

BAB I

Pendahuluan

A. Latar Belakang Masalah

Asal usul perkataan Notaris berasal dari perkataan notarius, adalah nama yang pada zaman Romawi diberikan kepada orang-orang yang menjalankan pekerjaan menulis. Fungsi notarius ini masih sangat berbeda dengan fungsi Notaris pada waktu sekarang. Nama notarius ini lambat laun mempunyai arti yang berbeda dengan pada mulanya, sehingga kira-kira pada abad kedua sesudah Kristus yang disebut dengan nama notarius ialah mereka yang mengadakan pencatatan dengan tulisan cepat, jadi seperti stenograf sekarang. Selain itu ada juga pendapat lain yang mengatakan bahwa notarius itu berasal dari perkataan nota literaria, yaitu tanda (letter merk atau karakter) yang menyatakan sesuatu perkataan. Kemudian dalam abad kelima dan keenam sebutan notarius itu diberikan kepada penulis (sekretaris) pribadi dari raja (kaisar), sedangkan pada akhir abad kelima sebutan tersebut diberikan kepada pegawai-pegawai istana yang melaksanakan pekerjaan administratif.¹

Sejarah Notariat di Indonesia dimulai pada permulaan abad ke-17 yaitu tepatnya pada tanggal 27 Agustus 1620, Melchior Kerchem diangkat sebagai Notaris pertama di Indonesia. kepadanya ditugaskan untuk menjalankan tugas pekerjaannya sesuai sumpah setia yang diucapkannya yaitu dengan kewajiban untuk mendaftarkan semua akta

¹ Liliana Tedjosaputro, *Malpraktek Notaris dan Hukum Pidana*. Agung, Semarang 1991, hlm.10.

yang dibuatnya. Setelah pengangkatan pertama itu selanjutnya jumlah Notaris bertambah.²

Notaris adalah Profesi hukum yang cukup menjanjikan. Tentu saja ada beberapa kompetensi khusus yang harus dipenuhi untuk menjadi seorang notaris. Dengan kata lain, tidak mungkin seorang notaris dapat berpraktik tanpa memiliki kemampuan memadai. Latar belakang pendidikan hukum merupakan sebuah keharusan. Pendidikan Strata 2 hukum bidang kenotariatan harus didahului dengan menempuh Strata 1 Ilmu Hukum. Notaris merupakan pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik. Hal ini telah diatur dalam ketentuan Pasal 1 Undang-Undang Jabatan Notaris (selanjutnya disingkat UUNJ). Jabatan Notaris juga merupakan jabatan seorang pejabat negara atau pejabat umum, berdasarkan ketentuan-ketentuan dalam UUNJ pejabat umum adalah orang yang menjalankan sebagian fungsi publik dari negara, khususnya di bidang hukum perdata.³

Dalam hubungannya dengan peran Notaris, perkembangan dunia usaha telah mendorong lapangan hukum keperdataan untuk senantiasa mengakomodir kebutuhan akan pembuktian tertulis. Notaris dalam profesi sesungguhnya merupakan instansi yang dengan akta-aktanya menimbulkan alat-alat pembuktian tertulis dengan mempunyai sifat otentik.⁴

Seorang Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (MenkumHAM), menteri juga berwenang menentukan Formasi Jabatan Notaris pada daerah kabupaten atau kota sebagai tempat kedudukan Notaris. Notaris

² R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notarian di Indonesia: Suatu penjelasan*, Raja Grafindo Persada, Jakarta 1993, Jakarta, hlm.22.

³ Yudha Pandu (ed.), *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jabatan Notaris dan PPAT*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta, 2009, hlm.2.

⁴ R. Soegondo Notodisoerjo, *Hukum Notariat di Indonesia Suatu Penjelasan*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 1993, hlm.7.

mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah propinsi dari tempat kedudukannya dan wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya serta tidak berwenang secara teratur menjalankan jabatan diluar tempat kedudukannya.⁵

Formasi Jabatan Notaris adalah penentuan jumlah Notaris yang dibutuhkan pada suatu wilayah jabatan Notaris yang ditetapkan berdasarkan :⁶

- a. Kegiatan dunia usaha;
- b. Jumlah penduduk; dan/atau
- c. Rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan/atau dihadapan Notaris setiap bulan

Notaris tidak boleh membuat akta yang merupakan tugas dan wewenang PPAT, untuk itu Notaris biasanya merangkap jabatan sebagai PPAT juga. Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN hanya berlaku dalam hal Pengikatan Jual Beli (PPJB) sedangkan untuk Akta Jual Beli (AJB) tanah tetap harus melalui seorang PPAT.

PPAT sudah dikenal sejak berlakunya PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Didalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.⁷

⁵ Undang-Undang No.30, LN No. 119/2004 Tahun 2004, TLN No.4432 tentang *Undang-Undang Jabatan Notaris*, Pasal. 18,19,21.

⁶ *Ibid.*,Pasal.22.

⁷ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Ed.rev.,cet. 19, Jakarta: Djembatan, 2002, hlm.689.

Awal mula eksistensi jabatan PPAT diatur dalam ketentuan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah serta Hak dan Kewajibannya yang menegaskan bahwa setiap perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah harus dilakukan para pihak di hadapan Pejabat yang ditunjuk oleh menteri. Selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Agraria Nomor 11 Tahun 1961 Tentang Penunjukan Pejabat yang Dimaksudkan Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 bahwa pejabat yang dimaksud adalah PPAT⁸.

Berdasarkan Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 3 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dimaksud dengan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu menyangkut hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun. Dalam sistem hukum nasional, PPAT bukan merupakan satu-satunya pejabat umum⁹.

Fungsi PPAT lebih ditegaskan lagi dalam UU No. 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah dan PP No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang menggantikan PP No Tahun 1961, yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah, dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah

⁸ Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961 tentang *Tentang Pendaftaran Tanah serta Hak dan Kewajibannya Pasal19*.

⁹ Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 2016 *tentang Perubahan PP No 3 Tahun 1998 tentang Peraturan Pembuat Akta Tanah* Pasal 1 Angka 1.

dengan membuat akta- akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.¹⁰

PPAT diangkat dan berhentikan oleh Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional. Sebagai pejabat yang melaksanakan tugas dibidang pendaftaran tanah maka jabatan PPAT selalu dikaitkan dengan suatu wilayah pendaftaran tanah tertentu yang menjadi daerah kerjanya.¹¹ Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya yang menunjukkan kewenangan seorang PPAT untuk membuat akta mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun (HMSRS) yang terletak didalamnya.

