

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Profesi di bidang hukum merupakan profesi luhur atau terhormat ataupun profesi mulia (*nobile officium*) dan sangatlah berpengaruh di dalam tatanan kenegaraan. Profesi di bidang hukum, diantaranya: Polisi, Advokat, Jaksa, Hakim, serta Notaris dan juga Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan pilar-pilar utama dalam penegakan supremasi hukum dan atau memberikan pelayanan bagi masyarakat dalam bidang hukum untuk menjalankan strategi pembangunan hukum nasional. Profesionalitas dan integritas yang tinggi dari masing-masing individu yang menjalankan profesi di bidang hukum mutlak dibutuhkan sesuai dengan tugas pokok, fungsi dan kewenangannya masing-masing.

Profesi hukum sebagai profesi terhormat, terdapat nilai-nilai moral profesi yang harus ditaati oleh aparatur hukum yang menjalankan profesi tersebut, yaitu sebagai berikut: kejujuran, otentik, bertanggung jawab, kemandirian moral, dan keberanian moral.<sup>1</sup> Notaris dan PPAT sebagai salah satu profesi di bidang hukum yang mendapatkan delegasi kewenangan dari pemerintah untuk membuat akta otentik bagi kepastian hukum masyarakat, dalam menjalankan profesinya selain harus berdasarkan pada undang-undang, juga harus memegang teguh nilai-nilai moral profesi tersebut.

---

<sup>1</sup> Abdulkadir Muhammad, 2011, *Etika Profesi Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, hlm. 4.

Menurut E.Utrecht, seperti dikutip di dalam Pengantar Hukum Administrasi Indonesia, "jabatan" (*ambt*) adalah suatu lingkungan pekerjaan tetap (*kring van vaste werkzaamheden*) yang diadakan dan dilakukan guna kepentingan negara (kepentingan umum). Selanjutnya dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan "lingkungan pekerjaan tetap" ialah suatu lingkungan pekerjaan yang sebanyak-banyaknya dapat dinyatakan dengan tepat-teliti/seakurat mungkin (*zoveel mogelijk nauwkeurig omschreven*) dan yang bersifat *duurzam* (tidak dapat diubah begitu saja).<sup>2</sup> Oleh karena itu, maka jabatan merupakan subjek hukum (person), sehingga kekuasaan tidak diberikan kepada orang penjabat, tetapi diberikan kepada jabatan (lingkungan pekerjaan). Sebagai pendukung hak dan kewajiban, maka jabatan itu dapat menjamin kesinambungan hak dan kewajiban, walaupun pejabatnya berganti-ganti.

Pembentukan payung hukum secara spesifik yang mengatur tentang Jabatan PPAT dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT (selanjutnya disingkat PP No. 37 Tahun 1998) jika dilihat dasar pembentukannya bersumber pada Pasal 7 ayat (3) PP No. 24 Tahun 1997, yang berinduk pada UUPA, bahwa: "Peraturan Jabatan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah". Di dalam pasal 7 ayat (1) PP Nomor 24 tahun 1997 disebutkan bahwa "PPAT sebagaimana dimaksud dalam pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri.

---

<sup>2</sup> E.Utrecht,2010, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Penerbit Ikhtiar, Jakarta, tahun 1963, halaman 159

Sedangkan "Peraturan Pemerintah" yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, serta peraturan pelaksanaannya yang diatur di dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 tahun 1999 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Pada Konsideran Menimbang huruf "b" PP No. 37 Tahun 1998 tersebut secara tegas dinyatakan bahwa pertimbangan pembentukan Peraturan Pemerintah tersebut yaitu dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah, dengan menetapkan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran.

Dengan demikian, maka pembentukan PP No. 37 Tahun 1998 tersebut adalah memberikan dasar hukum dalam rangka pelaksanaan tugas jabatan PPAT untuk membantu sebagian kegiatan pendaftaran tanah sebagaimana dirumuskan dalam Pasal 2 PP No. 37 Tahun 1998, yaitu: "PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu".

