

## 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)

Agus Sugiarto<sup>\*)</sup> dan Asep Hermawan<sup>\*\*)</sup>

<sup>\*)</sup> Universitas Nahdlatul Ulama Cirebon, Indonesia, email: [sugiartoagus210@gmail.com](mailto:sugiartoagus210@gmail.com)

<sup>\*\*)</sup> Universitas Nahdlatul Ulama Cirebon, Indonesia, email: [asep-hermawan@unucirebon.ac.id](mailto:asep-hermawan@unucirebon.ac.id)

### 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.*

### 1. Pendahuluan

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.<sup>1</sup> 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).<sup>2</sup>

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

<sup>1</sup> Andy Hartono, 2015, *Panduan Lengkap Hukum Praktis Kepemilikan Tanah*, Laskbang Yustisia, Surabaya, hal. 4

<sup>2</sup> Irwan Permadi, 2010, *Unifikasi dan Pluralisme Hukum Agraria*, Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 2.

(perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, dan bahan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan dan atau mengambil manfaat dari tanah tertentu.<sup>3</sup>

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 terkuat dan terpenuh.<sup>4</sup> 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.<sup>5</sup>

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 psikologisemosional antara pemegang hak dengan tanah yang bersangkutan.<sup>6</sup> 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.”<sup>7</sup>

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.<sup>8</sup> Notaris berdasarkan sistem hukum nasional merupakan pejabat umum yaitu organ negara yang mewakili serta bertindak untuk dan atas nama negara dalam melaksanakan tugasnya memberikan pelayanan kepada masyarakat umum di bidang hukum perdata.<sup>9</sup>

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 undangundang. Dalam hal menjamin otensitas 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

---

<sup>3</sup> *Ibid.*, hal. 83.

<sup>4</sup> Yusriadi, 2010, *Industrialisasi & Perubahan Fungsi Sosial Hak Milik Atas Tanah*. Genta Publishing, Yogyakarta, hal. 19

<sup>5</sup> Muhammad Yamin, 2003, *Jawaban Singkat Pertanyaan Dalam Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Pustaka Bangsa Press, Medan, hal. 21

<sup>6</sup> Mohammad Machfudi Zarqoni, 2015, *Hak Atas Tanah*. Prestasi Pustaka, Jakarta, hal. 37

<sup>7</sup> A.P. Parlindungan, *Komentar atas Undang-Undang Pokok Agraria*, Mandar Madju, Bandung

<sup>8</sup> Urip Santoso, 2012, *Hukum Agraria Kajian Komprehensif*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, hal. 10.

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

dibuktikan oleh akta itu sendiri. Jadi akta autentik dianggap dibuat sesuai dengan kenyataan seperti yang dilihat oleh pejabat itu, sampai dibuktikan sebaliknya.<sup>10</sup> 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.<sup>11</sup> Dengan demikian, maka dapat 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:<sup>12</sup>

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

---

<sup>10</sup> Sudikno Mertokusumo, 2005, *Hukum Acara Perdata Indonesia*, Liberty, Yogyakarta.

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

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:

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

Berdasarkan latar belakang tersebut di atas, maka penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kewenangan Notaris/PPAT dalam pembuatan akta autentik yang berkaitan dengan tanah; untuk mengetahui tanggung jawab Notaris/PPAT dalam pembuatan akta pelepasan hak atas tanah yang menimbulkan kerugian; dan 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.

## 2. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan dalam artikel ini adalah metode penelitian hukum yuridis normatif. Dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode studi pustaka dengan melakukan studi dokumen terhadap dokumen-dokumen data sekunder yang ada. Adapun data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini berupa buku, jurnal, berita dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini, Penulis menggunakan bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tersier.

## 3. Hasil Penelitian dan Pembahasan

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 teoriteori biologis. Kedua, teori-teori yang bertolak dari manusia sebagai makhluk sosial, seperti teori hukum historis, positif, dan sosiologis.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> B. Arief Sidharta, 2009, *Meuwissen Tentang Pengembanan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum, dan Filsafat Hukum*, Rafika Aditama, Bandung, hal. 97-98.