Formasi PPAT adalah jumlah maksimum PPAT yang diperbolehkan dalam satu satuan daerah kerja PPAT yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut :¹²

- a. Jumlah kecamatan didaerah yang bersangkutan;
- b. Tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
- c. Jumlah bidangtanah yang sudah bersertipikat di daerah yang bersangkutan;
- d. Frekuensi peralihan hak di daerah yang bersangkutan dan prognosa mengenai pertumbuhannya;
- e. Jumlah rata-rata akta PPAT yang dibuat di daerah yang bersangkutan

Dari uraian diatas dapat kita simpulkan bahwa wilayah jabatan

¹⁰ *Ibid.*

¹¹ *Ibid*, hlm. 691.

¹² *Ibid*, hlm. 703.

seorang Notaris yang meliputi seluruh wilayah propinsi dari tempat kedudukannya, (Ps. 18(2) UUJN) lebih luas jika dibandingkan dengan daerah kerja seorang PPAT yang hanya meliputi wilayah kerja satu kantor pertanahan kabupaten / kotamadya.

Daerah Jabatan Notaris adalah seluruh propinsi (Daerah Tingkat 1), dalam daerah mana tempat kedudukannya terletak (LN. 1925 nomor 616). Wilayah Jabatan Notaris menurut pasal 18 UUJN adalah :

- (1) Notaris mempunyai tempat kedudukan di daerah Kabupaten atau Kota.
- (2) Notaris mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah Propinsi dari tempat kedudukannya.

Tempat kedudukan Notaris menentukan letak dari tempat tinggal dan kantor notaris, oleh karena itu notaris wajib mempunyai tempat tinggal dan mengadakan kantornya di dalam daerah tempat kedudukan yang ditunjuk baginya, artinya:

- di tempat kedudukan itu harus ada suatu tempat yang terbuka bagi masyarakat umum, dimana yang berkepentingan pada jam-jam biasa dapat memperoleh bantuan notaris dan di mana akta-akta, repertoria dan daftar-daftar lainnya dari notaris disimpan.
- Hal ini berarti bahwa Undang-undang tidak mengharuskan, bahwa tempat tinggal dan kantornya harus berada di dalam satu gedung ataupun keduanya harus berdampingan, akan tetapi dapat berada di tempat yang berbeda, asal saja dalam daerah tempat kedudukan yang ditunjuk baginya.

Kedudukan Notaris dijelaskan dalam Pasal 19 Undang- Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang berbunyi:

- (1) Notaris wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya.
- (2) Tempat kedudukan Notaris sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah wajib mengikuti tempat kedudukan Notaris.
- (3) Notaris tidak berwenang secara berturut-turut dengan tetap menjalankan jabatan di luar tempat kedudukannya.
- (4) Notaris yang melanggar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dikenai sanksi berupa:
 - a. peringatan tertulis;
 - b. pemberhentian sementara;
 - c. pemberhentian dengan hormat; atau
 - d. pemberhentian dengan tidak hormat.¹³

Menteri Negara yang mengangkat dan memberhentikan seorang Notaris dan PPAT juga berada dibawah Kementerian yang berbeda. Oleh karena itu tidak jarang seorang Notaris yang sudah diangkat dan memiliki daerah kerja / wilayah jabatan tertentu dan ingin merangkap jabatan sebagai seorang PPAT, setelah lulus mengikuti ujian ternyata diangkat sebagai seorang PPAT untuk daerah kerja / wilayah jabatan yang berbeda dengan daerah kerja / wilayah jabatannya sebagai Notaris.

Pasal 17 huruf g No.30 menegaskan bahwa notaris dilarang merangkap jabatan di luar wilayah jabatan notaris. Berdasarkan Pasal 85 UUJN apabila larangan tersebut dilanggar dapat dikenai sanksi administratif dari MPN secara berjenjang, Notaris terlebih dahulu diberi kesempatan untuk membela diri mulai dari Majelis Pengawas Daerah (selanjutnya disingkat MPD), Majelis Pengawas Wilayah (selanjutnya disingkat MPW), Majelis Pengawas Pusat (selanjutnya

¹³ Ngadino, *Tugas dan Tanggung Jawab Jabatan Notaris di Indonesia*, Universitas PGRI Semarang Press, Semarang, 2019, hlm 24 & 25.

disingkat MPP) dan pada akhirnya atas usulan MPP akan dilakukan pemberhentian tidak hormat oleh Menteri Hukum dan HAM Republik Indonesia.¹⁴

Pasal 9 ayat (1) huruf d UUJN, menyebutkan bahwa notaris diberhentikan sementara dari jabatannya karena melakukan pelanggaran terhadap kewajiban dan larangan jabatan, maka notaris yang berbeda wilayah jabatan sebagaimana tersebut telah melanggar larangan jabatan sebagaimana tersebut dalam Pasal 17 huruf g UUJN. Dengan kejadian tersebut, maka kepada Notaris yang bersangkutan harus diberhentikan sementara dari Jabatannya paling lama 6 (enam) bulan (Pasal 9 ayat (4) UUJN). Dan sebelum pemberhentian tersebut dilakukan kepada Notaris yang bersangkutan diberi kesempatan untuk membela diri secara berjenjang di hadapan Majelis Pengawas (Daerah, Wilayah dan Pusat) lihat Pasal (Pasal 9 ayat (2) dan (3) UUJN.¹⁵

Meskipun dalam hal ini berdasarkan Pasal 10 ayat (2) UUJN Notaris yang diberhentikan sementara dari jabatannya tersebut dapat diangkat kembali menjadi Notaris oleh Menteri setelah masa pemberhentian sementara berakhir. Dalam kaitan ini perlu dipahami bahwa diangkat sebagai PPAT yang berbeda wilayah jabatan dengan Notaris tidak bersifat sementara, tapi bersifat tetap, apakah mungkin, dengan tidak merubah (tidak pindah) Wilayah Jabatan, setelah masa 6 (enam) bulan masa pemberhentian sementara sementara berakhir

¹⁴ Indonesia, *Undang-Undang Jabatan Notaris* No.30 Tahun 2004 tentang *Jabatan Notaris* pasal 85.