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) telah mendapat legitimasi dalam sistem hukum nasional melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Peraturan Pemerintah 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Berdasarkan Pasal 1 angka (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Peraturan Pemerintah 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

Tugas pokok PPAT tidak mengalami perubahan terdapat pada Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menyebutkan bahwa PPAT memiliki tugas 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, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Kemudian ditegaskan di dalam Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, bahwa perbuatan hukum sebagaimana yang dimaksud tersebut, antara lain:

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;<sup>3</sup>

PPAT merupakan pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dalam menjalankan profesinya terkait tugas dan kewenangannya, PPAT berhak untuk memungut uang jasa (honorarium) atas akta yang telah dibuatnya. Sebagaimana telah diatur di dalam Pasal 32 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 2016 yang berbunyi “uang jasa (honorarium) PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta”.

Berdasarkan bunyi pasal tersebut, PPAT tidak boleh memungut honorarium melebihi 1% (satu persen). Di dalam prakteknya di lapangan, berdasarkan hasil dari pra penelitian ditemukan beberapa PPAT yang melakukan pelanggaran dalam hal pemungutan tarif melebihi 1% dari jumlah yang ditentukan oleh Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 mengenai honorarium PPAT. Berdasarkan hal tersebut, maka PPAT telah melanggar Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, namun demikian jika dicermati dalam Pasal 33 tentang pembinaan dan pengawasannya hanya disebutkan mengenai pembinaan dan pengawasannya dilaksanakan oleh Menteri. Secara lebih rinci,

---

<sup>3</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998

dalam Pasal 65 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah *juncto* Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2009 tentang Perubahan Atas Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 (Perkaban Nomor 1 Tahun 2006 *juncto* Perkaban Nomor 23 Tahun 2009) yang merupakan peraturan pelaksana dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 dijelaskan bahwa Pembinaan dan pengawasan terhadap pelaksanaan tugas PPAT dilakukan oleh Kepala Badan, dimana Kepala Badan yang dimaksud adalah Kepala Badan Pertanahan.<sup>4</sup>

Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT tersebut dalam pelaksanaannya dilakukan oleh Kepala Badan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pertanahan. Pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana diatur dalam Pasal 66 ayat (3) Perkaban Nomor 1 Tahun 2006 *juncto* Perkaban Nomor 23 Tahun 2009 adalah sebagai berikut: 1) membantu menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan dan peraturan perundang-undangan; 2) memeriksa akta yang dibuat PPAT dan memberitahukan secara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila ditemukan akta yang tidak memenuhi syarat untuk digunakan sebagai dasar pendaftaran haknya; 3) melakukan pemeriksaan

---

<sup>4</sup> Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.<sup>5</sup>

Di samping pelaksanaan jabatan PPAT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, perlu juga diperhatikan ketentuan mengenai Kode Etik yang berlaku bagi PPAT yang dibentuk oleh Pengurus Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (IPPAT) sebagai organisasi perkumpulan yang membawahi pejabat PPAT. Di dalam ketentuan kode etik IPPAT, dalam menjalankan fungsi dan pembinaan dibentuklah susunan pengurus sebagai alat kelengkapan dan juga Majelis Kehormatan. Pengurus dan Majelis Kehormatan Wilayah dapat memberikan sanksi baik berupa teguran ataupun sanksi kepada PPAT tersebut.

Berdasarkan uraian di atas, selain dibutuhkan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang berkualitas, baik itu berkualitas secara keilmuannya di bidang hukum maupun kualitas moral yang menjunjung tinggi keluhuran martabat serta etika profesinya dalam memberikan pelayanan jasa hukum kepada masyarakat perlu juga dikaji mengenai pembinaan dan pengawasan terhadap PPAT dalam menjalankan jabatannya, hal tersebut dimaksudkan agar kedepannya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dapat bertindak secara profesional dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Berdasarkan pada uraian tersebut, maka dalam penelitian ini akan dilakukan penelitian dengan judul “Implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Perubahan Dari Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Jabatan PPAT Terhadap Daerah/Wilayah Kerja PPAT.”

---

<sup>5</sup> Ibid

## **B. Rumusan masalah**

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah tersebut di atas, permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut.

1. Apakah faktor terjadinya perubahan daerah/wilayah kerja PPAT dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 dari daerah/wilayah kerja Kabupaten/Kota ke Propinsi ?
2. Bagaimana pendapat PPAT terhadap perubahan Daerah/Wilayah kerja PPAT ?
3. Bagaimana implikasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT terhadap Daerah/Wilayah Kerja PPAT ?

