

Volume : 18 No. 1

ISSN Online : 2613-9340

ISSN Offline : 1412-1255

TANGGUNG JAWAB NOTARIS PPAT DALAM PELEPASAN HAK ATAS TANAH DENGAN GANTI RUGI YANG MERUGIKAN PIHAK LAIN (Studi Putusan Nomor. 09/Pdt.G/2013/PN.BJ)**Oleh :****Addy Pariudin, Muhammad Yamin Lubis, Marzuki**

The notary has responsibility for the deed he made, if the notary deed causes harm to other parties, then the notary can be held accountable. One of the cases that occurred in the jurisdiction of the Stb District Court, namely a civil lawsuit against the deed of relinquishment of land rights made by a notary who had been examined and put on trial by Binjai District Court with the Verdict Number 09/Pdt.G/2013/PN.Bj.

The deed of relinquishment of land rights made by a notary and caused harm to other parties, and then the notary can be held accountable, civilly, administratively and criminally, if the making of the deed is fulfilled with a criminal offense. The legal consequences of relinquishing land rights are detrimental to other parties, namely the cancellation of the deed.

As for the conclusion, the authority of a notary in making a deed in the land sector is regulated in Article 15 paragraph (2) letter f of the UUJN, namely making a deed related to land. The notary's responsibility for the deed he made consists of civil, criminal, based on UUJN and based on the code of ethics of the notary profession. In civil law, a person feels that his or her civil rights have been violated, then that person has the right to file a claim for compensation and the acquisition of the violated rights. The Verdict No. 09/Pdt.G./2013/PN Bj, it appears that the role of a notary in this case is to make a deed of relinquishment of rights between Defendant II to Defendant XVII to Defendant I. Meanwhile, the notary must know or must first know the validity of the deed. The land deed is related to the legal action desired by the appearers, by checking with the National Land Agency.

Keywords: *Liability, Notary, Release of Land Rights.*

Abstrak

Notaris memiliki tanggung jawab terhadap akta yang dibuatnya, jika akta notaris tersebut menimbulkan kerugian bagi pihak lain, maka terhadap notaris itu dapat dimintakan pertanggungjawaban. Salah satu kasus yang terjadi di wilayah hukum Pengadilan Negeri Stb, yakni tuntutan perdata terhadap akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh notaris yang telah diperiksa dan diadili oleh Pengadilan Negeri Binjai dengan Nomor Putusan 09/Pdt.G/2013/PN.Bj.

Akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat notaris dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, maka terhadap notaris tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban, baik secara perdata, administrasi maupun pertanggungjawaban pidana jika dalam pembuatan akta tersebut terpenuhi delik pidana. Akibat hukum pelepasan hak atas tanah yang merugikan pihak lain, yakni batalnya akta tersebut.

Adapun kesimpulannya kewenangan notaris dalam pembuatan akta di bidang pertanahan di atur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, yakni membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Tanggung jawab, notaris terhadap akta yang dibuatnya terdiri dari tanggung jawab secara perdata, pidana, berdasarkan UUJN dan berdasarkan kode etik profesi notaris. Secara hukum perdata, seorang merasa hak keperdataannya dilanggar, maka orang tersebut memiliki hak untuk mengajukan tuntutan ganti kerugian dan perolehan hak yang dilanggar tersebut. Putusan No 09/Pdt.G./2013/PN Bj, terlihat bahwa peran notaris dalam hal ini adalah membuat akta pelepasan hak antara tergugat II s/d tergugat XVII kepada tergugat I. Sementara, notaris mengetahui atau terlebih dahulu patut mengetahui keabsahan dari akta-akta tanah terkait dengan perbuatan hukum yang diinginkan oleh para penghadap, dengan cara melakukan pengecekan ke Badan Pertanahan Nasional.

Kata Kunci: Tanggung Jawab, Notaris, Pelepasan Hak Atas Tanah.

I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Meningkatnya kebutuhan akan tanah, maka penguasaan atau pemilikan tanah semakin lama semakin diperkuat dengan berbagai upaya hukum yang diperlukan untuk menjaga kelestarian dan ketentraman atas kepemilikannya.¹ Upaya pemerintah dalam mewujudkan tertib di bidang pertanahan adalah dengan membuat regulasi hukum pertanahan yang berlaku secara nasional, yaitu dengan diterbitkannya Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA).²

Hukum agraria mengatur mengenai macam-macam bentuk hak atas tanah, salah satunya adalah hak perseorangan atas tanah (hak milik atas tanah). Hak perserorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, dan bahan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.³

Diantara hak-hak atas tanah yang disebutkan dalam Pasal UUPA memuat terdapat salah satu hak yang disebut sebagai hak milik dan menurut UUPA diantara hak-hak atas tanah tersebut, hak milik merupakan hak yang ter (dalam arti: paling) kuat dan terpenuh.⁴

Menurut M. Yamin, bahwa:

Hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai oleh orang (antara lain, Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak

Pakai), hak miliklah yang paling kuat dan penuh. Frasa kata terkuat dan terpenuh ini dilihat dari sifat dan isi hak tersebut dibanding dengan hak-hak yang berada di bawahnya.⁵

Sementara itu, Mohammad Machfudi

Zarqoni menjelaskan bahwa:

Diantara hak-hak tanah yang diatur dalam UUPA, ada yang sifatnya khusus, yang bukan sekedar berisikan kewenangan untuk memakai suatu bidang tanah tertentu yang dihaki, tetapi juga mengandung hubungan psikologis-emosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan.⁶

Memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi seluruh rakyat Indonesia, maka pemerintah melakukan kebijakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia sesuai dengan ketentuan Pasal 19 UUPA, yang menyebutkan bahwa “untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”⁷

Pendaftaran tanah bertujuan terciptanya tertib administrasi di bidang pertanahan. Adapun yang dimaksud dengan hak tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya.⁸

Notaris berdasarkan sistem hukum nasional merupakan pejabat umum yaitu organ negara yang mewakili serta bertindak untuk dan atas nama negara dalam melaksanakan

¹ Andy Hartono, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Laskbang Yustisia, Surabaya, 2015, h. 4

² Irwan Permadi, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, h. 2.

³ *Ibid.*, h. 83.

⁴ Yusriadi, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Genta Publishing, Yogyakarta, 2010, h. 19

⁵ Muhammad Yamin, *Jawaban Singkat Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003, h. 21

⁶ Mohammad Machfudi Zarqoni, *Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015, h. 37

⁷ A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Madju, Bandung 1993, h. 133.

⁸ Urip Santoso, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2012, h. 10.

tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat umum di bidang hukum perdata.⁹

Masyarakat menganggap bahwa Notaris adalah pejabat tempat untuk mendapatkan nasihat yang dapat diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta ditetapkan adalah benar. Notaris adalah pejabat pembuat dokumen yang kuat dalam suatu peristiwa atau proses hukum. Sesuai dengan pendapat yang dikemukakan oleh Sudikno Mertokusumo, bahwa:

Akta Notaris merupakan salah satu jenis dari akta autentik, karena akta Notaris dibuat oleh pejabat yang diberi wewenang untuk itu oleh penguasa dan undang-undang. Dalam hal menjamin otentitas dari akta autentik itu pejabat terikat dengan syarat-syarat dan ketentuan dalam undang-undang. Sehingga hal itu merupakan jaminan dipercayainya pejabat tersebut, maka akta autentik itu cukup dibuktikan oleh akta itu sendiri. Jadi akta autentik dianggap dibuat sesuai dengan kenyataan seperti yang dilihat oleh pejabat itu, sampai dibuktikan sebaliknya.¹⁰

Notaris memiliki kewenangan yang cukup luas di bidang pembuatan akta autentik. Hal ini dapat dilihat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Jo Undang-Undang No. 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, selanjutnya disebut dengan UUJN. Berdasarkan bunyi redaksi Pasal 15 ayat (1) UUJN, diketahui bahwa Notaris memiliki kewenangan untuk:

Membuat akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki 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 itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Kewenangan Notaris dalam membuat akta autentik tidak saja sebagaimana diatur dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN di atas, tetapi lebih dari itu Notaris/PPAT juga memiliki kewenangan untuk membuat akta autentik yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini secara tegas diatur dalam Pasal 15 ayat (2) UUJN, yang berbunyi: "...Notaris berwenang pula untuk membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan."

Secara normatif, peralihan hak atas tanah secara administrasi tertib pertanahan dilaksanakan oleh Pejabat Umum Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disingkat dengan PPAT). Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa: "Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, jual beli, hibah, dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT".

Perbuatan hukum yang ditetapkan dalam Pasal 37 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya kecuali pemindahan hak melalui lelang.¹¹ Dengan demikian, maka dapat

⁹ Herliene Boediono, *Pertanggungjawaban notaries Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004, (Dilemma Notaries Di antara Negara, Masyarakat Dan Pasar)*, Renvoi, Jakarta, 2005, h. 33

¹⁰ Sudikno Mertokusumo, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta, 2005, h. 147-148

¹¹ Mohammad Machfudh Zarqoni, *Hak Atas Tanah, Perolehan Asas dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak*

dipahami bahwa peralihan hak atas tanah merupakan bagian kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Kewenangan Notaris dalam membuat akta yang berkaitan di bidang pertanahan yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f, tentunya pelaksanaan kewenangan ini menjadi sangat kontroversi, karena terdapat 2 (dua) pejabat umum yang memiliki kewenangan di bidang pertanahan, yaitu PPAT dan Notaris. Kehadiran Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menimbulkan silang pendapat yang sampai sekarang ini belum terselesaikan. Ada tiga penafsiran dari pasal tersebut, yaitu:¹²

1. Notaris telah mengambil semua wewenang PPAT menjadi wewenang Notaris atau telah menambah wewenang Notaris.
2. Bidang pertanahan telah kembali menjadi wewenang Notaris.
3. Tetap tidak ada pengambil alihan dari PPAT atau pengambilan wewenang kepada Notaris, baik PPAT maupun Notaris telah mempunyai wewenang sendiri-sendiri.

Notaris dalam melaksanakan tugas jabatannya harus bersikap cermat, teliti dan hati-hati, khususnya dalam membuat sebuah akta. Supaya akta yang dibuat tidak cacat hukum, sebab harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat umum dan tidak merugikan orang lain. Selain diperlukan kehati-hatian dan ketelitian dalam menjalankan tugasnya, Notaris juga harus mempunyai perilaku yang baik dan tidak tercela, dan tidak mengabaikan keluhuran martabat serta melakukan kesalahan baik di dalam maupun di luar tugas menjalankan jabatan Notaris.

Proses pembuatan akta pelepasan hak tanah oleh Notaris/PPAT, pejabat Notaris/PPAT harus sungguh-sungguh meneliti dan memeriksa identitas para pihak, memeriksa berkas-berkas dan kepemilikan hak atas tanah.

Pemeriksaan yang dilakukan oleh Notaris/PPAT bertujuan untuk mengetahui keabsahan dari kepemilikan hak atas tanah. Sehingga perbuatan hukum dari para pihak yang dicatat oleh pejabat Notaris/PPAT dalam akta yang akan dibuatnya tersebut tidak menimbulkan kerugian bagi pihak lain.

Salah satu contoh kasus, yaitu perkara gugatan pihak ketiga yang diajukan ke Pengadilan Negeri Binjai menyangkut penerbitan pelepasan hak atas tanah oleh Notaris/PPAT. Perkara ini telah menjalani pemeriksaan di muka persidangan, yakni di Pengadilan Negeri Binjai dan telah diputus berdasarkan Putusan Pengadilan Negeri Binjai No: 09/Pdt.G/2013/PN.Bj.

Sengketa pelepasan hak atas tanah tersebut, diketahui bahwa Notaris/PPAT telah menerbitkan akta pelepasan hak tanah yang tanah tersebut bukanlah milik dari para pihak yang melepaskan hak tanahnya. Dengan kata lain, para pihak yang melepaskan hak tanah tersebut bukanlah pemilik mutlak dari tanah tersebut, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lainnya.

Pelepasan hak milik atas tanah dapat dilakukan dengan akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya, secara notariil atau bawah tangan, yaitu dengan:

1. Akta Notaris/PPAT yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik), atau

Kepemilikannya (Property Right), Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015, h. 153.

¹² Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, h. 83.

2. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
3. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Akta pelepasan hak atas tanah, baik yang dibuat oleh pejabat Notaris/PPAT dalam bentuk akta, maupun dalam bentuk surat keterangan yang disaksikan oleh pejabat pemerintahan, dalam hal ini adalah Camat atau surat keterangan dari Kepala Badan Pertanahan Nasional merupakan suatu pernyataan tentang pelepasan hak atas tanah. Sehingga dalam akta atau surat keterangan pelepasan hak atas tanah tersebut harus dicantumkan klausul mengenai maksud dari bahwa pelepasan hak atas tanah tersebut dan dicantumkan pula besarnya jumlah ganti rugi kepada pemegang hak atas tanah. Dengan adanya pelepasan hak atas tanah, maka tanah yang bersangkutan menjadi milik si penerima hak atau kepada siapa hak atas tanah tersebut diberikan sesuai dengan identitas yang tertera dalam akta atau surat keterangan pelepasan hak atas tanah tersebut.

Pelepasan hak atas tanah dimaksudkan untuk memenuhi kebutuhan akan tanah dalam usaha-usaha pembangunan, baik yang dilakukan instansi/badan pemerintah maupun kepentingan swasta. Setiap hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada negara. Penyerahan secara sukarela inilah yang disebut melepaskan hak, dalam prakteknya

istilah sukarela itu tidak murni lagi, sebab ada unsur paksaan.

Pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu cara pemindahan atau pengalihan hak milik atas tanah. Dasar hukum dari pelepasan hak atas tanah disebutkan secara tegas dalam ketentuan Pasal 20 ayat (2) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disebut UUPA), yang menyatakan: hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Pengalihan hak milik berdasarkan ketentuan yang diatur dalam Pasal 26 (1) Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dapat dilakukan dengan cara: jual beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik serta pengawasannya diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Pelepasan atau pengalihan hak milik atas tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 26 ayat (1) UUPA, ditegaskan kembali dalam Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yang berbunyi: "peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya". Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pelepasan hak atas tanah merupakan salah satu cara untuk mengalihkan hak milik atas tanah kepada pihak lain.

Putusan Pengadilan Negeri Binjai No: 09/Pdt.G/2013/PN.Bj, terkait dengan sengketa pelepasan hak atas tanah, diketahui bahwa Notaris/PPAT telah menerbitkan akta pelepasan hak tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal

21 Januari 2013, yakni dari tergugat I s/d IXVII dengan menerima ganti rugi.

Sengketa pelepasan hak atas tanah ini bermula dari pemberian kuasa tergugat II s/d tergugat IXVII kepada tergugat I, yang kemudian berdasarkan kuasa tersebut Tergugat I kemudian untuk membuat Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII Perbuatan mana dilakukan Tergugat II sampai XXVII tanpa sepengetahuan dari Penggugat selaku ahli waris Irmin Diana selaku pemegang hak yang sah dan telah memiliki sertifikat Hak Milik atas obyek sengketa. Para pihak (Tergugat I s.d IXVII) yang melakukan pelepasan hak atas tanah tersebut bukanlah pemilik mutlak dari tanah yang menjadi objek sengketa, sehingga menimbulkan kerugian bagi pihak lainnya yaitu Penggugat selaku ahli waris Irmin Diana selaku pemegang hak yang sah dan telah memiliki sertifikat Hak Milik berdasarkan Sertifikat Hak Milik No. 434.

Notaris/PPAT, meskipun hanya mencatat apa yang dikemukakan oleh penghadap, namun seorang juga Notaris/PPAT harus mengikuti ketentuan umum yang berlaku khusus mengenai peralihan hak atas tanah, namun Notaris/PPAT perlu untuk meminta dilampirkan keterangan dari pejabat pemerintah, seperti keterangan Lurah yang menyatakan bahwa terhadap obyek tanah tersebut tidak terdapat silang sengketa.

Keterangan mengenai objek tanah berkaitan dengan adanya peristiwa hukum yang akan dilakukan atas objek tanah oleh para pihak, yang akan dibuatkan aktanya oleh atau dihadapan pejabat Notaris/PPAT, maka Notaris/PPAT dapat pula meminta keterangan dari Badan Pertanahan mengenai obyek tanah yang akan dialihkan.

Dengan demikian, perlu adanya sikap kehati-hatian dari pejabat Notaris/PPAT dalam membuat akta pelepasan/peralihan hak atas tanah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Tetapi, dalam perkara ini Notaris/PPAT (Tergugat XXVIII) tidak melaksanakan prinsip kehati-hatian dan kecermatan dalam membuat akta pelepasan hak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Notaris/PPAT telah menimbulkan kerugian bagi pihak lain, dalam hal ini ahli waris Irmin Diana selaku pemegang hak yang sah dan telah memiliki sertifikat Hak Milik berdasarkan Sertifikat Hak Milik No. 434.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, persoalan mengenai tanggung jawab Notaris/PPAT dalam pelepasan hak milik atas tanah cukup menarik untuk diteliti, dalam penelitian tesis dengan judul: **Tanggung Jawab Notaris/PPAT Dalam Pelepasan Hak Atas Tanah Dengan Ganti Rugi Yang Merugikan Pihak Lain (Studi Putusan No. 09/Pdt.G/2013/PN.BJ).**

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka dapat ditentukan beberapa pokok permasalahan yang menjadi kajian dalam pembahasan penelitian, yang antara lain:

1. Bagaimana kewenangan Notaris/PPAT dalam pembuatan akta autentik yang berkaitan dengan tanah?
2. Bagaimana tanggung jawab Notaris/PPAT dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah yang menimbulkan kerugian?
3. Bagaimana pertimbangan Hakim dalam memutus sengketa pelepasan hak atas tanah berdasarkan ganti rugi yang dibuat

oleh Notaris/PPAT dalam putusan No. 09/Pdt.G/2013/PN.Bj?

C. Tujuan Penelitian

Sesuai dengan permasalahan di atas, penelitian ini adalah berusaha untuk menemukan jawaban terhadap pertanyaan-pertanyaan berikut:

1. Untuk mengetahui kewenangan Notaris/PPAT dalam pembuatan akta autentik yang berkaitan dengan tanah.
2. Untuk mengetahui tanggung jawab Notaris/PPAT dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah yang menimbulkan kerugian.
3. Untuk mengetahui pertimbangan Hakim dalam memutus sengketa terhadap pelepasan hak atas tanah berdasarkan ganti rugi yang dibuat oleh Notaris/PPAT dalam putusan No. 09/Pdt.G/2013/PN.Bj.

D. Manfaat Penelitian

Penelitian mengenai permasalahan di atas, diharapkan memberikan faedah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dan manfaat akademis untuk pengembangan ilmu hukum, terutama hukum keperdataan, khususnya bidang hukum agraria/pertanahan.

2. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris/PPAT. Dengan adanya pengkajian permasalahan ini, Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris/PPAT menyadari akibat-akibat yang dapat ditimbulkan atas penerbitan suatu akta autentik.

3. Manfaat Akademis

Manfaat akademis merupakan syarat dalam menyelesaikan program Pasca Sarjana Ilmu Hukum di Universitas Islam Sumatera Utara.

E. Kerangka Teori dan Konsep

1. Kerangka teori

Kerangka teoritik dan sebagainya, berbagai istilah tersebut pada dasarnya sama maksud dan maknanya, mungkin ada yang lebih luas dan yang lain lebih sempit kajiannya, akan tetapi isi dari kerangka teoritik adalah konsepsi, teori-teori, pandangan-pandangan, dan penemuan yang relevan dengan pokok permasalahan.¹³ Kata teoritik atau teoritis atau *theoretical* berarti berdasarkan pada teori, mengenai atau menurut teori.¹⁴

Kata teori berasal dari kata *theoria* dalam bahasa Latin yang berarti perenungan. Kata *theoria* itu sendiri berasal dari kata *thea* yang dalam bahasa Yunani berarti cara atau hasil pandang.¹⁵ Dalam penelitian ilmiah, adanya kerangka teoritis adalah merupakan suatu kerangka dari mana suatu masalah dan hipotesis diambil atau dihubungkan.

Peter Mahmud Marzuki menyatakan bahwa: "Penelitian hukum dilakukan untuk menghasilkan argumentasi, teori ataupun konsep baru sebagai preskripsi dalam menyelesaikan masalah yang dihadapi."¹⁶ Kedudukan teori dalam suatu penelitian hukum sangat penting, di mana teori membuat jelas

¹³ Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010, h. 92.

¹⁴ Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2001, h. 156

¹⁵ Soetandyo Wigjosebroto, *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Elsam HuMa, Jakarta, 2002, h. 184

¹⁶ Peter M. Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010, h. 35

nilai-nilai oleh postulat-postulat hukum sampai kepada landasan filosofisnya yang tertinggi.¹⁷ Teori hukum sendiri boleh disebut sebagai kelanjutan dari mempelajari hukum positif, setidak-tidaknya dalam urutan yang demikian itulah kita merekonstruksikan kehadiran teori hukum secara jelas.¹⁸

a. Teori hak (kepemilikan)

Hubungan hukum antara tanah dengan manusia akan melahirkan hak milik, baik hak milik individual maupun hak milik kolektif. Menurut Notonagoro terdapat dua kelompok teori yang mendasari hubungan antara manusia dan tanah. Pertama, teori-teori yang bertolak dari manusia sebagai individu seperti teori hukum kodrat, teori-teori metafisis, dan teori-teori biologis. Kedua, teori-teori yang bertolak dari manusia sebagai makhluk sosial, seperti teori hukum historis, positif, dan sosiologis.¹⁹

Dalam pergaulan hidup manusia akan melahirkan hak-hak individual, hak-hak kolektif, ataupun kedua-duanya kolektif individual. Sementara itu faktor tanah akan melahirkan macam-macam hak atas tanah, seperti HM, HGU, HGB, HP, HSB, ataupun hak-hak yang berkaitan dengan tanah, misalnya hak sewa tanah pertanian, hak gadai, hak bagi hasil, ataupun hak numpang.

