

# DISHARMONISASI KEBIJAKAN TERKAIT KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA TANAH

Fernando Jhezichial Penna, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:

[nando040104@gmail.com](mailto:nando040104@gmail.com)

Made Aditya Pramana Putra, Fakultas Hukum Universitas Udayana, e-mail:

[aditnyapramanaputra@unud.ac.id](mailto:aditnyapramanaputra@unud.ac.id)

## ABSTRAK

*Penulisan penelitian ini bertujuan untuk memberikan penjelasan terkait dengan disharmonisasi yang terjadi terkait dengan aturan kewenangan pembuatan akta tanah yang terjadi antara PPAT dan Notaris. Dalam mengkaji permasalahan ini, digunakan metode penelitian normatif dengan melakukan pendekatan historis yakni melihat perkembangan aturan terkait kewenangan pembuatan akta tanah ini dari waktu ke waktu. Pendekatan regulasi juga dilakukan untuk dapat mengkaji permasalahan ini dengan menggunakan aturan serta regulasi-regulasi yang ada. Hasil penelitian menunjukkan bahwa terjadi disharmonisasi terkait regulasi yang mengatur kewenangan pembuatan kata tanah. Munculnya UUJN menjadi masalah karena dalam aturan tersebut diatur terkait dengan fungsi dan wewennag dari seorang Notaris yang juga mengikutsertakan wewenang yang seharusnya menjadi milik PPAT. Apabila Notaris dapat juga melakukan wewenan yang sama dengan PPAT, maka eksistensi PPAT menjadi dipertanyakan. Sehingga kedepannya diperlukan adanya penyelarasan antara UUJN dengan PP 37/98 sebagai payung hukum dari PPAT.*

*Kata Kunci: Notaris, Disharmonisasi, PPAT*

## ABSTRACT

*The aim of writing this research is to provide an explanation regarding the disharmony that occurred regarding the authority rules for making land deeds that occurred between the PPAT and the Notary. In studying this problem, a normative research method was used by taking a historical approach, namely looking at the development of regulations related to the authority to make land deeds from time to time. A regulatory approach is also taken to be able to study this problem using existing rules and regulations. The research results show that there is disharmony regarding the regulations governing the authority to create the word land. The emergence of UUJN is a problem because the regulations regulate the functions and authority of a Notary which also includes the authority that should belong to the PPAT. If the Notary can also carry out the same authority as the PPAT, then the existence of the PPAT becomes questionable. So that in the future there is a need for harmonization between UUJN and PP 37/98 as the legal umbrella for PPAT.*

*Keywords: Notary, Disharmonization, PPAT*

## I. Pendahuluan

### 1.1 Latar Belakang Masalah

Hukum merupakan sebuah aspek yang dinamis dalam Masyarakat.<sup>1</sup> Hukum dikatakan lahir dan tumbuh dalam Masyarakat sehingga menjiwai setiap aspek kehidupan dalam masyarakat tersebut. Salah satu hukum yang terus berkembang di Indonesia adalah terkait dengan pertanahan. Sebagai sebuah aspek yang fundamental dalam kehidupan manusia, pertanahan menjadi suatu hal yang wajib diatur dalam peraturan perundang-undangan di Indonesia. Secara yuridis, pertanahan diatur dalam Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria (selanjutnya disebut "UUPA") yang secara historis menggantikan peran aturan- aturan lama yang berlaku yang merupakan peraturan bekas masa colonial. Berlakunya UUPA menjadi akhir dari dualisme hukum dan perbedaan antara hak- hak tanah menurut hukum-adat dan hak-hak tanah menurut hukum-barat, yang berdasar pada ketentuan-ketentuan pada Buku II Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Indonesia. UUPA menjadi tonggak awal kedaulatan hukum Indonesia terkait dengan aspek- aspek fundamental yang dapat mempengaruhi kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Dalam UUPA dijelaskan bahwa untuk menjamin adanya kepastian hukum terhadap kepemilikan dan penguasaan atas suatu tanah, maka tanah tersebut harus didaftarkan. Pendaftaran inilah nanti yang akan dijadikan dasar pembuatan akta tanah yang dibuat oleh pihak yang berwenang.