## **C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah.

1. Untuk meneliti dan mendeskripsikan faktor penyebab terjadinya perubahan Daerah/Wilayah kerja PPAT dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 dari daerah/wilayah kerja Kabupaten/Kota ke Propinsi.
2. Untuk meneliti dan mendeskripsikan pendapat PPAT terhadap perubahan Daerah/Wilayah kerja PPAT .
3. Untuk mengetahui dan menjelaskan implikasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 perubahan Dari Peraturan pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT terhadap daerah/wilayah Kerja PPAT.

## **D. Manfaat Penelitian**

### 1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat digunakan sebagai bahan untuk menganalisis Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Jabatan PPAT terhadap Daerah/Wilayah Kerja PPAT, dan sebagai bahan masukan pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum kenotariatan yang terkait dengan implikasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### 2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan masukan yang sangat berharga bagi berbagai pihak yang terkait implikasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis**

### **a. Kerangka Konseptual**

Penelitian ini berjudul “Implikasi Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat PPAT Terhadap Daerah/Wilayah Kerja PPAT.” Untuk membantu dalam memahami judul tersebut, sekaligus untuk membatasi dalam pembahasan dari penelitian ini maka dibuat kerangka konseptual sebagai berikut:

## 1. Implikasi

Seringkali orang menggunakan istilah implikasi tanpa benar-benar memikirkan apa arti dan definisinya. Penggunaan kata implikasi memang masih jarang digunakan dalam kalimat-kalimat percakapan sehari-hari. Penggunaan kata implikasi biasanya umum digunakan dalam sebuah bahasa penelitian. Maka dari itu masih sedikit kajian yang membahas tentang arti dari kata implikasi. Namun jika mendengar istilah implikasi, hal pertama yang terpikirkan pada umumnya adalah sebuah akibat atau sesuatu hal yang memiliki dampak secara langsung.

Arti kata implikasi itu sendiri sesungguhnya memiliki cakupan yang sangat luas dan beragam, sehingga dapat digunakan dalam berbagai kalimat dalam cakupan bahasa yang berbeda-beda. Kata implikasi dapat dipergunakan dalam berbagai keadaan maupun situasi yang mengharuskan seseorang untuk berpendapat atau berargumen. Seperti halnya dalam bahasa penelitian maupun matematika.

Hingga saat ini, masih belum terdapat pembahasan secara lengkap dan menyeluruh mengenai arti dan definisi kata implikasi. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) arti kata implikasi adalah keterlibatan atau keadaan terlibat. Sehingga setiap kata imbuhan dari implikasi seperti kata berimplikasi atau mengimplikasikan yaitu berarti mempunyai hubungan keterlibatan atau melibatkan dengan suatu hal.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Poerwadarminta, 2004, Kamus Besar Bahasa Indonesia, Jakarta: Balai Pustaka: 789

Kata implikasi memiliki persamaan kata yang cukup beragam, diantaranya adalah keterkaitan, keterlibatan, efek, sangkutan, asosiasi, akibat, konotasi, maksud, siratan, dan sugesti. Persamaan kata implikasi tersebut biasanya lebih umum digunakan dalam percakapan sehari-hari. Hal ini karena kata implikasi lebih umum atau cocok digunakan dalam konteks percakapan bahasa ilmiah dan penelitian.

Pengertian implikasi menurut ahli belum ada yang dapat menjelaskannya secara jelas, hal ini dikarenakan cakupan arti implikasi yang luas. Menurut para ahli, pengertian implikasi adalah suatu konsekuensi atau akibat langsung dari hasil penemuan suatu penelitian ilmiah. Pengertian lainnya dari implikasi menurut para ahli adalah suatu kesimpulan atau hasil akhir temuan atas suatu penelitian.

Implikasi dapat kita temukan artinya dalam kamus bahasa Indonesia yang bermakna keadaan atau keadaan terlibat, tersimpul, dan termasuk. Lebih luas diartikan ialah mempunyai hubungan keterlibatan, kepentingan umum/kepentingan pribadi sebagai anggota masyarakat.