Teori hukum kodrat yang mendasari hubungan antara manusia dan tanah seperti yang dikemukakan oleh Notonagoro di atas, dalam konteks hukum tanah nasional (UUPA) diambil jalan tengahnya. Faktor manusia memunculkan konsep hak atas tanah individual, tanpa mengabaikan hak atas tanah kolektif.

Artinya tidak semata-mata menitikberatkan hak pribadi (dalam paham kapitalis) atau hak kolektif (dalam paham sosialis), namun kedua macam hak tersebut diakomodir dalam hukum tanah nasional. UUPA mengakui hak atas tanah individu dan hak atas tanah bersama, termasuk hak atas tanah masyarakat hukum adat.

Teori hukum kodrat mengajarkan suatu realita bahwa sebelum ada manusia sudah ada tanah. Tanah bagi manusia adalah syarat mutlak. Manusia tidak akan ada tanpa tanah. Terdapat hubungan mutlak yang sangat erat antara manusia dengan tanah. Hubungan mutlak itu baru sebatas dalam abstraksinya.

Menurut John Locke inti utama dari hukum kodrat bahwa manusia sekali dilahirkan mempunyai hak untuk mempertahankan hidupnya. Guna mempertahankan hidup, manusia membutuhkan benda-benda lain di luar dirinya termasuk tanah. Pemerolehan tanah dan hak atas tanah dalam rangka mempertahankan hidup diperlukan suatu perbuatan dari manusia. Perbuatan itu bisa berupa mempergunakan tanah (okupasi) atau mengusahakan tanah (kreasi). Okupasi dan kreasi akan melahirkan hak milik atas tanah.²⁰

Secara kodrati disadari bahwa tanah berada dalam jumlah yang terbatas, sehingga ada kalanya jumlah manusia melebihi batas. Tidak lagi setiap orang mempunyai hubungan langsung atau hubungan sepenuhnya dengan tanah, dengan menyisihkan orang lain, tetapi hanya sekedar pemakaian tanah milik pihak lain. Pihak lain di sini bisa orang perorang atau negara, bila hubungannya dengan orang perorang, maka berarti pemakaian tanah tersebut atas dasar perjanjian dengan

¹⁷ Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, h. 254

¹⁸ *Ibid.*, h. 253

¹⁹ B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, 2009, h. 97-98.

²⁰ Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006, h. 26.

pemilikinya, tetapi jika pihak lain itu adalah negara/penguasa, berarti hal ini terkait dengan persoalan pengaturan tanah oleh penguasa. Penguasa bertugas memelihara, menjaga dan mengontrol tanah yang ada di wilayah kekuasaannya,²¹ sehingga penguasa bisa memberikan tanahnya kepada penduduk tidak harus dengan hak milik, misalnya dengan konsesi, *erpacht* di masa *Agrarische Wet* dan HGU, HGB atau Hak Pakai di masa UUPA.

Kepemilikan hak atas tanah sebagai bagian dari sumber daya agraria yang semula hanya sekedar sebagai wadah kegiatan kehidupan makhluk hidup, lambat laun fungsinya mulai bergeser menjadi benda yang mempunyai nilai ekonomis atau harga yang tinggi.

Berkenaan dengan nilai tanah sebagai salah satu sumber daya agraria yang mempunyai nilai, baik secara sosial maupun ekonomi, Mochtar Kusumaatmadja menyebutkan, bahwa: makin lama makin terasa bahwa alam, tanah, udara, dan air, berubah dari suatu benda yang bebas menjadi benda ekonomis yang sangat berharga.²²

Teori kepemilikan tentang tanah mengenai teori pemilikan *de facto* dan *de jure*, bahwa ketika seorang menjadi warga negara secara *de facto* orang tersebut adalah pemilik tanah dan kalau tanah yang dimilikinya dikuasai secara nyata dan didaftarkan, ia menjadi pemilik *de jure*.²³

Terjadinya perselisihan dalam lingkup hukum perdata, termasuk di dalamnya sengketa

pemilikan hak atas tanah didasari pada adanya benturan kepentingan (hak) antara para pihak. Penyelesaian benturan kepentingan (hak) melalui persidangan kemudian disebut perkara.²⁴ Pemeriksaan perkara perdata, maka pembuktian merupakan suatu momen yang penting bagi para pihak yang bersengketa untuk menunjukkan kejelasan perkara kepada Hakim agar dapat dinilai apakah dalil-dalil yang dimuat dalam gugatan dapat dibuktikan oleh penggugat.

Setiap orang yang merasa haknya telah dirugikan, maka orang tersebut harus mampu membuktikan haknya yang mana yang telah dirugikan tersebut. Pasal 1865 KUH Perdata, menyatakan bahwa:

Barang siapa yang mengajukan peristiwa-peristiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barang siapa yang mengajukan peristiwa-peristiwa guna pembantahan hak orang lain, diwajibkan juga membuktikan peristiwa-peristiwa itu." Misalnya, jika seorang menggugat orang lain supaya orang ini dihukum menyerahkan sebidang tanah, karena benda ini termasuk harta peninggalan ayahnya, tetapi pendirian ini disangkal oleh tergugat, maka orang yang menggugat itu diwajibkan membuktikan bahwa ia adalah ahliwaris dari si meninggal dan tanah tersebut betul kepunyaan si meninggal itu. Jika ia telah berhasil membuktikan hal-hal tersebut dan pihak tergugat masih juga membantah haknya karena katanya ia telah membeli tanah tersebut secara sah, maka tergugat ini diwajibkan membuktikan adanya jual beli itu.²⁵

Penggunaan teori kepemilikan dan pembuktian dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis permasalahan ketiga yang diajukan dalam penelitian, yaitu mengenai dasar

²¹ Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, Jakarta, 1994, h. 43.

²² Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009, h. 11

²³ O.C.Kaligjs, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Jakarta, Penerbit: Alumni, 2008, h. 80

²⁴ Wahyu Muljono, *Toeri dan Praktek Peradilan Perdata Di Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2008, h. 105.

²⁵ Subekti, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta, 2003, h. 177.

pertimbangan hukum majelis hakim dalam menjatuhkan putusan dalam sengketa pelepasan hak atas tanah yang dilaksanakan berdasarkan akta Notaris/PPAT dalam putusan Pengadilan Negeri Binjai No. 09/Pdt.G/2013/PN.Bj.

b. Teori Tanggung Jawab Hukum

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kedudukan kewenangan sehingga F. A. M Stroink dan J. G Steenbeek menyebutkan konsep inti dalam hukum tata Negara dan hukum administrasi.²⁶

Literatur hukum administrasi dijelaskan bahwa istilah wewenang seringkali disepadankan dengan istilah kekuasaan. Padahal, istilah kekuasaan tidaklah identik dengan istilah wewenang. Kata wewenang berasal dari kata “*authority*” (inggris) dan “*gezag*” (Belanda). Adapun kekuasaan berasal dari kata *power* Inggris dan “*macht*” (Belanda). Dari kedua istilah ini jelas tersimpul bahwa perbedaan makna dan pengertian sehingga penempatan kedua istilah ini haruslah dilakukan secara cermat dan hati-hati.²⁷

Bagir Manan dalam Ridwan Halim, menjelaskan bahwa wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Sedangkan wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban (*rechten en plichten*).²⁸ Sedangkan menurut P. Nicolai dalam Aminuddin Ilmar menyatakan bahwa:

Wewenang adalah kemampuan untuk melakukan tindakan atau perbuatan

hukum tertentu, yakni tindakan atau perbuatan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapkan akibat hukum. Selanjutnya, dikemukakan bahwa dalam wewenang pemerintahan itu tersimpul adanya hak dan kewajiban dari pemerintah dalam melakukan tindakan atau perbuatan.²⁹

Kewenangan mandat, penerima mandat (mandataris) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*), tanggung jawab akhir dari keputusan yang diambil mandataris tetap berada pada *mandans*. Hal ini karena pada dasarnya, penerima mandat ini bukan pihak lain dari pemberi mandat.³⁰

Berdasarkan uraian di atas, secara jelas dapat dipahami bahwa wewenang pemerintahan yang menjadi dasar tindakan atau perbuatan pemerintahan meliputi tiga jenis wewenang, yakni: wewenang yang diperoleh secara atribusi, dan berasal dari peraturan perundangan adalah wewenang yang bersifat asli. Dengan kata lain, organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari rumusan norma-norma pasal tertentu dalam suatu undang-undang.

Berkenaan dengan wewenang yang dimiliki oleh Notaris/PPAT, maka kewenangan dan wewenang yang dijalankan oleh Notaris/PPAT adalah kewenangan yang diperoleh secara Atribusi, yaitu wewenang yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berdasarkan Peraturan Pemerintah ini, maka PPAT diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu

²⁶ Ridwan Halim. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, h.100.

²⁷ Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Kencana Media Group, h. 102

²⁸ Ridwan Halim., *Op. Cit.*, h. 102.

²⁹ Aminuddin Ilmar., *Op. Cit.*, h. 102.

³⁰ Ridwan Halim. *Op. Cit.*, h. 109

yang berkenaan dengan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Peristiwa hukum atau hubungan hukum yang terjadi di masyarakat harus memiliki kekuatan mengikat bagi masyarakat. Suatu peristiwa hukum atau hubungan hukum akan memiliki kekuatan mengikat apabila kepastian hukum. Hens Kelsen sebagaimana dikutip oleh Peter Mahmud Marzuki, menjelaskan bahwa:

Hukum adalah sebuah sistem norma. Norma adalah pernyataan yang menekankan aspek “seharusnya” atau “*das sollen*”, dengan menyertakan beberapa peraturan tentang apa yang harus dilakukan. Norma-norma adalah produk dan aksi manusia yang *deliberatif*. Undang-undang yang berisi aturan-aturan yang bersifat umum menjadi pedoman bagi individu dalam bertingkah laku dalam masyarakat. Aturan-aturan itu menjadi batasan bagi masyarakat dalam membebani atau melakukan tindakan terhadap individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.³¹

Menurut Utrecht sebagaimana dikutip Dominikus Rato, kepastian hukum mengandung dua makna, yaitu:

Pertama adanya aturan bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan atau tidak boleh dilakukan, dan kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang dibebankan atau dilakukan oleh negara terhadap individu.³²

Teori kepastian hukum menegaskan bahwa tugas hukum adalah menjamin kepastian hukum dalam hubungan-hubungan pergaulan kemasyarakatan. Terjadi kepastian yang dicapai “oleh karena hukum”. Dalam tugas hukum

tersebut tersimpul dua tugas lain, yakni hukum harus menjamin keadilan maupun hukum harus tetap berguna. Akibatnya kadang-kadang yang adil terpaksa dikorbankan untuk yang berguna. Ada 2 (dua) macam pengertian “kepastian hukum” yaitu kepastian oleh karena hukum dan kepastian dalam atau dari hukum.

Kepastian dalam hukum tercapai jika hukum itu yang terwujud dalam undang-undang tidak terdapat ketentuan-ketentuan saling bertentangan satu sama lainnya. Dengan kata lain, undang-undang itu dibuat berdasarkan “*rechtswerkelijkheid*” (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat di tafsirkan berlain-lainan.³³

Kepastian hukum sangat identik dengan pemahaman positivisme hukum. Positivisme hukum berpendapat bahwa satu-satunya sumber hukum adalah undang-undang, sedangkan peradilan berarti semata-mata penerapan undang-undang pada peristiwa yang konkrit.³⁴ Undang-undang dan hukum memang tidak diidentikkan,³⁵ meskipun kenyataannya hukum dipahami sebagai undang-undang.

Penerapan hukum dalam arti undang-undang, dalam konteks peradilan menyebabkan hakim positivis hanya sebagai corong undang-undang. Artinya, setiap peristiwa hukum yang terjadi di tengah masyarakat haruslah memiliki sarana atau undang-undang yang mengaturnya, sehingga peristiwa tersebut dapat memiliki kekuatan hukum dan memperoleh perlindungan hukum.

³¹ Peter Mahmud Marzuki, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008, h. 158

³² Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, h. 59

³³ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

³⁴ Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004, h. 42-43.

³⁵ Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005, h.120.

Kepastian hukum merupakan suatu asas mutlak ada dalam suatu negara hukum. Menurut Philipus M. Hadjon, konsep *rechstaat* lahir dari suatu perjuangan menentang absolutisme sehingga sifatnya revolusioner, sebaliknya konsep *rule of law* berkembang secara evolusioner. Hal ini tampak baik dari isi maupun kriteria *rechstaat* dan *rule of the law* itu sendiri.³⁶ Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum (*rechtstaat*).

Menurut Carl J. Friedrich Stahl sebagaimana dikutip Mariam Budiarjo, setidaknya terdapat empat unsur berdirinya negara hukum (*rechstaat*), yaitu: adanya pengakuan terhadap hak asasi manusia, pemisahan atau pembagian kekuasaan, pemerintahan berdasarkan peraturan, dan peradilan administrasi dalam perselisihan.³⁷

Berbagai peristiwa hukum yang terjadi di masyarakat, salah satu diantaranya adalah pelepasan hak atas tanah. Peristiwa hukum ini tentunya harus memperoleh kepastian hukum, melalui pembuatan akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh pejabat yang berwenang, dalam hal ini adalah PPAT.

PPAT sebagai pejabat umum yang memiliki wewenang untuk membuat akta yang berkaitan dengan hak atas tanah dalam menjalankan tugas dan kewajibannya tersebut haruslah benar-benar memberikan kepastian hukum bagi para pihak yang terlibat di dalam perbuatan atau peristiwa hukum tersebut. Oleh karenanya, PPAT harus dengan sungguh-sungguh memperhatikan segala ketentuan dan

syarat yang ditetapkan oleh undang-undang dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya tersebut.

Praktiknya kerang terjadi penyimpangan oleh PPAT dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat umum pembuat akta tanah. Berkenaan dengan pelaksanaan kewenangan pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi yang menyebabkan kerugian bagi pihak lain yang objek kajian dalam penelitian tesis ini, maka tidak dapat dilepaskan dari pelaksanaan kewenangan dan wewenang dari PPAT sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta yang berkaitan dengan hak atas tanah.

Doktrin ilmu hukum, kekuasaan sering dideintikan dengan kewenangan, di mana istilah kekuasaan sering dipertukarkan dengan istilah kewenangan, demikian pula sebaliknya. Kewenangan sering pula disamakan dengan wewenang. Kekuasaan biasanya berbentuk hubungan dalam arti bahwa ada satu pihak yang memerintah dan pihak lain yang diperintah (*the rule and the ruled*).³⁸

Membedakan makna dari kekuasaan, kewenangan dan wewenang, maka dapat dilihat penjelasan yang diberikan oleh Ateng Syarifudin, sebagai berikut:

Kewenangan dan wewenang memiliki makna yang harus dibedakan, sehingga antara kewenangan (*authority, gezag*) dengan wewenang (*competence, bevoegheid*) harus dibedakan. Kewenangan adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang, sedangkan wewenang hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja. Di dalam kewenangan terdapat wewenang (*rechtsbevoegdheden*) yang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, tidak hanya meliputi wewenang membuat keputusan

³⁶ Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1998, h. 72.

³⁷ Mariam Budiarjo, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, 2007, h. 57

³⁸ *Ibid.*, h. 35-36.

pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.³⁹

Kewenangan atau wewenang adalah suatu istilah yang biasa digunakan dalam lapangan hukum publik, namun 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. Kewenangan dapat dikatakan sebagai kemampuan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan untuk menimbulkan akibat-akibat hukum.

Kewenangan yang dimiliki oleh seorang pejabat atau lembaga pemerintah dapat diperoleh melalui 3 (tiga) cara yaitu, dengan, Atribusi, Delegasi, dan Mandat.⁴⁰ Cara memperoleh kewenangan tersebut berkaitan erat dengan mekanisme pelaksanaan pertanggungjawaban wewenang yang dijalankan oleh seseorang pejabat.

Wewenang yang dimiliki oleh Notaris/PPAT, maka kewenangan dan wewenang yang dijalankan oleh Notaris/PPAT adalah kewenangan yang diperoleh secara atribusi, yaitu wewenang yang diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Oleh karena itu, PPAT dalam pelaksanaan pertanggungjawabannya didasari pada tanggung jawab secara hukum, yaitu berkaitan

³⁹ Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2002, h. 22.

⁴⁰ Aminuddin Ilmar., *Op. Cit.*, halaman 104.

dengan kewajiban hukum yang harus dilaksanakan oleh PPAT dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat umum pembuat akta tanah.

Konsep yang terkait dengan kewajiban hukum adalah konsep tanggung jawab hukum (*liability*). Seseorang yang bertanggung jawab secara hukum atas perbuatan tertentu bahwa dia dapat dikenakan suatu sanksi dalam kasus perbuatannya bertentangan atau berlawanan hukum. Sanksi dikenakan *deliquet* karena perbuatannya sendiri yang membuat orang tersebut bertanggung jawab. Subyek *responsibility* dan subyek kewajiban hukum adalah sama. Menurut Hans Kelsen dalam teorinya tentang tanggung jawab hukum menyatakan bahwa, “seseorang bertanggung jawab secara hukum atas suatu perbuatan tertentu atau bahwa dia memikul tanggung jawab hukum, subyek berarti bahwa dia bertanggung jawab atas suatu sanksi dalam hal perbuatan yang bertentangan”.⁴¹ Lebih lanjut Hans Kelsen menyatakan bahwa:

Kegagalan untuk melakukan kehati-hatian yang diharuskan oleh hukum disebut kekhilafan (*negligence*); dan kekhilafan biasanya dipandang sebagai satu jenis lain dari kesalahan (*culpa*), walaupun tidak sekeras kesalahan yang terpenuhi karena mengantisipasi dan menghendaki, dengan atau tanpa maksud jahat, akibat yang membahayakan.⁴²

Hans Kelsen membedakan tanggung jawab hukum ke dalam 4 (empat) jenis, yaitu:⁴³

1. Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab

⁴¹ Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007, h. 81.

⁴² *Ibid.*, h. 83.

⁴³ Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung, 2006, h.140.

- terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
2. Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
 3. Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;
 4. Pertanggungjawaban mutlak yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena tidak sengaja dan tidak diperkirakan.

Alasan digunakannya teori tanggung jawab dalam penelitian ini adalah berkaitan dengan tanggung jawab dari Notaris/PPAT dalam membuat akta pelepasan hak atas Tanah yang tidak sesuai dengan keadaan yang sebenarnya sehingga menyebabkan kerugian bagi pihak lain.

Adanya aturan hukum yang mengatur mengenai wewenang dari Notaris/PPAT, maka dalam pelaksanaan wewenang tersebut haruslah dilaksanakan dengan sungguh-sungguh dan berdasarkan pada ketentuan undang-undang. Dengan kata lain, pelaksanaan wewenang oleh Pejabat Negara harus dapat dipertanggungjawabkan.

2. Kerangka konsep

Konsepsi berasal dari bahasa latin, *conceptus* yang memiliki arti sebagai suatu kegiatan atau proses berpikir, daya berfikir khususnya penalaran dan pertimbangan. Peranan konsep dalam penelitian adalah untuk menghubungkan dunia teori dan observasi, antara abstraksi dan realitas. Konsep diartikan sebagai kata yang menyatakan abstrak yang digeneralisasikan dari hal-hal yang khusus,

yang disebut dengan definisi operasional.⁴⁴ Menghindari terjadinya perbedaan pengertian tentang konsep yang dipakai dalam penelitian ini, perlu dikemukakan mengenai pengertian konsep yang akan digunakan, sebagai berikut:

1. Tanggung jawab

Tanggung jawab dalam hukum adalah sesuatu akibat lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan. Secara umum tanggung jawab hukum diartikan sebagai kewajiban untuk melakukan sesuatu atau berperilaku menurut cara tertentu tidak menyimpang dari peraturan yang telah ada.⁴⁵ Tanggung jawab Notaris/PPAT dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat umum pembuat akta autentik, Habib Adjie menjelaskan, sebagai berikut:

Notaris/PPAT sebagai pejabat publik produk akhirnya yaitu akta autentik, yang terikat dalam ketentuan hukum perdata terutama dalam hukum pembuktian. Akta tidak memenuhi syarat sebagai Keputusan Tata Usaha Negara yang bersifat konkret, individual, dan final dan tidak menimbulkan akibat hukum perdata bagi seseorang atau badan hukum perdata, karena akta merupakan formulasi keinginan atau kehendak (*wilsvorming*) para pihak yang dituangkan dalam akta Notaris/PPAT yang dibuat di hadapan atau oleh Notaris/PPAT dan bukan kehendak Notaris/PPAT.⁴⁶

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa tanggung jawab adalah keadaan wajib menanggung segala sesuatunya, tanggung jawab juga merupakan kesadaran manusia akan tingkah laku atau perbuatannya yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

⁴⁴ Sumadi Suryabrata, *Metodologi Penelitian*, PT. RajaGrafindo Persada, Jakarta, 1998, h. 34.

⁴⁵ Ridwan Halim, *Op. Cit.*, h. 341.

⁴⁶ Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009, h.163-164.

Tanggung jawab juga berarti melakukan perbuatan sebagai perwujudan kesadaran atau keinsafan atas segala akibat yang ditimbulkan atas apa yang telah diperbuatnya.⁴⁷

2. Notaris

Menurut Pasal 1 angka 1 UUJN, adalah “pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau berdasarkan undang-undang lainnya”.

Selain Notaris, dalam UUJN dikenal terdapat pula Notaris pengganti. Pasal 1 ayat 3.