Kewenangan pihak dalam pembuatan akta inilah yang masih memiliki masalah didalamnya. Terdapat konflik norma yang terjadi atas beberapa peraturan perundang-undnagan yang hadir setelah UUPA yang menyebabkan munculnya dualisme aturan dalam penafsiran makna peraturan yang ada. UUPA sendiri tidak mengatur secara rinci terkait siapa sebenarnya yang dimaksud dapat membuat akta terkait dengan pertanahan. Namun, UUPA memberikan kebebasan terkait dengan mekanisme pendaftaran yang lebih rinci kepada peraturan yang ada dibawahnya. Ini artinya, kedepannya, pengaturan lebih rinci terkait dengan pendaftaran tanah dapat ditemukan dalam undang-undang yang lahir setelah UUPA. Peraturan pelaksana ini direalisasikan dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya "PP 37/98"). Menurut PP ini, Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan pejabat yang memiliki hak dalam membuat akta atau dokumen yang berkaitan dengan kepemilikan tanah maupun perbuatan hukum tertentu. Akta yang dikeluarkan oleh PPAT bersifat otentik,<sup>2</sup> yang artinya dapat dipertanggungjawabkan secara hukum dan memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna.<sup>3</sup> Jika kita tinjau dalam artian regulasi ini, ini artinya, secara yuridis pihak yang memiliki hak untuk menerbitkan suatu akta terkait dengan pertanahan adalah PPAT dengan menggunakan PP37/98 sebagai dasar hukum. Namun terdapat permasalahan lainnya, yakni, ternyata, setelah diterbitkannya PP37/98 tersebut, terbit pula Undang- Undang No. 30 Tahun

---

<sup>1</sup> Basuki, Udiyo, and Subiyakto, Rudi. "77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Menuju Masyarakat Hukum Indonesia yang Demokratis." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 11.2 (2022): 179-202.

<sup>2</sup> Kamal, Mohammad Rizqi Safirul. "kebijakan pembuatan akta ppat secara elektronik: pemenuhan syarat otentik, implementasi, dan alternatif kebijakan." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* .Vol.12(2). (2023): 125-133.

<sup>3</sup> Septianingsih, Komang Ayuk, Budiarta, I Nyoman Putu, dan Dewi, Anak Agung Sagung Laksmi "Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Dalam Pembuktian Perkara Perdata," *Jurnal Analogi Hukum* Vol.2(3), (2020): 336-40.

2004 tentang Jabatan Notaris (selanjutnya "UUJN"). Aturan ini kemudian memberikan dasar hukum yang baru terhadap siapa saja yang berwenang menerbitkan akta terkait dengan pertanahan. Dalam Pasal 15 ayat (2) Undang Undang Jabatan Notaris, diatur mengenai kewenangan apa saja yang dimiliki Notaris, salah satunya adalah membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, dalam Pasal 15 ayat (1) disebutkan pula kewenangan notaris yaitu membuat akta terkait perbuatan, perjanjian, dan ketentuan lainnya sesuai dengan perintah undang-undang.

Kewenangan yang dimiliki Notaris yang diatur dalam UUJN inilah yang kerap menjadi penyebab munculnya konflik norma antara PP 37/98 dengan UUJN mengenai siapa yang memiliki kewenangan dalam pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dalam praktiknya, kerap kali Badan Pertanahan Nasional (BPN) menolak akta terkait jual beli tanah yang diterbitkan oleh Notaris yang dimana pada dasarnya Notaris bergerak dengan didasari Pasal 15 ayat (2) Undang Undang Jabatan Notaris untuk membuat akta jual beli tanah tersebut. BPN beralasan bahwa dalam pembuatan dan penerbitan akta yang berkaitan dengan pertanahan, yang memiliki kewenangannya adalah PPAT. Menurut BPN hal itu dikarenakan di dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA disebutkan bahwa negara mengadakan pendaftaran tanah yang teknisnya kemudian diatur lebih lanjut oleh Peraturan Pemerintah, yang kemudian ketentuan tersebut diimplementasikan Pemerintah pada saat itu melalui PP 24/97 tentang Pendaftaran Tanah dan PP 37/98.<sup>4</sup> Walaupun PP 24/97 saat ini telah diubah menjadi Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya "PP 18/21"), yang isinya mengubah beberapa hal agar tetap sesuai dengan perkembangan jaman, terutama terkait dengan pendaftaran tanah secara elektronik.

Nama jabatan (*nomenklatur*) PPAT diresmikan setelah diberlakukannya PP 24/97 karena di dalam Pasal 37 ayat (1) disebutkan sebuah frasa terkait pemindahan hak atas kepemilikan "dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT".<sup>5</sup> Kemudian, inilah yang menjadi dasar Badan Pertanahan Nasional menolak akta terkait pertanahan yang diterbitkan oleh Notaris, dikarenakan, memang secara yuridis yang berhak membuat kata tanah adalah PPAT dan PPAT merupakan patner kerja dari BPN sebagai lembaga yang menaungi proses pendaftaran tanah nasional. Dalam PP 18/21, juga tidak disebutkan bahwa Notaris memiliki wewenang membuat akta terkait pertanahan. Inilah yang kemudian membuat timbulnya konflik norma antara UUJN dan PP 37/98.