Implikasi teoritis adalah segala macam bentuk hal yang dipergunakan untuk menguatkan suatu teori penelitian yang ada, bisa berupa foto, gambar dan sebagainya yang dapat menambah wawasan para pembaca setelah membaca hasil penelitian tersebut.

Telah disebutkan sebelumnya bahwa kata implikasi lebih erat kaitannya dengan kajian ilmiah atau hal-hal yang berhubungan dengan penelitian. Tujuan implikasi penelitian adalah membandingkan hasil

penelitian yang sudah ada sebelumnya dengan hasil penelitian yang terbaru atau baru dilakukan melalui sebuah metode.

Terdapat jenis-jenis implikasi metode penelitian yang pada umumnya dilakukan untuk melakukan sebuah kajian ilmiah dan penelitian. Beberapa jenis implikasi penelitian tersebut diantaranya adalah sebagai berikut :

### **1) Implikasi Teoritis**

Implikasi teoritis adalah dimana seorang peneliti akan menggunakan kelengkapan data berupa gambar-gambar maupun foto yang bertujuan untuk menguatkan hasil temuan dan penelitiannya. Gambar-gambar ini diperlukan peneliti untuk mendukung dan melengkapi hasil penelitian yang telah dilakukan sebelumnya agar dapat dipresentasikan kepada pihak penguji. Gambar-gambar yang disajikan tersebut juga harus berkaitan dengan implikasi teoritikal berdasarkan hasil penelitian yang disajikan.

Penambahan gambar-gambar ini bertujuan selain memudahkan peneliti untuk menjelaskan dan menjabarkan hasil penelitiannya, juga bermanfaat sebagai bahan pertimbangan untuk meyakinkan para penguji. Karena tujuan utama penelitian dilakukan tentunya adalah memberikan suatu kontribusi bagi ilmu pengetahuan baik itu secara teori maupun praktek langsung untuk menyempurnakan hasil-hasil penelitian yang telah dilakukan oleh para peneliti sebelumnya.

## 2) **Implikasi Metodologi**

Implikasi Metodologi penelitian adalah membahas tentang bagaimana cara dan metode dari teori-teori yang digunakan dalam sebuah penelitian. Biasanya seorang peneliti memiliki banyak metode yang akan atau telah digunakan dalam penelitiannya. Sehingga implikasi metodologi ini lebih menjadi sebuah refleksi seorang peneliti terhadap hasil penelitiannya. Hal ini karena setiap peneliti pasti memiliki cara yang khas dan metode masing-masing untuk menyelesaikan hasil penelitiannya tersebut.

Didalam keseluruhan hasil penelitian, pasti terdapat metode yang sulit untuk dilakukan maupun yang mudah dalam pengaplikasiannya. Maka dari itu implikasi metodologi bertujuan untuk menjelaskan kesulitan-kesulitan maupun tantangan yang dialami oleh peneliti selama menyelesaikan hasil penelitian tersebut.

Selain itu implikasi metodologi juga menjelaskan tentang inovasi-inovasi maupun ide-ide apa saja yang telah ditemukan, dikembangkan dan dilakukan untuk memecahkan sebuah masalah dalam ilmu pengetahuan melalui hasil penelitian. Tujuan dari selalu dilakukannya penelitian secara berkelanjutan adalah untuk meningkatkan dan menyempurnakan hasil temuan ilmiah. Semakin sempurna suatu hasil penelitian, maka kualitas penelitian itu sendiri akan lebih baik sehingga dapat menjadi suatu resolusi bagi masalah yang ada dalam kajian ilmu pengetahuan.

Implikasi metodologi biasanya juga memuat bagian tentang masukan atau saran serta kesimpulan penelitian. Semua ini dikemukakan oleh peneliti agar mendapat masukan dan perbaikan dari para penguji. Masukan-masukan yang diberikan oleh penguji akan menjadi sebuah evaluasi untuk membuat sebuah penelitian menjadi lebih baik lagi.