(3) UUJN, menyebutkan: “Notaris Pengganti adalah seorang yang untuk sementara diangkat sebagai Notaris untuk menggantikan Notaris yang sedang cuti, sakit atau untuk sementara berhalangan menjalankan jabatannya sebagai Notaris. Notaris merupakan seorang pejabat negara atau pejabat umum, dalam UUJN disebutkan bahwa pejabat umum adalah orang yang menjalankan sebagian fungsi publik dan negara, khususnya dibidang hukum perdata.⁴⁸

Segi etimologi, Pejabat Umum adalah pejabat yang diangkat oleh pemerintah serta memiliki kewenangan tertentu dalam suatu lingkungan pekerjaan yang tetap (karena memangku suatu jabatan) yang berkaitan dengan pelayanan terhadap masyarakat.⁴⁹ Mengenai apa yang dimaksud dengan pejabat umum pengertian yang lebih jelas diberikan oleh Herliene Boediono, yang menjelaskan sebagai berikut:

Pejabat umum (*openbare ambtenaren*) diartikan sebagai pejabat yang diserahkan tugas untuk membuat akta autentik yang melayani kepentingan masyarakat dan kualifikasi seperti itu

diberikan kepada Notaris/PPAT. Istilah atau kata pejabat diartikan sebagai pegawai pemerintah yang memegang jabatan (unsur pimpinan) atau orang yang memegang suatu jabatan, dengan kata lain pejabat lebih menunjuk kepada orang yang memangku suatu jabatan.⁵⁰

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam ketentuan yang berlaku.

Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah, secara normatif adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

PPAT dapat dibagi menjadi 3 (tiga), PPAT Umum, PPAT Sementara, dan PPAT Khusus. PPAT Umum, adalah PPAT yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Sedangkan PPAT Khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena Jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan atau tugas pemerintah tertentu.

4. Pelepasan hak atas tanah

⁴⁷ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013, h. 274.

⁴⁸ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008, h.16.

⁴⁹ *Ibid.*, h. 17

⁵⁰ Herlien Budiono, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010, hal. 286.

Menurut Pasal 1 angka 9 Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, disebutkan: Pelepasan Hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui Lembaga Pertanahan.

Pengertian pelepasan hak atas tanah juga dapat dilihat dalam rumusan Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyebutkan: "pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang berhak kepada negara melalui BPN". Urip Santoso menjelaskan bahwa:

Pelepasan hak atas tanah atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Adanya pelepasan atau penyerahan hak atas tanah, berarti bahwa hak atas tanah yang dilepaskan atau diserahkan berakibat atas tanahnya menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh negara.⁵¹

Lebih lanjut J. Andy Hartanto, menjelaskan bahwa:

Terjadinya pelepasan hak atas tanah karena calon pemegang hak yang akan menerima peralihan hak atas tanah tersebut adalah bukan orang atau pihak yang merupakan subjek hukum yang dapat menerima peralihan hak atas tanah yang akan dialihkan, sebagai contoh tanah yang akan dialihkan kepada suatu Badan Hukum Indonesia adalah tanah yang berstatus hak milik, ini tidak bisa dilakukan karena Badan Hukum Indonesia bukanlah subjek hukum

yang dapat menerima peralihan hak atas tanah dengan status hak milik.⁵²

5. Ganti kerugian

Salah satu bentuk pertanggungjawaban dalam prosedur pelepasan hak adalah dengan diberikan ganti kerugian. Tetapi, pelepasan objek pengadaan tanah untuk kepentingan umum yang dimiliki pemerintah atau dikuasai oleh pemerintah berdasarkan Undang-Undang No. 2 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, tidak diberikan ganti kerugian. Dimaksud dengan ganti rugi berdasarkan ketentuan Pasal 1 angka 10 Undang-Undang 2 Tahun 2012, adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.

Pembebasan tanah tidak saja dapat dilakukan untuk kepentingan instansi pemerintahan saja, namun juga instansi swasta yang dalam hal ini terkait dengan proyek-proyek yang bersifat menunjang kepentingan umum atau dalam bidang kepentingan pembangunan.

Pembebasan hak atas tanah adalah suatu tindakan perbuatan hukum untuk memutuskan hubungan subjek hak atas tanah dengan objek hak atas tanah, maka dari itu pembebasan hak atas tanah menyangkut 3 (tiga) kepentingan, yaitu: kepentingan umum, kepentingan swasta, dan kepentingan pemerintah yang pembebasan dilakukan oleh pihak swasta.⁵³

Berdasarkan uraian di atas, dapat diketahui bahwa pelepasan hak atas tanah adalah langkah pertama yang dilakukan dalam pelaksanaan pengadaan tanah. Pelepasan hak atas tanah ialah penyerahan secara suka rela

⁵¹ Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, hal. 71.

⁵² Andy Hartanto, *Panduan Lengkap Hukum Praktis*, Laskbang, Yogyakarta, 2015, h. 123-124.

⁵³ *Ibid.*, h. 24.

hak atas tanah berdasar atas musyawarah kepada apihak pemohon dengan menyertakan ganti rugi yang telah disepakati oleh calon penerima hak dengan pihak yang ingin melepaskan haknya.

Perbuatan orang atau subjek hukum dapat diklasifikasikan menjadi dua, yaitu perbuatan yang sesuai dengan hukum dan perbuatan yang tidak sesuai dengan hukum. Perikatan yang tidak sesuai dengan hukum adalah merupakan suatu bentuk perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) yang diatur dalam Pasal 1365-1380 KUH Perdata.⁵⁴ Perikatan yang lahir dari perjanjian dalam hal ini dikarenakan kedua belah pihak dengan sengaja dan bersepakat saling mengikatkan diri, dimana kedua belah pihak mempunyai hak dan kewajiban yang harus dipenuhi.⁵⁵

Pasal 1365 KUH Perdata menyatakan bahwa: "Tiap perbuatan melanggar hukum, yang membawa kerugian kepada orang lain, mewajibkan orang yang karena salahnya menerbitkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut." Selanjutnya, Pasal 1366 KUH Perdata menyatakan bahwa: "Setiap orang bertanggung jawab tidak saja untuk kerugian yang disebabkan perbuatannya, tetapi juga untuk kerugian yang disebabkan kelalaian atau kurang hati-hatiannya."⁵⁶

Pihak lain adalah subjek hukum yang memiliki atau merasa memiliki hak atas suatu objek tanah, yang akibat adanya peristiwa hukum tertentu yang dilakukan oleh pihak lainnya telah menimbulkan kerugian atas hak yang dimilikinya.

⁵⁴ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, h. 200-201.

⁵⁵ *Ibid.*, h. 244-245.

⁵⁶ Subekti dan Tjitrosudibio, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita. Jakarta, 2008, h. 346.

II. KEWENANGAN NOTARIS/PPAT DALAM MEMBUAT AKTA AUTENTIK YANG BERKAITAN DENGAN TANAH

A. Kewenangan Notaris/PPAT Dalam Pembuatan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah

Notaris/PPAT seringkali dipahami secara bersamaan oleh masyarakat. Hal ini wajar, karena antara kewenangan yang dimiliki oleh notaris dengan kewenangan yang dimiliki oleh PPAT memiliki persamaan, yaitu sama-sama berwenang untuk membuat akta di bidang pertanahan. Munculnya persepsi yang keliru di masyarakat dapat pula dilihat dari kedudukan notaris yang juga dapat merangkan sebagai PPAT. Dengan demikian, maka wajar jika masyarakat umum memiliki persepsi bahwa notaris adalah PPAT, atau sebaliknya PPAT adalah notaris.

Persepsi yang belum tepat di masyarakat tentang Notaris dan PPAT, di mana secara umum masyarakat beranggapan bahwa Notaris dan PPAT adalah dua jabatan yang sama, dilihat dari sudut pandang hukum adalah suatu pemahaman yang perlu untuk diluruskan. Sebab, Notaris dan PPAT adalah jabatan yang berbeda. Seorang yang menjadi Notaris belum tentu seorang PPAT, demikian pula sebaliknya.

Menghindari terjadi kekeliruan dalam memahami kewenangan dari masing-masing jabatan publik tersebut, maka ada baiknya lebih dahulu dijelaskan perbedaan dari kewenangan masing-masing jabatan publik tersebut. Dengan demikian dapat dipahami perbedaan kewenangan yang dimiliki oleh notaris dan juga kewenangan yang dimiliki oleh PPAT, berkenaan dengan kewenangan dari masing-

masing jabatan tersebut dalam membuat akta di bidang pertanahan.

1. Kewenangan Notaris dalam membuat Akta di Bidang Pertanahan

Wewenang notaris penting untuk diuraikan, mengingat tugas dan fungsi notaris di masyarakat begitu penting (*urgen*), karena menyangkut tentang pencatatan peristiwa hukum yang dilakukan oleh para pihak ke dalam akta notaris yang bertujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum. Ustad Adil, menjelaskan bahwa:

Peran dan fungsi Notaris sangat diperlukan untuk saat ini dan masa yang akan datang. Peranan dan kepedulian dari Notaris yang bertugas di setiap kecamatan di seluruh Indonesia kelak secara merata sangat berguna dan berfungsi untuk membuat dan membantu masyarakat pedesaan agar membuat surat tanda bukti kepemilikan tanah lahan pertanian dan perumahan mereka dengan biaya murah dan cepat. Atas dasar ini, sangat diperlukan generasi muda bangsa untuk menekuni dan mengikuti pendidikan magister kenotariatan dalam upaya mengetahui seluk-beluk pertanahan dan penataan administrasi pertanahan di Indonesia khususnya bagi rakyat di pedesaan yang masih sangat banyak belum memiliki tanda bukti hak atas tanahnya.⁵⁷

Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik, di samping kewenangan lainnya yang ditentukan oleh undang-undang. Saat berlakunya Undang-Undang No. 30 Tahun 2004 Tentang Jabatan Notaris, mulai muncul perdebatan terkait adanya kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Hal ini di picu karena kewenangan tersebut juga ada pada pejabat lain yang dalam hal ini PPAT.

Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta, termasuk akta bidang pertanahan, maka dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya itu seorang Notaris tidak boleh keluar dari koridor yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Tan Thong Kie Dalam Ustad Adil, menjelaskan bahwa:

Kedudukan seorang Notaris sebagai suatu fungsionaris dalam masyarakat hingga sekarang masih disegani. Seorang Notaris biasanya dianggap sebagai pejabat tempat seseorang memperoleh nasihat yang bisa diandalkan. Segala sesuatu yang ditulis serta yang ditetapkannya (*konstatir*) adalah benar. Ia adalah pembuat dokumen yang kuat dalam suatu proses hukum.⁵⁸

Berdasarkan uraian di atas, dapat dikatakan bahwa Inti dari tugas Notaris ialah mengatur secara tertulis dan autentik hubungan hukum antara para pihak, yang secara mufakat meminta jasa Notaris, yang pada dasarnya adalah sama dengan tugas hakim yang memberi putusan tentang keadilan antara para pihak yang bersengketa. Dengan demikian, maka Notaris dalam menjalankan tugasnya sehari-hari harus bebas dari pengaruh kekuasaan eksekutif maupun intervensi.

Kewenangan yang diberikan kepada Notaris sebagaimana diatur dalam UUJN, menunjukkan betapa pentingnya peran Notaris dalam kehidupan masyarakat. Namun, pemberian kewenangan yang begitu luas dan adanya kewenangan yang terkesan tumpang tindih (*over laving*) dalam praktiknya terkadang menimbulkan beberapa persoalan hukum.

Ruang lingkup kewenangan yang dimiliki oleh Notaris sebagai pejabat pembuat akta

⁵⁷ Ustad Adil, *Mengenai Notaris Syariah*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hal. 24-25.

⁵⁸ *Ibid.*, hal. 26.

otentik, dapat dilihat bahwa antara kewenangan Notaris dan PPAT di bidang pertanahan memiliki kemiripan atau persamaan. Oleh karena itu, perlu untuk mengetahui batasan perbuatan hukum tertentu yang berkaitan dengan pembuatan akta yang menjadi kewenangan PPAT dan yang menjadi kewenangan Notaris.

Kewenangan notaris, sebagaimana disebutkan dalam UUJN Nomor 30 Tahun 2004 jo UU Nomor 2 Tahun 2014, Pasal 15 ayat (1) adalah:

Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan 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.

Kewenangan yang dimiliki oleh notaris selanjutnya disebutkan dalam ayat (2), yang mengatur beberapa kewenangan notaris lainnya, yaitu:

- a. mengesahkan tanda tangan dan menetapkan kepastian 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 fotokopi dengan surat aslinya;
- e. memberikan penyuluhan hukum sehubungan dengan pembuatan akta;
- f. membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan; atau
- g. membuat akta risalah lelang.

Perluasan kewenangan notaris dapat pula dilihat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (3) UUJN, yang menyebutkan bahwa, selain kewenangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dan ayat (2), Notaris mempunyai kewenangan lain yang diatur dalam peraturan perundang-undangan.

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.

Menurut Habieb Adjie, terdapat tiga penafsiran berkaitan dengan kewenangan notaris dalam membuat akat di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan Pasal 15 huruf f, yaitu:

1. Notaris telah mengambil alih semua wewenang ppat menjadi wewenang notaris atau telah menambah wewenang notaris.
2. Bidang pertanahan menjadi wewenang notaris.
3. Tetap tidak ada pengambilan dari PPAT atau pengambilan wewenang kepada notaris, baik ppat maupun notaris telah memiliki wewenang masing-masing.⁵⁹

Memahami kewenangan notaris berkaitan dengan pembuatan akta bidang pertanahan, maka dalam membangun konstruksi hukum terhadap masalah ini dapat diawali dari esensi pembuatan akta bidang pertanahan itu sendiri. Pelaksanaan kewenangan membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan tidak dapat dipisahkan dengan masalah pendaftaran tanah.

⁵⁹ Habieb Adjie. *Op. Cit.*, h. 84.

Pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan:

- (2) Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- (3) Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
 - (a) Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - (b) Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - (c) Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Berdasarkan ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, jelas terlihat bahwa pemerintah mengamanatkan tentang “pendaftaran tanah”. Pendaftaran tanah sendiri menurut Boedi Harsono adalah:

Rangkaian kegiatan yang dilakukan pemerintah/negara secara terus menerus dan teratur berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda-buktinya dan pemeliharannya.⁶⁰

Pendaftaran tanah merupakan awal dari proses lahirnya sebuah bukti pemilikan atas tanah, hal ini dimaksudkan untuk menjamin kepastian hukum bagi pemiliknya, sebagaimana diamanatkan oleh undang-undang.

Dalam Pasal 19 UUPA ditegaskan mengenai perlunya pendaftaran tanah dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum.

Sebagai peraturan pelaksana dari ketentuan Pasal 19 UUPA tersebut, maka kemudian dibentuk dan diterbitkan PP No. 24

Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Pada proses pendaftaran tanah ini kemudian diperlukan suatu alat bukti yang memberikan kejelasan tentang hak dan kewajiban seseorang sebagai subyek hukum.

Akta autentik sebagai alat bukti yang terkuat dan terpenuh mempunyai peranan penting, karena melalui akta autentik ini ditentukan secara jelas hak dan kewajiban, menjamin kepastian hukum dan juga diharapkan untuk menghindari adanya sengketa.

Pasal 9 PP No. 24 tahun 1997, disebutkan tentang obyek pendaftaran tanah yang meliputi: Tanah hak pengelolaan, Hak tanggungan, Tanah wakaf, Hak milik atas satuan rumah susun, Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, Tanah Negara.

Berkaitan dengan obyek pendaftaran tanah, maka diperlukan suatu akta dalam memperoleh hak atas tanah tersebut yaitu akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan. Dalam kamus umum bahasa Indonesia makna dari kata “*berkaitan*” adalah saling mengait, bersangkutan (yang satu dengan yang lain), atau segala yang berkaitan (dengan).⁶¹

Memperhatikan substansi Pasal Pasal 15 ayat (2) huruf f UU Nomor 30 Tahun 2004, jo UU Nomor 2 Tahun 2014, tentang Jabatan Notaris, secara eksplisit ditegaskan bahwa notaris berhak untuk membuat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan terhadap hak atas tanah seperti jual beli, tukar menukar, hibah, pembagian hak bersama dan seterusnya yang berkaitan dengan pertanahan. Namun, praktiknya notaris tidak diperkenankan membuat

⁶⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, h. 72

⁶¹ WJS. Poerwadarminta, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 2014, h. 507

akta pertanahan jika notaris tersebut belum lulus ujian yang dilakukan Departemen Kehakiman mengenai ujian untuk diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).⁶²

Substansi Pasal 15 huruf f memiliki makna yang ambigu atau maknanya menjadi kabur ketika dihadapkan pada kenyataan yang menentukan seorang notaris yang belum lulus ujian yang dilakukan Departemen Kehakiman mengenai ujian untuk diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak dapat membuat akta di bidang pertanahan.

Kondisi demikian telah menimbulkan problema hukum, yakni tidak dapat ditentukan apa hukumnya secara tepat (*legal indeterminacy*). *Legal indeterminacy* ini kemungkinan disebabkan oleh berbagai hal, antara lain: kekaburan makna (*vagueness*), kemendua-artian makna (*ambiguity*), inkonsistensi (*inconsistency*) dan konsep-konsep yang mendasar bertentangan atau bersaing.⁶³

Pembuatan akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sampai saat ini masih menjadi tugas dari PPAT, hal ini sebagaimana disebutkan dalam PP Nomor 37 Tahun 1998, tentang PPAT terutama dalam Pasal 2 ayat (1), bahwa PPAT bertugas membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Dari sisi teori kepastian hukum, pengertian kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan ini menjadi kabur karena pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan

yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang.

Suatu peraturan yang baik dan memberikan kepastian hukum, jika dalam peraturan perundang-undangan substansinya tidak bersifat ambigu (multi tafsir). Apabi terjadi keambiguan bahasa, maka akan terjadi ketidakpastian hukum.⁶⁴

Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN, merupakan bentuk dari bahasa hukum yang ambigu, hal ini disebabkan karena ketika UUJN disahkan mengandung polemik dan perdebatan tentang makna dari pasal tersebut, meski dalam Pasal 15 ayat (1) sendiri disebutkan “bahwa sepanjang pembuatan akta tersebut tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”, karena dalam pelaksanaannya terdapat akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan yang tidak dapat atau pejabat yang ditugaskan untuk membuatnya tidaklah berwenang.

Menentukan adanya kepastian di dalam hukum, maka terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi, sebagaimana dikemukakan oleh Jan M. Otto yang dikutip oleh Sidharta yaitu bahwa kepastian hukum dalam situasi tertentu mensyaratkan sebagai berikut:

- 1) Adanya berbagai aturan hukum yang dapat dimaknai dengan jelas, konsisten dan mudah diperoleh (*accessible*), yang diterbitkan oleh kekuasaan negara;
- 2) Bahwa semua instansi pemerintahan menerapkan dan menjalankan semua aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga tunduk dan taat kepadanya.⁶⁵

⁶² Supriadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 171.

⁶³ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 72.

⁶⁴ Jazim Hamidi, dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum, Mengenal Lebih dekat Hermeneutika Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2011, h. 93.

⁶⁵ Sidharta Gautama, *Kepastian Hukum di Indonesia*, Penerbit Cahaya, Bandung, 2006, h. 85.

Memaknai Pasal 15 ayat (2) huruf (f) UUJN agar tidak memiliki kekaburan makna jika ditinjau dari teori kepastian hukum, maka harus dengan memahami teks otoritatif dalam pasal tersebut serta melihat keberlakuan kaidah hukum. Untuk dapat menghimpun dan mensistematisasi, maka teks otoritatif itu harus dipahami, memahami teks berarti mengetahui makna dari teks itu, dan pengetahuan tersebut diperoleh dengan menginterpretasi teks yang bersangkutan. B. Arief Sidharta selanjutnya mengemukakan bahwa:

Dalam menginterpretasi teks otoritatif berarti mendistilasi kaidah hukum dari dalam teks itu serta sekaligus menentukan makna, artinya jangkauan wilayah keberlakuan (penerapan), kaidah hukum tersebut, karena itu interpretasi sesungguhnya selalu mengarah pada kejadian konkret.⁶⁶

Kewenangan yang dimiliki oleh notaris, berdasarkan teori kewenangan merupakan kewenangan yang diperoleh secara atribusi yang diberikan oleh undang-undang. Hal ini dapat diketahui dari dasar perolehan kewenangan, bahwa notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan berasal dari undang-undang yang merupakan kewenangan atribusi yang artinya pemberian wewenang pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan yang dalam hal ini adalah UUJN, sehingga kewenangan yang didapat melalui atribusi adalah merupakan kewenangan yang bersifat asli.

Berdasarkan sumber kewenangan yang dimiliki oleh notaris ini, maka seharusnya kewenangan notaris dalam membuat akta pertanahan adalah kewenangan yang asli, artinya memang kewenangan untuk membuat

akta yang berkaitan dengan pertanahan ini menjadi kewenangan notaris tanpa pembatasan akta-akta apa saja yang dibuatnya hal ini meskipun dalam Pasal 15 ayat (1) UUJN ada pembatasan bahwa kewenangan itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain yang ditetapkan oleh undang-undang.

Sebaliknya, kewenangan yang dimiliki oleh PPAT pada dasarnya sama dengan kewenangan yang dimiliki oleh notaris, yaitu kewenangan yang bersifat atribusi, artinya kewenangan ini juga diperoleh melalui undang-undang. Kewenangan PPAT, dapat dilihat pada Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan (UUHT) (LN RI Tahun 1996 Nomor : 42). Dari sini dapat dilihat bahwa tidak terdapat peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah atau peraturan yang khusus mengesampingkan peraturan yang umum, karena baik PPAT maupun Notaris diatur oleh undang-undang tersendiri.

Adanya ketentuan mengenai PPAT dalam Undang-Undang Hak Tanggungan adalah sebagai sarana untuk mencegah terjadinya polemik, karena jika PPAT tidak diatur atau disebut dalam UU Hak Tanggungan ini, maka secara otomatis PPAT hanya diatur dalam PP, sehingga ketika UUJN diundangkan dan terdapat pasal yang berkaitan dengan kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan, maka kewenangan PPAT akan menjadi gugur karena kewenangan ini hanya akan menjadi kewenangan notaris sesuai dengan asas "*lex superior derogat lex inferior*", di mana peraturan yang lebih tinggi mengesampingkan peraturan yang lebih rendah tingkatannya apabila saling bertentangan. Hal mana diatur dalam sistem hierarki peraturan perundang-undangan yang

⁶⁶ JJ.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, h. 149.

dapat dilihat pada Pasal 7 Undang-Undang No. 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (Lembaran Negara RI Tahun 2011 Nomor : 82).