¹⁵ Herman Andrej Adriansyah “Dilema : Notaris dan PPAT yang Berbeda Tempat Kedudukan / Wilayah Jabatan” <http://herman-notary.blogspot.com/2009/06/dilemma-notaris-dan-ppat-yang-berbeda.html> > , diakses pada tanggal 28 Oktober 2020 pukul 16:33.

dapat diangkat kembali dalam wilayah jabatan yang sama pula ?¹⁶

Bahwa agar sama wilayah jabatan Notaris dan PPAT, apakah dapat Notaris yang bersangkutan mengundurkan diri dari wilayah jabatan yang lama agar sama dengan PPAT ? Jawabannya dapat, tapi permasalahannya jika ternyata, pada wilayah jabatan tersebut (kota/kabupatennya) tidak ada formasi, sudah tentu tidak dapat diangkat juga, begitu juga sebaliknya, jika wilayah jabatan PPAT yang pindah untuk disesuaikan dengan wilayah jabatan Notaris, permasalahannya, apakah ada formasi pada daerah yang bersangkutan ? Jika tidak ada formasi, akhirnya tidak dapat diangkat juga.¹⁷

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, dalam Pasal 9 ayat (1), ditegaskan bahwa PPAT yang merangkap jabatan sebagai Notaris di Kabupaten/Kota selain pada tempat kedudukan PPAT wajib mengajukan pindah tempat kedudukan PPAT pada tempat kedudukan Notaris atau berhenti sebagai Notaris pada tempat kedudukan yang berbeda tersebut. Dengan demikian mereka yang lulus sebagai PPAT dan juga telah menjalankan tugas jabatannya sebagai Notaris berbeda tempat kedudukannya sebagai PPAT, wajib mengajukan pindah tempat kedudukan PPAT atau berhenti sebagai Notaris .¹⁸

Dari uraian latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “ Kajian Hukum Tentang Rangkap Jabatan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang Tidak Satu Wilayah Kerja”.

¹⁶ *ibid*

¹⁷ *ibid*

¹⁸ *ibid*

B. Rumusan Masalah

Atas dasar uraian latar belakang masalah diatas, maka pokok-pokok permasalahan yang akan diteliti dalam tesis ini adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana aturan atau ketentuan yang mewajibkan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diperbolehkan satu wilayah kerja ?
2. Apakah akibat hukum atau dampak jika Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tempat wilayah kerjanya berbeda ?
3. Apakah langkah – langkah atau tindakan yang dilakukan untuk mengatasi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tempat wilayah kerjanya berbeda ?

C. Tujuan penelitian

Penelitian hukum dilakukan untuk mencari pemecahan atas isu hukum yang timbul, berdasarkan hal tersebut maka tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis dan mengetahui aturan yang mewajibkan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diperbolehkan satu wilayah kerja .
2. Untuk menganalisis dan mengetahui akibat hukum atau dampak jika Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tempat wilayah kerjanya berbeda.

3. Untuk menganalisis dan mengetahui langkah – Langkah atau tindakan yang dilakukan untuk mengatasi Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tempat wilayah kerjanya berbeda.

D. Manfaat Penelitian

Adapun hasil dari penelitian yang diperoleh penulis melalui data dan bahan secara lengkap serta akurat diharapkan mampu memberikan manfaat bagi para pembaca dan dapat dipergunakan untuk :

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangsih pemikiran dan menjadi suatu konsep ilmiah yang dapat memberikan warna dalam perkembangan ilmu pengetahuan hukum, khususnya bagi yang membutuhkan jasa notaris maupun kepada para Notaris mengenai pentingnya menaati peraturan yang bersumber dari Undang-Undang Nomor 2 tahun 2014 Tentang kewajiban pembacaan akta oleh Notaris.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberi manfaat baik kepada pembaca, Notaris, maupun penulis sendiri. Adapun manfaat yang dimaksud yaitu sebagai berikut :

- a. Manfaat bagi pembaca

Diharapkan dapat memberikan sumbangsih ilmu pengetahuan khususnya tentang pentingnya pembacaan akta oleh Notaris.

- b. Kegunaan bagi Notaris

Hasil dari diadakannya penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang membawa nilai positif bagi perkembangan ilmu pengetahuan hukum khususnya ilmu

pengetahuan mengenai perkembangan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan atau jabatan notaris sebagai pejabat negara atau pejabat umum di Indonesia.a.

c. Kegunaan bagi penghadap

Penelitian ini diharapkan mampu memberikan pengetahuan dan manfaat untuk kepentingan penegakan hukum, sehingga dapat dijadikan masukan dalam cara menganalisa problematika dalam Merangkap Jabatan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang Tidak Satu Wilayah Kerja.

E. Kerangka Konseptual

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah

a. Definisi Pejabat Pembuat Akta Tanah

Hubungan antara Jabatan dengan Pejabat, bagaikan dua Sisi mata uang, pada satu sisi bahwa Jabatan bersifat tetap (lingkungan pekerjaan tetap), dan pada sisi yang kedua bahwa Jabatan dapat berjalan oleh manusia sebagai pendukung hak dan kewajiban sehingga yang mengisi atau menjalankan Jabatan disebut Pejabat atau Pejabat adalah yang menjalankan hak dan kewajiban Jabatan. Jadi segala tindakan yang dilakukan oleh Pejabat yang sesuai dengan kewenangannya merupakan implementasi dari Jabatan¹⁹

Pejabat Pembuat Akta Tanah atau yang disingkat PPAT, dalam bahasa Inggris disebut dengan *land deed officials*, sedangkan dalam Bahasa Belanda disebut dengan *land titles registrar*, mempunyai kedudukan dan peranan yang sangat penting di dalam kehidupan berbangsa dan

¹⁹ Habib Adjie, Sanksi Perdata dan Administratif Terhadap Notaris Sebagai Pejabat Publik, Refika Aditama, Bandung, 2009, hlm. 18.

bernegara karena pejabat ini diberi kewenangan oleh negara, untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah dan akta-akta lainnya di negara Republik Indonesia maupun di luar negeri.²⁰

b. Dasar Pelaksanaan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dasar hukum pelaksanaan jabatan PPAT adalah sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960. Di dalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.²¹

Hal ini merupakan jabatan yang dijalankan untuk melaksanakan ketentuan peraturan perundang-undangan yaitu ketentuan pada Pasal 19 dalam Undang-Undang Pokok Agraria No.5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai pendaftaran tanah sebagai salah satu usaha pemerintah dalam mengupayakan terwujudnya kesatuan atau unifikasi dibidang hukum pertanahan di Indonesia, agar dapat memberikan suatu kepastian hukum dan kekuatan pembuktian yang lebih luas serta memperoleh tertib administrasi dibidang pertanahan bagi para pihak yang berkepentingan. Pada Pasal 7 ayat 3 dalam Peraturan

²⁰ He Salim, *HS.t Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2016, hlm. 85.

²¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan Cetakan kelima belas, Jakarta, 2002 hlm.689.