### **3) Implikasi Manajerial**

Implikasi manajerial mengulas atau membahas tentang kesimpulan atau hasil akhir penelitian. Tentunya kesimpulan tersebut diperoleh berdasarkan atas kebijakan-kebijakan yang diterapkan dalam metode penelitian. Kebijakan-kebijakan yang diambil untuk mendapatkan hasil akhir keputusan tersebut diperoleh melalui sebuah proses pengambilan keputusan yang bersifat menyeluruh dan partisipatif dari seluruh anggota peneliti dan dengan cara manajerial yang tepat. Implikasi kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan hasil penelitian tersebut disebut juga sebagai implikasi manajerial. Selain itu, implikasi manajerial dapat memberikan manfaat bagi ilmu manajemen. Manajemen itu terdiri dari dua implikasi yaitu :

- a) Implikasi prosedural, yaitu analisis, perencanaan kerja, pilihan kebijakan, dan tata cara analisis.
- b) Implikasi yang bersifat substantif, yaitu perkiraan rencana maupun perumusan sebuah tindakan.

2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat PPAT.

Peraturan Pemerintah (disingkat PP) adalah Peraturan Perundang-undangan di Indonesia yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya. Materi muatan Peraturan Pemerintah adalah materi untuk menjalankan Undang-Undang. Di dalam Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan dinyatakan bahwa Peraturan Pemerintah sebagai aturan "organik" daripada Undang-Undang menurut hierarkinya tidak boleh tumpang tindih atau bertolak belakang. Peraturan Pemerintah ditandatangani oleh Presiden.

Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 2016 Perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat PPAT merupakan salah satu peraturan yang pemerintah disahkan pada tanggal 22 Juni 2016 dan berlaku sejak saat diundangkan, yaitu pada tanggal 27 Juni 2016.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 Perubahan Dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Pejabat PPAT terdapat beberapa perubahan peraturan atas PP No. 37 tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah ("PP No.37/1998") yang merupakan rambu-rambu yang harus di taati bagi para Pejabat Pembuat Akta Tanah ("PPAT") dalam menjalankan tugas jabatannya.

### 3. Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pasal 1 angka 1 Ketentuan Umum Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) menyebutkan bahwa yang dimaksud dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pasal 1 angka 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.<sup>7</sup>

Berdasarkan peraturan perundang-undangan di atas yang mengatur mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah menunjukkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan pejabat umum. Istilah pejabat umum dalam pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah terdapat di hampir seluruh peraturan perundang-undangan di atas namun tidak terdapat pengertian apa yang dimaksud dari pejabat umum tersebut. Menurut Boedi Harsono, yang dimaksud dengan pejabat umum adalah seorang yang diangkat oleh pemerintah dengan tugas dan kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.<sup>8</sup>

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan

---

<sup>7</sup> Boedi Harsono, *PPAT Sejarah Tugas Dan Kewenangan*, *Majalah Renvoi*, No. 8.44.IV, Jakarta, 3 Januari 2007, Hal. 11

<sup>8</sup> *Ibid*, hlm : 11

Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan bahwa terdapat 3 macam Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu:

1) Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.

2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara ini adalah Kepala Kecamatan.

3) Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus

Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus adalah pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tertentu khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu. Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukan.

- 4) Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional, sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diangkat dan diberhentikan oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi yang mendapat pelimpahan kewenang dari Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>9</sup>

#### 4. Daerah/Wilayah kerja PPAT

Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016, tentang Perubahan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Yang menarik adalah adanya perubahan Daerah/Wilayah kerja PPAT, yang sebelumnya hanya sebatas wilayah Kabupaten/Kota, menjadi wilayah Propinsi. Jadi sekarang ini, seorang PPAT yang memiliki wilayah kerja di kabupaten kecil yang sepi, bisa membuat akta tanah di kota besar di ibukota propinsi dan sebaliknya.

