempat kedudukan Notaris sebagai PPAT wajib mengikuti

tempat kedudukan Notaris. Dalam melaksanakan jabatannya, yang tidak diperbolehkan adalah Notaris merangkap jabatan PPAT diluar wilayah jabatannya

Kedua profesi tersebut berwenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan tanah, yang dapat dijadikan sebagai dasar untuk pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan. Pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan terbagi menjadi dua yaitu pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah.⁴

Profesi hukum yang cukup menjanjikan diantaranya adalah Notaris. Tentu saja ada beberapa kompetensi khusus yang harus dipenuhi untuk menjadi seorang notaris. Dengan kata lain, tidak mungkin seorang notaris dapat berpraktik tanpa memiliki kemampuan memadai. Latar belakang pendidikan hukum merupakan sebuah keharusan. Pendidikan Strata 2 hukum bidang kenotariatan harus didahului dengan menempuh Strata 1 Ilmu Hukum. Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris. Jabatan Notaris juga merupakan jabatan seorang pejabat negara atau pejabat umum, berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris adalah pejabat umum adalah

⁴ Wibowo Tunardy, "Pelaksanaan Pendaftaran Tanah", www.jurnalhukum.com, Di akses pada tanggal 5 Desember 2020 Pukul 10.29 WIB

orang yang menjalankan sebagian fungsi publik dari negara, khususnya di bidang hukum perdata.⁵

Notaris, selaku pejabat umum dalam setiap pelaksanaan tugasnya, tidak boleh keluar dari “rambu-rambu” yang telah diatur oleh perangkat hukum yang berlaku. Notaris dituntut untuk senantiasa menjalankan tugas dan jabatannya, sesuai dengan kaidah hukum yang berlaku. Notaris wajib menjunjung tinggi martabat jabatannya, baik saat menjalankan tugas jabatannya maupun di luar tugas jabatannya. Ini berarti, bahwa notaris harus selalu menjaga agar perilakunya tidak merendahkan jabatannya, martabatnya, dan kewibawaannya sebagai Notaris.

Salah satu kewenangan yang diberikan kepada notaris sebagai pejabat umum adalah membuat akta otentik disamping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang, Akta otentik menurut pasal 1868 KUHPerdara merupakan akta yang dibuat oleh pejabat yang berwenang yang bentuknya ditentukan oleh undang-undang. Dengan kewenangan yang diberikan oleh Negara kepada notaris sebagaimana diatur dalam pasal 15 Undang-Undang Jabatan Notaris nomor 30 tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004, maka notaris mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan jabatannya.

⁵ Yudha Pandu (ed.), 2009, *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jabatan Notaris dan PPAT*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta, hlm.2

Terkait dengan kewenangan notaris, yaitu sebagaimana disebutkan dalam UUJN Nomor 30 Tahun 2004 jo Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 15 ayat (1) disebutkan bahwa :

(1) Notaris berwenang membuat akta otentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundangundangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Kemudian selain kewenangan pada ayat (1) tersebut, terutama pada ayat (2) huruf (f) yaitu Notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Terkait dengan kewenangan membuat akta yang berkaitan pertanahan ini terjadi kekaburan makna atau juga disebut Vague Norm. Pada ayat (1) dalam penjelasan undang-undang tersebut menyatakan bahwa Pasal 15 ayat 2 huruf (f) disebutkan cukup jelas artinya harusnya tidak terjadi perbedaan penafsiran terkait dengan ketentuan ayat tersebut sehingga dengan serta merta semua hal yang berkaitan dengan pertanahan notaris berwenang untuk membuat akta.⁶

Dalam masalah kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, maka haruslah dipahami dahulu tentang masalah tanah dan hak atas tanah. Pengertian tanah dalam arti yuridis adalah permukaan bumi Pasal 4 ayat (1), sedang hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu permukaan

⁶ Keberadaan tanah begitu penting dan sangat dibutuhkan setiap orang, dalam ketentuan Undang-Undang Pokok Agraria yakni UU no. 5 tahun 1960, pada pasal 1 ayat (1) yang intinya bahwa tanah (bumi), air dan ruang angkasa merupakan kekayaan alam Indonesia.

bumi, yang berbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar disebut hak atas tanah.