Pendaftaran Tanah ditentukan bahwa peraturan tentang jabatan PPAT akan diatur dalam bentuk Peraturan Pemerintah tersendiri. Berdasarkan ketentuan yang menetapkan PPAT sebagai Pejabat Umum dan ketentuan bahwa akta PPAT adalah akta otentik yang mempunyai kekuatan pembuktian penuh, maupun ketentuan tentang rahasia jabatan dari PPAT yang harus dipegang teguh sedangkan rahasia jabatan tersebut sangat berarti terhadap hubungan kepercayaan antara masyarakat yang menggunakan jasa PPAT.

c. Tugas Pokok dan Wewenang Pejabat Pembuat Akta Tanah

Tugas pokok adalah suatu kewajiban yang harus dikerjakan, pekerjaan yang merupakan tanggung jawab, perintah untuk berbuat atau melakukan sesuatu demi mencapai suatu tujuan. Tugas pokok sebagai satu kesatuan pekerjaan atau kegiatan yang paling utama dan rutin dilakukan oleh para pegawai dalam sebuah organisasi yang memberikan gambaran tentang ruang lingkup atau kompleksitas jabatan atau organisasi demi mencapai tujuan tertentu²².

Mengenai tugas pokok PPAT sebagaimana diatur dalam ketentuan Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa:

- a. PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,

²² Muammar Himawan, *Pokok-Pokok Organisasi Modern*, Bina Ilmu, Jakarta, 2004, hlm. 38.

yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut:

- 1) Jual beli;
- 2) Tukar menukar;
- 3) Hibah;
- 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng);
- 5) Pembagian hak bersama;
- 6) Pemberian Hak Guna Bangunan/ Hak Pakai atas Tanah Hak Milik,
- 7) Pemberian Hak Tanggungan;
- 8) Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.

Secara garis besar tugas pokok Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat disimpulkan:

1. Membantu pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum untuk mengajukan permohonan izin pemindahan hak dan permohonan penegasan konversi serta pendaftaran hak atas tanah.²³
2. Membuat akta mengenai perbuatan hukum yang berhubungan dengan hak atas tanah dan hak tanggungan (akta jual beli, tukar menukar dan lain-lain).

Kewenangan adalah fungsi untuk menjalankan kegiatan dalam organisasi, sebagai hak untuk memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tujuan tercapai. Pengorganisasian merupakan proses dapat

²³ Boedi Harsono, *Himpunan Peraturan-peraturan Hukum Tanah*. Penerbit Djambatan, 2000, hlm. 52.

penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya - sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya. ²⁴Kewenangan secara organisasional merupakan kemampuan yuridis yang didasarkan pada hukum publik.

Kewenangan PPAT, yang dalam Bahasa Inggris, disebut dengan *authory*, sedangkan dalam bahasa Belanda, disebut dengan *autoriteit* atau *gezag* merupakan kekuasaan yang diberikan oleh hukum kepada PPAT untuk membuat akta. Kewenangan PPAT sebagaimana dimaksud dalam ketentuan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu yang berkaitan dengan:

1. Pemindahan hak atas tanah;
2. Pemindahan hak milik atas satuan rumah susun;
3. Pembebanan hak atas tanah; dan
4. Surat kuasa membebaskan hak tanggungan.

d. Formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah

Formasi PPAT adalah jumlah maksimum PPAT yang diperbolehkan dalam satuan daerah kerja PPAT. Formasi ditentukan oleh Menteri. Formasi dari PPAT ini telah diatur oleh Pasal 14 Peraturan Jabatan PPAT dan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 1996. Peraturan Menagria/KBPN no.1 tahun 1996 menyebutkan bahwa Formasi PPAT di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II ditetapkan berdasarkan rumus sebagaimana tersebut dalam Pasal 1 ayat (2), adalah $y = a1$. Pada Pasal 2 ayat (2),

²⁴ *Ibid*, hlm. 51.

menyebutkan Kabupaten/Kota tingkat II yang jumlah PPAT-nya telah mencapai jumlah sama atau lebih dari formasi yang ditetapkan dengan rumus dimaksud pada pasal 1 di atas dinyatakan tertutup untuk pengangkatan PPAT baru maupun pindahan dari daerah lain.²⁵

Dasar Hukum PPAT Untuk Dapat Merangkap Jabatan Sebagai Notaris PPAT dapat merangkap jabatan sebagai notaris (Pasal 7 ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT), tetapi PPAT tidak dapat merangkap jabatan sebagai advokat (Pasal 7 ayat (2) huruf a Peraturan Jabatan PPAT).

Formasi PPAT adalah jumlah maksimum PPAT yang diperbolehkan dalam satu satuan daerah kerja PPAT yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut :²⁶

- a. Jumlah kecamatan di daerah yang bersangkutan;
- b. Tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
- c. Jumlah bidang tanah yang sudah bersertipikat di daerah yang bersangkutan;
- d. Frekuensi peralihan hak di daerah yang bersangkutan dan prognosa mengenai pertumbuhannya;
- e. Jumlah rata-rata akta PPAT yang dibuat di daerah yang bersangkutan.

²⁵ Yudha Pandu (ed.), *Himpunan Peraturan Perundang-undangan Jabatan Notaris dan PPAT*, Indonesia Legal Center Publishing, Jakarta, 2009 hlm.244.

²⁶ Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Ed.rev., cet. 19, Jakarta: Djambatan, 2002, hlm. 703.

2. Notaris

A. Pengertian Notaris

Pengertian Notaris dalam sistem Civil Law yang diatur dalam Pasal 1 Ord, stbl. 1860 Nomor 3 tentang Jabatan Notaris di Indonesia mulai berlaku tanggal 1 Juli 1860 yang kemudian diterjemahkan oleh Soegondo Notodisoedo (1993) menyatakan bahwa pengertian Notaris adalah sebagai berikut:

"Notaris adalah pejabat umum, khususnya (satu-salunya) yang berwenang untuk membuat akta-akta otentik tentang semua tindakan, perjanjian-perjanjian, dan keputusan-keputusan yang diharuskan oleh perundang-undangan umum untuk dikehendaki oleh yang berkepentingan bahwa hal itu dinyatakan dalam surat otentik, menjamin tanggalnya, menyimpan akta-akta dan mengeluarkan grosse, salinan-salinan (turunan-turunan) dan kutipan-kutipannya, semuanya itu apabila pembuatan akta-akta demikian itu atau dikhususkan itu atau dikhususkan kepada pejabat-pejabat atau orang-orang lain."

Sebagaimana disebutkan dalam Pasal 1 angka (1) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris menyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lainnya sebagaimana dimaksud dalam undang-undang ini atau Undang-undang lainnya.