#### **b. Kerangka Teoritis**

##### a) Teori Kepastian Hukum

Kepastian adalah kata berasal dari pasti, yang artinya tentu; sudah tetap; tidak boleh tidak; suatu hal yang sudah tentu.<sup>10</sup> Seorang filsuf hukum Jerman yang bernama Gustav Radbruch mengajarkan adanya tiga ide dasar hukum, yang oleh sebagian besar pakar teori hukum dan filsafat hukum, juga diidentikan sebagai tiga tujuan hukum,

---

<sup>9</sup> Urip Santoso, 2015, *Pejabat Pembuat Akte Tanah dalam Perspektif Regulasi, Wewenang dan Sifat Tanah*. Kencana Prenada Media: Jakarta, Hal. 326-327

<sup>10</sup> W.J.S. Poerwadarminta, 2006, *Kamus Umum Bahasa Indonesia Edisi Ketiga*, Balai Pustaka, hal. 847

diantaranya keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum.<sup>11</sup>

Munculnya hukum modern membuka pintu bagi masuknya permasalahan yang tidak ada sebelumnya yang sekarang kita kenal dengan nama kepastian hukum itu sendiri. Kepastian hukum merupakan sesuatu yang baru, tetapi nilai- nilai keadilan dan kemanfaatan secara tradisional sudah ada sebelum era hukum modern.

Menurut pendapat Gustav Radbruch, kepastian hukum adalah “*Scherkeit des Rechts selbst*” (kepastian hukum tentang hukum itu sendiri). Adapun 4 (empat) hal yang berhubungan dengan makna kepastian hukum, diantaranya:

- 1) Bahwa hukum itu positif, artinya bahwa ia adalah perundang- undangan (*gesetzliches Recht*).
- 2) Bahwa hukum ini didasarkan pada fakta (*Tatsachen*), bukan suatu rumusan tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh hakim, seperti ”kemauan baik”, “kesopanan”.
- 3) Bahwa fakta itu harus dirumuskan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping juga mudah dijalankan.
- 4) Hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah.<sup>12</sup>

Pendapat lainnya mengenai kepastian hukum diungkapkan oleh Roscoe Pound, seperti yang dikutip di dalam buku yang berjudul

---

<sup>11</sup> Achmad Ali, 2010, *Mengungkap Teori Hukum (Legal Theory) & Teori Peradilan (Judicialprudence) Termasuk Undang-Undang (Legisprudence) Volume I Pemahaman Awal*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta.hal. 288

<sup>12</sup> Ibid, hal 292-293

Pengantar Ilmu Hukum oleh Peter Mahmud Marzuki dimana kepastian hukum mengandung dua pengertian, diantaranya:

- a) Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan apa yang boleh atau tidak boleh dilakukan.
- b) kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah karena dengan adanya aturan yang bersifat umum itu individu dapat mengetahui apa saja yang boleh dibebankan atau dilakukan oleh Negara terhadap individu. Kepastian hukum bukan hanya berupa pasal-pasal dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan yang satu dengan putusan hakim yang lain untuk kasus serupa yang telah diputus.<sup>13</sup>

Asas kepastian hukum merupakan suatu jaminan dimana suatu hukum harus dijalankan dengan cara yang baik dan tepat. Tujuan utama dari hukum ialah kepastian. Jika hukum tidak ada kepastian maka hukum akan kehilangan jati dirinya serta maknanya, dan jika hukum tidak memiliki jati diri maka hukum tidak lagi digunakan sebagai pedoman berlaku setiap orang.

Adanya kepastian hukum dalam suatu Negara menyebabkan adanya upaya pengaturan hukum dalam suatu perundang-undangan yang ditetapkan oleh pemerintah.<sup>14</sup> Peraturan-peraturan yang tidak berdasarkan

---

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki, 2008, Pengantar Ilmu Hukum, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, (selanjutnya di singkat Marzuki I), hal.137

<sup>14</sup> Anonim, [www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-asas-kepastian-hukum/](http://www.pengertianmenurutparaahli.com/pengertian-asas-kepastian-hukum/) (diakses pada tanggal 16 November 2015)

pada keputusan sesaat adalah system hukum yang berlaku. Sebuah konsep untuk memastikan bahwa hukum dijalankan dengan baik sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi siapapun, hukum harus menjadi pedoman, mengayomi dan melindungi masyarakat dari berbagai tindak kejahatan atau pelecehan pada individu ataupun kelompok merupakan pengertian dari asas kepastian hukum didalam penyelenggaraan Negara.