Dalam penulisan tulisan ini, penulis menggunakan jurnal lain yang memiliki keterkaitan dengan tema yang digunakan dalam tulisan ini, yaitu "KONFLIK NORMA KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA YANG BERKAITAN DENGAN PERTANAHAN"<sup>6</sup> oleh Letizia Dessy Andreasari. Jurnal tersebut membahas terkait dengan Notaris dalam hubungannya dengan pembuatan akta tanah. Penulis mencoba mengembangkan pembahasan tersebut dengan menganalisis konflik norma yang terjadi dengan memasukan unsur PPAT kedalam pembahasan.

## 1.2 Rumusan Masalah

---

<sup>4</sup> Ramadhan, Daniar. "Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Yang Berhubungan Dengan Pertanahan." *Notarius* Vol.12(2) (2019): 679-690.

<sup>5</sup> Baharudin, "Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Dalam Proses Jual Beli Tanah", *Keadilan Progresif*, Vol.5(1) (2014), 88.

<sup>6</sup> Andreasari, L. Dessy. "Konflik Norma Kewenangan Pembuatan Akta Yang Berkaitan Dengan Pertanahan: Conflict of Norms for the Authority to Make Relating to Land." *Warkat*, 2(1), (2021), 19-32.

Berdasarkan penjelasan latar belakang sebelumnya, maka terdapat dua rumusan masalah yang dapat diambil, yakni:

1. Bagaimana disharmonisasi yang terjadi dalam pengaturan terkait pembuatan akta tanah?
2. Bagaimana upaya penyelesaian disharmonisasi pengaturan ini apabila ditinjau dengan menggunakan teori- teori hukum yang ada?

### 1.3 Tujuan Penulisan

Berdasarkan rumusan masalah tersebut, maka penulisan jurnal ini memiliki tujuan yaitu:

1. Untuk mengetahui disharmonisasi yang terjadi dalam pengaturan terkait dengan pembuatan akta tanah.
2. Untuk mengetahui bagaimana upaya yang dapat ditempuh dalam menyelesaikan permasalahan hukum yang terjadi dengan menggunakan teori-teori hukum yang ada.

## 2. Metode Penelitian

Dalam menganalisis isu hukum yang dikaji dalam tulisan ini, penulis menggunakan metode penelitian yuridis normative dengan melakukan beberapa pendekatan, diantaranya, pendekatan historis yang dilakukan dengan mengkaji pengaturan terkait dengan pembuatan akta tanah berdasarkan sejarah peraturan perundang- undangan yang ada. Selanjutnya, dilakukan pula pendekatan regulasi (*statute approach*) yakni mengkaji peraturan perundang- undangan yang relevan dengan permasalahan hukum yang sedang dikaji. Lebih lanjut dalam menemukan solusi atas isu hukum yang ada, penulis menggunakan pendekatan konseptual hukum yaitu mengkaji permasalahan yang ada dengan menerapkan asas- asas hukum dalam menemukan solusi atas permasalahan yang ada. Penulis juga melakukan pendekatan *study* literatur dengan melakukan penelitian terhadap beberapa literatur- literatur yang berkaitan dengan isu yang sedang dikaji.<sup>7</sup>

## 3. Hasil dan Pembahasan

### 3.1 Disharmonisasi Regulasi Pembuatan Akta Tanah

Hukum agraria sebagai sebuah cabang ilmu hukum yang ada di Indonesia memiliki peranan yang cukup krusial dalam menata kehidupan masyarakat.<sup>8</sup> Istilah terminology agraria dapat diartikan sebagai tanah, baik dalam arti tanah pertanian maupun yang bukan tanah pertanian. Sedangkan hukum agraria, memiliki arti sebagai aturan atau regulasi yang mengatur terkait hak- hak penguasaan atas tanah, beserta segala unsur yang terkandung di dalamnya. Berbeda halnya apabila definisi agraria dipandang dengan arti yang lebih sempit, maka agraria akan memiliki definisi yang sedikit berbeda. Sebagai contoh, istilah agraria di Indonesia dalam lingkungan administrasi pemerintahan dipakai dalam arti tanah, entah tanah pertanian maupun nonpertanian. Adapun administrasi pertanahan meliputi tanah-tanah di daratan maupun yang berada di bawah air, baik air daratan maupun air laut. Dalam sejarahnya,