Keberadaan dan kewenangan PPAT juga diatur dan disebutkan dalam undang-undang yang lain, yaitu rumusan Pasal 14 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 (LN RI Tahun 1985 Nomor 75) Tentang Rumah Susun, yang menyebutkan: "Pemberian hipotik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 dan Pasal 13 dilakukan dengan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib didaftarkan pada Kantor Agraria Kabupaten dan Kotamadya untuk dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak yang bersangkutan." Namun, setelah diterbitkannya Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, maka ketentuan hukum yang berlaku dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 1985 Tentang Rumah Susun, dinyatakan tidak berlaku lagi. Dalam Undang-Undang No. 20 Tahun 2011 Tentang Rumah Susun, sebagai pengganti dari undang-undang sebelumnya tidak ada satu pasalpun yang menyebutkan keberadaan dan kewenangan dari PPAT.

Undang-undang lain yang mengakui eksistensi dari PPAT adalah Undang-Undang Nomor 21 Tahun 1997, (LN RI Tahun 1997 Nomor 44) Tentang Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Pasal 24 Ayat (1) "Pejabat Pembuat Akta Tanah/Notaris hanya dapat menandatangani akta pemindahan hak atas tanah dan atau bangunan setelah Wajib Pajak menyerahkan bukti pembayaran pajak."

Selanjutnya, dalam UUJN sendiri mengakui eksistensi keberadaan PPAT yaitu yang tercantum dalam Pasal 17 ayat (1) huruf g notaris dilarang "merangkap jabatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah dan/atau Pejabat

Lelang Kelas II di luar tempat kedudukan Notaris.

Berdasarkan uraian di atas, aka dapat dipahami bahwa kewenangan notaris dalam membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan disesuaikan dengan kewenangan yang telah diatur dalam undang-undang. Oleh karena itu, baik notaris maupun PPAT berwenang sesuai dengan kewenangan yang dimiliki yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan PPAT (eksistensi PPAT disebutkan pada Undang-Undang No. 04 Tahun 1996, tentang Hak Tanggungan, bahwa baik Undang-Undang No. 16 tahun 1985, tentang Rumah Susun, UU No. 21 Tahun 1997, tentang Bea Perolehan hak Atas Tanah dan UUJN).

2. Kewenangan PPAT Dalam Membuat Akta Bidang Pertanahan

Kewenangan PPAT berpedoman Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam Peraturan Pemerintah ini dinyatakan bahwa PPAT merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum tertentu atas tanah, atau hak milik atas satuan rumah susun. Wewenang PPAT lebih sempit dibanding notaris, dan diangkat diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Berdasarkan ketentuan Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah *juncto* Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, disebutkan bahwa perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PPAT, adalah:

1. Jual beli

2. Tukar menukar
3. Hibah
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreg*).
5. Pembagian hak bersama.
6. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas hak milik.
7. Pemberian hak tanggungan
8. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.⁶⁷

Perbuatan hukum di bidang pertanahan lainnya yang menjadi wewenang dari PPAT untuk membuat perjanjian tentang kepemilikan rumah tempat tinggal atau hunian oleh orang Asing yang berkedudukan di Indonesia, sesuai dengan Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Kepemilikan Rumah Tinggal atau Hunian oleh Orang Asing yang berkedudukan di Indonesia.

Berdasarkan ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, dapat dipahami bahwa pembuatan akta pelepasan hak atas tanah merupakan kewenangan notaris sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, yang menyebutkan notaris berwenang membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Oleh karena, dalam ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak disebutkan mengenai pelepasan hak atas tanah sebagai wewenang yang dimiliki oleh PPAT. Pelaksanaan wewenang Notaris di bidang pertanahan dapat dilaksanakan sepanjang tidak diatur atau merupakan wewenang yang sudah ada pada PPAT.

Penjelasan mengenai masing-masing kewenangan dari pejabat umum yang diberi wewenang dalam membuat akta di bidang pertanahan, yaitu notaris dan PPAT, maka

dapat dilihat bahwa substansi hukum yang diatur dalam UUJN dan PP No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah belum terdapat sinkronisasi hukum. Bahkan, dapat dilihat bahwa substansi dari kedua peraturan perundang-undangan tersebut saling bertentangan. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa pengaturan kewenangan PPAT dan Notaris berdasarkan substansi hukum yang mengaturnya masih bersifat ambigu (*multi tafsir*). Dengan kata lain, substansi hukum yang mengatur tentang kewenangan PPAT dan Notaris belum memiliki kepastian hukum.

Kepastian dalam hukum hanya dapat dicapai apabila hukum yang terwujud dalam undang-undang tidak terdapat ketentuan-ketentuan yang saling bertentangan satu sama lainnya. Dengan kata lain, undang-undang itu dibuat berdasarkan "*rechtswerkelijkheid*" (kenyataan hukum) dan dalam undang-undang tersebut tidak dapat istilah-istilah yang dapat ditafsirkan secara berlainan.⁶⁸

B. Pelepasan Hak Atas Tanah

1. Pelepasan Hak Atas Tanah

Hak tanah merupakan hak penguasaan atas tanah yang berisikan serangkaian wewenang, kewajiban dan/atau larangan bagi pemegang haknya untuk berbuat sesuatu mengenai tanah yang menjadi haknya. Sesuatu yang boleh, wajib atau dilarang untuk diperbuat, yang merupakan isi hak penguasaan itulah yang menjadi kriteria atau tolak ukur di antara hak-hak penguasaan atas tanah yang diatur dalam hukum tanah.⁶⁹

Dengan adanya hak menguasai dari negara, maka negara dapat menguasai hak atas

⁶⁷ *Ibid.*, hal. 91.

⁶⁸ Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, h. 35

⁶⁹ Boedi Harsono, *Op. Cit.*, h. 24.

tanah dan memberikan serta menentukan hak-hak atas tanah yang disebut tanah, kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama dengan orang lain serta badan-badan hukum.

Macam-macam hak-hak atas tanah yang diberikan dan ditentukan oleh Negara kepada orang atau badan-badan hukum, terdiri dari beberapa macam hak, sesuai dengan ketentuan Pasal 16 ayat (1) UUPA, yaitu : Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Memungut Hasil Hutan.

Selain hak-hak yang disebutkan dalam di atas, terdapat pula hak-hak lainnya yang juga dapat diberikan oleh Negara, sebagaimana dinyatakan dalam Pasal 53 UUPA, bahwa : Hak-hak lain yang tidak termasuk dalam hak-hak tersebut di atas yang akan ditetapkan dengan undang-undang serta hak-hak yang sifatnya sementara. Adapun hak-hak lain yang dimaksudkan dalam pasal ini, diantaranya ialah Hak Gadai, Hak Usaha Bagi Hasil, Hak Menumpang dan Hak sewa tanah Pertanian.

Pihak yang dapat mempunyai hak atas tanah diatur dalam Pasal 9 ayat (2) UUPA, yaitu : “tiap-tiap Warga Negara Indonesia, baik laki-laki maupun perempuan mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh sesuatu hak atas tanah untuk mendapat manfaat dan hasilnya, baik bagi diri sendiri maupun keluarganya”.

Sementara itu, hak-hak atas tanah dapat pula diberikan Negara kepada Warga Negara Asing atau badan hukum asing yang mempunyai perwakilan di Indonesia dengan pembatasan hanya untuk hak pakai atau hak sewa saja.

Dari berbagai macam hak atas tanah tersebut, maka hak milik adalah hak yang paling

kuat. Hak milik merupakan adalah hak turun temurun, terkuat, dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6. Hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut (berupa Hak Guna Bangunan, atau Hak Pakai, dengan pengecualian Hak Guna Usaha), yang hamper sama dengan kewenangan negara (sebagai penguasa) untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya.⁷⁰

Seseorang dapat menggunakan tanah dengan hak milik yang terpenuh dan terkuat, tetapi dibatasi oleh Pasal 6 UUPA. Hal ini sesuai dengan ketentuan hak menguasai dari Negara bahwa biarpun atas sesuatu hak atas tanah telah diletakkan sesuatu hak, namun pemerintah sebagai organisasi kekuasaan tetap berhak untuk mengatur dan melaksanakannya (membuat aturan-aturan dan melaksanakannya (eksekusi).⁷¹

Hak milik dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Peralihan hak tersebut wajib didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang berlaku sebagai bukti yang kuat mengenai pemilikan dan hapusnya hak milik serta sahnya peralihan dan pembebanan hak tersebut.

Peralihan atau pemindahan hak adalah suatu perbuatan hukum yang bertujuan memindahkan hak dari suatu pihak ke pihak lain. Maka dengan dialihkannya suatu hak menunjukkan adanya suatu perbuatan hukum yang disengaja dilakukan oleh satu pihak dengan maksud memindahkan hak miliknya kepada orang lain, dengan demikian

⁷⁰ Kartini Muljadi dan Gunawan Widjadja, *Op. Cit.*, h.30

⁷¹ A.P. PArindungan, *Op. Cit.*, h.140

pemindahannya hak milik tersebut diketahui atau diinginkan oleh pihak yang melakukan perjanjian peralihan hak atas tanah.⁷² Secara umum terjadinya peralihan hak atas tanah itu dapat disebabkan oleh berbagai perbuatan hukum antara lain:

1. Jual beli
2. Tukar menukar
3. Hibah
4. Waris
5. Pemasukan dalam perusahaan
6. Lelang
7. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik
8. Pemberian hak tanggungan
9. Pemberian kuasa pembebanan hak tanggungan.⁷³

Sebelum melakukan peralihan hak atas tanah, antara kedua pihak terlebih dahulu melakukan perjanjian atau kesepakatan mengenai bidang tanah yang akan dialihkan haknya tersebut. Jual-beli yang dilakukan menurut Hukum Adat bukanlah suatu "perjanjian" sebagaimana yang dimaksud dalam rumusan KUHPerdara, melainkan suatu perbuatan hukum yang dimaksudkan untuk menyerahkan tanah yang bersangkutan oleh penjual kepada pembeli, dan bersamaan dengan itu penjual menyerahkan harganya kepada pembeli. Antara pembayaran harga dan penyerahan haknya dilakukan secara bersamaan, dan sejak saat itu pula hak atas tanah yang bersangkutan telah berpindah.

Setiap peralihan hak atas tanah, yang dilakukan dalam bentuk jual beli, tukar menukar atau hibah harus dibuat di hadapan PPAT. Jual-beli, tukar menukar atau hibah ini dalam konsepsi hukum adat adalah suatu perbuatan hukum yang bersifat terang dan tunai. Terang dimaksudkan bahwa perbuatan hukum tersebut

harus dibuat di hadapan pejabat yang berwenang yang menyaksikan dilaksanakan atau dibuatnya perbuatan hukum tersebut. Sedangkan dengan tunai diartikan bahwa dengan selesainya perbuatan hukum dihadapan PPAT berarti pula selesainya tindakan hukum yang dilakukan dengan segala akibat hukumnya. Ini berarti perbuatan hukum tersebut tidak dapat dibatalkan kembali, kecuali terdapat cacat cela secara substansi mengenai hak atas tanah (hak milik) yang dialihkan tersebut, atau cacat mengenai kecakapan dan kewenangan bertindak atas bidang tanah tersebut.

Agar peralihan hak atas tanah, khususnya hak milik atas tanah tersebut dapat terselenggara secara benar, maka seorang PPAT yang akan membuat peralihan hak atas tanah harus memastikan kebenaran mengenai hak atas tanah tersebut, dan mengenai kecakapan dan kewenangan bertindak dari mereka yang akan mengalihkan dan menerima pengalihan hak atas tanah tersebut.⁷⁴

Dalam hukum pertanahan, untuk memperoleh dan mendapatkan tanah dapat pula dilakukan dengan cara pelepasan hak atas tanah. Pelepasan hak atas tanah pada dasarnya hampir sama atau memiliki kemiripan dengan peralihan hak atas tanah melalui jual beli. Akan tetapi, pada prosesnya antara peralihan hak atas tanah melalui jual beli dengan pelepasan hak atas tanah memiliki perbedaan.

Pelepasan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Pasal 1 angka 9 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum

⁷² Urip Santoso. *Op. Cit.*, h. 87

⁷³ Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012, h. 76.

⁷⁴ Urip Santoso. *Op. Cit.*, h. 88.

disebutkan, Pelepasan hak adalah kegiatan pemutusan hubungan hukum dari pihak yang Berhak kepada negara melalui BPN.

Pelepasan tanah hanya dapat dilakukan atas dasar persetujuan dan kesepakatan dari pihak pemegang hak baik mengenai tehnik pelaksanaannya maupun mengenai besar dan bentuk ganti rugi yang akan diberikan terhadap tanahnya. Kegiatan pelepasan hak ini bukan hanya dilakukan untuk kepentingan umum semata akan tetapi juga dapat dilakukan untuk kepentingan swasta.

2. Mekanisme Pelepasan Hak Atas Tanah

Sebelum menguraikan lebih lanjut mengenai mekanisme pembuatan akta pelepasan hak atas tanah, maka perlu diperhatikan mengenai pejabat yang berwenang untuk membuat akta pelepasan hak atas tanah. Mengingat berkaitan dengan akta di bidang pertanahan terdapat dua pejabat publik yang diberi dan memiliki kewenangan, yaitu notaris dan PPAT.

Berkenaan dengan pelepasan hak atas tanah, meskipun hampir sama dengan peralihan hak atas tanah melalui jual beli, namun pada dasarnya antara keduanya memiliki perbedaan, yaitu terletak pada cara memperoleh tanah dan tujuannya. Sebagaimana telah dijelaskan bahwa pejabat umum yang berwenang dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah adalah notaris dan PPAT. Kemudian muncul pertanyaan, yaitu pejabat mana yang berwenang untuk membuat akta pelepasan hak atas tanah.

Terkait dengan pembuatan akta pelepasan hak atas tanah maka di sini perlu diperhatikan kewenangan PPAT, yang disebutkan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang

Pejabat Pembuat Akta Tanah, di mana perbuatan hukum yang menjadi kewenangan PPAT, adalah:

1. Jual beli
2. Tukar menukar
3. Hibah
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreg*).
5. Pembagian hak bersama.
6. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas hak milik.
7. Pemberian hak tanggungan
8. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

Kewenangan notaris adalah bersifat sempit, artinya notaris bisa membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan sepanjang akta tersebut bukan merupakan kewenangan PPAT. Berdasarkan Pasal 131 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, permohonan pendaftaran hapusnya hak atas tanah tidak akan diterima, apabila tidak memenuhi syarat sebagai berikut:

- (3) Pendaftaran hapusnya hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang disebabkan oleh dilepaskannya hak tersebut oleh pemegangnya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan permohonan dari pihak yang berkepentingan dengan melampirkan:
 - a. 1) Akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak tersebut, atau
 - 2) Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
 - 3) Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang

- bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan.
- b. persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila hak tersebut dibebani Hak Tanggungan;
 - c. sertifikat hak yang bersangkutan.

Berdasarkan ketentuan pasal tersebut di atas, dapat diketahui bahwa pembuatan akta pelepasan hak atas tanah merupakan wewenang yang dapat dijalankan oleh notaris. PPAT tidak berwenang membuat akta pelepasan hak atas tanah disebabkan akta yang menjadi kewenangan PPAT secara tersurat telah ditetapkan dalam Pasal 2 Ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Mengenai mekanisme pembuatan akta pelepasan hak atas tanah oleh notaris sedikit memiliki perbedaan dengan pembuatan akta lainnya yang menjadi wewenang notaris. Sebagaimana telah dijelaskan pada bagian awal bahwa pelepasan hak atas tanah erat kaitannya dengan kepentingan pengadaan tanah untuk kepentingan umum atau pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum maupun swasta. Pihak yang berkepentingan dalam pengadaan tanah adalah, pemerintah dan pihak swasta.

Kegiatan pembangunan tidak digunakan oleh perusahaan swasta untuk hanya menjadi tanggung jawab keperluan pembangunan perumahan, Pemerintah, akan tetapi juga dibutuhkan industri (pabrik), pertokoan, peran aktif dari perusahaan swasta maupun masyarakat. Pembangunan yang dilaksanakan oleh perusahaan swasta untuk tersebut tidak dapat dilepaskan dengan kebutuhan tanah sebagai wadah kegiatannya. Dengan perkataan lain, realisasi dari pelaksanaan pembangunan

baik yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta membutuhkan lahan (tanah) yang akan digunakan untuk keperluan pembangunan perumahan, industri pabrik, pertokoan, perkantoran, rumah sakit dan lain sebagainya.

Dasar hukum pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum diatur dalam Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA. Ketentuan Pasal 27, Pasal 34 dan Pasal 40 UUPA mengatur tentang hapusnya hak atas tanah, yang meliputi hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan. Hapusnya hak atas tanah, baik hak milik, hak guna usaha dan hak guna bangunan sebagaimana diatur dalam pasal-pasal tersebut di atas erat kaitannya dengan kewenangan negara di bidang pertanahan untuk pelaksanaan pembangunan demi kepentingan umum. Dengan demikian, pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan umum adalah perwujudan dari fungsi sosial dari semua hak tanah yang diatur dalam Pasal 6 UUPA.

Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah. Salah satu kunci yang menentukan dalam perbuatan hukum di atas adalah yang berkenaan dengan ganti rugi dalam pelepasan hak atau pembebasan tanah tersebut, yang merupakan imbalan sebagai pengganti nilai tanah yang diserahkan oleh pemilik atau pemegang hak atas tanah.

Pelepasan hak atas tanah merupakan suatu perbuatan hukum yang erat kaitannya dengan pengadaan tanah untuk kepentingan umum, baik itu oleh pemerintah maupun swasta. Dalam pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, maka mengacu pada ketentuan Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 Tentang

Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum *jucnto* Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pasal 49 Peraturan Presiden Nomor 71 Tahun 2012 Tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, menyebutkan bahwa pelaksanaan pengadaan tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (selanjutnya disebut BPN), yang dilaksanakan oleh Kepala Kantor Wilayah BPN selaku ketua pelaksana pengadaan tanah.

Berdasarkan ketentuan pasal di atas, dapat dipahami bahwa pembuatan akta pelepasan hak atas tanah, dalam kegiatan pengadaan tanah untuk kepentingan umum bukanlah menjadi wewenang mutlak dari pejabat notaris. Oleh karena pembuatan akta pelepasan hak atas tanah dapat pula dilaksanakan langsung oleh Kepala Kantor BPN. Sesuai dengan Pasal 97 Peraturan Presiden No. 71 Tahun 2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, yang menyebutkan:

Pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah dilaksanakan oleh Pihak yang Berhak kepada negara di hadapan Kepala Kantor Pertanahan setempat. Kemudian Pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah tersebut dibuat dalam berita acara pelepasan hak Objek Pengadaan Tanah.

Sebelum pembuatan akta pelepasan hak, tentunya terlebih dahulu telah jelas mengenai kedudukan para pihak, yakni pihak yang akan melepaskan haknya dan calon penerima hak yang dilepaskan dan untuk kepentingan apa hak

tersebut dilepaskan serta jumlah ganti rugi atas pelepasan hak itu.

Pelaksanaan wewenang notaris dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah tidaklah jauh berbeda dengan pembuatan akta notariil lainnya. Di mana para pihak yang berkepentingan datang dihadapan notaris dan menyatakan serta menerangkan kepada notaris tentang adanya perbuatan hukum atas objek tanah berupa pelepasan hak atas tanah.

Seorang notaris sebelum membuat Akta Pelepasan Hak dengan Ganti Rugi ini terlebih dahulu harus memeriksa keabsahan dan kelengkapan alas hak maupun surat-surat yang berhubungan dengan pembuktian kepemilikan tanah tersebut sehingga dapat dijadikan sebagai syarat pembuatan akta. Untuk pembuktian material atau kebenaran isi surat-surat yang berkenaan dengan eksistensi bidang tanah yang bersangkutan, Notaris tidak secara langsung pergi ketempat dimana letak tanah itu berada. Dengan demikian, wewenang untuk menilai secara langsung tentang kebenaran materil alas hak bukanlah menjadi bagian dari wewenang notaris. Pejabat notaris dalam membuat akta, cukup memeriksa bukti-bukti hak yang diberikan kepadanya tanpa perlu turun kelapangan untuk memeriksa kebenarannya.

Pembuatan akta oleh notaris supaya memenuhi dan mencapai kebenaran materil, maka haruslah dipenuhi syarat-syarat formal yang telah ditentukan dalam pembuatan akta tanah, yaitu seluruh dokumen-dokumen yang terkait dengan status kepemilikan hak atas tanah. Dalam hal pemeriksaan bukti kepemilikan hak atas tanah, dokumen-dokumen penting yang harus dipenuhi terkait dengan status kepemilikan hak atas tanah, antara lain:

1. Keterangan silang sengketa, meskipun pengeluaran surat keterangan silang sengketa atas tanah tidak memiliki

dasar hukumnya, praktiknya surat tersebut sering digunakan sebagai salah satu alat bukti kepemilikan tanah oleh pemiliknya. Pada dasarnya surat silang sengketa hanya bersifat keterangan mengenai keadaan fisik tanah di lapangan yang diketahui oleh Lurah maupun Camat.

2. Terhadap objek tanah yang masih merupakan kesatuan tanah bundel warisan maka harus ada fatwa yang menerangkan tentang tanah tersebut dari instansi yang berwenang yaitu dari Pengadilan Negeri untuk orang pribumi yang beragama Kristen, sedangkan Surat Keterangan mewaris yang dibuat oleh Notaris diberikan terhadap golongan Tionghoa. Sedangkan untuk golongan orang pribumi yang beragama Islam dapat dibuat sendiri oleh semua ahli waris dengan diketahui Lurah atau dibuat oleh Camat atau Pengadilan Agama setempat.
3. Identitas para penghadap harus dikenal oleh notaris, sebab jika terjadi pemalsuan mengenai diri seseorang dihadapan notaris akan berakibat akta tersebut menjadi batal secara relatif.⁷⁵

Setelah notaris melakukan pemeriksaan terhadap seluruh dokumen-dokumen yang berkaitan dengan pelaksanaan pelepasan hak atas tanah, maka kemudian mencatatkan peristiwa hukum tersebut, yang inti dari akta pelepasan hak atas tanah tersebut menyatakan bahwa pemegang hak yang bersangkutan telah melepaskan hak atas tanahnya. Akta atau surat dimaksud umumnya berjudul Akta Pelepasan Hak (APH) atau Surat Pelepasan Hak (SPH). Dengan telah dibuatnya akta pelepasan hak oleh notaris, maka tanah yang bersangkutan akan menjadi tanah negara. Pihak yang memerlukan tanah tersebut dapat mengajukan permohonan hak atas tanah yang baru ke Kantor Pertanahan setempat sesuai ketentuan undang-undang dan sesuai keperluannya.