Pembuatan akta otentik di Indonesia tidak hanya dilakukan oleh seorang notaris. Hal ini dikarenakan masih ada beberapa profesi di Indonesia yang berhak untuk membuat akta otentik. Adapun pemberian kewenangan untuk membuat akta otentik tersebut diberikan oleh peraturan perundang-undangan. Pembuatan akta otentik yang dibuat selain oleh notaris dapat dilihat dalam Pasal 15 ayat (1) pada kalimat bagian akhirnya mengatakan “ semuanya itu sepanjang pembuatan aktaakta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”. Pasal 15 ayat (1) ini bermaksud untuk mengatakan bahwa tidak semua akta otentik itu dibuat oleh notaris. Adapun pejabat lain selain Notaris yang dapat membuat akta otentik antara lain Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Kantor Urusan Agama, dan Duta Besar.

PPAT pada saat ini diberikan mandat oleh peraturan perundang-undangan yang ada untuk membuat akta otentik yang berhubungan dengan tanah. Ketentuan mengenai jabatan PPAT pada saat ini diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta. Diundangkannya Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta ini berdasarkan amanat dari Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA) yang telah mengamanatkan pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah. Amanat UUPA dalam

melaksanakan pendaftaran tanah ini kemudian diimplementasikan dengan dikeluarkannya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dengan diundangkannya PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah ini menetapkan bahwa PPAT diberikan kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas dan satuan rumah susun.

Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 26 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta mengatakan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Berdasarkan permasalahan di atas penulis tertarik untuk menganalisis dan menulis karya ilmiah dalam bentuk tesis dengan judul **PERBEDAAN KEWENANGAN NOTARIS DAN PPAT DALAM MEMBUAT AKTA TANAH BERDASARKAN UNDANG-UNDANG NOMOR 2 TAHUN 2014 TENTANG JABATAN NOTARIS DAN PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 2016 TENTANG PERATURAN JABATAN PPAT.**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut diatas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Apa Perbedaan Kewenangan Notaris Dan PPAT Dalam Membuat Akta Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang

Jabatan Notaris Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT ?

2. Bagaimana kedudukan hukum hak dan kewajiban notaris berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dan kedudukan hukum hak dan kewajiban PPAT Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan adanya permasalahan di atas, maka tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menganalisis dan menjelaskan Kewenangan Notaris Dan PPAT Dalam Membuat Akta Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.
2. Untuk menganalisis dan menjelaskan kedudukan hukum hak dan kewajiban notaris berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dan kedudukan hukum hak dan kewajiban PPAT Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.

D. Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian merupakan satu rangkaian yang hendak dicapai bersama, dengan demikian dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan untuk menganalisis perbedaan kewenangan notaris dan ppat dalam membuat akta tanah berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 TAHUN 2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT

2. Manfaat Praktis

- a. Hasil penelitian ini akan berguna dalam memberikan jawaban terhadap masalah yang diteliti.
- b. Hasil penelitian ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan informasi serta gambaran kepada masyarakat pada umumnya dan semua pihak yang ingin mengetahui bahwa kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan kepada notaris dan PPAT dalam hal pembuatan akta otentik dibidang pertanahan.

E. Kerangka Konseptual

1. Kewenangan adalah Untuk menerapkan dan menegakkan hukum; Ketaatan yang pasti; Perintah; Memutuskan; Pengawasan; Yurisdiksi; atau kekuasaan.⁷
2. Notaris

Notaris merupakan satu-satunya pejabat umum yang berhak membuat akta otentik sebagai alat pembuktian yang sempurna. Notaris adalah

⁷ Salim H.S dan Erlies Septiana Nurbani, 2013, *Penerapan Teori HUKUM Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, Rajawali Pers, Jakarta, hlm. 185.

kepanjangan tangan Negara dimana ia menunaikan sebagian tugas negara dibidang hukum perdata. Negara dalam rangka memberikan perlindungan hukum dalam bidang hukum privat kepada warga negara yang telah melimpahkan sebaaian wewenangnya kepada Notaris untuk membuat akta otentik. Oleh karena itu, ketika menjalankan tugasnya, Notaris wajib diposisikan sebagai pejabat umum yang mengemban tugas.⁸