---

<sup>7</sup> Marzuki, Mahmud, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016), 44

<sup>8</sup> Sukmawati, Putu Diva. "Hukum Agraria Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis* Vol.2(2) (2022): 89-102.

maka hukum agraria nasional mengalami berbagai perubahan. Sebelum kemerdekaan, terjadi dualism hukum, yaitu hukum agraria adat yang memang tumbuh dan berkembang di masyarakat, dan hukum agraria barat yang dibawa oleh pemerintahan Belanda. Dua pemikiran hukum agrarian ini kemudian diadopsi secara bersamaan dan menimbulkan tumpang tindih satu dengan lainnya. Salah satu bentuk tumpang tindih aturan yang terjadi adalah terkait bagaimana hukum Belanda tidak mengakui hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat, masyarakat adat hanya diberikan akses untuk pengelolaan tanah yang mereka miliki tanpa danya kesempatan untuk dapat memiliki ataupun memanfaatkan hasil bumi tersebut secara bebas. Namun di sisi lain, secara hukum adat yang berlaku di kebanyakan wilayah di Indonesia, tanah adat memiliki peranan penting dalam konstruksi masyarakat adat, dan tanah tersebut dimiliki secara penuh oleh masyarakat yang bersangkutan serta dapat dimanfaatkan sepenuhnya untuk kepentingan masyarakat adat secara bebas. Oleh karena itu, pasca kemerdekaan, dibentuklah suatu aturan yang mengakomodir ketentuan- ketentuan hukum agraria yang ada sehingga diharapkan mampu menyelesaikan permasalahan dualism hukum yang ada. Aturan tersebut adalah UUPA yang menjadi acuan utama terkait urusan- urusan pertanahan di Indonesia. Aturan tersebut juga mengkonversi beberapa pengaturan sebelumnya untuk menyelearaskan kembali kebijakan- kebijakan yang ada, konversi tersebut antara lain:<sup>9</sup>

- a. Jika sebelumnya pemilik tanah diberikan Hak *Eigendom* atas tanah yang dimilikinya, terhitung dari 24-09-1960 apabila ia berkewarganegaraan Indonesia Tunggal, maka hak tersebut menjadi hak milik. Namun, apabila syarat tersebut tidak terpenuhi, maka yang didapatkan adalah HGB dengan jangka waktu 20 tahun.
- b. Jika sebelumnya pemilik tanah diberikan Hak Milik Adat, Hak *Agrarisch Eigendom*, Hak *Grant Sultan*, terhitung dari 24-09-1960 apabila ia berkewarganegaraan Indonesia Tunggal, maka hak- hak tersebut akan menjadi hak milik. Namun, apabila syarat diatas tidak dapat dipenuhi, maka yang didapatkan adalah HGU (Hak Guna Usaha) atau HGB (Hak Guna Bangunan) tergantung jenis tanah yang dimiliki (tanah pertanian atau non- pertanian) dengan jangka waktu 20 tahun.

Hak- hak ini kemudian dibuktikan secara otentik melalui sertifikat tanah yang selanjutnya dibuat oleh pejabat yang memiliki kewenangan oleh Undang- Undang Pokok Agraria. Dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA telah diatur bahwa demi mencapai kepastian hukum, maka wajib dilaksanakan pendaftaran tanah di wilayah NKRI yang pengaturan lanjutannya diatur dengan peraturan pemerintah. Kepastian hukum merupakan keadaan dimana hukum dipastikan hadir sehingga memberikan kekuatan yang konkret untuk hukum yang bersangkutan. Dengan adanya aturan dari pasal ini, maka dibentuklah PP 24/97 sebagai aturan pelaksana dari UUPA. Melalui PP 24/97 ini lah mulai dikenal *numenkatur* PPAT atau Pejabat Pembuat Akta Tanah. Menurut Pasal 37 ayat (1) PP 24/97, peralihan hak- hak terkait dengan pertanahan dapat menjadi sah secara hukum apabila dapat dibuktikan dengan sertifikat yang diterbitkan oleh seorang PPAT. PPAT kemudian mendapatkan dasar hukumnya sendiri melalui pembentukan PP 37/98 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Tegas pokok seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah dijelaskan secara resmi dalam pasal 2 ayat (1) yakni membuat akta tanah sebagai bagian dari menjalankan kegiatan pendaftaran tanah untuk menjamin perbuatan hukum atas hak tersebut. Maka dapat disimpulkan, secara

---

<sup>9</sup> Sihombing, B. F. 2018. *Sejarah Hukum Tanah di Indonesia*. Jakarta: Prenada Medeia, (10-15).

aumum bahwa berdasarkan ketentuan UUPA dan PP 37/98 sebagai aturan pelaksana dari Undang- Undang tersebut, maka yang memiliki hak untuk membuat akta tanah adalah PPAT.