Sehingga pihak yang bersangkutan mendapatkan hak atas tanah sesuai ketentuan undang-undang dan sesuai keperluannya.

Penting untuk diketahui bahwa pelepasan hak atas tanah pada dasarnya untuk pembangunan dan kepentingan umum yang terdiri dari 2 (dua) pihak yang berkepentingan, yaitu pemerintah dan swasta. Apabila pihak yang berkepentingan atas pelepasan hak atas tanah tersebut adalah pemerintah, pada praktiknya proses pelepasan hak atas tanah tidak terlalu sulit. Oleh karena, pemegang hak atas tanah (pemilik) cukup membuat akta pelepasan hak atas tanah berupa akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang hak atas tanah telah melepaskan tanah miliknya kepada pemerintah untuk kepentingan tertentu sesuai dengan rencana pengadaan tanah tersebut.

Namun, jika yang berkepentingan atas pelepasan hak atas tanah tersebut adalah pihak swasta, maka proses pelepasan hak atas tanah tidak dapat secara langsung dilakukan antara pemilik hak atas tanah kepada pihak swasta yang membutuhkan tanah (lahan) tersebut. Pemilik atau pemegang hak atas tanah terlebih dahulu harus membuat akta pelepasan hak atas tanah yang ditujukan kepada pemerintah (negara), lalu kemudian pihak swasta mengajukan permohonan hak atas tanah dengan status tanah yang dimaksud yaitu Hak Guna Bangunan atau Hak lainnya yang diinginkan.

C. Akibat Hukum Pelepasan Hak Atas Tanah

Menurut Soeroso, akibat hukum merupakan suatu akibat dari tindakan yang dilakukan, untuk memperoleh suatu akibat yang diharapkan oleh pelaku hukum. Akibat yang dimaksud adalah akibat yang diatur oleh hukum, sedangkan tindakan yang dilakukan merupakan tindakan hukum yaitu tindakan yang sesuai

⁷⁵ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 148.

dengan hukum yang berlaku.⁷⁶ Sedangkan menurut Achmad Ali, akibat hukum adalah suatu akibat yang ditimbulkan oleh hukum, terhadap suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum.⁷⁷

Soeroso menyatakan bahwa suatu perbuatan hukum adalah setiap perbuatan subjek hukum (manusia atau badan hukum) yang akibatnya diatur oleh hukum dan karena akibat tersebut dapat dianggap sebagai kehendak dari yang melakukan hukum.⁷⁸

Berdasarkan pengertian perbuatan hukum yang diungkapkan oleh Soeroso di atas, dapat dipahami bahwa perbuatan hukum adalah suatu perbuatan yang dilakukan oleh subjek hukum (manusia atau badan hukum), perbuatan mana dapat menimbulkan suatu akibat yang dikehendaki oleh yang melakukannya. Jika perbuatan itu akibatnya tidak dikehendaki oleh yang melakukan atau salah satu di antara yang melakukannya, maka perbuatan itu bukan perbuatan hukum.

Lebih tegasnya, akibat hukum adalah segala akibat yang terjadi dari segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh subyek hukum terhadap obyek hukum atau akibat-akibat lain yang disebabkan karena kejadian-kejadian tertentu oleh hukum yang bersangkutan telah ditentukan atau dianggap sebagai akibat hukum.

Mengenai akibat hukum pelepasan hak atas tanah, berdasarkan penjelasan yang diberikan oleh Soeroso, yaitu suatu perbuatan hukum adalah setiap perbuatan subjek hukum (manusia atau badan hukum) yang akibatnya diatur oleh hukum dan karena akibat tersebut dapat dianggap sebagai kehendak dari yang

melakukan hokum. Dengan demikian, untuk menentukan akibat hokum terhadap pelepasan hak atas tanah, maka dapat dilihat ketentuan hokum yang mengatur mengenai hal pelepasan hak atas tanah.

Ketentuan hokum positif menyebutkan bahwa pelepasan hak atas tanah merupakan hapusnya hak atas tanahnya dan tanahnya kembali menjadi tanah Negara. Sesuai dengan ketentuan Pasal 27 huruf a angka 2 UUPA, yang menyebutkan hak milik hapus bila tanahnya jatuh kepada Negara karena penyerahan secara sukarela. Demikian pula hak-hak lainnya, dapat hapus karena adanya pelepasan oleh pemegang haknya.

Pelepasan hak atas tanah tidak menyebabkan berpindahnya hak dari pemegang hak kepada pihak yang memberikan ganti kerugian (swasta), melainkan hak atas tanah tersebut menjadi hapus dan status haknya menjadi tanah negara.

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka dengan dibuatnya akta pelepasan hak atas tanah, maka hak atas tanah menjadi hapus dan tanahnya kembali menjadi tanah negara. Dengan kata lain, akibat pelepasan hak atas tanah adalah hak atas tanah menjadi tanah negara dan selanjutnya dapat diberikan kepada pihak swasta yang memberi ganti kerugian.

III. TANGGUNG JAWAB NOTARIS DALAM PEMBUATAN AKTA PELEPASAN HAK ATAS TANAH YANG MENIMBULKAN KERUGIAN

⁷⁶ Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, h. 295.

⁷⁷ Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Group, 2015, h. 192.

⁷⁸ Soeroso., *Op. Cit.*, h. 296.

A. Kedudukan Hukum Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Dibuat Notaris

Di Indonesia pejabat umum yang memiliki kewenangan terkait dengan pembuatan akta yang berkaitan di bidang pertanahan atau mengenai hak atas tanah adalah pejabat pembuat akta tanah (PPAT) dan notaris. Wewenang dari PPAT dan Notaris sebagai pejabat umum pembuat akta tanah dan pembuat akta yang berhubungan dengan bidang pertanahan masing-masing telah memiliki dasar hukum.

Wewenang PPAT sebagai pembuat akta tanah diatur secara jelas dalam Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah *jo* Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pasal 1 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, menyebutkan Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai pembuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

Tugas pokok PPAT, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 2 ayat (1) adalah, yaitu: melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya pembuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data

pendaftaran tanah yang diakibatkan perbuatan hukum itu. Lebih lanjut Pasal 2 ayat (2) ditegaskan mengenai pembuatan hukum apa saja yang menjadi wewenang dari PPAT berkaitan dengan pelaksanaan wewenang PPAT dalam membuat akta pertanahan. Adapun pembuatan hukum yang berkaitan dengan wewenang PPAT dalam membuat akta pertanahan, meliputi: jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan, pembagian bersama, pemberian hak guna bangunan, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Praktiknya, pembuatan hukum yang demikian juga tidak jarang dilakukan oleh Notaris, misalnya Akta Pengikatan Jual Beli (APJB) dalam peralihan hak atas tanah, dalam hal ini perlu dipahami bahwa pembuatan Akta Pengikatan Jual Beli (APJB) bukanlah merupakan tindakan yang bermaksud untuk mengambil alih wewenang PPAT sebagai pejabat pembuat akta tanah.

Akta Pengikatan Jual Beli (APJB) yang dibuat notaris, hanya dapat dilakukan terhadap kepemilikan hak atas tanah yang belum bersertifikat, sehingga notaris dalam hal ini dapat melakukan pencatatan terhadap peristiwa hukum peralihan hak atas tanah tersebut. Namun, jika tanah tersebut telah bersertifikat, maka wewenang tersebut menjadi kewenangan PPAT.

Menurut Pasal 1 angka 1 UUJN, notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana ditetapkan dalam UUJN. Notaris adalah pejabat umum, dalam undang-undang ini tidak dijelaskan apa yang dimaksud dengan pejabat umum. Maka dari itu, dapat dilihat pengertian pejabat umum yang diberikan oleh

Boedi Harsono, sebagai berikut: "Pejabat umum adalah seorang yang diangkat pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan umum di bidang tertentu".⁷⁹

Notaris adalah pejabat yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah melalui Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia, wewenang notaris adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam membuat akta autentik berdasarkan ketentuan yang telah ditetapkan dalam undang-undang (UUJN). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa notaris adalah pejabat umum. Sebagai pejabat umum, maka akta notaris yang dibuat oleh notaris adalah akta autentik, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1868 KUHPdata: "akta autentik adalah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang...".

Menurut Mohammad Machfudh Zarqoni, terdapat 3 (tiga) unsur yang harus dipenuhi dalam suatu akta, agar akta tersebut dapat dinyatakan sebagai akta autentik, yaitu:⁸⁰

1. Di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang.
2. Dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum.
3. Akta itu dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu dalam ditempat dimana akta itu dibuat.

Wewenang notaris dalam membuat akta pelepasan hak atas tanah di dasari pada ketentuan Pasal 15 ayat (2) huruf, yang menyebutkan: "... notaris berwenang pula membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan...". Berdasarkan ketentuan pasal ini, notaris memiliki kewenangan untuk membuat

akta yang berkaitan di bidang pertanahan, termasuk dalamnya kewenangan membuat akta pelepasan hak atas tanah.

Apabila dicermati, maka wewenang membuat akta pelepasan hak atas tanah merupakan wewenang yang dimiliki notaris. PPAT, tidak memiliki wewenang untuk membuat akta pelepasan hak atas tanah, oleh karena wewenang sebagai pejabat pembuat akta tanah secara tegas telah ditetapkan dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dengan demikian, dapat dikatakan notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pelepasan hak atas tanah, dan akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat notaris berkedudukan sebagai akta autentik yang memiliki kekuatan pembuktian.

B. Tanggung Jawab Notaris Terhadap Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Menimbulkan Kerugian

Tanggung jawab Notaris sebagai profesi yang lahir dari adanya kewenangan yang diberikan kepadanya yang disertai dengan kewajiban yang harus dilaksanakan. Kewenangan dan kewajiban tersebut secara sah dan terikat mulai berlaku sejak Notaris mengucapkan sumpah jabatannya sebagai Notaris. Sumpah yang telah diucapkan tersebutlah yang seharusnya mengontrol segala tindakan Notaris dalam menjalankan jabatannya.

Pelaksanaan tugas dan jabatannya membuat akta autentik, suatu akta yang dibuat oleh Notaris dapat digugat ke pengadilan dan berakibat batal demi hukum melalui pembatalan yang ditetapkan pengadilan. Pembatalan suatu

⁷⁹ Boedi Harsono, *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangannya*, Majalah Renvoi, Jakarta, 2007, h. 11,

⁸⁰ Mohammad Machfudh Zarqoni, *Op. Cit.*, h. 47

akta yang dibuat oleh notaris erat kaitan dengan terjadinya kesalahan atau adanya suatu perbuatan yang tidak sesuai dengan ketentuan undang-undang yang dilakukan oleh notaris tersebut (perbuatan melanggar/melawan hukum).

Sebagai pejabat umum, Notaris mempunyai tanggung jawab terhadap akta yang telah dibuatnya tersebut. Apabila akta yang dibuat Notaris dikemudian hari mengandung sengketa, maka hal ini perlu dipertanyakan, apakah akta ini merupakan kesalahan Notaris atau kesalahan para pihak yang tidak mau jujur dalam memberikan keterangannya terhadap Notaris. Adapun contohnya yaitu seperti adanya kesepakatan yang telah dibuat antara Notaris dengan salah satu pihak yang menghadap sehingga merugikan pihak lainnya. Menurut Kranenburg dan Vegtig dalam Ridwan Halim, pertanggungjawaban pejabat dilandasi pada 2 (dua), yaitu:

1. Teori *fautes personalles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi.
2. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan.⁸¹

Penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, di mana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.

Tanggung jawab Notaris terhadap akta autentik yang yang dibuatnya, berdasarkan teori *fautes personalles*, maka notaris bertanggung jawab secara perorangan (individu) atau pribadi terhadap akta yang dibuatnya. Hal ini sejalan dengan pendapat Habib Adjie yang menyatakan:

Bahwa Notaris merupakan suatu jabatan publik yang mempunyai karakteristik yaitu: "sebagai jabatan, Notaris mempunyai kewenangan tertentu, diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah, tidak menerima gaji/pensiun dari yang mengangkatnya dan akuntabilitas atas pekerjaannya kepada masyarakat."⁸²

Kedudukan dan proses pengangkatan jabatan notaris, yaitu diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah (dalam hal ini pemerintah yang dimaksud adalah Menteri Kehakiman dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia), menggambarkan bahwa seorang Notaris merupakan suatu jabatan publik.

Sebagai pejabat publik yang berfungsi membuat akta autentik, Notaris berwenang memberikan *legal advice* dan memeriksa serta menilai sebuah perjanjian apakah sudah memenuhi kaidah perjanjian yang benar dan tidak merugikan salah satu pihak. Notaris merupakan salah satu komponen profesi di bidang hukum yang perannya sangat besar bagi pemerintah. Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris telah menentukan bahwa dalam menjalankan tugas jabatannya, seorang Notaris harus memiliki integritas dan bertindak profesional.⁸³

Berkaitan dengan pertanggungjawaban Notaris, Habib Adjie, menjelaskan bahwa konsep pertanggungjawaban (*accountability*) Notaris dalam menjalankan tugas dan fungsinya

⁸¹ Ridwan HR, *Op. Cit.*, h. 365.

⁸² Habib Adjie, *Sanksi Perdata dan Administratif ...*, *Op. Cit.* h.15-16.

⁸³ Ustad Adil. *Op.Cit.*, h. 3.

sebagai pejabat publik yang berwenang membuat akta autentik, terdiri dari:

1. Akuntabilitas spiritual
Hal ini berkaitan dengan keyakinan secara langsung-vertikal kepada Tuhan Yang Maha Esa. Akuntabilitas spiritual ini seharusnya mewarnai dalam setiap tindakan /perbuatan ketika menjalankan tugas dan jabatan.
2. Akuntabilitas moral kepada publik.
Kehadiran Notaris adalah untuk melayani kepentingan masyarakat yang membutuhkan akta-akta autentik ataupun surat-surat lainnya yang menjadi kewenangan Notaris.
3. Akuntabilitas hukum
Notaris bukan orang jataabatan yang "imun" (kebal) dari hukum, jika ada perbuatan atau tindakan Notaris yang menurut ketentuan hukum yang berlaku dapat dikategorikan melanggar hukum (pidana, perdata, administrasi), mau tidak mau Notaris harus bertanggung jawab.
4. Akuntabilitas professional
Notaris dapat dikatakan professional jika dilengkapi dengan berbagai keilmuan yang mumpuni (*intellectual capital*).
5. Akuntabilitas administrative
Sebelum menjalankan jabatan tugas sebagai Notaris, sudah tentu telah mempunyai surat pengangkatan sebagai Notaris sehingga legalitas tidak perlu dipertanyakan lagi.⁸⁴

Sementara itu, Nico membedakan tanggung jawab Notaris menjadi empat macam yaitu:

1. Tanggung jawab Notaris secara perdata terhadap kebenaran materiil terhadap akata yang dibuatnya;
2. Tanggungjawab Notaris secara pidana terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
3. Tanggung jawab Notaris berdasarkan peraturan jabatan Notaris terhadap kebenaran materiil dalam akta yang dibuatnya;
4. Tanggung jawab Notaris dalam menjalankan tugas jabatannya berdasarkan kode etik Notaris.⁸⁵

Berdasarkan tanggung jawab Notaris yang dikemukakan oleh Nico di atas, maka bentuk pertanggungjawaban dari Notaris terhadap akta yang dibuatnya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Tanggung jawab Notaris secara Perdata terhadap kebenaran materiil suatu Akta

Menurut doktrin hokum, setiap penggunaan kewenangan di dalamnya terkandung pertanggungjawaban. Dalam menentukan system pertanggungjawaban dari pelaksanaan suatu kewenangan, maka perlu diketahui terlebih dahulu mengenai tata cara memperoleh dan menjalankan kewenangan. Oleh karena tidak semua pejabat tata usaha negara yang menjalankan kewenangan pemerintahan itu secara otomatis memikul tanggung jawab hukum.⁸⁶

Pertanggungjawaban atas perbuatan seseorang biasanya praktis baru ada arti apabila orang itu melakukan perbuatan yang tidak diperbolehkan oleh hukum dan sebagian besar perbuatan-perbuatan seperti ini merupakan suatu perbuatan yang di dalam KUH Perdata dinamakan perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*). Apabila dihubungkan dengan kewenangan Notaris, maka di dalam menjalankan tugas dan fungsinya tidak tertutup kemungkinan seorang Notaris melakukan perbuatan melakukan hukum yang menimbulkan kerugian kepada pihak lain, sehingga padanya dapat dituntut atau dimintakan pertanggungjawaban secara perdata.

⁸⁴ Habib Adjie, *Hukum Notaris Indonesia*, Op. Cit., h. 34.

⁸⁵ Tanggung Jawab Notaris di Tinjau Dari Aspek Perdata, Pidana, Adminitrasi dan Kode

Etik. *wardanirizki.blogspot.com*, diakses 23 Januari 2016 Pukul 17: 40 WIB

⁸⁶ Ridwan HR. *Op. Cit.*, h. 360.

Menurut Munir Fuady, perbuatan melawan hukum dalam arti luas apabila perbuatan tersebut:

- a. Melanggar hak orang lain
Hukum memberikan hak kepada setiap orang, hak yang dimaksudkan dalam hal ini adalah hak *subjektif recht* yang pada prinsipnya diberikan untuk melindungi kepentingannya. Berdasarkan yurisprudensi hak-hak yang paling penting berkenaan dengan perbuatan melawan hukum adalah hak-hak pribadi seperti hak atas kebebasan, hak atas kehormatan dan nama baik dan hak-hak kekayaan.
- b. Bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku
Kewajiban hukum merupakan kewajiban yang diberikan berdasarkan hukum. Kewajiban ini mencakup yang tertulis maupun tidak tertulis, kewajiban hukum bukan hanya berbuat tapi juga tidak berbuat sesuatu berdasarkan hukum, apabila melakukan perbuatan atau tidak melakukan perbuatan tersebut bertentangan dengan apa yang diamanahkan oleh hukum maka itulah yang disebut dengan bertentangan dengan kewajiban hukum si pelaku.
- c. Bertentangan dengan kesusilaan yang baik
Norma kesusilaan adalah norma yang berlaku sesuai dengan pergaulan hidup dalam masyarakat, karena pergaulan hidup dalam masyarakat bersifat statis maka tolak ukur kesusilaan juga tidak tetap (selalu mengalami perubahan). Hal-hal yang dahulu dianggap tidak layak saat ini dapat dianggap layak, begitu juga hal-hal yang dianggap tidak layak saat ini bisa saja nantinya dianggap sebagai sesuatu yang layak.
- d. Bertentangan dengan kepatutan dalam memperhatikan kepentingan diri dan harta orang lain dalam pergaulan hidup sehari-hari.⁸⁷

Setiap orang memiliki hak yang sama di mata hukum (*equality before the law*), oleh karena itu sudah sepatutnya saling menghargai dalam menikmati hak masing-masing dalam

pergaulan hidup sehari-hari. Suatu perbuatan yang dilakukan dengan mengabaikan kepentingan orang lain terlanggar maka dapat dikatakan telah bertentangan dengan kepatutan.

Kepatutan merupakan hal yang sangat penting diperhatikan oleh Notaris dalam membuat atau memformulasikan suatu akta. Notaris harus menghindari membuat akta yang di dalamnya lebih membela kepentingan salah satu pihak dengan melanggar kepentingan pihak lainnya. Notaris hanya sekedar bertanggung jawab secara formalitas terhadap suatu akta autentik yang dibuatnya, oleh karena itu Notaris wajib bersikap netral terhadap para pihak yang menghadap di hadapannya (*client*).

Agar hukum dapat berjalan sebagaimana mestinya diperlukan adanya kekuasaan, namun kekuasaan yang ada tidak boleh melanggar hak-hak individu, karena hukum berfungsi sebagai perlindungan kepentingan manusia. Agar kepentingan manusia terlindungi, hukum harus dilaksanakan dan ditegakkan, melalui penegakkan hukum inilah hukum menjadi kenyataan.⁸⁸

Mengenai berlakunya hukum, pada dasarnya tidak dibolehkan menyimpang, itulah yang diinginkan oleh kepastian hukum, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiel terhadap tindakan sewenang-wenang. Dalam penegakan hukum, maka hukum harus adil, sedangkan adil itu sendiri bersifat subjektif, tidak disamaratakan terhadap semua orang. Keadilan merupakan sendi yang terakhir dari tujuan hukum.⁸⁹

Hukum Perdata mengenal sebuah asas perlindungan hak, asas ini mengandung arti bahwa semua hak yang diperoleh seseorang

⁸⁷ Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata...*, Op.Cit., h. 272.

⁸⁸ Agus Santoso, *Hukum, Moral dan Keadilan*, Media Group, Jakarta, 2014, h. 5.