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.<sup>13</sup>

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 pemiliknya, 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,<sup>14</sup> 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,

---

<sup>13</sup> Aslan Noor, *Konsep Hak Milik Atas Tanah Bagi Bangsa Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, hal. 26

<sup>14</sup> Notonagoro, 1994, *Politik Hukum dan Pembangunan Agraria di Indonesia*, Jakarta: Bina Aksara, Jakarta, hal. 43.

berubah dari suatu benda yang bebas menjadi benda ekonomis yang sangat berharga.<sup>15</sup>

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*.<sup>16</sup>

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.<sup>17</sup> 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 peristiwaperistiwa atas mana ia mendasarkan sesuatu hak, diwajibkan membuktikan peristiwa-peristiwa itu; sebaliknya barang siapa yang mengajukan peristiwaperistiwa 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.<sup>18</sup>

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

#### - **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.<sup>19</sup>

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

<sup>15</sup> Adrian Sutedi, 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Sinar Grafika, Jakarta, hal. 11

<sup>16</sup> O.C.Kaligis, 2008, *Pendapat Ahli Dalam Perkara Pidana*, Jakarta, Penerbit: Alumni, hal. 80

<sup>17</sup> Wahyu Muljono, 2008, *Toeri dan Prakatik Peradilan Perdata Di Indonesia*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, hal. 105.

<sup>18</sup> Subekti, 2003, *Pokok-Pokok Hukum Perdata*, PT Intermedia, Jakarta, hal. 177.

<sup>19</sup> Ridwan Halim. 2006. *Hukum Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Pers, hal.100.



“*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.<sup>20</sup>

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 plicthen*).<sup>21</sup> 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.<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup>

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 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 menekan 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

<sup>20</sup> Aminuddin Ilmar. 2014. *Hukum Tata Pemerintahan*. Jakarta: Prenada Kencana Media Group, hal. 102

<sup>21</sup> Ridwan Halim., *Op. Cit.*, hal 102.

<sup>22</sup> Aminuddin Ilmar., *Op. Cit.*, hal. 102.

<sup>23</sup> Ridwan Halim. *Op. Cit.*, hal. 109

individu. Adanya aturan itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.<sup>24</sup>

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.<sup>25</sup>

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 berlainlainan.<sup>26</sup>

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.<sup>27</sup> Undang-undang dan hukum memang tidak diidentikkan,<sup>28</sup> meskipun kenyataannya hukum dipahami sebagai undang-undang.

Penerapan hukum dalam arti undangundang, dalam konteks peradilan menyebabkan hakim positivis hanya sebagai corong undangundang. 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.

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.<sup>29</sup> Berangkat dari keinginan untuk mewujudkan hukum sebagai panglima dalam penyelenggaraan negara, kemudian muncullah konsep negara hukum

<sup>24</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, *Pengantar Ilmu Hukum*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, hal. 158

<sup>25</sup> Dominikus Rato, 2010, *Filsafat Hukum Mencari dan Memahami Hukum*, Laskbang Pressindo, Yogyakarta, hal. 59

<sup>26</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Op. Cit.*, hal. 35

<sup>27</sup> Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, 2004, *DasarDasar Filsafat dan Teori Hukum*, PT. Citra Aditya Bhakti, Bandung, hal. 42-43.

<sup>28</sup> Pontang Moerad, 2005, *Pembentukan Hukum Melalui Putusan Pengadilan Dalam Perkara Pidana*, Alumni, Bandung, hal. 120.

<sup>29</sup> Philipus M. Hadjon, 1998, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia*, Bina Ilmu, Surabaya, hal. 72.

(*rechtstaat*).

Menurut Carl J. Friedrich Stahl sebagaimana dikutip Mariam Budiarto, 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.<sup>30</sup>

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*).<sup>31</sup>

Membedakan makna dari kekuasaan, kewenangan dan wewenang, maka dapat dilihat penjelasan yang diberikan oleh Ateng yarifudin, 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 pemerintah (*bestuur*), tetapi meliputi wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas, dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>32</sup>

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

<sup>30</sup> Mariam Budiarto, 2007, *Dasar-Dasar Ilmu Politik*, PT. Gramedia Indonesia, Jakarta, hal. 57

<sup>31</sup> *Ibid.*, hal. 35-36.