Peraturan ini sayangnya tidak dapat disimpulkan secara eksplisit begitu saja. Jika yang dikaji adalah terkait dengan pendaftaran sertifikat, maka peran seorang Notaris juga tidak dapat dilupakan. Notaris merupakan pejabat umum yang memiliki kewenangan untuk membuat berbagai akta umum, diantaranya akta bisnis, Perusahaan, hingga pertanahan.<sup>10</sup> Secara yuridis, Notaris memiliki dasar hukumnya sendiri, yaitu UUJN. Undang- Undang ini kemudian menjadi payung hukum utama bagi Notaris dalam menjalankan kewajiban dan tugasnya. Secara khusus dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN telah dijelaskan berbagai akta otentik yang dapat dibuat oleh seorang Notaris. Akta- akta ini menyangkut hamper keseluruhan akta otentik yang ada dan ikut mencatat pula keseluruhan kewenangan yang dimiliki oleh seorang PPAT. Inilah yang kemudian menimbulkan pertanyaan dan silang pendapat dari para ahli, pendapat- pendapat ini muncul diantaranya terkait apakah dengan adanya ketentuan pasal 15 UUJN ini ikut mencakup keseluruhan dari kewenangan PPAT atau PPAT tetap memiliki kewenangan tersendiri. Notaris sebagai seorang pejabat umum, memiliki payung hukum yang jelas, berdasarkan dari ketentuan pasal 15 UUJN artinya seorang Notaris mendapat kewenangan secara atribusi karena wewenang tersebut berasal dari Undang- Undang dan akta yang dibuat oleh seorang Notaris dapat dikategorikan sebagai akta otentik dan sah di mata hukum. Di sisi lain, seorang PPAT juga merupakan pejabat yang memiliki hak katas pembuatan akta pertanahan, karena dasar hukum yang memayungi kewenangan PPAT (PP 37/98) merupakan aturan pelaksana dari UUPA sebagai induk dari regulasi agraria di Indonesia. Bahkan, dalam beberapa kasus, BPN tidak menerima akta tanah yang dibuat oleh seorang Notaris karena BPN berpandangan bahwa hanya PPAT yang berhak untuk membuat sebuah akta pertanahan yang sah di mata hukum. Ini didasarkan atas konsideran dari PP 37/98 yang menyatakan bahwa PPAT adalah partner kerja dari BPN sebagai Lembaga yang menaungi pendaftaran tanah di Indonesia.

Perlu diketahui bahwa sifat akta otentik di Indonesia mengacu pada sistem publikasi stelsel negatif bertendensi positif. Ini dapat diartikan bahwa negara tidak memberikan kepastian hukum terhadap sertifikat maupun keaslian dan kebenaran data yang ada di dalamnya, namun negara dalam hal ini pemerintah memberikan kepastian terkait perbuatan hukum yang dapat dilakukan atas sertifikat tersebut, sehingga dalam hal ini akta atau sertifikat tanah yang ada di Indonesia sifatnya mutlak atau tidak mutlak, namun kuat. Pihak lain yang merasa bahwa haknya direnggut oleh suatu akta, dapat menuntut perbaikan karena akta tidak menjamin secara mutlak kepastian hukum atau kebenaran dari kepemilikan hak atas tanah. Apabila tidak dapat dibuktikan sebaliknya, maka seluruh informasi yang ada dalam sertifikat tanah, baik itu lokasi, pengukuran, hingga kepemilikan dapat dianggap benar. Berbeda halnya dengan system pendaftaran positif (stelsel positif), negara secara mutlak menjamin kebenaran terhadap informasi yang ada dalam sebuah sertifikat tanah atau akta sehingga penguasaan atas tanah tersebut sifatnya mutlak selama belum ada Tindakan hukum lain yang menyatakan sebaliknya. Negara- negara yang menganut system ini biasanya adalah negara yang sudah memiliki system administrasi pertanahan yang kuat dan rapi sehingga dapat menjamin kepastian dari suatu sertifikat, contoh, Australia, Jerman, dan Swiss.

---

<sup>10</sup> Andreasari, Letizia Dessy. "KONFLIK NORMA KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA YANG BERKAITAN DENGAN PERTANAHAN." *Warkat* 1.2 (2021): 45-58.