⁸⁹ *Ibid.*

dengan jalan yang halal dan sah, harus dilindungi. Bila hak itu dilanggar oleh salah satu pihak dalam hubungan perdata, pihak yang dirugikan berhak untuk menuntut pengembalian hak itu atau menuntut kerugian pada pihak yang merugikannya.⁹⁰

Menurut Pasal 118 HIR dan 142 HIR R.Bg, siapa saja yang merasa hak pribadinya dilanggar oleh orang lain sehingga mendatangkan kerugian, dan tidak mampu menyelesaikan sendiri persoalan tersebut, maka ia dapat meminta kepada pengadilan untuk menyelesaikan masalah itu sesuai dengan hukum yang berlaku.⁹¹

Tuntutan hak sebagaimana telah diterangkan di atas adalah tindakan yang bertujuan untuk memperoleh perlindungan hak yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah "eigenrichting". Orang yang mengajukan tuntutan hak memerlukan atau berkepentingan akan perlindungan hukum. Ia mempunyai kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum, maka oleh karena itu ia mengajukan tuntutan hak ke pengadilan.⁹²

Suatu tuntutan hak yang akan diajukan kepada pengadilan yang dituangkan dalam sebuah gugatan, pihak penggugat haruslah mempunyai kepentingan hukum yang cukup. Orang yang tidak mempunyai kepentingan hukum tidak dibenarkan untuk menjadi para pihak dalam mengajukan gugatan. Hanya orang

yang berkepentingan secara langsung yang dapat mengajukan tuntutan.⁹³

Perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*) di sini dimaksudkan sebagai perbuatan melawan hukum bidang keperdataan. Sebab untuk tindakan perbuatan melawan hukum pidana (delik) atau yang disebut dengan istilah "perbuatan pidana", mempunyai arti, konotasi dan pengaturan hukum yang berbeda sama sekali. Demikian juga dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa negara atau yang disebut dengan "*onrechtmatige overheidsdaad*" juga memiliki arti, konotasi yang berbeda.⁹⁴ Berdasarkan ketentuan Pasal 1365 KUH Perdata, dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum perdata yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain, yang mengharuskan orang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian tersebut untuk mengganti kerugian.

Ilmu hukum mengenal tiga bentuk kategori dari perbuatan melawan hukum, yaitu sebagai berikut:

- a. Perbuatan melawan hukum karena kesengajaan.
- b. Perbuatan melawan hukum tanpa kesalahan.
- c. Dan perbuatan melawan hukum karena kelalaian.⁹⁵

Berkaitan dengan pertanggungjawaban atas perbuatan melawan hukum yang diatur dalam KUH Perdata dapat dilihat dari ketentuan Pasal 1365, 1366, dan 1367 KUH Perdata, yang membedakan model tanggung jawab hukum atas perbuatan melawan hukum sebagai berikut:

⁹⁰ Mohammad Daud Ali, *Hukum Islam Pengantar Ilmu Hukum Dan Tata Hukum Islam di Indonesia*. Jakarta: Rajawali Pers, Jakarta, 2001, h. 124.

⁹¹ Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata Dilingkungan Peradilan Agama*. Jakarta: Kencana Media Group, Jakarta, 2013, h. 17.

⁹² Sudikno Mertokusumo, *Op. Cit.*, h. 52.

⁹³ Abdul Manan., *Op. Cit.*, h. 19.

⁹⁴ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal. 247.

⁹⁵ *Ibid.*, hal. 248.

- a. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan (kesengajaan dan kelalaian sebagaimana diatur dalam Pasal 1365 KUH Perdata).
- b. Tanggung jawab dengan unsur kesalahan, khususnya unsur kelalaian, sebagaimana terdapat dalam Pasal 1366 KUH Perdata.
- c. Tanggung jawab mutlak (tanpa kesalahan) dalam arti yang sangat terbatas ditemukan dalam Pasal 1367 KUH Perdata).⁹⁶

Apabila dihubungkan dengan permasalahan mengenai tanggung jawab Notaris dalam terhadap akta yang dibuatnya, maka harus diperhatikan apakah atas tindakan yang dilakukan Notaris tersebut tidak sesuai dengan ketentuan (melanggar undang-undang), dan juga menimbulkan kerugian bagi orang lain. Apabila unsur-unsur ini terpenuhi dalam suatu perbuatan hukum yang dilakukan oleh Notaris dalam menjalankan tugas dan fungsinya jabatannya, maka jelas bahwa perbuatan yang dilakukan oleh Notaris tersebut merupakan perbuatan melawan hukum yang secara perdata terhadap notaris tersebut dapat dimintakan pertanggungjawaban atas perbuatannya itu.

2. Tanggung jawab Notaris secara pidana terhadap akta yang dibuatnya

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN) tidak mengatur mengenai ketentuan pidana. UUJN hanya mengatur sanksi atas pelanggaran yang dilakukan oleh Notaris terhadap UUJN, sanksi tersebut dapat berupa sanksi terhadap akta yang dibuatnya dan terhadap Notaris. Sanksi terhadap akta yang dibuatnya menjadikan akta yang dibuat oleh Notaris turun derajatnya dari akta autentik atau menjadi akta di bawah tangan, sedangkan untuk Notaris diberikan

sanksi mulai dari teguran hingga berujung pada pemberhentian dengan tidak hormat.

Perbuatan pidana merupakan perbuatan yang dilarang oleh suatu aturan hukum, apabila melakukan pelanggaran terhadap larangan tersebut maka akan diikuti oleh sanksi yang berupa pidana tertentu. Dalam menjalankan jabatannya sebagai Notaris maka pidana yang dimaksudkan adalah pidana yang dilakukan oleh Notaris dalam kapasitasnya sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta autentik yang diamanakan oleh UUJN, bukan merupakan kapasitas pribadi atau individu dari Notaris tersebut sebagai subjek hukum.

Sebagaimana dijelaskan bahwa Notaris dapat dimintakan pertanggung jawaban atas kewenangan yang diberikan kepadanya, pertanggungjawaban Notaris juga meliputi tanggung jawab pidana. Seorang Notaris dapat dipertanggungjawabkan secara pidana apabila Notaris tersebut terbukti melakukan suatu tindak pidana dan memenuhi unsur-unsur tindak pidana, dalam hal menjalankan tugas dan fungsinya terkait dengan kewenangan yang dimiliki oleh Notaris sebagai pejabat umum.

Adapun unsur-unsur perbuatan pidana menurut Moeljatno, antara lain:

- a. Perbuatan (manusia);
- b. Yang memenuhi rumusan dalam undang-undang (syarat formil);
- c. Bersifat melawan hukum (syarat materiil).⁹⁷

Menentukan suatu perbuatan termasuk peristiwa pidana atau tidak, maka harus dilihat pemenuhan dari syarat formal terhadap perbuatan tersebut. Artinya suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai perbuatan pidana jika perbuatan tersebut telah diatur dalam undang-

⁹⁶ *Ibid.*, hal. 249.

⁹⁷ Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2000, h.37.

undang. Hal ini merupakan konsekuensi dari berlakunya asas legalitas yang tersimpul dalam Pasal 1 KUHP.

Apabila telah terpenuhinya syarat formal, maka barulah kemudian terhadap perbuatan tersebut diinventarisasi apakah telah memenuhi syarat-syarat materil yang telah ditetapkan dalam undang-undang. Syarat materil, dalam hal ini adalah bahwa perbuatan itu harus betul-betul dirasakan oleh masyarakat sebagai perbuatan yang tak boleh atau tak patut dilakukan. Dalam syarat materil, maka syarat utama dalam menentukan suatu perbuatan pidana adalah adanya kesalahan (*schuld*).

Mengenai apa yang dimaksud dengan kesalahan, dapat dilihat pendapat yang dikemukakan oleh Moeljatno, sebagai berikut: "kesalahan dan kemampuan bertanggungjawab dari si pembuat tidak masuk sebagai unsur perbuatan pidana, karena hal-hal tersebut melekat pada orang yang berbuat".⁹⁸

Menurut P.A.F Lamintang, tindak pidana dapat dibedakan dalam dua kategori unsur yang berbeda, yaitu unsur subjektif dan unsur objektif. Penjabaran dari kedua unsur tersebut adalah sebagai berikut:

a. Unsur Objektif

Yaitu unsur yang ada hubungannya dengan keadaan yang terjadi, dalam keadaan dimana tindakan si pelaku itu harus dilakukan. Unsur objektif terdiri dari:

- 1) Melanggar hukum (*wedenrechtelijkheid*);
- 2) Kualitas dari si pelaku, misalnya "keadaan sebagai pegawai negeri" di dalam kejahatan jabatan menurut Pasal 415 KUHP atau "keadaan sebagai pengurus atau komisaris dari suatu perseroan terbatas" di dalam kejahatan menurut Pasal 398 KUHP. Kausalitas, yaitu hubungan antara sesuatu tindakan sebagai

penyebab dengan sesuatu kenyataan sebagai akibat.

b. Unsur Subjektif

Yaitu unsur yang melekat pada diri si pelaku atau yang berhubungan dengan diri si pelaku dan termasuk ke dalamnya yaitu segala sesuatu yang ada dalam diri dan pikirannya. Unsur ini terdiri dari:

- 1) Kesengajaan (*dolus*) atau ketidak sengajaan (*culpa*);
- 2) Maksud atau *voornemen* pada suatu percobaan seperti yang dimaksud dalam Pasal 53 ayat (1) KUHP;
- 3) Macam-macam maksud atau *oogmerk* seperti yang terdapat dalam kejahatan pencurian, penipuan, pemerasan, pemalsuan dan lain sebagainya;
- 4) Perasaan takut atau *vrees*;
- 5) Merencanakan terlebih dahulu atau *voorbedachte raad*.⁹⁹

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dikatakan bahwa suatu perbuatan dapat dikatakan sebagai tindak pidana apabila telah memenuhi syarat formal dan materil sebagaimana ditetapkan oleh undang-undang. Berkenaan dengan pertanggungjawaban pidana seorang notaris, maka apabila dalam pembuatan akta autentik yang menjadi kewenangannya telah terjadi suatu pelanggaran terhadap ketentuan hokum pidana dan perbuatan tersebut memenuhi unsur-unsur pidana, maka terhadap notaris tersebut dapat dimintai pertanggungjawaban pidana atau dipertanggungjawab-pidanakan.

3. Tanggung jawab Notaris berdasarkan UUJN dan kode etik Jabatan Notaris

Tanggung jawab Notaris dalam UUJN secara eksplisit disebutkan dalam Pasal 65 UUJN yang menyebutkan bahwa: "Notaris atau (Notaris pengganti, Notaris pengganti khusus

⁹⁸ *Ibid.*, h. 43.

⁹⁹ P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001, h.192.

dan pejabat sementara Notaris) bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya, meskipun protokol Notaris telah diserahkan atau dipindahkan kepada pihak penyimpan protokol Notaris". Pasal ini secara jelas menentukan bahwa Notaris, Notaris Pengganti, Notaris Pengganti Khusus, dan Pejabat Sementara bertanggung jawab atas setiap akta yang dibuatnya meskipun protokol Notaris telah diserahkan atau dipindahkan kepada pihak penyimpan protokol.

Apabila diperhatikan sepintas lalu, maka ketentuan Pasal 65 UUJN, terutama anak kalimat meskipun protokol Notaris telah diserahkan atau dipindahkan kepada pihak penyimpan protokol, telah menimbulkan problema hukum, yaitu terkait dengan pertanyaan sejauhmana batas waktu pertanggungjawaban Notaris, Notaris pengganti, Notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara Notaris atas setiap akta yang dibuat di hadapan atau olehnya.

Menjawab pertanyaan tersebut di atas, maka harus dikaitkan dengan konsep Notaris sebagai suatu jabatan (*ambt*). Setiap orang yang mengemban atau memangku jabatan tertentu dalam bidang apa pun sebagai pelaksanaan dari suatu struktur negara, pemerintah atau organisasi mempunyai batasan.

Ditinjau dari segi wewenang, maka pembatasan pertanggung jawaban wewenang dapat dibedakan berdasarkan waktu dan produk dari jabatan tersebut. Dilihat dari segi waktunya, maka pertanggungjawaban jabatan adalah sampai batas waktu kapan jabatan yang diemban oleh seseorang harus berakhir. Apabila dilihat dari produk suatu jabatan, misalnya, surat keputusan yang dibuat dan ditandatangani oleh pemangku suatu jabatan, maka surat keputusan

tersebut harus sesuai dengan wewenang yang dimiliki oleh jabatan tersebut dan surat keputusannya akan tetap berlaku (mengikat) meskipun pejabat yang menjabat suatu jabatan sudah tidak menjabat lagi.

Sehubungan dengan wewenang yang dijalankan oleh notaris yaitu membuat akta tanah yang berkaitan dengan tanah, maka apabila penerbitan akta tanah tersebut menimbulkan kerugian atau dengan penerbitan surat keputusan tersebut, meskipun pejabat yang membuat dan menandatangani sudah tidak menjabat lagi, pihak yang merasa dirugikan dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN).

Pengajuan gugatan atas terbitnya keputusan tersebut, maka yang menjadi sasaran gugatan bukanlah pribadi dari pemegang jabatan yang membuat dan menandatangani surat keputusan tersebut, namun yang menjadi objek gugatannya adalah surat keputusannya dan subjek tergugatnya adalah jabatan, terlepas siapa pejabat yang menduduki jabatan tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dipahami bahwa setiap jabatan apa pun mempunyai batas waktu pertanggungjawaban, yaitu sepanjang yang bersangkutan menjabat oleh karena apabila jabatan yang dipangku seseorang telah habis, yang bersangkutan berhenti pula pertanggungjawabannya dalam jabatan yang pernah dipangkunya.

Substansi Pasal 65 UUJN harus ditafsirkan bahwa Notaris, Notaris pengganti, Notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara Notaris mempunyai batas waktu pertanggungjawaban. Di mana batas waktu pertanggungjawaban Notaris adalah sepanjang menjalankan tugas jabatannya sampai Notaris pensiun karena telah mencapai umur 65 atau 67

tahun, atau pensiun atas permintaan sendiri karena sebab tertentu.

Demikian pula halnya dengan pejabat sementara Notaris dan Notaris pengganti khusus, setelah tidak membuat akta lagi, tidak perlu bertanggung jawab apa pun atas akta yang dibuat di hadapan atau olehnya. Meskipun jika protokol Notaris sudah diserahkan kepada Notaris pemegang protokol ataupun protokol Notaris yang disimpan oleh majelis pengawas daerah (Pasal 70 huruf e dan f UUJN), bukan berarti pertanggungjawaban beralih kepada Notaris pemegang atau penyimpan protokol. Oleh karena itu, Notaris pemegang ataupun protokol Notaris atau MPD yang akan menentukan tempat penyimpanan protokol Notaris yang pada saat serah terima protokol Notaris telah berumur 25 tahun atau lebih (Pasal 70 huruf (e) UUJN) hanya mempunyai kewajiban untuk menjelaskan atau memperlihatkan apa adanya akta yang dipegang atau disimpannya.

Berdasar pada penafsiran tersebut di atas, akta Notaris sebagai akta autentik yang akan membuktikan dirinya sendiri sebagai alat bukti yang sah menurut hukum. Karena akta Notaris sebagai akta autentik harus dilihat dan dinilai apa adanya sehingga jika ada pihak-pihak yang menuduh atau menilai bahwa akta Notaris tersebut palsu atau tidak benar, maka pihak yang menuduh atau menilai tersebut harus dapat membuktikan tuduhan atau penilaiannya sendiri melalui proses hukum (gugatan perdata), bukan dengan cara mengadakan Notaris (PPAT) kepada pihak kepolisian.

Sejalan dengan penegasan bahwa Notaris sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta autentik maka ditentukan bahwa pengangkatan, pemberhentian, dan pengawasan Notaris dilakukan oleh menteri

dibidang tugas dan tanggung jawabnya meliputi bidang kenotariatan. Namun, khusus dalam melaksanakan pengawasan Notaris, ditentukan untuk dilakukan mejelis pengawas yang dibentuk oleh menteri.¹⁰⁰

C. Akibat Hukum Akta Notaris/PPAT Mengenai Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Menimbulkan Kerugian Bagi Pihak Lain

Pelepasan hak milik atas tanah memiliki konsekuensi hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah, pemilik hak atas tanah yang telah menyatakan pelepasan hak tidak lagi memiliki hak apapun atas tanah tersebut. Tanah yang telah dilepaskan haknya oleh pemilik/pemegang hak, maka penguasaan atas tanah itu akan menjadi hak negara. Dengan kata lain, dengan dibuat akta pelepasan hak akan membawa akibat hukum sebagai berikut:

1. Penjual sudah melepaskan hak atas tanah tersebut ke negara, yang dengan otomatis status tanah tersebut menjadi tanah negara.
2. Pembeli memiliki hak *preference* untuk mengajukan permohonan hak kepada negara atas tanah tersebut.

Praktiknya, dalam proses pelepasan hak atas tanah sering kali menimbulkan sengketa atau perselisihan. Salah satu penyebab dari perselisihan tersebut, adanya kerugian yang timbul terhadap pihak ketiga dalam pelaksanaan pelepasan hak tersebut. Muncul pertanyaan, bagaimana timbulnya kerugian terhadap pihak ketiga atas perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah.

Pembuatan akta pelepasan hak atas tanah, syarat yang paling utama adalah bahwa pihak yang melepaskan hak tersebut

¹⁰⁰ Ustad Adil. *Op.Cit.*, hal 13.

merupakan pemegang hak yang sebenarnya. Hal ini dibuktikan dapat dibuktikan dengan surat bukti kepemilikan, seperti: Sertifikat atau surat bukti kepemilikan lainnya. Untuk itu, notaris sebelum notaris membuat akta pelepasan, maka notaris harus memastikan bahwa pihak yang akan melepaskan hak atas tanah tersebut adalah pemilik/pemegang hak yang sebenarnya. Upaya yang dapat dilakukan notaris untuk memperoleh kepastian tentang kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah, maka notaris tersebut dapat memeriksa dokumen-dokumen penting terkait dengan status kepemilikan hak atas tanah, dan meminta kepada para pihak untuk menyertakan surat-surat yang dapat mendukung kebenaran materil dari kepemilikan hak atas tanah, seperti:

1. Identitas penghadap harus dikenal oleh notaris.
2. Surat Keterangan silang sengketa yang diketahui oleh Lurah maupun Camat.
3. Surat Keterangan mewaris yang dibuat oleh Notaris untuk golongan Tionghoa. Penetapan Pengadilan Negeri untuk orang pribumi yang beragama Kristen. Penetapan Pengadilan Agama untuk golongan orang pribumi yang beragama Islam atau yang dibuat sendiri oleh semua ahli waris dengan diketahui Lurah atau dibuat oleh Camat.¹⁰¹

Pemeriksaan atas dokumen-dokumen tersebut merupakan suatu upaya yang dapat dilakukan oleh notaris untuk memperoleh kepastian hukum atas kepemilikan hak atas tanah sebelum akta pelepasan dibuat oleh notaris. Sehingga dapat memperkecil potensi terjadinya sengketa setelah pembuatan akta pelepasan hak tersebut selesai. Namun, meskipun notaris telah melaksanakan pemeriksaan terhadap dokumen-dokumen tersebut bukan berarti akta pelepasan hak yang

dibuat notaris luput dari sengketa. Peluang terjadinya sengketa atau tuntutan terhadap akta tersebut tetap dapat timbul, karena adanya pihak yang dirugikan dari terbitnya akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh notaris.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat disimpulkan bahwa notaris memiliki tanggung jawab atas akta autentik yang dibuatnya. Tanggung jawab notaris berkaitan dengan akta autentik yang dibuatnya dapat berupa tanggung jawab secara perdata, pidana, dan administrasi. Secara perdata, suatu tuntutan hak yang akan diajukan kepada pengadilan yang dituangkan dalam sebuah gugatan, harus di dasari kepentingan hukum yang cukup. Orang yang tidak mempunyai kepentingan hukum tidak dibenarkan untuk menjadi para pihak dalam mengajukan gugatan.¹⁰²

Perbuatan melawan hukum di sini dimaksudkan sebagai perbuatan melawan hukum bidang keperdataan. Sebab untuk tindakan perbuatan melawan hukum pidana (delik) atau yang disebut dengan istilah "perbuatan pidana", mempunyai arti, konotasi dan pengaturan hukum yang berbeda sama sekali. Demikian juga dengan perbuatan melawan hukum oleh penguasa negara atau yang disebut dengan "*onrechtmatige overheidsdaad*" juga memiliki arti, konotasi yang berbeda.¹⁰³

Menurut Pasal 1365 KUH Perdata, dimaksud dengan perbuatan melanggar hukum adalah perbuatan yang melawan hukum perdata yang dilakukan oleh seseorang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian bagi orang lain, yang mengharuskan orang yang karena salahnya telah menimbulkan kerugian

¹⁰¹ Adrian Sutedi. *Op. Cit.*, h. 89.

¹⁰² Abdul Manan, *Op. Cit.*, hal. 19.

¹⁰³ Munir Fuady, *Op. Cit.*, hal. 247.

tersebut untuk mengganti kerugian. Dengan demikian, jika ada pihak yang merasa dirugikan dengan penerbitan surat keputusan tersebut meskipun pejabat yang membuat dan menandatangani sudah tidak menjabat lagi, pihak yang merasa dirugikan tersebut dapat mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) ataupun ke Pengadilan Negeri untuk menggugat Notaris yang bersangkutan akibat terbitnya akta Notaris tersebut.

Dalam hal gugatan diajukan ke PTUN, maka yang digugat bukan pribadi pejabat yang membuat dan menandatangani surat keputusan tersebut, melainkan yang digugat atau objek gugatannya adalah surat keputusannya dan subjek tergugatnya adalah jabatan, terlepas siapa pejabat yang menduduki jabatan tersebut. Oleh karena itu, setiap jabatan apa pun mempunyai batasan waktu pertanggungjawabannya, yaitu sepanjang yang bersangkutan menjabat oleh karena apabila jabatan yang dipangku seseorang telah habis, yang bersangkutan berhenti pula pertanggungjawabannya dalam jabatan yang pernah dipangkunya.

Khusus untuk Notaris, Notaris pengganti, Notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara Notaris pertanggungjawaban tersebut mempunyai batas sesuai dengan tempat kedudukan dan wilayah jabatan. Misalnya, jika Notaris pindah tempat kedudukan dan wilayah jabatan atau Notaris pengganti, Notaris pengganti khusus, dan pejabat sementara Notaris kemudian menjadi Notaris akan bertanggung jawab sesuai tempat kedudukan dan wilayah jabatan.