<sup>32</sup> Ateng Syafrudin, 2002, *Menuju Penyelenggaraan Pemerintahan Negara yang Bersih dan Bertanggung Jawab*, Universitas Parahyangan, Bandung, hal. 33

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.<sup>33</sup> 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 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".<sup>34</sup> 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.<sup>35</sup>

Hans Kelsen membedakan tanggung jawab hukum ke dalam 4 (empat) jenis, yaitu:<sup>36</sup>

- Pertanggungjawaban individu yaitu seorang individu bertanggung jawab terhadap pelanggaran yang dilakukannya sendiri;
- Pertanggungjawaban kolektif berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas suatu pelanggaran yang dilakukan oleh orang lain;
- Pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan yang berarti bahwa seorang individu bertanggung jawab atas pelanggaran yang dilakukannya karena sengaja dan

<sup>33</sup> Aminuddin Ilmar., *Op. Cit.*, hal. 104.

<sup>34</sup> 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, hal. 81.

<sup>35</sup> *Ibid.*, hal. 83.

<sup>36</sup> Hans Kelsen, *Teori Hukum Murni*, terjemahan Raisul Mutaqien, Nuansa & Nusamedia, Bandung, 2006, hal. 140.

diperkirakan dengan tujuan menimbulkan kerugian;

- 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.

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.<sup>37</sup> 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.<sup>38</sup>

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. Tanggung jawab juga berarti melakukan perbuatan sebagai perwujudan kesadaran atau keinsafan atas segala akibat yang ditimbulkan atas apa yang telah diperbuatnya.<sup>39</sup>

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 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.<sup>40</sup>

Berdasarkan uraian di atas, dapat dipahami bahwa Notaris adalah pejabat umum

<sup>37</sup> Ridwan Halim, *Op. Cit.*, hal. 341.

<sup>38</sup> Habib Adjie, 2009, *Sanksi Perdata dan Administratif terhadap Notaris sebagai Pejabat Publik*, PT. Refika Aditama, Bandung, hal. 163-164.

<sup>39</sup> Habib Adjie, 2008, *Hukum Notaris Indonesia*, Refika Aditama, Bandung, hal.16.

<sup>40</sup> Herlien Budiono, 2010, *Kumpulan Tulisan Hukum Perdata di Bidang Kenotariatan*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 286.

yang berwenang untuk membuat akta autentik dan kewenangan lainnya sebagaimana ditentukan dalam ketentuan yang berlaku. 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.<sup>48</sup> 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.<sup>49</sup> 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 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.

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.<sup>41</sup>

---

<sup>41</sup> Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Prenada Kencana Media Group, Jakarta, 2010, hal. 71.

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.<sup>42</sup>

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.<sup>43</sup>

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 hak atas tanah berdasar atas musyawarah kepada pihak 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.<sup>44</sup> 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.<sup>45</sup>

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

---

<sup>42</sup> Andy Hartanto, 2015, *Panduan Lengkap Hukum Praktis*, Laskbang, Yogyakarta, hal. 123-124.

<sup>43</sup> *Ibid.*, hal. 24.

<sup>44</sup> Abdul Kadir Muhammad, 2000, *Hukum Perdata Indonesia*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hal. 201.

<sup>45</sup> *Ibid.*, hal. 244-245.

atau kurang hati-hatiannya.”<sup>46</sup>

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.

#### 4. Penutup

Berdasarkan hasil penelitian dan pembahasan, maka dapat disimpulkan sebagai berikut: 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 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; 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 dipertanggungjawabkan oleh notaris; 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.

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

---

<sup>46</sup> Subekti dan Tjitrosudibio, 2008, *Kitab Undang-Undang Hukum Perdata*, Pradnya Paramita. Jakarta, hal. 346.



telah pula memenuhi unsur-unsur pidana. Selain itu, sanksi kode etik yang tegas perlu pula diberikan, yaitu berupa pencabutan izin praktek.

## 5. Daftar Pustaka

- 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, Yogyakarta, 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, Yogyakarta, 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.
- Philippus 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.