Disini, hukum yang tidak boleh bertentangan serta harus dibuat dengan rumusan yang bias dimengerti oleh masyarakat umum di dalam asas ini. Dengan hal ini, pengertian asas kepastian hukum dan keadilan yaitu hukum berlaku tidak surut sehingga tidak merusak integritas sistem yang ada dan terkait dengan adanya peraturan dan pelaksanaannya.<sup>15</sup> Kepastian hukum diharapkan mengarahkan masyarakat untuk bersikap positif pada hukum Negara yang telah ditentukan.

b) Teori Kemanfaatan (Utilitarian Theory)

*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

---

<sup>15</sup> Ibid

atau tindakan tertentu membawa manfaat atau hasil yang berguna atau, sebaliknya kerugian bagi orang-orang yang terkait.<sup>16</sup>

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 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.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Sonny Keraf, *Etika Bisnis Tuntunan dan Relevansinya*, Kanisius, Yogyakarta, 2008, hal. 93-94

<sup>17</sup> Lili Rasjidi dan I.B Wyasa Putra, *Hukum sebagai Suatu Sistem*, Remaja Rosdakarya, Bandung, 1993, hal. 79-80

## **F. Metode Penelitian**

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini meliputi: tipe penelitian, metode penelitian, sumber data dan jenis data, metode pengumpulan data serta metode analisis data.

### **1. Metode Pendekatan**

Metode pendekatan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum empiris. Penelitian hukum ini termasuk jenis penelitian hukum normatif dan empiris. Hal ini dikarenakan penelitian ini menggunakan data sekunder dan data primer dalam mengkaji dan menelusuri tentang . Tipe penelitian hukumnya adalah kajian komprehensif analitis terhadap bahan hukum sekunder. Hasil kajian dipaparkan secara lengkap, jelas, rinci dan sistematis mengenai pembahasan permasalahan.<sup>18</sup> Pendekatan empiris adalah menelaah hukum terhadap objek penelitian sebagai pola perilaku yang nyata dalam masyarakat yang ditujukan kepada penerapan hukum yang berkaitan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>19</sup>

### **2. Tipe Penelitian**

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian eksplanatori. Penelitian Eksplanatori adalah penelitian bertujuan untuk menguji suatu teori atau hipotesis guna memperkuat atau bahkan menolak teori atau hipotesis hasil penelitian yang sudah ada. Penelitian eksploratori

---

<sup>18</sup> Zainudin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika: Jakarta, hlm: 85

<sup>19</sup> Ibid, hlm : 96

bersifat mendasar dan bertujuan untuk memperoleh keterangan, informasi, data mengenai hal-hal yang belum diketahui. Karena bersifat mendasar, penelitian ini disebut penjelajahan (*eksplorasi*). Penelitian eksploratori dilakukan apabila peneliti belum memperoleh data awal sehingga belum mempunyai gambaran sama sekali mengenai hal yang akan diteliti. Penelitian eksploratori tidak memerlukan hipotesis atau teori tertentu. Peneliti hanya menyiapkan beberapa pertanyaan sebagai penuntun untuk memperoleh data primer berupa keterangan, informasi, sebagai data awal yang diperlukan.

### 3. Sumber data dan jenis data

Penelitian ini tergolong penelitian normatif dan empiris, maka data yang diperlukan adalah data sekunder dan data primer

a. Data primer yaitu data yang diperoleh langsung dari objek penelitian lapangan yang berkaitan dengan permasalahan yang ada dalam penelitian ini.<sup>20</sup>

b. Data sekunder yaitu data yang diperoleh dari studi kepustakaan terhadap bahan hukum yang terdiri dari :

a) Bahan hukum primer yaitu bahan hukum yang bersifat mengikat berupa :

1) Undang-undang Dasar 1945

2) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata)

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

---

<sup>20</sup> Rianto Adi, 2016, *Aspek Hukum dalam Penelitian*, Yayasan Pustaka Obor Indonesia: Jakarta, hlm: 84

- 4) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
  - 5) Peraturan Pemerintah No 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksanaan dari ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- b) Bahan hukum sekunder yaitu bahan-bahan ilmu hukum yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer, yaitu buku-buku referensi, hasil-hasil penelitian dan data-data tertulis yang terkait dengan penelitian.
  - c) Bahan hukum tersier yaitu bahan hukum yang merupakan penjelasan atau petunjuk terhadap bahan hukum primer dan sekunder baik yang diperoleh dari media cetak dan elektronik, kamus bahasa Indonesia, bahasa Inggris, kamus hukum dan insklopedi yang berhubungan dengan penelitian.<sup>21</sup>