Notaris sebagai salah satu penegak hukum karena Notaris membuat alat bukti tertulis yang mempunyai

kekuatan pembuktian. Para ahli hukum berpendapat bahwa akta Notaris dapat diterima dalam pengadilan sebagai bukti yang mutlak mengenai isinya, tetapi meskipun demikian dapat diadakan penyangkalan dengan bukti sebaliknya oleh saksi-saksi, yang dapat membuktikan bahwa apa yang diterangkan oleh Notaris dalam aktanya adalah benar.²⁷

Pemerintah menghendaki Notaris sebagai pejabat umum yang diangkat dan diberhentikan oleh pemerintah dan diberi wewenang dan kewajiban untuk dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam membantu membuat perjanjian, membuat akta beserta pengesahannya yang juga merupakan kewenangan Notaris. Meskipun disebut sebagai pejabat umum, namun Notaris bukanlah pegawai negeri sebagaimana dimaksud dalam peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang kepegawaian. Notaris terikat dengan peraturan jabatan pemerintah, Notaris tidak menerima gaji dan pensiun dari pemerintah, tetapi memperoleh gaji dari honorarium atau fee dan kliennya.²⁸

Seorang Notaris diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia (MenkumHAM), menteri juga berwenang menentukan Formasi Jabatan Notaris pada daerah kabupaten atau kota sebagai tempat kedudukan Notaris. Notaris mempunyai wilayah jabatan meliputi seluruh wilayah propinsi dari tempat kedudukannya dan wajib mempunyai hanya satu kantor, yaitu di tempat kedudukannya serta tidak

²⁷ Liliana Tedjosaputro, *Malpraktek Notaris dan Hukum Pidana*. Agung, Semarang, 1991 hlm. 4.

²⁸ Abdul Ghofur Anshori, *Lembaga Kenotariatan Indonesia*, UII Press, Yogyakarta, 2009, hlm.16.

berwenang secara teratur menjalankan jabatan diluar tempat kedudukannya²⁹

B. Formasi Jabatan Notaris

Berdasarkan Pasal 18 ayat (1) UUJN bahwa tempat kedudukan Notaris berada di kota atau kabupaten, maka dengan demikian formasi jabatan notaris harus ditentukan untuk tiap kota atau kabupaten tersebut. Sangat tidak mudah untuk menentukan formasi atau jumlah notaris yang dibutuhkan untuk tiap kota atau kabupaten, harus ada parameter atau alasan yang terukur mengenai formasi notaris untuk tiap kota atau kabupaten tersebut. Dalam Pasal 22 UUJN ditegaskan bahwa formasi jabatan notaris ditetapkan berdasarkan :³⁰

- 1) Kegiatan dunia usaha;
- 2) Jumlah penduduk; dan/ atau
- 3) Rata-rata jumlah akta yang dibuat oleh dan/ atau dihadapan notaris setiap bulan.

Notaris tidak boleh membuat akta yang merupakan tugas dan wewenang PPAT, untuk itu Notaris biasanya merangkap jabatan sebagai PPAT juga. Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN hanya berlaku dalam hal Pengikatan Jual Beli (PPJB) sedangkan untuk Akta Jual Beli (AJB) tanah tetap harus melalui seorang PPAT.

PPAT sudah dikenal sejak berlakunya PP No.10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai

²⁹ Indonesia, *Undang-Undang Jabatan Notaris*, UU No. 30, LN No. 119/2004 tahun 2004, TLN No.4432, Pasal. 18,19,21.

³⁰ Habib Adjie, , *Hukum Notaris Indonesia*, PT. Refika Aditama, Bandung, 2008 hlm.49.

pelaksanaan UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA). Didalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebaskan hak atas tanah.³¹

Untuk memudahkan dalam memahami alur pikir dari penelitian ini, maka dapat ditinjau dari kerangka konseptual dibawah ini, yang dalam tiap variabelnya pada kerangka pemikiran mempunyai perannya sendiri-sendiri dalam menciptakan hukum

a. Peraturan Hukum

Dalam hal ini peraturan hukum mempunyai prinsip yang menyatakan bahwa keunggulan hukum membatasi pejabat negara dalam menyelenggarakan kekuasaannya, dan jika aturan itu dilanggar maka akan mendapatkan sanksi dari pihak yang berwenang.³²

b. Tindakan Hukum

Tindakan hukum (*rechtshandeling*) dan yang berupa tindakan nyata (*feitelijkehandeling*). Tindakan hukum (*rechtshandeling*) berdasarkan sifatnya merupakan tindakan yang dapat menimbulkan akibat hukum yang menciptakan hak dan kewajiban.³³

³¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, Ed.rev., cet. 19, akarta: Djambatan, 2002, hlm.689.

³² Sovia Hasanah, S.H. "Arti Perbuatan Hukum, Bukan Perbuatan Hukum dan Akibat Hukum". (<https://lektur.id/arti-peraturan-hukum/>). Diakses pada tanggal 28 Oktober 2020 pukul 01:03.

³³ Nur Asyah, "Eksistensi Perlindungan Hukum Warga Negara Terhadap Tindakan Pemerintah Dalam Membuat Keputusan Administrasi Negara". Vol. 11 No. 1 Januari – Juni 2016, hlm 48.

c. Akibat Hukum

Mengenai akibat hukum, R. Soeroso mendefinisikan sebagai akibat suatu Tindakan yang dilakukan untuk memperoleh suatu akibat yang dihindaki oleh pelaku dan yang diatur oleh hukum. Tindakan ini dinamakan Tindakan hukum dengan kata lain, akibat hukum adalah akibat dari suatu Tindakan hukum³⁴

F. Kerangka Teori

Pengertian Umum

sistem hukum dapat terhindar dari konflik internal. Secara historis, pada awalnya menurut Gustav Radbruch tujuan kepastian menempati peringkat yang paling atas di antara tujuan yang lain. Namun, setelah melihat kenyataan bahwa dengan teorinya tersebut Jerman di bawah kekuasaan Nazi melegalisasi praktek-praktek yang tidak berperikemanusiaan selama masa Perang Dunia II dengan jalan membuat hukum yang mensahkan praktek-praktek kekejaman perang pada masa itu, Radbruch pun akhirnya meralat teorinya tersebut di atas dengan menempatkan tujuan keadilan di atas tujuan hukum yang lain.³⁵

Bagi Radbruch ketiga aspek ini sifatnya relatif, bisa berubah-ubah. Satu waktu bisa menonjolkan keadilan dan mendesak kegunaan dan kepastian hukum ke wilayah tepi. Diwaktu lain bisa ditonjolkan kepastian atau kemanfaatan. Hubungan yang sifatnya relatif dan berubahubah ini tidak memuaskan. Meuwissen memilih kebebasan sebagai landasan dan cita hukum. Kebebasan yang dimaksud bukan kesewenangan, karena kebebasan tidak berkaitan

³⁴ R. Soeroso., *Pengantar Ilmu Hukum*. Jakarta 2011 hlm. 295.