### 3.2 Upaya Penyelesaian Disharmonisasi Aturan Terkait dengan Kewenangan Pembuatan Akta Tanah

Indonesia sebagai sebuah negara hukum yang artinya bahwa hukum menjadi unsur utama dalam konstruksi masyarakat Indonesia.<sup>11</sup> Hukum harus dibentuk dengan baik serta konsisten agar dapat mengakomodir segala kebutuhan masyarakat agar tujuan dari hukum tersebut dapat tercapai. Apabila adanya ketidaksesuaian hukum, tumpang tindih aturan dan lainnya, maka hal tersebut akan dapat mengganggu keseimbangan social yang ada serta keamanan masyarakat akan terganggu dan terancam akibat adanya inkonsistensi regulasi. Apabila terjadi inkonsistensi regulasi, maka pemerintah harus segera menemukan solusi atas permasalahan ini, agar nantinya masyarakat tidak kebingungan atas regulasi yang ada. Dalam mengatasi sebuah inkonsistensi regulasi maka ada beberapa hal yang dilakukan dengan menggunakan teori- teori hukum yang ada. Pertama, menggunakan teori hierarki peraturan, maka doktrin yang dapat digunakan adalah asas preferensi, *lex superiori derogat legi inferior*. Asas ini menjelaskan bahwa aturan yang tingkatannya lebih rendah akan kalah dengan aturan yang tingkatannya lebih tinggi. Dalam hal ini, dapat dilihat bahwa antara UUJN dan PP 37/98 yang masing- masing sebagai rumah dari masing- masing profesi hukum memiliki tingkatan yang berbeda. UUJN merupakan Undang-Undang yang secara hierarki tingkatannya lebih tinggi dari Peraturan Pemerintah. Maka UUJN akan mengalahkan PP 37/98 apabila asas ini digunakan. Namun timbul pertanyaan baru, apa ini artinya bahwa eksistensi dari PPAT sudah tidak diperlukan?. Untuk menjawab pertanyaan ini maka dapat digunakan teori lain yaitu teori kewenangan. Jika kita menggunakan teori kewenangan, maka yang pertama harus dikaji adalah siapa yang memiliki wewenang tertinggi atas pembuatan akta tanah tersebut. Seperti yang sudah dijelaskan sebelumnya, yang menjadi payung hukum utama dalam urusan agraria di Indonesia adalah UUPA, maka apabila dikaji melalui UUPA maka yang berwenang dalam pembuatan akta tanah adalah PPAT, karena, aturan yang menaungi PPAT merupakan aturan pelaksana dari UUPA itu sendiri sehingga secara hierarki, maka terdapat hubungan langsung antara UUPA dan PP 37/98 sebagai payung hukum dari PPAT.

Namun, seiring perkembangan jaman, terdapat aturan lain yang dapat menjadi bahan acuan, yaitu UUJN. Notaris sebagai seorang pejabat umum memiliki hak untuk dapat membuat sebuah akta yang sifatnya otentik dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dalam menyelesaikan tumpang tindih kewenangan ini, maka harus dilakukan kajian mendalam terkait kewenangan masing- masing profesi. Kewenangan yang dimiliki seorang Notaris dapat dilihat pada pasal 15 UUJN, ini merupakan kewenangan atribusi, yang artinya kewenangan ini diberikan langsung oleh perintah Undang- Undang yang mengaturnya. PPAT juga memiliki kewenangan yang sama yaitu kewenangan untuk dapat membuat akta otentik.<sup>12</sup> Berdasarkan penjelasan diatas, dapat disimpulkan bahwa, akta yang dihasilkan Notaris merupakan akta yang sah, namun begitupula akta yang dihasilkan PPAT, namun terdapat sedikit perbedaan, yaitu Notaris bukanlah rekan kerja dari BPN, hal ini terlihat dari consideran yang ada pada UUJN, sedangkan dalam PP 37/98 secara eksplisit dijelaskan bahwa PPAT merupakan partner dari BPN sehingga akta yang dihasilkan PPAT memiliki dasar yang lebih kuat apabila ditinjau dari segi pengaplikasian pendaftaran pada BPN.

Dalam kenyataannya, saat ini Notaris tidak semerta- merta dapat menerbitkan akta pertanahan, seorang Notaris juga harus tetap lulus kompetensi PPAT agar akta yang diterbitkannya memiliki dasar hukum yang kuat. Sebagai sebuah solusi yang

---

<sup>11</sup> Darusman, Mulyana. "Kedudukan notaris sebagai pejabat pembuat akta otentik dan sebagai pejabat pembuat akta tanah." *ADIL: Jurnal Hukum* Vol.7(1). (2016): 36.