#### 4. Metode pengumpulan data

Dalam pelaksanaan pengumpulan data digunakan cara dengan studi kepustakaan dan studi lapangan, yaitu sebagai berikut :

##### a. Studi Lapangan

Untuk memperoleh data primer, dilakukan dengan penelitian terhadap responden, dengan melakukan wawancara dengan menggunakan

---

<sup>21</sup> Ibid, hlm: 102

daftar pertanyaan secara terbuka sebagai pedoman terhadap pihak yang berhubungan dengan implikasi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dengan obyek penelitian yang akan dilakukan dengan cara wawancara yang rencananya akan dilakukan kepada :

- 1) Ibu Hajjah Yus Riwayati, SH., MH., Notaris dan PPAT, selaku Ketua IPPAT (Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah) Pengurus Daerah Kabupaten Brebes
- 2) Ibu Hajjah Yuni Andaryanti, SH., Notaris dan PPAT Kabupaten Brebes.

b. Studi Kepustakaan.

Studi kepustakaan digunakan untuk memperoleh data skunder melalui serangkaian kegiatan studi kepustakaan dengan cara membaca, menelaah, mencatat dan mengutip buku-buku dan beberapa ketentuan-ketentuan serta literatur lain yang berhubungan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti atau dibahas.

5. Metode analisis data.

Data yang telah diperoleh, lalu diolah kemudian dianalisa secara kualitatif yaitu dilakukan dengan menggambarkan data yang dihasilkan dalam bentuk uraian kalimat atau penjelasan. Dari analisis data tersebut dilanjutkan dengan menarik kesimpulan secara induktif yaitu suatu cara berfikir yang didasarkan pada fakta- fakta yang bersifat umum, kemudian dilanjutkan

dengan pengambilan kesimpulan yang bersifat khusus yang merupakan jawaban dari permasalahan berdasarkan hasil penelitian dan selanjutnya diberikan beberapa saran.

Dalam melaksanakan pengolahan data yang telah diperoleh maka penulis melakukan kegiatan-kegiatan antara lain :

- a) Editing yaitu memeriksa kembali mengenai kelengkapan, kejelasan dan kebenaran data yang telah diterima serta relevasinya sebagai peneliti.
- b) Klasifikasi data yaitu mengklasifikasikan jawaban para responden menurut jenisnya. Klasifikasi ini dilakukan dengan kode tertentu agar memudahkan dalam menganalisa data.
- c) Sistematika data yaitu menyusun data sesuai dengan bidang telaah atau pokok bahasan dengan makna untuk memudahkan dalam menganalisa data.<sup>22</sup>

#### **G. Sistematika Penulisan**

Sistematika penulisan dalam penelitian ini adalah:

Bagian Awal terdiri dari: Halaman sampul, halaman judul, halaman persetujuan pembimbing, Halaman pengesahan, Abstrak, *Abstract*, Kata Pengantar, Daftar Isi.

---

<sup>22</sup> I Made Pasek Diantha, 2016, *Metodologi Penelitian Hukum Normatif Dalam Justifikasi Teori Hukum*. Kencana Prenada Media, hlm: 120

Bagian isi meliputi: I, Pendahuluan berisi tentang: Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penelitian, Manfaat Penelitian, Kerangka Konseptual dan Kerangka Teoritis, Metode Penelitian dan Sistematika Penelitian.

II, Kajian Pustaka, buku-buku sebagai pengantar terkait dengan yang dipersoalkan, membahas tentang: Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 2016 perubahan dari Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, Jabatan PPAT dan Daerah/Wilayah Kerja PPAT, Konsepsi Islam tentang jabatan PPAT.

III, Hasil penelitian dan Pembahasan, diantaranya Sebab-sebab daerah kerja dari se kabupaten/kota menjadi satu propinsi, Pendapat PPAT dengan perubahan Daerah/Wilayah kerja, Implikasi perubahan daerah kerja.

IV, Penutup, berisi tentang : Kesimpulan dan Saran

Bagian Akhir, terdiri dari Daftar Pustaka.