³⁵ Ahmad Zaenal Fanani, *Berpikir Falsafati Dalam Putusan Hakim*, Artikel ini pernah dimuat di *Varia Peradilan* No. 304 Maret 2011, hlm 3.

dengan apa yang kita inginkan. Tetapi berkenaan dengan hal menginginkan apa yang kita ingini. Dengan kebebasan kita dapat menghubungkan kepastian, keadilan, persamaan dan sebagainya ketimbang mengikuti Radbruch.³⁶

1. Teori Kemanfaatan hukum

Utilitarianisme pertama kali dikembangkan oleh Jeremi Bentham (1748-1831). Persoalan yang di hadapi oleh Bentham pada zaman itu adalah bagaimana menilai baik Buruknya suatu kebijakan social politik, ekonomi, dan legal secara moral. Dengan kata lain bagaimana menilai suatu kebijakan public yang mempunyai dampak kepada banyak orang secara moral. Berpijak dari tesis tersebut, Bentham menemukan bahwa dasar yang paling objektif adalah dengan melihat apakah suatu kebijakan atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.³⁷

Bila dikaitkan apa yang dinyatakan Bentham pada hukum (baca Kebijakan), maka baik buruknya hukum harus diukur dari baik buruknya akibat yang dihasilkan oleh penerapan hukum itu. Suatu ketentuan hukum baru bisa di nilai baik, jika akibat-akibat yang dihasilkan dari penerapannya adalah kebaikan, kebahagiaan sebesar-besarnya, dan berkurangnya penderitaan. Dan sebaliknya dinilai buruk jika penerapannya menghasilkan akibat-akibat yang tidak adil, kerugian, dan hanya memperbesar penderitaan. Sehingga tidak salah tidak ada para ahli menyatakan bahwa teori kemanfaatan ini sebagai dasar-dasar ekonomi bagi pemikiran hukum. Prinsip utama dari teori ini adalah mengenai tujuan dan

³⁶ Sidharta Arief, *Meuwissen Tentang Pengembangan Hukum, Ilmu Hukum, Teori Hukum dan Filsafat Hukum*, PT Refika Aditama, Bandung, 2007, hlm. 20.

³⁷ Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 1998, hlm. 93-94.

evaluasi hukum. Tujuan hukum adalah kesejahteraan yang sebesar-besarnya bagi sebagian terbesar rakyat atau bagi seluruh rakyat, dan evaluasi hukum dilakukan berdasarkan akibat-akibat yang dihasilkan dari proses penerapan hukum. Berdasarkan orientasi itu, maka isi hukum adalah ketentuan tentang pengaturan penciptaan kesejahteraan Negara.³⁸

Penganut aliran Utilitarianisme selanjutnya adalah John Stuart Mill. Sejalan dengan pemikiran Bentham, Mill memiliki pendapat bahwa suatu perbuatan hendaknya bertujuan untuk mencapai sebanyak mungkin kebahagiaan. Menurut Mill, keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun oleh siapa saja yang mendapatkan simpati dari kita, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.³⁹ Mill setuju dengan Bentham bahwa suatu tindakan hendaklah ditujukan kepada pencapaian kebahagiaan, sebaliknya suatu tindakan adalah salah apabila menghasilkan sesuatu yang merupakan kebalikan dari kebahagiaan. Lebih lanjut, Mill menyatakan bahwa standar keadilan hendaknya didasarkan pada kegunaannya, akan tetapi bahwa asal-usul kesadaran akan keadilan itu tidak diketemukan pada kegunaan, melainkan pada dua hal yaitu rangsangan untuk mempertahankan diri dan perasaan simpati. Menurut Mill keadilan bersumber pada naluri manusia untuk menolak dan membalas kerusakan yang diderita, baik oleh diri sendiri maupun

³⁸ Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hlm. 79-80.

³⁹ H.R Otje Salman, S, *Filsafat Hukum (Perkembangan & Dinamika Masalah)*, Bandung : PT. Refika Aditama, 2010, hlm. 44.

oleh siapa saja yang mendapat simpati dari kita. Perasaan keadilan akan memberontak terhadap kerusakan, penderitaan, tidak hanya atas dasar kepentingan individual, melainkan lebih luas dari itu sampai kepada orang lain yang kita samakan dengan diri kita sendiri, sehingga hakikat keadilan mencakup semua persyaratan moral yang sangat hakiki bagi kesejahteraan umat manusia.⁴⁰

2. Teori Keadilan Hukum

Keadilan adalah perekat tatanan kehidupan bermasyarakat yang beradab. Hukum diciptakan agar agar setiap individu anggota masyarakat dan penyelenggara negara melakukan sesuatu tindakan yang diperlukan untuk menjaga ikatan sosial dan mencapai tujuan kehidupan bersama atau sebaliknya agar tidak melakukan suatu tindakan yang dapat merusak tatanan keadilan. Jika tindakan yang diperintahkan tidak dilakukan atau suatu larangan dilanggar, tatanan sosial akan terganggu karena terciderainya keadilan. Untuk mengembalikan tertib kehidupan bermasyarakat, keadilan harus ditegakkan. Setiap pelanggaran akan mendapatkan sanksi sesuai dengan tingkat pelanggaran itu sendiri.⁴¹

Menurut John Rawls, situasi ketidaksamaan harus diberikan aturan yang sedemikian rupa sehingga paling menguntungkan golongan masyarakat yang paling lemah. Hal ini terjadi kalau dua syarat dipenuhi. Pertama, situasi ketidaksamaan menjamin maximum minimorum bagi golongan orang yang

⁴⁰ Bodenheimer dalam Satjipto Rahardjo, *Ilmu Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2006, hlm. 277.

⁴¹ Moh. Mahfud MD, *Penegakan Hukum Dan Tata Kelola Pemerintahan Yang Baik, Bahan pada Acara Seminar Nasional "Saatnya Hati Nurani Bicara"* yang diselenggarakan oleh DPP Partai HANURA. Mahkamah Konstitusi Jakarta, 8 Januari 2009.

paling lemah. Artinya situasi masyarakat harus sedemikian rupa sehingga dihasilkan untung yang paling tinggi yang mungkin dihasilkan bagi golongan orang-orang kecil. Kedua, ketidaksamaan diikat pada jabatan-jabatan yang terbuka bagi semua orang. Maksudnya supaya kepada semua orang diberikan peluang yang sama besar dalam hidup. Berdasarkan pedoman ini semua perbedaan antara orang berdasarkan ras, kulit, agama dan perbedaan lain yang bersifat primordial, harus ditolak. Lebih lanjut John Rawls menegaskan bahwa maka program penegakan keadilan yang berdimensi kerakyatan haruslah memperhatikan dua prinsip keadilan, yaitu, pertama, memberi hak dan kesempatan yang sama atas kebebasan dasar yang paling luas seluas kebebasan yang sama bagi setiap orang. Kedua, mampu mengatur kembali kesenjangan sosial ekonomi yang terjadi sehingga dapat memberi keuntungan yang bersifat timbal balik (*reciprocal benefits*) bagi setiap orang, baik mereka yang berasal dari kelompok beruntung maupun tidak beruntung.⁴²