Berdasar penafsiran di atas, maka akta Notaris sebagai akta autentik yang akan membuktikan dan menjadi alat bukti yang sah menurut hukum. Sebagai alat bukti yang

membuktikan mengenai suatu hak atau membuktikan telah terjadinya peristiwa hukum tertentu, maka keautentikan dari akta tersebut perlu dibuktikan, jika terdapat sanggahan atau penolakan dari pihak tertentu. Dengan kata lain, akta Notaris sebagai akta autentik harus dilihat dan dinilai apa adanya sehingga jika ada pihak-pihak yang menuduh atau menilai bahwa akta Notaris tersebut palsu atau tidak benar, maka pihak yang menuduh atau menilai tersebut harus dapat membuktikan tuduhan atau penilaiannya sendiri melalui proses hukum (gugatan perdata), bukan dengan cara mengadakan Notaris (PPAT) kepada pihak kepolisian.

Apabila ternyata suatu akta dinyatakan terbukti cacat hukum, atau dalam proses pembuatannya oleh pejabat Notaris terjadi penyimpangan dan menimbulkan kerugian bagi pihak lain, terhadap akta tersebut dapat dimintakan pembatalan pengadilan oleh pihak yang berkepentingan atau yang merasa haknya telah dirugikan dengan terbitnya akta tersebut.

IV. PERTIMBANGAN HAKIM DALAM MEMUTUS SENGKETA PELEPASAN HAK ATAS TANAH DALAM PUTUSAN NO. 09/PDT.G/2013/PN.BJ

A. Pertimbangan Hakim Menyatakan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Dibuat Notaris Telah Menimbulkan Kerugian

Berdasarkan keterangan saksi Penggugat yakni saksi Rosdiana dan saksi Dewi Srianti bahwa orangtua Penggugat yakni Alm. Irmin Diana dan M. Ifkar, diketahui keduanya telah membeli sebidang tanah dan bangunan di atasnya yang terletak di jalan Imam Bonjol kelurahan Setia, Kecamatan Binjai Kota, Kota Binjai dari Fatimah, berdasarkan Surat Jual Beli

tertanggal 24 Mei 1976 (vide bukti Pembuktian-2) dan telah didaftarkan kepada Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan Sertifikat Hak Milik No. 434 tanggal 28 Mei 1998 atas nama pemegang hak Irmin Diana (Pembuktian-3) yang hingga saat ini belum pernah dibatalkan ataupun dinyatakan tidak sah oleh pihak yang berwenang dimana atas terbitnya SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998 atas nama pemegang hak Irmin Diana (Bukti Pembuktian-3), dimana setahu saksi-saksi tersebut bahwa pihak Tergugat tidak pernah mengajukan keberatan atas terbitnya sertifikat tersebut.

Tergugat I sampai Tergugat XXVII, dalam jawabannya meragukan kebenaran bukti P-2 (Surat Jual Beli tertanggal 24 Mei 1976 antara Fatimah selaku penjual dengan M. Ifkar/Irmin Diana (orangtua kandung Penggugat) selaku pembeli yang diketahui oleh Kepala Kampung Setia Binjai A Manaf Idris dan disaksikan oleh 1. Zainuddin, 2. Kamariah, 3. Halimah yang seluruhnya membubuhkan tandatangan diatas Surat Jual Beli) dengan alasan bahwa:

1. Tandatangan Hj. Kamariah tidak sama dengan aslinya,
2. Ahli waris Fatimah bernama Hamidah dan Rahmah tidak ikut dalam jual beli tersebut;
3. Nomor Grand Sultan seharusnya 279, bukan nomor 270 sebagaimana dalam bukti Pembuktian-2;
4. Luas tanah dalam Sertifikat Hak Milik No. 434 adalah 195 M2, seharusnya 183 M2.

Berdasarkan bukti-bukti surat yang diajukan oleh Tergugat I sampai XXVII bahwa dalil Tergugat I sampai XXVII perihal tandatangan Hj. Kamariah tidak sama dengan aslinya, menurut Majelis Hakim Tergugat I sampai XXVII melalui kuasanya tidak dapat membuktikan mengenai kepalsuan tandatangan

tersebut berupa keterangan laboratorium atau sejenisnya, selanjutnya dalam hal jual beli yang dilakukan oleh Fatimah, sebagai pemilik barang semasa hidupnya, maka ahli waris tidak perlu ikut serta dalam perbuatan hukum dan dihubungkan dengan Tergugat I-XXVII yang menerangkan bahwa Rahmah telah meninggal.

Penggugat dan ahli waris lainnya dari HJ. Fatimah sesuai bukti Pembuktian-5, Pembuktian-6, Pembuktian-8 dihubungkan dengan bukti Tergugat I – XXVII, berdasarkan keterangan saksi Rosdiana, saksi Dewi Srianti, dan saksi Samsul Arifin Nasution.

Sesuai dengan Akta Kuasa menjual tanggal 21 Nopember 2012 Nomor 01 (bukti Pembuktian-5) dan Salinan Akta Surat Kuasa tanggal 3 Oktober 2002 No: 11 (bukti Pembuktian-6). Tergugat I pernah menerima kuasa menjual tanah warisan dari almarhum Fatimah yaitu atas tanah lembah seluas 2.698 M2 yang dimaksud dalam Soerat Keterangan Djoel dan Pembahagian Poesaka Harta No. 15/KK tanggal 18 Mei 1949, dimana kuasa tersebut diberikan oleh Tergugat II sampai Tergugat XXVII bersama-sama dengan Penggugat dan ahli waris Irmin Diana lainnya. Akan tetapi tidak termasuk penjualan terhadap obyek sengketa.

Kemudian sesuai bukti Pembuktian-9, Tergugat XIX (Zul Asril) pernah di jatuhi pidana karena penguasaan tanpa hak terhadap obyek sengketa. Akan tetapi dalam bukti Pembuktian-5 dan Pembuktian-6 adalah tidak termasuk kuasa menjual atas obyek sengketa. Tergugat I sampai Tergugat XXVII membuat Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 (Bukti Pembuktian-7) dan Tergugat I-XXVII) atas obyek sengketa, yang dibuat berdasarkan Bukti (Pembuktian-6). Perbuatan mana dilakukan

Tergugat I sampai XXVII tanpa sepengetahuan dari Penggugat bersama ahli waris Irmin Diana lainnya dalam (bukti Pembuktian-1) sebagai pemegang hak yang sah sesuai SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998.

Jika benar Tergugat I sampai Tergugat XXVII menganggap obyek sengketa merupakan harta warisan almarhum Fatimah yang belum dibagi maka tentunya harus mengikutsertakan Penggugat dan saudaranya yang lain (ahli waris Irmin Diana) karena turut berhak atas obyek sengketa tersebut, namun ternyata Tergugat I sampai Tergugat XXVII melakukan pengalihan hak tanpa sepengetahuan ahli waris Irmin Diana. Oleh karena itu perbuatan Tergugat I sampai XXVII telah menimbulkan kerugian bagi Penggugat dan ahli waris Irmin Diana lainnya yang telah memiliki Sertifikat Hak Milik atas obyek sengketa.

Berdasar uraian pertimbangan di atas, Majelis Hakim berpendapat bahwa perbuatan Tergugat I yang menerima kuasa dari Tergugat I sampai Tergugat XXVII dan selanjutnya membuat Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 (Bukti Pembuktian-7 dan Tergugat I - XXVII-7) atas obyek sengketa adalah merupakan perbuatan melawan hukum, sehingga dengan demikian maka petitum ke 2 dari gugatan Penggugat tersebut adalah beralasan untuk dikabulkan. Dengan demikian, yang menjadi pertimbangan hakim dalam menyatakan akta pelepasan hak yang dibuat oleh notaris dalam perkara ini telah menimbulkan kerugian, sehingga menyatakan perbuatan notaris menerbitkan akta melepaskan hak No. Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 sebagai perbuatan melawan hukum, bahwa :

Sebagai seorang Notaris sesuai dengan Pasal 15 ayat (1) UUJN, meskipun notaris hanya mencatat apa yang dikemukakan oleh penghadap namun notaris harus mengikuti ketentuan umum yang berlaku khusus mengenai peralihan hak atas tanah berupa perlunya notaris meminta dilampirkan keterangan Lurah bahwa terhadap obyek tidak ada silang sengketa dan obyek dikuasai secara fisik oleh penjual serta keterangan Badan Pertanahan mengenai obyek tanah. Dengan demikian terdapat sifat kehati-hatian dari notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Akan tetapi Tergugat XXVIII tidak melakukan hal tersebut padahal obyek perkara telah memiliki akta otentik berupa Sertifikat Hak Milik No. 434.¹⁰⁴

Berdasarkan pertimbangan tersebut, majelis hakim yang memeriksa dan mengadili perkara ini menyatakan perbuatan Tergugat XXVIII adalah melawan hukum karena menimbulkan kerugian atas pembuatan akta yang salah, maka dari itu konsekwensi yuridisnya Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII adalah batal demi hukum karena dibuat secara melawan hukum.

B. Perbuatan Melawan Hukum Notaris Dalam Pembuatan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah

Berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Stabat No. 09/Pdt.G/2013. PN.Bj, yang menyatakan Tergugat XXVIII adalah melawan hukum karena menimbulkan kerugian atas pembuatan akta yang salah, maka dari itu konsekwensi yuridisnya Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII adalah batal demi hukum karena dibuat

¹⁰⁴ Putusan Pengadilan Negeri Stabat No. 09/Pdt. G/2013.PN. Bj, hal. 61.

secara melawan hukum, sesuai dengan kategori poin d, yaitu: perbuatan yang bertentangan dengan kehati-hatian dan keharusan dalam pergaulan masyarakat yang baik.

Mengetahui penerapan hukum dari perbuatan melawan hukum dalam kaitannya dengan pembuatan Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII (notaris), maka dapat dilakukan analisis berdasarkan unsur-unsur perbuatan melawan hukum, sehingga dapat diketahui pemenuhan unsur perbuatan melawan hukum dalam pembuatan Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII (notaris). Adapun unsur-unsur perbuatan melawan hukum, yang menjadi pertimbangan majelis hakim dalam memutus perkara ini adalah sebagai berikut:

1. Adanya suatu pelanggaran hukum

Merumuskan perbuatan melawan hukum, dapat dilihat pendapat yang dikemukakan Sudikno Mertokusumo, sebagai berikut:

Perbuatan melawan hukum (*onrechtmatigedaad*) tidak lain bergantung dari pertanyaan apakah suatu perbuatan atau peristiwa itu mengganggu keseimbangan masyarakat atau tidak. Sedangkan keseimbangan masyarakat itu sendiri ditentukan oleh pendapat umum yang masih juga bergantung dari tempat, waktu dan keadaan.¹⁰⁵

Mengenai apa yang diartikan dengan perbuatan melawan hukum "*onrechtmatige*" dalam Pasal 1365 KUH Perdata, pada tahun 1983 Hoge Raad menafsirkan "*onrechtmatige*" sebagai: "*een daad of verzuim in strijd met des*

daders rechtsplicht of inbreuk makend op eens anders recht" (berbuat atau tidak berbuat bertentangan dengan kewajiban hukum si pembuat atau melanggar hak orang lain). Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa perbuatan melawan hukum yang terjadi dalam perkara ini, adalah adanya kesalahan notaris dalam menerbitkan akta, yang berkaitan dengan peristiwa hukum pelepasan hak atas tanah.

Perbuatan notaris (yang dalam perkara ini berkedudukan sebagai tergugat) yang telah menerbitkan Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013, merupakan suatu perbuatan yang melawan hukum. Oleh karena, tanah yang menjadi objek pelepasan hak tersebut bukanlah pemegang atau pemilik hak atas tanah yang sebenarnya. Karena atas objek hak atas tanah tersebut telah memiliki sertifikat hak milik yang sah sesuai Sertifikat Hak Milik No. 434 tanggal 28 Mei 1998, yang diterbitkan oleh BPN kota Binjai.

Perbuatan melawan hukum ini terjadi karena kesalahan notaris, baik itu disengaja ataupun tidak disengaja, yang tidak cermat dan hati-hati dalam membuat akta yang berkaitan dengan tanah. Sebagai pejabat umum, seharusnya Notaris terlebih dahulu melakukan pemeriksaan terhadap kelengkapan berkas-berkas para pihak, khususnya surat-surat yang berkaitan dengan bukti kepemilikan hak atas tanah yang akan dibuatkan akta pelepasan oleh notaris.

2. Terdapat kesalahan

Pasal 1365 KUH Perdata mengisyaratkan adanya kesalahan (*schuldelement*) dalam menyatakan atau menentukan perbuatan melawan hukum. Artinya, seseorang dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan melawan hukum, jika terdapat kesalahan dalam

¹⁰⁵ Sudikno Mertokusumo. 2014. *Perbuatan Melawan Hukum Oleh Pemerintah*. Yogyakarta: Cahaya Atma Pustaka, hal 12-13.

perbuatan tersebut. Pasal 1365 KUH Perdata tidak membedakan antara kesalahan dalam bentuk kesengajaan (*opzet dolus*) dan kesalahan dalam bentuk kurang hati-hatian (*culpa*).

Pasal 1365 KUH Perdata yang telah menetapkan unsur kesalahan (*schuld*) dalam perbuatan melawan hukum, maka perlu diketahui bagaimana cakupan unsur-unsur kesalahan tersebut. Suatu tindakan dianggap oleh hukum mengandung unsur kesalahan sehingga dapat dimintakan tanggung jawabnya secara hukum jika memenuhi unsur-unsur sebagai berikut:

- a. Ada unsur kesengajaan atau
- b. Ada unsur kelalaian
- c. Tidak ada alasan pembeda dan alasan pemaaf, seperti: keadaan *overmacht*, membela diri, tidak waras dan lain-lain.¹⁰⁶

Memperhatikan unsur-unsur dari kesalahan yang terkandung dalam perbuatan melawan hukum, maka seseorang tidak dapat dikatakan melakukan perbuatan melawan hukum bilamana melakukan perbuatan itu karena keadaan terpaksa (*overmacht*), keadaan darurat (*noodweer*). Seseorang juga tidak dapat dipertanggungjawabkan atas perbuatan melawan hukum karena melakukan perintah jabatan dan salah sangka yang dapat dimaafkan. Tetapi yang disebabkan karena perbuatan kesalahan atau kurang hati-hati maka bertanggung jawab atas kerugian yang menjadi tanggungjawabnya, barang-barang yang berada di bawah penguasaannya dan binatang-binatang miliknya.

Berdasarkan pemeriksaan dan pembuktian dimuka persidangan, diketahui bahwa notaris tidak meminta dilampirkan keterangan Lurah bahwa terhadap obyek tidak

ada silang sengketa dan obyek dikuasai secara fisik oleh penjual serta keterangan Badan Pertanahan mengenai obyek tanah. Sehingga terdapat sifat ketidakhati-hatian dari notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah, sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Dengan demikian, maka dapat dikatakan notaris dalam ini telah melakukan kesalahan, dengan tidak meminta dilampirkan keterangan Lurah bahwa terhadap obyek tidak ada silang sengketa dan obyek dikuasai secara fisik oleh penjual serta keterangan Badan Pertanahan mengenai obyek tanah.

3. Terjadi Kerugian

Kerugian (*schade*) merupakan syarat yang ditentukan dalam Pasal 1365 KUH Perdata, agar suatu perbuatan dapat dimintakan atau digugat berdasarkan perbuatan melawan hukum. Kerugian di dalam perbuatan melawan hukum berbeda dengan kerugian dalam hal perbuatan wanprestasi.

Kerugian dalam wanprestasi hanya mengenal kerugian materil, maka kerugian karena perbuatan melawan hukum disamping kerugian materil, juga mengakui konsep kerugian imaterial, yang juga akan dinilai dengan uang. Kerugian yang disebabkan karena perbuatan melawan hukum dapat berupa:

a. Kerugian materil

Kerugian materil dapat berupa kerugian yang nyata diderita dari suatu perbuatan melanggar hukum yang dilakukan oleh orang lain. Misalnya: kebakaran mobil penumpang akibat perbuatan melawan hukum, mewajibkan si pembuat kerugian itu tidak hanya membayar biaya perbaikan mobil tersebut.

¹⁰⁶ Munir Fuady, *Konsep Hukum...*, Op. Cit., hal 254.

b. Kerugian immaterial

Termasuk dalam kerugian immaterial akibat perbuatan melawan hukum dapat berupa:

- 1) Kerugian moral,
- 2) Kerugian ideal,
- 3) Kerugian yang tidak dapat dihitung dengan uang,
- 4) Kerugian non ekonomis.

Menentukan besarnya kerugian yang harus diganti umumnya harus dilakukan dengan menilai kerugian tersebut. Karena itu pada dasarnya yang dirugikan harus sedapat mungkin ditempatkan dalam keadaan yang sesungguhnya jika tidak terjadi perbuatan melawan hukum.

Kerugian yang ditimbulkan oleh notaris dalam membuat akta pelepasan hak atas tanah dalam perkara ini adalah, diterbitnya Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII (notaris) tanpa sepengetahuan dari Penggugat bersama ahli waris Irmin Diana lainnya sebagai pemegang hak yang sah sesuai SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998. Oleh karenanya, Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII (notaris) telahpun menimbulkan kerugian terhadap Penggugat dan saudaranya yang lain (ahli waris Irmin Diana) karena turut berhak atas obyek sengketa tersebut.

4. Adanya Hubungan Kausalitas

Akibat umum dari suatu perbuatan melawan hukum, yaitu kegoncangan dalam neraca keseimbangan dalam masyarakat, atau dengan kata lain dapat dikatakan kekacauan. Kekacauan ini dapat mengenai berbagai hubungan hukum dalam masyarakat.

Berkenaan dengan perbuatan melawan hukum yang dilakukan oleh notaris dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah dalam perkara ini, maka setiap perbuatan ataupun tindakan yang melawan hukum, yang berakibat timbulnya kerugian pada orang lain menimbulkan kewajiban pada orang yang telah mengakibatkan kerugian untuk mengganti kerugian itu. Secara prinsip, pelaku perbuatan melawan hukum yang telah melakukan perbuatan yang melawan hukum baik sengaja atau tidak sengaja mengakibatkan yang bersangkutan wajib menggantikan kerugian (moral maupun materiil) terhadap pihak-pihak yang telah dirugikan, sebagaimana disebutkan Pasal 1365 KUH Perdata.

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa pembuatan akta pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh Notaris dengan Akta Melepaskan Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII (Notaris) merupakan yang melawan hukum. Perbuatan mana dilakukan Tergugat II sampai XXVII tanpa sepengetahuan dari Penggugat selaku ahli waris Irmin Diana selaku pemegang hak yang sah dan telah memiliki sertifikat Hak Milik atas obyek sengketa. Dengan demikian, pembuatan akta pelepasan hak atas yang dibuat oleh Notaris berdasarkan Akta Melepaskan Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013, jelas telah menimbulkan kerugian bagi pemegang hak (penggugat) selaku ahli waris dari Irmin Diana yang merupakan pemegang hak yang sah dan telah memiliki sertifikat Hak Milik berdasarkan Sertifikat Hak Milik No. 434.

Notaris, dalam menjalankan tugas dan kewenangannya, khususnya pada kewenangan membuat partij acten, hanyalah bertugas mencatat apa yang dikemukakan atau

diinginkan oleh para penghadap. Meskipun demikian, Notaris harus mengikuti ketentuan umum yang berlaku khusus mengenai peralihan hak atas tanah, Notaris perlu meminta dilampirkannya surat Keterangan Lurah bahwa terhadap obyek tidak ada silang sengketa dan obyek dikuasai secara fisik oleh penjual serta keterangan Badan Pertanahan mengenai obyek tanah. Dengan demikian, perbuatan melawan hukum yang dilakukan notaris, tidak adanya sikap kehati-hatian Notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah, sehingga menimbulkan kerugian.

C. Analisis Putusan Pengadilan Negeri Stabat No. 09/PDT.G/2013/PN.BJ. (tentang Perbuatan Melawan Hukum Notaris Dalam Membuat Akta Pelepasan Hak Atas Tanah)

1. Kasus Posisi

a. Identitas

Penggugat Amalia Octariana Damayanti, umur 35 Tahun, agama Islam kebangsaan Indonesia, telah mengajukan gugatan ke Pengadilan Negeri Binjai melalui surat gugatannya tertanggal 2 Mei 2013 dan telah didaftarkan dalam register di Kepaniteraan Pengadilan Negeri Binjai Nomor 09/Pdt.G/2013/PN.BJ. tanggal 02 Mei 2013. Dalam dalil gugatannya penggugat menyatakan bahwa tergugat dan turut tergugat dalam surat gugatannya terdiri dari tergugat I s/d Tergugat XVII (terlampir dalam putusan).

b. Kronologis kasus

Penggugat merupakan salah seorang ahli waris dari Almarhumah Irmin Diana berdasarkan Putusan/Penetapan Pengadilan

Agama Binjai Nomor 7/Pdt.P/2012/ PA.Bj. Semasa hidupnya Almarhumah Irmin Diana memiliki sebidang tanah yang terletak di jalan Imam Bonjol Kelurahan setia Kecamatan Binjai Kota, Kota Binjai dengan ukuran 10 x 20 meter.

Tanah tersebut diperoleh Almarhumah Irmin Diana dari Almarhumah Fatimah dengan cara membeli tanahnya berdasarkan Surat Jual Beli tertanggal 24 Mei 1976. Kemudian berdasarkan surat jual beli tertanggal 24 Mei 1976 tersebut Alm. Irmin Diana mengajukan permohonan sertifikat Hak Milik atas tanah tersebut kepada Badan Pertanahan Nasional Kota Binjai pada tanggal 28 Mei 1998 Badan Pertanahan Nasional kota Binjai mengeluarkan sertifikat Hak Milik Nomor 434 Tahun 1998 atas nama Irmin Diana yang diajukan berdasarkan Surat Jual beli tertanggal 24 Mei 1976.

Pada tanggal 6 Agustus 2000 Irmin Diana meninggal dunia dan meninggalkan ahli waris berdasarkan Putusan/Penetapan Pengadilan Agama Binjai Nomor 7/Pdt.P/2012/PA.Bj, yakni Elisa Kartika Indrayani, Erminta, Amalia Octarina Damayanti (Penggugat), M. Faisal sharoni, dan Yulia Fitri.