3. 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.⁹
4. Akta adalah surat tanda bukti berisi pernyataan (keterangan, pengakuan, keputusan, dsb) resmi yang dibuat menurut peraturan yang berlaku, disaksikan dan disahkan oleh Notaris atau pejabat pemerintah yang berwenang, seperti mengenai kelahiran atau perkawinan. Sedangkan pengertian dari akta autentik adalah akta yang dibuat oleh/atau di hadapan pegawai umum yang berwenang dalam membuat akta dalam bentuk yang telah ditentukan Undang-Undang.¹⁰
5. Tanah adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹¹

⁸ Dody Radjasa Waluyo, 2001, *Kewenangan Notaris Selaku Pejabat Umum, Media Notariat (Menor)* Edisi Oktober-Desember hlm. 63

⁹ Pasal 1 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan PPAT

¹⁰ Sudarsono. 2007, *Kamus Hukum*. Rieneka Cipta, Jakarta, hlm.25

¹¹ Effendi Perangin. 1994, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo. Jakarta. Hlm 17.

F. Kerangka Teori

1. Teori Kewenangan

Dalam menjalankan suatu pemerintahan, dalam melakukan segala sesuatu harus dijalankan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Indonesia menganut adanya asas legalitas, asas legalitas ini dikenal didalam hukum pidana yang mengatakan “*nullum delictum sine praevia lege poenali*”, yang artinya tidak ada suatu perbuatan hukum yang dapat dipidana tanpa ada peraturannya.¹² Sedangkan didalam hukum administrasi negara juga digunakan asas legalitas yang mempunyai makna “*dat het bestuur aan de wet is onderworpen*”, yang artinya bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang.¹³ Asas legalitas yang dimiliki oleh hukum administrasi negara mengatakan bahwa pemerintah dalam melakukan segala sesuatu harus tunduk kepada undang-undang dan pemerintah hanya dapat melakukan perbuatan hukum jika memiliki legalitas atau didasarkan kepada undang-undang yang merupakan perwujudan dari aspirasi masyarakat.

Soerjono Soekanto menguraikan perbedaan antara kekuasaan dan wewenang. Soerjono Soekanto mengatakan bahwa setiap kemampuan untuk mempengaruhi pihak lain dapat dinamakan kekuasaan, sedangkan wewenang adalah kekuasaan yang ada pada seseorang atau sekelompok orang, yang mempunyai dukungan atau mendapat pengakuan dari

¹² Ridwan HR, 2008, *Hukum Administrasi Negara*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 73.

¹³ *ibid*, hlm. 95.

masyarakat.¹⁴ Kewenangan atau wewenang merupakan suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik. Namun sesungguhnya terdapat perbedaan diantara keduanya. Kewenangan adalah apa yang disebut “kekuasaan formal”, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang atau legislatif dari kekuasaan eksekutif atau administratif. Karenanya, merupakan kekuasaan dari segolongan orang tertentu atau kekuasaan terhadap suatu bidang pemerintahan atau urusan pemerintahan tertentu yang bulat. Sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian tertentu saja dari kewenangan. Wewenang (*authority*) adalah hak untuk memberi perintah, dan kekuasaan untuk meminta dipatuhi.

Istilah kekuasaan, kewenangan, dan wewenang sering ditemukan dalam literatur ilmu sosial politik, ilmu pemerintahan dan ilmu hukum. Kekuasaan sering disamakan begitu saja dengan kewenangan, dan kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Bahkan kewenangan sering disamakan juga dengan wewenang dan kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).¹⁵

Ridwan HR berpendapat *overheids bevoegdheid wordt in dit verband opgevad als het vermogen om positief recht vast te srellen en aldus rechts betrek kingen tussen burgers onderling en tussen overhead en te scheppen*

¹⁴ Soerjono Soekanto, 2003, *Pokok-pokok Sosiologi Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm. 91-92.