Keadilan berbasis persamaan, didasarkan atas prinsip bahwa hukum mengikat semua orang, sehingga keadilan yang hendak dicapai oleh hukum dipahami dalam konteks kesamaan. Kesamaan yang dimaksudkan disini terdiri dari atas kesamaan numerik dan kesamaan proporsional. Kesamaan numerik berprinsip kesamaan derajat atas setiap orang di hadapan hukum, sedangkan kesamaan proporsional adalah memberi kepada setiap orang apa yang sudah menjadi haknya. Keadilan distributif, hal ini identik dengan keadilan proporsional, dimana keadilan

⁴² John Rawls, *A Theory of Justice*, London: Oxford University press, 1973, yang sudah diterjemahkan dalam bahasa Indonesia oleh Uzair Fauzan dan Heru Prasetyo, *Teori Keadilan*, Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2006.

distributif berpangkal pada pemberian hak sesuai dengan besar kecilnya jasa, sehingga dalam hal ini keadilan didasarkan pada persamaan, melainkan sesuai dengan porsinya masing-masing (proporsional). Keadilan korektif, pada dasarnya merupakan keadilan yang bertumpu pada pembetulan atas suatu kesalahan, misalnya apabila ada kesalahan orang yang menimbulkan kerugian bagi orang lain, maka orang yang mengakibatkan munculnya kerugian, harus memberikan ganti rugi (kompensasi) kepada pihak yang menerima kerugian untuk memulihkan keadaannya sebagai akibat dari kesalahan yang dilakukan.

Hukum sebagai pengemban nilai keadilan menurut Radbruch menjadi ukuran bagi adil tidak adilnya tata hukum. Tidak hanya itu, nilai keadilan juga menjadi dasar dari hukum sebagai hukum. Dengan demikian, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Keadilan menjadi dasar bagi tiap hukum positif yang bermartabat.⁴³

Keadilan menjadi landasan moral hukum dan sekaligus tolok ukur sistem hukum positif. Kepada keadilanlah hukum positif berpangkal. Sedangkan konstitutif, karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum sebagai hukum. Tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum. Apabila, dalam penegakan hukum cenderung pada nilai kepastian hukum atau dari sudut peraturannya, maka sebagai nilai ia telah menggeser nilai keadilan dan kegunaan. Hal ini dikarenakan, di dalam kepastian hukum yang terpenting adalah peraturan itu sendiri sesuai dengan apa yang dirumuskan. Begitu juga ketika

⁴³ Yovita A. Mangesti & Bernard L. Tanya, *Moralitas Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing. 2014, hlm. 74.

nilai kegunaan lebih diutamakan, maka nilai kegunaan akan menggeser nilai kepastian hukum maupun nilai keadilan karena yang penting bagi nilai kegunaan adalah kenyataan apakah hukum tersebut berguna bagi masyarakat. Demikian juga, ketika yang diperhatikan hanya nilai keadilan, maka akan menggeser nilai kepastian hukum dan kegunaan. Sehingga, dalam penegakan hukum harus ada keseimbangan antara ketiga nilai tersebut.⁴⁴

Gustav Radbruch menuturkan bahwa hukum adalah pengembalian nilai keadilan, keadilan memiliki sifat normatif sekaligus konstitutif bagi hukum. Bersifat normative karena kepada keadilanlah, hukum positif berpangkal. Bersifat konstitutif karena keadilan harus menjadi unsur mutlak bagi hukum, tanpa keadilan, sebuah aturan tidak pantas menjadi hukum.⁴⁵

Hal ini memperhatikan pula asas prioritas yang dikemukakan oleh Gustav Radbruch bahwa untuk menerapkan hukum secara tepat dan adil untuk memenuhi tujuan hukum maka yang diutamakan adalah keadilan, kemudian kemanfaatan setelah itu kepastian hukum.⁴⁶

Konsep keadilan sebagaimana yang dikemukakan oleh Teguh Prastyo tentang keadilan bermartabat adalah : “keadilan bermartabat memandang pembangunan sistem hukum yang khas Indonesia. Bagaimana sistem hukum positif member identitas dirinya, ditengah-tengah pengaruh yang sangat kuat dari sistem-sistem hukum dunia yang ada saat ini dan dengan sangat keras

⁴⁴ LBH Perjuangan, *Penegakan Hukum Yang Menjamin Keadilan, Kepastian Hukum Dan Kemanfaatan* (Studi Kasus: Kasus Mbah Minah). <http://lbhperjuangan.blogspot.com/2010/10/penegakan-hukum-yang-menjamin-keadilan.html>, Diakses pada tanggal 19 Nopember 2020 pukul 16:18.

⁴⁵ Bernard L Tanya dkk, *Teori Hukum: Strategi Tertib Manusia Lintas Ruang dan Generasi*, Genta Publising, Yogyakarta, 2013, hlm 117.

⁴⁶ Satjipto Rahardjo. *Ilmu Hukum*, Editor Awaludin Marwan, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2012, hlm. 20.

seolah-olah melakukan kedalam cara ber hukum bangsa Indonesia.⁴⁷

Teori keadilan bermartabat mencatat suatu sikap dalam pembangunan sistem hukum berdasarkan Pancasila. Dikemukakan, bahwa sistem hukum Indonesia tidak menganut sistem hukum secara mutlak *statute law*, dan juga tidak mutlak menganut sistem *common law*, sekalipun banyak yang mendukung pendapat bahwa sistem *judge made law* itu menjunjung tinggi harkat dan martabat hakim sebagai lembaga atau institusi pencipta hukum.

Namun suatu ciri yang menonjol dari teori keadilan bermartabat adalah bahwa dalam melakukan penyelidikan untuk menemukan kaidah dan asas-asas hukum dalam melalui lapisan-lapisan ilmu hukum sebagaimana telah dinyatakan di atas, teori keadilan bermartabat menjaga keseimbangan pandangan yang berbeda pada lapisan-lapisan ilmu hukum itu sebagai suatu konflik. Teori keadilan bermartabat menjauhkan sedini mungkin konflik dalam (*conflict within the law*).⁴⁸

G. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan untuk menjawab permasalahan yang ada dalam tesis ini sebagai berikut :

1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang penulis penggunaan dalam penyusunan penulisan hukum ini adalah penelitian hukum

⁴⁷ Teguh Prasetyo, *Keadilan Bermartabat*, Nusa Media, Bandung, 2015, hlm 17.