Setelah Irmin Diana meninggal dunia maka harta warisan almarhumah Irmin Diana berupa sebidang tanah yang terletak di Jalan Imam Bonjol Kelurahan Setia Kecamatan Binjai kota, Kota Binjai sesuai dengan Sertifikat hak Milik No. 434 Tahun 1998 menjadi hak waris dari para ahli waris salah satunya adalah penggugat hak tanah berdasarkan SHM No. 434 Tahun 1998 yang telah menjadi hak waris dari Penggugat. Namun, tiba-tiba diambil alih oleh Tergugat I an selanjutnya melepaskan dan menyerahkan serta memindahkan obyek perkara kepada dirinya melalui Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi tertanggal 21 Januari 2013 dengan Akta Nomor

222 yang diperbuat oleh Tergugat XXVIII diklasifikasikan sebagai perbuatan melawan hukum.

Perbuatan para Tergugat telah mengakibatkan kerugian pada diri penggugat baik secara materiil maupun moril akibat perbuatan para tergugat yang mengakibatkan obyek perkara beralih penguasaannya kepada Tergugat I telah menimbulkan kerugian kepada penggugat dan ahli waris almarhumah Irmin Diana yang lain sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah).

c. Pertimbangan Majelis Hakim

Berdasarkan keterangan saksi Penggugat yakni saksi saksi Rosdiana dan saksi Dewi Srianti bahwa orangtua Penggugat yakni alm. Irmin Diana dan M. Ifkar ada membeli sebidang tanah dan bangunan di atasnya yang terletak di jalan Imam Bonjol kelurahan Setia, Kecamatan Binjai Kota, Kota Binjai dari Fatimah, berdasarkan Surat Jual Beli tertanggal 24 Mei 1976 (vide bukti P-2) dan telah didaftarkan kepada Badan Pertanahan Nasional sesuai dengan SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998 atas nama pemegang hak Irmin Diana (Bukti P-3) yang hingga saat ini belum pernah dibatalkan ataupun dinyatakan tidak sah oleh pihak yang berwenang dimana atas terbitnya SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998 atas nama pemegang hak Irmin Diana (Bukti P-3), dimana setahu saksi-saksi tersebut bahwa pihak Tergugat-Tergugat tidak pernah mengajukan keberatan atas terbitnya sertifikat tersebut.

Tergugat I sampai Tergugat XXVII, dalam jawabannya meragukan kebenaran bukti P-2 (Surat Jual Beli tertanggal 24 Mei 1976 antara Fatimah selaku penjual dengan M. Ifkar/Irmin Diana (orangtua kandung Penggugat) selaku pembeli yang diketahui oleh Kepala Kampung

Setia Binjai A Manaf Idris dan disaksikan oleh 1. Zainuddin, 2. Kamariah, 3. Halimah yang seluruhnya membubuhkan tandatangan diatas Surat Jual Beli) dengan alasan bahwa:

- 1) Tandatangan Hj. Kamariah tidak sama dengan aslinya,
- 2) Ahli waris Fatimah bernama Hamidah dan Rahmah tidak ikut dalam jual beli tersebut;
- 3) Nomor Grand Sultan seharusnya 279, bukan nomor 270 sebagaimana dalam bukti P-2;
- 4) Luas tanah dalam SHM 434 adalah 195 M2, seharusnya 183 M2.

Berdasarkan bukti-bukti surat yang diajukan oleh Tergugat I sampai XXVII bahwa dalil Tergugat I sampai XXVII perihal tandatangan Hj. Kamariah tidak sama dengan aslinya, menurut Majelis Hakim Tergugat I sampai XXVII melalui kuasanya tidak dapat membuktikan mengenai kepalsuan tandatangan tersebut berupa keterangan laboratorium atau sejenisnya, selanjutnya dalam hal jual beli yang dilakukan oleh Fatimah, sebagai pemilik barang semasa hidupnya, maka ahli waris tidak perlu ikut serta dalam perbuatan hukum dan dihubungkan dengan T. I-XXVII yang menerangkan bahwa Rahmah telah meninggal ketika bahwa Penggugat dan ahli waris lainnya dari HJ. Fatimah sesuai bukti P-5, P-6, P-8 dihubungkan dengan bukti T.I-XXVII-6 dan keterangan saksi Rosdiana, saksi Dewi Srianti, dan saksi Samsul Arifin Nasution.

Sesuai dengan Akta Kuasa menjual tanggal 21 Nopember 2012 Nomor 01 (bukti P-5) dan Salinan Akta Surat Kuasa tanggal 3 Oktober 2002 nomor: 11 (bukti P-6) Tergugat I pernah menerima kuasa menjual tanah warisan dari almarhum Fatimah yaitu atas tanah lembah seluas 2.698 M2 yang dimaksud dalam Soerat

Keterangan Djoeal dan Pembahagian Poesaka Harta No. 15/KK tanggal 18 Mei 1949, dimana kuasa tersebut diberikan oleh Tergugat II sampai Tergugat XXVII bersama-sama dengan Penggugat dan ahli waris Irmin Diana lainnya. Akan tetapi tidak termasuk penjualan terhadap obyek sengketa.

Kemudian sesuai bukti P-9: Tergugat XIX Zul Asril pernah di jatuhi pidana karena penguasaan tanpa hak terhadap obyek sengketa. Akan tetapi dalam bukti P-5 dan P-6 adalah tidak termasuk kuasa menjual atas obyek sengketa. Tergugat I sampai Tergugat XXVII membuat Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 (Bukti P-7 dan T.I-XXVII-7) atas obyek sengketa, yang dibuat berdasarkan Bukti P-6. Perbuatan mana dilakukan Tergugat I sampai XXVII tanpa sepengetahuan dari Penggugat bersama ahli waris Irmin Diana lainnya dalam bukti P-1 sebagai pemegang hak yang sah sesuai SHM No. 434 tanggal 28 Mei 1998.

Apabila benar Tergugat I sampai Tergugat XXVII menganggap obyek sengketa merupakan harta warisan almarhum Fatimah yang belum dibagi maka tentunya harus mengikutsertakan Penggugat dan saudaranya yang lain (ahli waris Irmin Diana) karena turut berhak atas obyek sengketa tersebut, namun ternyata Tergugat I sampai Tergugat XXVII melakukan pengalihan hak tanpa sepengetahuan ahli waris Irmin Diana. Oleh karena itu perbuatan Tergugat I sampai XXVII telah menimbulkan kerugian bagi Penggugat dan ahli waris Irmin Diana lainnya yang telah memiliki sertifikat Hak Milik atas obyek sengketa.

Berdasar uraian pertimbangan tersebut di atas maka Majelis Hakim berpendapat bahwa perbuatan Tergugat I yang menerima kuasa dari

Tergugat I sampai Tergugat XXVII dan selanjutnya membuat Akta Melepaskan Hak Atas Tanah Dengan ganti Rugi No. 222 tanggal 21 Januari 2013 (Bukti P-7 dan T.I-XXVII-7) atas obyek sengketa adalah merupakan perbuatan melawan hukum, sehingga dengan demikian maka petitum ke 2 dari gugatan Penggugat tersebut adalah beralasan untuk dikabulkan.

d. Amar Putusan Majelis Hakim Pengadilan Negeri Binjai

Berdasarkan pertimbangan hukum dan fakta yutidis yang ditemukan dalam pemeriksaan di pengadilan, Majelis Hakim menjatuhkan putusan yang amar lengkapnya berbunyi: Mengabulkan gugatan Penggugat untuk sebagian dan menyatakan perbuatan Tergugat I s/d XXVIII adalah perbuatan melawan hukum. Kemudian menyatakan Akta Pelepaskan Hak Atas Tanah dengan Ganti Rugi No. 222/2013 tertanggal 21 Januari 2013 yang dibuat oleh Tergugat XXVIII adalah batal demi hukum.

2. Analisis Putusan No. 09/PDT.G/2013/PN.BJ.

Berdasarkan uraian kasus di atas, dapat diketahui bahwa penggugat adalah ahli waris dari Irmin Diana, sehingga selayaknya Penggugat menguasai dan memiliki hak atas tanah yang menjadi objek sengketa. Perbuatan Tergugat I s/d Tergugat XVII, jelas merugikan penggugat, yang dalam hal ini sebagai pemegang hak yang sah atas objek tanah sengketa. Majelis hakim dalam putusannya, menyatakan bahwa perbuatan Tergugat I s/d Tergugat XVIII merupakan perbuatan melawan hukum.

Konsekuensi dari perbuatan melawan hukum, bahwa dalam Hukum Perdata mengenal sebuah asas perlindungan hak, asas ini

mengandung arti bahwa semua hak yang diperoleh seseorang dengan jalan yang halal dan sah, harus dilindungi. Bila hak itu dilanggar oleh salah satu pihak dalam hubungan perdata, pihak yang dirugikan berhak untuk menuntut pengembalian hak itu atau menuntut kerugian pada pihak yang merugikannya.

Pasal 118 HIR dan 142 HIR R.Bg, siapa saja yang merasa hak pribadinya dilanggar oleh orang lain sehingga mendatangkan kerugian, dan tidak mampu menyelesaikan sendiri persoalan tersebut, maka ia dapat meminta kepada pengadilan untuk menyelesaikan masalah itu sesuai dengan hukum yang berlaku.

Tuntutan hak adalah tindakan yang bertujuan untuk memperoleh perlindungan hak yang diberikan oleh pengadilan untuk mencegah "eigenrichting". Orang yang mengajukan tuntutan hak memerlukan atau berkepentingan akan perlindungan hukum. Ia mempunyai kepentingan untuk memperoleh perlindungan hukum, maka oleh karena itu ia mengajukan tuntutan hak ke pengadilan.

Suatu tuntutan hak yang akan diajukan kepada pengadilan yang dituangkan dalam sebuah gugatan, pihak penggugat haruslah mempunyai kepentingan hukum yang cukup. Orang yang tidak mempunyai kepentingan hukum tidak dibenarkan untuk menjadi para pihak dalam mengajukan gugatan. Hanya orang yang berkepentingan secara langsung yang dapat mengajukan tuntutan. Penggugat dalam hal ini adalah orang yang memiliki kepentingan, sehingga gugatan dari penggugat cukup beralasan dan mendasar.

Pasal 1365 KUHPerdara menjelaskan: setiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain, mewajibkan orang yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian

tersebut. Berdasar pada rumusan pasal tersebut, dipahami bahwa suatu perbuatan dinyatakan melawan hukum apabila memenuhi empat unsur berikut:

- a. Perbuatan itu harus melawan hukum (*onrechtmatig*).
- b. Perbuatan itu harus menimbulkan kerugian.
- c. Perbuatan itu harus dilakukan dengan kesalahan.
- d. Antara perbuatan dan kerugian yang timbul harus ada hubungan kausal.¹⁰⁷

Kata perbuatan meliputi perbuatan positif dan perbuatan negative. Perbuatan positif adalah perbuatan yang benar-benar dikerjakan diatur dalam Pasal 1365 KUHPerdara atau Pasal 1365 KUHPerdara. Perbuatan negatif adalah perbuatan yang benar-benar tidak dikerjakan. Dalam merumuskan perbuatan melawan hukum yang perlu dipertimbangkan hanya hak dan kewajiban hukum berdasar pada Undang-undang (*wet*).

Menyatakan suatu perbuatan merupakan perbuatan melawan hukum, maka perbuatan itu harus melanggar hak orang lain atau bertentangan dengan kewajiban hukumnya sendiri yang diberikan undang-undang (*wet*). Dengan demikian, melanggar hukum sama artinya dengan melanggar Undang-undang (*onwetmatig*).¹⁰⁸

Kerugian yang dimaksud di dalam perbuatan melawan hukum meliputi kerugian materil dan kerugian immaterial. Dalam pasal-pasal mengenai ganti kerugian akibat wanprestasi, kerugian itu meliputi, yaitu biaya (ongkos), kerugian sesungguhnya, dan keuntungan diharapkan (bunga). Ukuran penilaian yang dipakai adalah uang. Pada perbuatan melawan hukum, unsur-unsur

¹⁰⁷ Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, Armico, Bandung, 2012, hal. 260

¹⁰⁸ *Ibid.*, hal. 261

kerugian dan ukuran penilaian dengan uang dapat diterapkan secara analogis. Dengan demikian, perhitungan ganti kerugian pada perbuatan melawan hukum didasarkan kepada kemungkinan adanya tiga unsur tersebut dan kerugian itu dihitung dengan sejumlah uang.¹⁰⁹

Pengertian kesalahan dalam perbuatan melawan hukum dimaksudkan kepada kesalahan dalam hukum perdata, tidak untuk kesalahan hukum pidana. Kesalahan dalam rumusan Pasal 1365 KUHPerdata melingkupi semua gradasi, dari kesalahan dalam arti kesengajaan sampai pada kesalahan dalam arti kelalaian.

Unsur terakhir dari perbuatan melawan hukum itu adalah hubungan kausal. Pengertian dari hubungan kausal dapat disimpulkan dari bunyi Pasal 1365 KUHPerdata, perbuatan yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian. Kerugian itu harus timbul sebagai akibat dari perbuatan orang itu. Jika tidak ada perbuatan, tidak ada pula akibat, dalam hal ini kerugian.

Akibat dari perbuatan melawan hukum adalah timbulnya kerugian terhadap orang lain. Dengan kata lain, setiap perbuatan melawan hukum sudah pasti akan menimbulkan kerugian bagi orang lain, oleh karena unsur dari perbuatan melawan hukum itu sendiri adalah timbulnya kerugian bagi orang lain. apabila tidak terdapat kerugian yang diakibatkan dari suatu perbuatan, maka tidak akan terbentuk dan terpenuhi perbuatan melawan hukum sebagaimana dimaksud oleh Pasal 1365 KUH Perdata.

Mengenai akibat dari perbuatan melawan hukum, maka disini dapat dirujuk kembali bunyi dari Pasal 1401 KUHPerdata yang berbunyi: setiap perbuatan melawan hukum yang mengakibatkan kerugian pada orang lain,

mewajibkan orang yang karena kesalahannya menimbulkan kerugian itu, mengganti kerugian tersebut.

Berdasar pada rumusan pasal di atas, dapat dipahami bahwa akibat dari perbuatan melawan hukum adalah adanya kewajiban bagi pihak yang membuat untuk mengganti kerugian atas kerugian yang ditimbulkan akibat perbuatannya bagi orang lain. Dengan kata lain orang yang telah menimbulkan kerugian bagi orang lain wajib mempertanggungjawabkan perbuatannya, dengan mengganti kerugian yang telah ditimbulkannya akibat perbuatannya tersebut.

Berkaitan dengan tanggung jawab Notaris/PPAT terhadap akta yang dibuatnya, diketahui bahwa akta yang dibuat oleh Notaris berdasarkan putusan Pengadilan Negeri Binjai dinyatakan batal demi hukum, di sini Notaris turut bertanggung jawab secara tanggung gugat atas kerugian yang diderita oleh penggugat secara bersama-sama dengan tergugat lainnya, yakni tergugat I s/d tergugat XVII. Artinya Notaris juga dibebankan atas tanggung jawab terhadap kerugian yang diderita oleh penggugat akibat adanya penerbitan akta peralihan atau pelepasan hak atas yang dibuat oleh Notaris.

V. KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut:

1. Kewenangan Notaris dalam pembuatan akta di bidang pertanahan di atur dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN, yakni membuat akta yang berkaitan dengan pertanahan. Mengenai akta-akta yang berkaitan dengan pertanahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f, tidak dijelaskan

¹⁰⁹ *Ibid.*, hal. 263-264

- secara terperinci, namun pembatasan mengenai kewenangan notaris dalam pembuatan akta yang berkaitan dengan tanah dapat dilihat dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2014, yang secara tegas mengatur kewenangan PPAT dalam membuat akta tanah. Dalam pasal tersebut, tidak diatur tentang akta pelepasan hak atas tanah sebagai wewenang PPAT. Dengan demikian, pembuatan akta pelepasan hak atas tanah merupakan kewenangan yang dimiliki oleh notaris.
2. Sebagai pejabat umum, Notaris/PPAT dalam membuat akta autentik, khususnya dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah, terlebih dahulu notaris memastikan kebenaran materil dari alas hak atau kepemilikan hak atas tanah dengan menerapkan sikap kehati-hatian. Sehingga akta yang dibuat tersebut secara yuridis formil dapat dapat dipertanggungjawabkan oleh notaris.
 3. Seorang Notaris/PPAT, meskipun hanya mencatatkan mengenai apa yang dikemukakan oleh penghadap, namun dalam pelaksanaan tugas dan fungsinya haruslah melaksanakan prinsip kehati-hatian dan mengikuti ketentuan umum yang berlaku. Dengan sifat kehati-hatian dari notaris dalam membuat akta peralihan hak atas tanah sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi orang lain. Namun, dalam perkara ini Notaris yang berkedudukan sebagai Tergugat XXVIII tidak melakukan prinsip kehati-hatian dalam pembuatan akta, sehingga penerbitan akta pelepasan hak atas tanah oleh notaris tersebut menimbulkan kerugian terhadap pihak lain.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas, maka dapat direkomendasikan atau disarankan sebagai berikut:

1. Sebaiknya agar tidak membingungkan bagi masyarakat, kewenangan Notaris di bidang pertanahan haruslah dijelaskan secara tegas dalam undang-undang dan disosialisasikan kepada masyarakat. Sehingga tidak terjadi kekeliruan mengenai wewenang yang ada pada Notaris dan PPAT.
2. Setiap kewenangan sudah pasti memiliki konsekuensi tanggung jawab dalam pelaksanaan kewenangan tersebut, sehingga agar dalam menjalankan tugas dan fungsinya sebagai pejabat umum Notaris tidak terjerat dengan kasus-kasus hukum, maka Notaris sebaiknya lebih teliti dalam menerbitkan akta-akta di bidang pertanahan. Sebab, akta-akta tersebut sangat rentan menjadi sengketa dan menimbulkan sengketa dengan pihak lain atau pihak ketiga.
3. Bagi Notaris yang terbukti melakukan penyeludupan hokum di dalam pembuatan akta yang merupakan kewenangannya, harus diberikan sanksi tegas. Di samping dituntut secara perdata, Notaris tersebut juga harus pula dituntut secara pidana jika perbuatan notaries tersebut telah pula memenuhi unsur-unsur pidana. Selain itu, sanksi kode etik yang tegas perlu pula diberikan, yaitu berupa pencabutan izin praktek.

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku-Buku



- Abdul Kadir Muhammad, *Hukum Perdata Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000.
- Abdul Manan, *Penerapan Hukum Acara Perdata Dilingkungan Peradilan Agama*. Jakarta: Kencana Media Group, Jakarta, 2013.
- Achmad Ali, *Menguak Tabir Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Group, 2015.
- Adrian Sutedi, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- , *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012.
- Agus Santoso, *Hukum, Moral dan Keadilan*, Media Group, Jakarta, 2014.
- Amiruddin & Zainal Asikin. *Pengantar Metode Penelitian Hukum*. Jakarta: Rajawali Pers. 2014.
- Andy Hartono, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Laskbang Yustisia, Surabaya, 2015.
- A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Madju, Bandung 1993.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan, *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*, Rajawali Press, Jakarta, 2008.
- Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 2006.
- Ateng Syafrudin, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Universitas Parahyangan, Bandung, 2002.
- B. Arief Sidharta, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, 2009.
- Boedi Harsono, *PPAT Sejarah Tugas dan Kewenangannya*, Majalah Renvoi, Jakarta, 2007.
- , *Hukum Agraria Indoneisa*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008.
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yokyakarta, 2010.
- Herliene Boediono, *Pertanggungjawaban notaris Berdasarkan Undang-Undang No. 30 Tahun 2004, (Dilemma Notaris Diantara Negara, Masyarakat Dan Pasar)*, Renvoi, Jakarta, 2005.
- , *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2010.
- Habib Adjie, *Hukum Notaris/PPAT Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, 2008.
- , *Meneropong Khazanah Notaris/PPAT dan PPAT*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009.
- , *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris/PPAT sebagai Pejabat Publik*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2009.
- Hans Kelsen, *General Theory Of Law and State, Teori Umum Hukum dan Negara, Dasar-Dasar Ilmu Hukum Normatif Sebagai Ilmu Hukum Deskriptif Empirik*, terjemahan Somardi, BEE Media Indonesia, Jakarta, 2007.
- , *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung, 2006.
- Irwan Permadi, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Genta Publishing, Yokyakarta, 2010.
- Jazim Hamidi, dalam *Butir-butir Pemikiran dalam Hukum, Mengenal Lebih dekat Hermeneutika Hukum*, Refika Aditama, Bandung, 2011.
- JJ.H. Bruggink, *Refleksi Tentang Hukum*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014.
- Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, 2004.
- Mariam Budiarto, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, 2007.
- Moeljatno, *Asas-Asas Hukum Pidana*, PT.Rineka Cipta, Jakarta, 2000.



Mohammad Machfudi Zarqoni, *Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015.

Mohammad Machfudh Zarqoni, *Hak Atas Tanah, Perolehan Asas dan Turunannya, Serta Kaitannya Dengan Jaminan Kepastian Hukum (Legal Guarantee) Maupun Perlindungan Hak Kepemilikannya (Property Right)*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2015.

Muhammad Yamin, *Jawaban Singkat Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, 2003.

Mukti Fajar ND dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif & Empiris*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2010.

Munir Fuady, *Konsep Hukum Perdata*, Rajawali Pers, Jakarta, 2013.

Notonagoro, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, Jakarta, 1994.

O.C.Kaligis, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Jakarta, Penerbit: Alumni, 2008.

P.A.F. Lamintang, *Dasar-Dasar Hukum Pidana Indonesia*, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2001.

Philipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, 1998.

Peter M.Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana Prenada Media, Jakarta, 2010.

-----, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2008.

Pontang Moerad, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, 2005.

Pradjudi Armosudirjo, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2015.