¹⁵ Miriam Budiardjo, 1998, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, hlm. 35-36

(kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara).¹⁶

Ateng Syafrudin juga menyajikan pengertian kewenangan, Ia telah mengemukakan bahwa ada perbedaan antara pengertian kewenangan dan wewenang. Kita harus membedakan kewenangan (*authority, gesag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*). Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu bagian (*onderdeel*) tertentu saja dari kewenangan. Didalam suatu kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtsbevoegdheden*), Wewenang merupakan pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.¹⁷ Ateng Syafrudin tidak hanya menyajikan konsep tentang kewenangan tetapi juga tentang wewenang. Unsur-unsur yang tercantum dalam kewenangan, meliputi:

- 1) Adanya kekuasaan formal; dan
- 2) Kekuasaan diberikan oleh undang-undang.¹⁸

Pengertian wewenang secara yuridis adalah kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-

¹⁶ Ridwa HR, *Op. Cit*, hlm. 100

¹⁷ Ateng Syafrudin dalam Salim HS, *Op. Cit*, hlm. 48

¹⁸ *ibid*

akibat hukum. Pengertian kewenangan (*authority*) memiliki pengertian yang berbeda dengan wewenang (*competence*). Ada tiga jenis kewenangan dilihat dari cara diperolehnya yaitu kewenangan secara atribusi, delegasi, maupun mandat.

Kewenangan atribusi merupakan kewenangan yang diberikan kepada suatu organ (institusi) pemerintahan atau lembaga Negara oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini adalah asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan perluasan kewenangan sebelumnya dan memberikan kepada organ yang berkompeten. Delegasi adalah kewenangan yang dialihkan dari kewenangan atribusi dari suatu organ (institusi) pemerintahan kepada organ lainnya sehingga delegator (organ yang telah memberi kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya, sedangkan pada mandat, tidak terdapat suatu pemindahan kewenangan tetapi pemberi mandat (mandator) memberikan kewenangan kepada organ lain (mandataris) untuk membuat keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya.

Kewenangan yang diperoleh secara atribusi itu bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari Pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Jadi dalam atribusi, penerima wewenang yang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada, dengan tanggung jawab intern dan ekstern

pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*). Pada delegasi tidak ada penciptaan wewenang, yang ada hanya pelimpahan wewenang dari pejabat yang satu kepada pejabat lainnya. Tanggung jawab yuridis tidak lagi berada pada pemberi delegasi (*delegans*), tetapi beralih pada penerima delegasi (*delegataris*). Sementara pada mandat, penerimaan mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir keputusan yang diambil *mandataris* tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.¹⁹

Setiap perbuatan pemerintah disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Karena tanpa adanya kewenangan yang sah seorang pejabat ataupun badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintahan. Oleh karena itu kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat ataupun bagi setiap badan.²⁰

Kewenangan notaris sebagai pejabat umum yang bertugas membuat akta otentik, termasuk kewenangan secara atribusi karena kewenangan notaris diberikan oleh undang-undang langsung yaitu Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Pasal 15 ayat (1) yang menyatakan notaris berwenang untuk membuat akta otentik.

Berkaitannya kewenangan dengan permasalahan yang diangkat adalah apabila notaris yang diberi kewenangan dalam membuat akta otentik

¹⁹ Ridwan HR, *Op. Cit*, hlm 105-106.

²⁰ Lutfi Effendi, 2004, *Pokok-Pokok Hukum Administrasi*, Bayumedia Publishing, Malang, hlm. 77.

terdapat menyalahgunakan wewenangnya yang mengakibatkan para pihak mengalami kerugian serta dapat mengakibatkan akta otentik yang dibuat oleh notaris tersebut dapat dibatalkan. Sehingga seorang notaris dapat dikatakan telah bertindak melawan hukum dan sewenang-wenang dalam menjalankan tugas dan wewenangnya.

2. Teori Kepastian Hukum

Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya wajib berpedoman secara normatif kepada aturan hukum yang terkait dengan segala tindakan yang akan diambil untuk kemudian dituangkan dalam sebuah akta. Bertindak berdasarkan aturan hukum yang berlaku akan memberikan kepada pihak, bahwa akta yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris telah sesuai dengan aturan hukum yang berlaku, sehingga jika terjadi permasalahan, akta Notaris dapat dijadikan pedoman oleh para pihak.²¹

Menurut pendapat Gustav Radbruch:

Pengertian hukum dapat dibedakan dalam tiga aspek yang ketiganya diperlukan untuk sampai pada pengertian hukum yang menandai, aspek pertama ialah keadilan dalam arti sempit, keadilan ini berarti kesamaan hak untuk semua orang di depan peradilan, aspek kedua ialah tujuan keadilan dan finalitas, aspek ini menentukan isi hukum, sebab isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang hendak dicapai, aspek ketiga ialah kepastian hukum atau legalitas, aspek ini menjamin bahwa hukum dapat berfungsi sebagai peraturan.²²

Tugas Hukum adalah untuk mencapai kepastian hukum demi adanya ketertiban dan keadilan di dalam masyarakat. Menurut Soejono Soekanto kepastian hukum mengharuskan diciptakan peraturan-

²¹ Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris di Indonesia Tafsiran Tematik Terhadap UU Nomor 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris*, Refika Aditama, Bandung, hlm. 37

²² Heo Huijbers, 1982, *Filsafat Hukum Dalam Lintas Sejarah*, Kasius, Yogyakarta, hlm 163

peraturan umum atau kaedah-kaedah yang umum, supaya tercipta suasana yang aman dan tentram di dalam masyarakat.²³

Teori kepastian hukum mengandung dua pengertian yaitu:

- 1) Adanya aturan yang bersifat umum yang membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh dan apa yang tidak boleh dilakukan;
- 2) Kepastian hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan hukum yang bersifat umum maka individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu.

Kepastian hukum bukan hanya berupa Pasal-Pasal dan Undang-Undang melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu dengan putusan hakim yang lainnya, untuk kasus yang serupa yang telah diputuskan.²⁴

Hukum pada hakikatnya adalah sesuatu yang bersifat abstrak, meskipun dalam manifestasinya berwujud konkrit, persepsi orang mengenai hukum itu beranekaragam, tergantung dari sudut mana mereka memandang. Kalangan hakim akan memandang hukum itu dari sudut pandang mereka sebagai hakim, kalangan ilmuwan hukum akan memandang hukum dari sudut profesi keilmuan mereka, rakyat kecil akan memandang hukum dari sudut pandang mereka dan sebagainya.

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya bisa dijawab secara normatif, bukan sosiologis, kepastian hukum secara

²³ Soejono Soekonto, 1999, *Beberapa Permasalahan Hukum Dalam Kerangka Pembangunan di Indonesia (suatu tinjauan secara sosiologis)*, cetakan keempat, Universitas Indonesia, Jakarta, hlm 55

²⁴ Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar Ilmu Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, hlm 158

normatif adalah suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keraguan- raguan (Multi tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau tidak menimbulkan konflik norma.

Dalam hal Notaris adalah Pejabat Umum yang berwenang membuat akta autentik yang mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna, akta notaris wajib dibuat dalam bentuk yang sudah ditentukan oleh Undang-Undang, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 38 UUJN, hal ini merupakan salah satu karakter dari akta Notaris. Bila akta Notaris telah memenuhi ketentuan yang ada maka akta Notaris tersebut memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada (para) pihak mengenai perjanjian atau akta yang dibuatnya.

G. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang penulis gunakan dalam penyusunan penulisan penelitian hukum ini adalah penelitian hukum normatif, karena dalam penelitian ini hukum dikonsepsikan sebagai peraturan perundangan yang bersifat normatif dan sebagai norma-norma tertulis yang dibuat dan diundangkan oleh lembaga atau oleh pejabat negara yang berwenang, hukum dipandang sebagai. suatu lembaga yang otonom, terlepas dari lembaga-lembaga lainnya yang ada di masyarakat.

Oleh karena itu pengkajian yang dilakukan, hanyalah “terbatas” pada peraturan perundang-undangan (tertulis)

2. Spesifikasi Penelitian

Penelitian ini bersifat deskriptif yaitu penelitian yang bertujuan untuk melukiskan tentang keadaan sesuatu hal di daerah tertentu dan pada saat tertentu. Penelitian ini berdasarkan sifatnya merupakan penelitian bersifat deskriptif analitis yang bertujuan memaparkan hasil penelitian yang sedetil mungkin tentang permasalahan diatas, serta kendala yang dihadapi dan upaya hukum apa yang dapat ditempuh untuk menyelesaikan masalah tersebut.

3. Jenis dan Sumber Data

Jenis data dalam penelitian ini diperoleh atau dikumpulkan melalui data sekunder. Data sekunder adalah data yang diperoleh peneliti dari kepustakaan yang merupakan hasil penelitian. Yang sudah tersedia dalam bentuk buku-buku yang biasanya disediakan di perpustakaan.,²⁵

Sumber data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil penelitian yang berwujud laporan. Data sekunder dalam penelitian ini adalah berupa bahan-bahan hukum sebagai berikut:

a. Bahan hukum primer. Bahan hukum primer yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat, dan terdiri dari :

- 1) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945;

²⁵ Hilman Hadikusuma, 1995, *Metode Pembuatan Kertas Kerja atau Skripsi Ilmu Hukum*, Mandar Maju, Bandung, hlm. 65

- 2) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 jo Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.
 - 3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT
 - 4) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- b. Bahan Hukum Sekunder adalah bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu :
- 1) Buku-buku yang berkaitan;
 - 2) Makalah-makalah dan hasil penelitian lainnya;
 - 3) Teori-teori hukum dan pendapat sarjana melalui literatur yang dipakai.
- c. Bahan hukum tersier.
- Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti, berasal dari Kamus Hukum dan Eksiklopedia yang berhubungan dengan penelitian yang dilakukan

4. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data dalam penelitian ini yaitu:

a. Studi Kepustakaan

Studi pustaka merupakan merupakan teknik pengumpulan data tidak langsung dilakukan dan ditunjukkan pada subjek penelitian, dalam hal-hal data diperoleh dari literature-literatur, jurnal hukum dan

peraturan perundang-undangan terkait permasalahan.

5. Metode Analisis Data

Penelitian ini menggunakan metode analisis sejarah kualitatif. Metode ini memusatkan perhatiannya pada prinsip-prinsip umum yang mendasari perwujudan satuan-satuan gejala yang ada dalam kehidupan manusia, atau pola-pola yang dianalisis gejala-gejala sosial budaya, dengan menggunakan kebudayaan dari masyarakat yang bersangkutan, untuk memperoleh gambaran mengenai pola-pola yang berlaku.²⁶

H. Sistematika Penulisan

Penelitian ini disusun berdasarkan sistematika sebagai berikut:

BAB I PENDAHULUAN

Dalam bab ini akan menjelaskan Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori, Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

BAB II TINJAUAN PUSTAKA

Dalam bab ini akan membahas mengenai

A. Tinjauan Umum Tentang Notaris

1. Pengertian Notaris
2. Kedudukan Notaris Sebagai Pejabat Umum
3. Sumpah Jabatan Notaris

²⁶ Ashshofa, Burhan, 2007, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rineka Cipta, Jakarta, hlm 21

B. Tinjauan Umum Tentang Akta Autentik

1. Pengertian Akta Autentik
2. Akta Notaris Sebagai Akta Autentik
3. Keabsahan Akta Notaris Sebagai Akta Autentik

C. Tinjauan Umum Tentang PPAT

1. Pengertian dan Dasar Hukum PPAT
2. Klasifikasi PPAT
3. Tugas, Kewenangan dan Kewajiban PPAT

D. Kewenangan Notaris dan PPAT menurut Perspektif Islam

BAB III HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam bab ini akan menjelaskan tentang Perbedaan Kewenangan Notaris Dan PPAT Dalam Membuat Akta Tanah Berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris Dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT dan kedudukan hukum hak dan kewajiban notaris berdasarkan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 Tentang Jabatan Notaris dan kedudukan hukum hak dan kewajiban PPAT Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan PPAT

BAB IV PENUTUP

Sebagai penutup penulis akan menarik kesimpulan dan sebagai hasil akhir penulis akan memberikan saran-saran.