⁴⁸ *Ibid.*

normatif atau kepustakaan, yaitu penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder yang terdiri dari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, dan bahan hukum tersier. Bahan-bahan tersebut disusun secara sistematis, dikaji, kemudian ditarik suatu kesimpulan dalam hubungannya dengan masalah yang diteliti. Penelitian hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder belaka, Penelitian hukum normatif atau kepustakaan tersebut mencakup :⁴⁹

1. Penelitian terhadap asas-asas hukum
2. Penelitian terhadap sistematik hukum
3. Penelitian terhadap taraf sinkronisasi verbal dan horisontal
4. Perbandingan hukum
5. Sejarah hukum

2. Sifat Penelitian

Penelitian ini menggunakan sifat penelitian yuridis normatif, yaitu penelitian hukum doktriner yang mengacu pada norma-norma hukum⁵⁰, maka penelitian ini menekankan kepada sumber-sumber bahan sekunder, baik berupa peraturan-peraturan maupun teori-teori hukum, disamping menelaah kaidah-kaidah hukum yang bersifat teoritis ilmiah serta dapat digunakan untuk menganalisis permasalahan yang dibahas⁵¹

3. Lokasi Penelitian

⁴⁹ Soerjono Soekanto, *Pengantar Penelitian Hukum*, Jakarta, UI Press, 1986, hlm. 34.

⁵⁰ Soerjono Soekanto, Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta, PT. Raja Grafindo Persada, 1995, hlm. 13.

⁵¹ *Ibid*, hlm. 15

Dalam penelitian ini penulis menerapkan lokasi wilayah di daerah tempat tinggal penulis sendiri yaitu di kabupaten Kendal Jawa Tengah

4. Jenis Data

Dalam penelitian selalu diperlukan bahan atau data yang akan dicari kemudian diolah dan selanjutnya dianalisis untuk mencari jawaban dari permasalahan penelitian yang diajukan.⁵² Adapun jenis dan sumber data yang akan digunakan sebagai dasar untuk menunjang penelitian ini adalah data yang dikumpulkan berasal dari data sekunder. Data sekunder dimaksud antara lain meliputi bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier berupa Norma Dasar, perundang-undangan, hasil penelitian ilmiah, buku-buku dan lain sebagainya.⁵³

a. Jenis Data primer

Yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat sebagai landasan utama yang dikumpulkan dan diolah sendiri oleh peneliti langsung dari subjek atau objek penelitian

b. Bahan hukum sekunder

Penulisan tesis ini ada beberapa bahan hukum sekunder yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, di antaranya meliputi library research, tulisan dalam buku-buku hukum, jurnal hukum, majalah-majalah hukum, serta bahan

⁵² Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Dualisme Penelitian Hukum Normatif dan Empiris*, Cetakan IV, Yogyakarta, Pustaka Pelajar, 2017, hlm. 41.

⁵³ Amiruddin, Zainal Asikin, , *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2004 hlm. 30.

perkuliahan yang menyangkut pembahasan masalah yang ada.

5. Sumber Data

Data utama yang digunakan dalam penelitian ini adalah data Sekunder adalah data dari lapangan diperoleh dari perpustakaan dan koleksi pustaka pribadi, yang terdiri dari:

1) Bahan hukum primer

Bahan hukum primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat,

dan terdiri dari :

- a) Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA).
- b) Undang-undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- c) Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.
- d) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- f) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT
- g) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- h) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah

- i) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 1996 tentang Formasi Jabatan PPAT.

6. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian hukum normative atau kepastakaan teknik pengumpulan data dalam penelitian hukum normative dilakukan dengan :

- a. Data wawancara adalah suatu tanya jawab secara tatap muka yang dilaksanakan oleh pewawancara dengan orang yang diwawancarai untuk memperoleh informasi yang dibutuhkan

- b. Data Kapustakaan adalah studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan non-hukum, dan dengan melalui media internet.⁵⁴

- d. Data Kapustakaan adalah studi pustaka terhadap bahan-bahan hukum, baik bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, maupun bahan hukum tersier dan atau bahan non-hukum, dan dengan melalui media internet.⁵⁵

7. Teknik Analisa Data Penelitian

Analisis hasil penelitian merupakan kegiatan yang berupa telaah terhadap hasil pengolahan berupa bahan penelitian dengan kajian pustaka yang telah dilakukan sebelumnya. Analisis hasil penelitian ini dilakukan dengan cara mengkritisi, mendukung, atau memberi komentar, kemudian membuat suatu kesimpulan terhadap hasil penelitian dengan

⁵⁴ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit*, hlm. 160.

⁵⁵ Mukti Fajar dan Yulianto Achmad, *Op.cit*, hlm. 160.

pikiran sendiri dan bantuan kajian pustaka. Metode analisis untuk jenis penelitian hukum normatif berupa metode preskriptif yaitu metode analisis yang memberikan penilaian (justifikasi) tentang obyek yang diteliti apakah benar atau salah, atau apa yang seyogyanya menurut hukum⁵⁶

8. Sistematika Penulisan

Penelitian ini dilakukan dengan mencari bahan-bahan hukum yang kemudian dianalisa untuk dibuat suatu laporan akhir sebagai hasil penelitian yang secara garis besarnya akan terbagi dalam 4 (empat) bab, dimana antara bab yang satu dengan bab yang lain masing-masing saling berhubungan dan berurutan, yang tersusun antara lain sebagai berikut :

BAB I, Merupakan Pendahuluan. Dalam bab ini terdiri atas 7 (tujuh) sub bab, yakni Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual, Kerangka Teori , Metode Penelitian,

BAB II, merupakan Tinjauan Pustaka atas rumusan masalah. Dalam bab ini terdiri atas 4 empat sub bab, yakni yang berisi tinjauan tentang Tinjauan Umum Notaris, Tinjauan Umum PPAT, Tinjauan Umum Wilayah Kerja, Perspektif Islam tentang Jabatan Notaris dan PPAT

BAB III, Merupakan jawaban atas rumusan masalah, Dalam bab ini terdiri atas 3 sub bab yakni, aturan atau ketentuan yang mewajibkan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah hanya diperbolehkan satu wilayah kerja, akibat hukum untuk Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang wilayah kerjanya berbeda, Langkah-langkah atau tindakan yang dilakukan oleh

⁵⁶ M. Endriyo Susila et al, 2007 *Buku Pedoman Penulisan Hukum*, Yogyakarta: Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah Yogyakarta hlm. 40-41.

Majelis Pengawas jika Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak satu wilayah kerja,

BAB IV, Merupakan penutup dari penyusunan tesis ini. Dalam bab IV ini berisi mengenai kesimpulan dan saran, Kesimpulan yaitu sesuatu yang dapat diambil dari permasalahan yang telah diangkat oleh penulis, dan saran yang dapat diberikan dari penulis dalam menyikapi permasalahan yang diangkat.