<sup>12</sup> Maharani, I Gusti Ayu Agung Devi "Kewenangan Notaris Dalam Transaksi Jual Beli Tanah Dan Bangunan: Studi Kasus Penahanan Sertipikat Hak Guna Bangunan," *Kertha Patrika* Vol.40(2). (2018): 112

dapat ditawarkan, maka terdapat beberapa jalan yang dapat ditempuh. Pertama, pemerintah dapat melakukan pembatalan terhadap salah satu profesi untuk dapat memperjelas dan menguatkan posisi salah satu dari profesi ini. Ini tentunya akan sangat efektif dalam menyelesaikan isu ini mengingat pembatalan oleh Mahkamah Agung ini bisa dikatakan sebagai sebuah *ultimátum*. Namun, di sisi lain, pembatalan ini akan menimbulkan efek dominio yang berkepanjangan sehingga waktu yang diperlukan atas pemulihan perubahan ini juga tidak akan singkat, belum lagi jika memperhitungkan bagaimana dampaknya secara *real* dalam masyarakat, maka solusi ini adalah yang paling sulit untuk dilakukan. Solusi lain yang dapat ditawarkan adalah menggunakan asas preferensi (*lex speciali derogat legi generalis*). Asas preferensi merupakan asas yang digunakan untuk menyelesaikan masalah terkait dengan pilihan hukum mana yang lebih tepat digunakan dalam upaya penyelesaian suatu isu hukum. Dalam hal ini, pemerintah dapat membuat sebuah Undang- Undang baru untuk mengatur PPAT, UU baru ini kemudian wajib untuk mengisi dan memperjelas posisi PPAT dalam hal pembuatan akta tanah, sehingga hal ini akan memperkuat posisi dari PPAT secara yuridis. UU ini dapat menjadi solusi dan memberikan kepastian hukum yang lebih bagi profesi PPAT, lebih- lebih, sebab sebagai sebuah Undang- Undang, aturan ini dapat menambahkan ketentuan terkait dengan sanksi apabila terjadi pelanggaran terhadap hak, tugas dan kewajiban dari profesi PPAT. Memang, dalam pasal 5 PP 37/98 telah disebutkan terkait pemberhentian PPAT, namun karena posisi aturannya sebagai sebuah Peraturan Pemerintah, maka aturan ini tidak dapat memberikan ketentuan terkait sanksi yang dapat diberikan terhadap pelanggaran substansi aturan ini, sehingga pembuatan UU PPAT dapat memberikan dampak yang cukup positif. Ketiga, yang dapat dilakukan adalah perbaikan aturan yang ada. Perlu diingat, bahwa, isu hukum ini muncul sebagai akibat dari kurang jelasnya aturan yang mengatur tugas dan fungsi dari kedua profesi ini sehingga terjadi tumpang tindih. Secara sederhana, hal ini dapat diselesaikan dengan perbaikan regulasi yang memperjelas batasan- batasan tugas pokok dan fungsi dari Notaris dan PPAT. Harmonisasi aturan ini kemudian dapat berlanjut, tidak hanya untuk penyelesaian isu ini, namun juga isu- isu lainnya sehingga kepastian hukum dapat tercapai.

#### 4. Kesimpulan

Atas pemaparan yang disampaikan diatas, maka dapat disimpulkan bahwa terjadi sebuah disharmonisasi regulasi terkait dengan pembuatan akta pertanahan dalam system hukum yang ada saat ini. Disharmonisasi tersebut muncul akibat dari adanya ketidaksesuaian antara aturan terkait profesi Notaris dengan PPAT. Munculnya UUJN sebagai payung hukum bagi profesi Notaris, serta rumusan dari Pasal 15 UUJN tersebut membuat eksistensi dari PPAT mulai dipertanyakan fungsinya. Ini sebagai akibat kurangnya batasan- batasan yang jelas antara kewenangan yang dimiliki oleh Notaris dan PPAT. Di lain sisi, PPAT masih memiliki peran yang sentral terutama jika idambil dalam segi praktiknya secara langsung di masyarakat. Akta yang dihasilkan oleh PPAT masih berlaku dan diakui secara sah oleh BPN terkait dengan pendaftaran tanah. Untuk mengatasi situasi ini, kedepannya perlu dilakukan perubahan rumusan yang dapat memperjelas posisi dari Notaris dan PPAT. Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 sebagai payung hukum dari profesi PPAT dapat diubah menjadi Undang- Undang sehingga posisinya berada sejajar dengan UUJN sebagai payung hukum dari profesi Notaris. Dengan demikian, niscaya kedepannya permasalahan terkait dengan disharmonisasi ini dapat terselesaikan sehingga penerapan hukum di Indonesia dapat semakin baik.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

Marzuki, Mahmud, "Penelitian Hukum" (Jakarta: Kencana Prenadamedia Group, 2016),  
Sihombing, B. F. 2018. *Sejarah Hukum Tanah di Indonesia*. Jakarta: Prenada Medea

### Jurnal Ilmiah :

Andreasari, L. Dessy. "Konflik Norma Kewenangan Pembuatan Akta Yang Berkaitan Dengan Pertanahan: Conflict of Norms for the Authority to Make Relating to Land." *Warkat*, (2), (2016)

Basuki, Udiyo, and Rudi Subiyakto. "77 Tahun Negara Hukum: Refleksi atas Dinamika Politik Hukum dalam Tata Hukum Menuju Masyarakat Hukum Indonesia yang Demokratis." *Supremasi Hukum: Jurnal Kajian Ilmu Hukum* 11.2 (2022)

Kamal, Mohammad Rizqi Safirul. "KEBIJAKAN PEMBUATAN AKTA PPAT SECARA ELEKTRONIK: PEMENUHAN SYARAT OTENTIK, IMPLEMENTASI, DAN ALTERNATIF KEBIJAKAN." *Repertorium: Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 12.2 (2023)

Komang Ayuk Septianingsih, I Nyoman Putu Budiarta, and Anak Agung Sagung Laksmi Dewi, "Kekuatan Alat Bukti Akta Otentik Dalam Pembuktian Perkara Perdata," *Jurnal Analogi Hukum* 2, no. 3 (2020): 336-40, <https://doi.org/https://doi.org/10.22225/ah.2.3.2020.336-340>.

Ramadhan, Daniar. "Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Yang Berhubungan Dengan Pertanahan." *Notarius* 12.2 (2019)

Bimo Putro Indarto Kusumo and Sunny Ummul Firdaus, 'Analisis Kontradiksi Hukum Di Dalam PP No. 18 Tahun 2021 Terhadap Teori Kepastian Hukum', *Sovereignty: Jurnal Demokrasi Dan Ketahanan Nasional*, 1.1 (2022)

Baharudin, 'Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (Ppat) Dalam Proses Jual Beli Tanah', *Keadilan Progresif*, 5.1 (2014)

Doly, Denico. "Kewenangan Notaris Dalam Pembuatan Akta Yang Berhubungan Dengan Tanah." *Negara Hukum: Membangun Hukum untuk Keadilan dan Kesejahteraan* 2.2 (2016)

Sukmawati, Putu Diva. "Hukum Agraria Dalam Penyelesaian Sengketa Tanah Di Indonesia." *Jurnal Ilmu Hukum Sui Generis* 2.2 (2022)

Kharisma, Bella, and I. Gede Agus Kurniawan. "Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Elektronik Sebagai Alat Bukti: Urgensi Harmonisasi Kebijakan." *Jurnal Magister Hukum Udayana (Udayana Master Law Journal)* 11.2.5 (2022)

Mario Julyano and Aditya Yuli Sulistyawan, "Pemahaman Terhadap Asas Kepastian Hukum Melalui Konstruksi Penalaran Positivisme Hukum," *Crepido* 1, no. 1 (2019): 13-22, <https://doi.org/https://doi.org/10.14710/crepido.1.1.13-22>.

Andreasari, Letizia Dessy. "KONFLIK NORMA KEWENANGAN PEMBUATAN AKTA YANG BERKAITAN DENGAN PERTANAHAN." *Warkat* 1.2 (2021)

Darusman, Yoyon Mulyana. "Kedudukan notaris sebagai pejabat pembuat akta otentik dan sebagai pejabat pembuat akta tanah." *ADIL: Jurnal Hukum* 7.1 (2016)

I Gusti Ayu Agung Devi Maharani, "Kewenangan Notaris Dalam Transaksi Jual Beli Tanah Dan Bangunan: Studi Kasus Penahanan Sertipikat Hak Guna Bangunan," *Kertha Patrika* 40, no. 2 (2018): 112-21, <https://doi.org/https://doi.org/10.24843/KP.2018.v40.i02.p05>.

**Peraturan Perundang-Undangan :**

Undang- Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok- Pokok Agraria

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris

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

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah