

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disebut dengan UUD 1945) merupakan Negara hukum. Prinsip dari Negara hukum adalah menjamin kepastian, ketertiban dan perlindungan hukum yang berintikan kebenaran dan keadilan<sup>1)</sup> dan mempunyai kewajiban untuk melaksanakan pembangunan hukum nasional yang dilakukan secara terencana, terpadu, dan berkelanjutan sehingga pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia telah menetapkan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Negara Indonesia memiliki aturan-aturan hukum yang berbentuk perundang-undangan dan bentuk peraturan perundang-undangan ini berfungsi untuk mengatur masyarakat ke arah yang lebih baik lagi dan dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan, tentunya membutuhkan suatu konsep dalam rencana untuk membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik.

Peraturan perundang-undangan yang baik yaitu suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki dasar atau landasan yang disebut dengan *Grundnorm*. *Grundnorm* merupakan landasan bagi pembentukan peraturan perundang-

---

<sup>1)</sup>Syaifurrahman Dan Habib Adjie, *Aspek Pertanggungjawaban Notaris dalam Pembuatan Akta*, (Jakarta: Mandar Maju,2011), hal. 5.

undangan karena *Grundnorm* merupakan pondasi bagi terbentuknya hukum yang memiliki keadilan dan Pancasila merupakan *Grundnorm* bagi bangsa Indonesia. Pancasila merupakan sumber dari segala sumber hukum di Indonesia sehingga oleh sebab itu jika pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia tidak sesuai dengan Pancasila maka peraturan perundang-undangan tersebut belum memiliki dasar yang kuat untuk diundangkan sehingga peraturan perundang-undangan tersebut belum memenuhi konsep dalam pembentukan peraturan perundang-undangan yang ada. Pembentukan suatu peraturan perundang-undangan tentunya dibutuhkan rencana yang baik untuk menentukan ke arah mana peraturan perundang-undangan tersebut dibentuk sehingga dengan rencana yang baik maka akan terbentuk pula suatu peraturan perundang-undangan yang baik.<sup>2)</sup>

Perencanaan pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya tidak lepas dengan apa yang disebut dengan konsep, Konsep tersebut yang nantinya memiliki peran aktif dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik sehingga dapat membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang memiliki kepastian, keadilan, dan manfaat. Pembentukan peraturan perundang-undangan tentunya membutuhkan konsep sebagai modal awal dalam membentuk peraturan perundang-undangan yang baik sehingga konsep inilah yang nantinya akan mengarahkan peraturan perundang-undangan yang dibentuk menjadi peraturan perundang-undangan yang baik, yang terarah, yang memiliki keadilan, kepastian dan dapat mendistribusikan manfaat.

---

<sup>2)</sup>HAS Natabaya, *Sistem Peraturan Perundang-Undangannya Indonesia*, (Jakarta: Konstitusi Press, 2008), hal. 34.

Negara Kesatuan Republik Indonesia (selanjutnya disingkat NKRI) merupakan negara hukum yang membutuhkan konsep dalam membentuk hukum dan hukum tersebut berlaku jika dibentuk dengan menggunakan konsep yang baik, yang terencana dengan baik, maka hukum yang berupa peraturan perundang-undangan yang dimiliki oleh NKRI akan menjadi hukum yang baik yang mencerminkan keadilan. Sehingga konsep pembentukan peraturan perundang-undangan merupakan hal yang sangat penting dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik dan konsep pembentukan peraturan perundang-undangan di Indonesia harus sesuai dengan norma dasar serta asas-asas dalam pembentukan peraturan perundang-undangan sehingga pembentukan peraturan perundang-undangan akan membentuk hukum yang sesuai dengan cita hukum bangsa Indonesia itu sendiri dengan mengedepankan konsep yang baik dalam membentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik yang mampu mengatur dan menjaga serta melindungi seluruh masyarakat bangsa dan negara Indonesia.

Pemerintah secara resmi mengundang Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Dalam undang-undang ini menyebutkan bahwa Pembentukan Peraturan Perundang-undangan adalah pembuatan peraturan perundang-undangan yang mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan. Sementara itu peraturan perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk

atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>3)</sup>

Berdasarkan Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan terdiri atas:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi;
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Menurut Hierarki Peraturan Perundang-undangan tersebut maka dapat diketahui bahwa kekuatan hukum peraturan perundang-undangan di atas sesuai dengan hierarki tersebut dan peraturan perundang-undangan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dan Peraturan perundang-undangan tersebut di atas diakui keberadaannya serta mempunyai kekuatan hukum mengikat sepanjang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi atau Peraturan Perundang-undangan tersebut dibentuk dan ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.

Peraturan Pemerintah adalah peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Presiden untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Materi muatan peraturan pemerintah berisi materi untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya. Yang dimaksud dengan menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya”adalah penetapan peraturan pemerintah

---

<sup>3)</sup>Rahmat Trijono, *Dasar-Dasar Ilmu Pengetahuan Perundang-undangan*, (Jakarta: Papas Sinar Sinanti, 2013), hal. 52.

untuk melaksanakan perintah undang-undang atau untuk menjalankan undang-undang sepanjang diperlukan dengan tidak menyimpang dari materi yang diatur dalam undang-undang yang bersangkutan.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (2) UUD Tahun 1945 menyebutkan “Presiden menetapkan peraturan pemerintah untuk menjalankan undang-undang sebagaimana mestinya.” Ketentuan tersebut menegaskan bahwa Peraturan Pemerintah hanya dapat ditetapkan oleh Presiden jika ada undang-undang induknya. Kewenangan Presiden untuk menetapkan peraturan pemerintah adalah merupakan salah satu wujud dari fungsi Presiden sebagai kepala pemerintahan, yakni kepala kekuasaan eksekutif dalam negara, sehingga dalam rangka menjalankan peraturan pemerintah maka Presiden mempunyai kekuasaan untuk menetapkan peraturan pemerintah (*Pouvoir Reglementair*).<sup>4)</sup> Hal yang sama juga diatur dalam Pasal 12 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 yang menentukan bahwa “materi muatan Peraturan Pemerintah berisi materi untuk menjalankan Undang-Undang sebagaimana mestinya.” Dengan demikian maka peraturan pemerintah berisi pengaturan lebih lanjut dari undang-undang dan harus dijalankan sebagaimana mestinya serta harus diterapkan dalam lingkungan masyarakat.

Berdasarkan Pasal 5 Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan bahwa:

Dalam membentuk Peraturan Perundang-undangan harus dilakukan berdasarkan pada asas Pembentukan Peraturan Perundang-undangan yang baik, yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan;
- b. kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat;
- c. kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan;

---

<sup>4)</sup>Pantja Astawa dan Suprin Na'a, *Dinamika Hukum dan Ilmu Perundang-undangan di Indonesia*, (Bandung: Alumni Bandung, 2008), hal.66.

- d. dapat dilaksanakan;
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan;
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan.

Asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan di atas mencerminkan bentuk peraturan perundang-undangan yang baik dan jika itu diterapkan ke dalam suatu peraturan perundang-undangan, maka akan terbentuk suatu peraturan perundang-undangan yang baik yang sesuai dengan asas-asas yang sudah tercantum di dalam undang-undang tanpa meninggalkan prinsip-prinsip keadilan. Pembentukan peraturan perundang-undangan harus menyesuaikan antara jenis, hierarki, dan materi muatan serta asas yang sesuai dengan dasar pembentukan peraturan perundang-undangan.<sup>5)</sup> Asas pembentukan peraturan Perundang-undangan yang baik meliputi beberapa hal yaitu:

- a. Asas kejelasan tujuan dalam arti tujuan pembentukan peraturan perundang-undangan tersebut harus jelas, memenuhi keinginan masyarakat banyak agar dapat menciptakan kepastian yang berkeadilan sehingga dapat mendistribusikan manfaat bagi seluruh rakyat Indonesia.
- b. Asas kelembagaan atau pejabat pembentuk yang tepat, asas ini mengartikan bahwa setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga negara atau pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang, peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum apabila dibuat oleh lembaga negara atau pejabat yang tidak berwenang;
- c. Asas kesesuaian antara jenis, hierarki, dan materi muatan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

---

<sup>5)</sup>Bernard Arief Sidharta, *Ilmu Hukum Indonesia*, (Bandung: FH Unika Parahyangan, 2010), Hal. 87.



harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat sesuai dengan jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan;

- d. Asas dapat dilaksanakan, asas ini mengartikan bahwa suatu peraturan perundang-undangan harus bersifat realistis dan sesuai dengan kenyataan sehingga harus dapat dilaksanakan. Agar dapat dilaksanakan seperti sebagaimana mestinya maka setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektivitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, sosiologis, maupun yuridis;
- e. Asas kedayagunaan dan kehasilgunaan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang sangat dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
- f. Asas kejelasan rumusan, asas ini mengartikan bahwa setiap peraturan perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan peraturan perundang-undangan, sistematika, pilihan kata atau istilah, serta bahasa hukum yang jelas dan mudah di mengerti sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya;
- g. Asas keterbukaan, asas ini mengartikan bahwa dalam pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, penyusunan, pembahasan, pengesahan atau penetapan, dan pengundangan bersifat transparan dan terbuka. Oleh sebab itu, seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam pembentukan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan beberapa penjelasan mengenai materi muatan peraturan pemerintah dan hirarki dari peraturan perundang-undangan serta asas-asas dari peraturan perundang-undangan tersebut maka penulis ingin mengkaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Menurut A.P Parlindungan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diangkat oleh pemerintah tetapi tidak digaji oleh pemerintah dan mempunyai kekuasaan umum artinya akta-akta yang diterbitkan merupakan akta otentik.<sup>6)</sup> Sedangkan menurut pendapat lain, PPAT adalah pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjamkan uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.<sup>7)</sup>

Menurut N.G. Yudara, PPAT sebagai pejabat umum adalah organ negara yang mandiri dan berwenang untuk membuat akta otentik mengenai semua perbuatan perjanjian dan penetapan di bidang keperdataan yang diharuskan oleh suatu peraturan umum atau oleh yang berkepentingan dikehendaki untuk dinyatakan dalam suatu akta otentik, menjamin kepastian tanggalnya, menyimpan asli aktanya dan memberikan grosse, salinan dan kutipannya, semuanya sepanjang pembuatan akta itu oleh suatu peraturan umum tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada Pejabat atau orang lain.<sup>8)</sup> Pengertian PPAT

---

<sup>6)</sup>A.P Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform*, (Bandung: Mandar Maju, 1989), Hal. 131.

<sup>7)</sup>Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, (Jakarta: Raja Grafindo Persada, 1994), Hal. 3.

<sup>8)</sup> N.G. Yudara, *Kedudukan Akta PPAT Sebagai Alat Bukti Tertulis yang Otentik*, (Jakarta: Bina Cipta, 2001), Hal. 3.



lebih ditegaskan lagi dalam Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 yaitu PPAT 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 dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Secara normatif, PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun, atau membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah yang akan dijadikan dasar pendaftarannya. Dalam pembuatan akta otentik, maka ada persyaratan formal yang harus dipenuhi antara lain harus dibuat oleh pejabat umum yang khusus diangkat untuk itu dengan akta yang dibuat dalam bentuk tertentu, sehingga dapat dipastikan bahwa tindakan dalam pembuatan akta didasarkan atas hukum yang berlaku, aktanya dapat dijadikan sebagai dasar telah dilakukannya perbuatan hukum tersebut secara sah dan dapat dijadikan alat pembuktian di depan hukum.

Tugas Pokok PPAT adalah melaksanakan 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 sebagai pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang

diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan Hukum mengenai hak atas tanah yang dapat dilakukan oleh PPAT tersebut antara lain :

- a. Jual Beli;
- b. Tukar menukar;
- c. Hibah;
- d. Pemasukan ke dalam perusahaan;
- e. Pembagian hak bersama;
- f. Pemberian Hak Guna Bangunan / Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
- g. Pemberian hak tanggungan;
- h. Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.

PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan peraturan pendaftaran tanah sebagai pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau lebih dikenal dengan nama Undang-Undang Pokok Agraria. Didalam peraturan tersebut PPAT disebutkan sebagai pejabat yang berfungsi membuat akta yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru atau membebankan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu kepala kantor pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. PPAT sebagai pejabat yang melaksanakan tugas di bidang pendaftaran tanah maka jabatan PPAT tersebut selalu dikaitkan dengan suatu wilayah pendaftaran tanah tertentu yang menjadi daerah kerjanya.<sup>9)</sup>

Kemudian dicabutnya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dan Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 yang digantikan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah dan

---

<sup>9)</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah*, (Jakarta: Djambatan, 2002), Hal. 689.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pada tanggal 22 Juni 2016 disahkan Peraturan Pemerintah yang baru yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang berlaku sejak saat diundangkan yaitu pada tanggal 27 Juni 2016 lalu. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut terdapat beberapa perubahan peraturan yang harus ditaati oleh para pejabat pembuat akta tanah dalam menjalankan tugas jabatannya.

Beberapa perubahan peraturannya tersebut terdapat satu hal baru yang paling krusial bagi pejabat pembuat akta tanah dan praktisi yang terkait dengan pertanahan yaitu mengenai perubahan wilayah kerja PPAT. Yang dimana pada Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menjelaskan bahwa daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi yang mana pada sebelumnya Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tersebut menjelaskan bahwa ruang lingkup nya adalah kabupaten/kotamadya.

Terkait perubahan wilayah kerja menjadi 1 propinsi ini sudah menjadi perdebatan diantara profesi PPAT sejak tahun 2015 lalu dan pada akhir juni 2016 baru resmi diundangkan dalam bentuk Peraturan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37

Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut. Maka perubahan wilayah jabatan PPAT dari semula 1 kantor pertanahan Kabupaten/Kota menjadi 1 Provinsi sudah sesuai dengan “nafas” dari UU Jabatan Notaris. Karena dalam praktik PPAT juga dijabat oleh Notaris. Selama ini dalam praktik sering menjadi masalah ketika wilayah jabatan PPAT berada di tempat yang berbeda dengan wilayah kerja Notarisnya. Jika dilihat dari tanggal ditanda-tanganinya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan tanggal di undangkannya peraturan pemerintah tersebut pada tanggal 26 Juni 2016, seharusnya PPAT sudah mulai bisa melaksanakan tugas dan wewenangnya yaitu membuat akta otentik meliputi Akta Jual Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pembagian Harta Bersama, Pemberian Hak Bangunan/Hak Pakai atas Hak Milik, Hak Tanggungan, Surat Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan dan lainnya dalam ruang lingkup wilayah 1 provinsi.

PPAT dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya dalam membuat berbagai macam akta tersebut juga harus memastikan kebenaran dari akta yang telah dibuatnya tersebut dan akta tersebut juga harus mempunyai kepastian hukum untuk melindungi hak masyarakat. PPAT juga harus memiliki ilmu pengetahuan yang mendalam mengenai bidang hukum pertanahan dan memiliki integritas yang tinggi dalam menjalankan jabatannya dan bertanggung jawab terhadap kebenaran dan kepastian dari akta-akta yang telah dibuatnya dan berkoordinasi dengan Badan Pertanahan Nasional.

PPAT dalam kewenangannya mengenai perbuatan hukum dalam pembuatan akta otentik dipastikan benar-benar dilakukan sesuai dengan keadaan sebenarnya dan keterangan yang sebenarnya dari para pihak yang bersangkutan. Keadaan yang sebenarnya adalah bahwa dalam pembuatan akta itu benar benar para pihak berada dan menandatangani akta di hadapan PPAT, bukan dilakukan pembuatan aktanya di kantor tetapi penandatanganannya di rumah masing-masing. Perbuatan demikian apabila diketahui kepada pengawas, maka perbuatan tersebut merupakan pelanggaran berat dan akan menjadi salah satu alasan untuk pemberhentian dari jabatan PPAT dan juga berpotensi terkena tindakan pidana dengan delik membuat pernyataan palsu di dalam akta otentik.

Berdasarkan dalam rangka pembuatan Akta PPAT walaupun tidak ada keharusan namun disarankan sedapat mungkin dilakukan cek ke lapangan untuk memastikan ada tanahnya dan letak pastinya serta keadaan tanahnya guna menjaga hal-hal yang tidak diinginkan seperti adanya sengketa dan tanahnya fiktif, hal itu sangat penting karena salah satu syarat untuk membuat akta PPAT haruslah tanahnya bebas dalam sengketa dan apabila PPAT membuat akta yang ternyata tanahnya dalam sengketa maka PPAT tersebut telah melakukan pelanggaran berat serta konsekuensi hukumnya tidak hanya terancam akan dicabut jabatan yang diembannya tetapi juga berpotensi menjadi bahan penyidikan oleh aparat hukum yang pada akhirnya dapat mengantarkannya ke dalam penjara. Dalam hal ini bermakna kepastian mengenai obyek dalam tindakan ini bermakna harus terdapat kepastian mengenai subyek dari yang berkepentingan bahwa tugas apapun yang dilaksanakan dengan pembuatan akta PPAT maka semuanya harus dilaporkan secara berkala kepada Badan

Pertanahan Nasional, bahkan jika tidak melaksanakan tugas pun artinya aktanya nihil dan tetap harus dilaporkan kepada Badan Pertanahan Nasional dan dalam hal ini bermakna kepatuhan dalam menyampaikan laporan.

Seperti diketahui bahwa Undang-Undang Pokok Agraria ini diterbitkan pada tahun 1960, yaitu 15 tahun setelah Indonesia merdeka, undang-undang ini diberlakukan saat kepemimpinan presiden pertama RI yaitu Ir. Soekarno dan tentu saja dalam perkembangannya undang-undang ini memerlukan banyak perluasan dan penambahan agar tetap relevan dengan situasi dan kondisi serta perubahan zaman.

Berdasarkan Pasal 19 Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria Tahun 1960:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan - ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) pasal ini meliputi :
  - a. pengukuran perpetaan dan pembukuan tanah;
  - b. pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
  - c. pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta kemungkinan penyelenggaraannya, menurut pertimbangan Menteri Agraria.
4. Dalam Peraturan Pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (1) diatas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Menurut Pasal 19 UUPA tersebut maka dapat dijelaskan bahwa pemerintah harus menerapkan diseluruh wilayah diindonesia diadakan pendaftaran tanah yang bersifat "*rechts-kadaster*" yang artinya adalah bertujuan untuk menjamin kepastian hukum. Berdasarkan Pasal 19 UUPA tersebut juga dijelaskan bahwa semua pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia berdasarkan



ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah, Peraturan Pemerintah yang berlaku bagi PPAT saat ini adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang tentu saja didalam peraturan tersebut menjelaskan semua kewajiban dan hak dari PPAT yang salah satu kewajiban dari PPAT tersebut adalah melakukan proses pendaftaran tanah ke Badan Pertanahan Nasional.

Tetapi dalam proses pendaftaran tanah tersebut sampai saat ini belum bisa digunakan oleh PPAT dalam ruang lingkup satu provinsi, padahal seharusnya berdasarkan Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut maka ruang lingkup pendaftaran tanah PPAT tersebut bisa seluas satu provinsi tetapi justru sampai saat ini Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut belum berlaku secara efisien dan tetap menggunakan peraturan pemerintah terdahulunya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang pada Pasal 12 Ayat (1) nya menjelaskan bahwa ruang lingkup wilayah kerja PPAT seluas satu kabupaten/kotamadya saja. Hal tersebut tentu juga bertentangan dengan pasal 19 UUPA dikarenakan pada pasal tersebut dijelaskan bahwa semua ketentuan mengenai pendaftaran tanah tersebut berdasarkan ketentuan dari Peraturan Pemerintah maka seharusnya ketentuan peraturan pemerintah yang terbaru yang

diimplementasikan dan disesuaikan dalam praktiknya oleh PPAT dalam melakukan proses pendaftaran tanah diwilayah kerjanya.

Hukum positif merupakan salah satu bagian hukum, ditinjau menurut waktu berlakunya. Hukum positif atau bisa dikenal dengan istilah *Ius Constitutum* yaitu hukum yang berlaku sekarang bagi suatu masyarakat tertentu dalam suatu daerah tertentu artinya bahwa hukum positif sendiri merupakan hukum yang berlaku bagi suatu masyarakat pada suatu waktu, dalam suatu tempat tertentu. Tentunya hukum positif yang dianut oleh setiap negara didunia akan berbeda-beda sebagaimana macam-macam hukum publik. Hal tersebut tergantung dari sistem hukum yang dianut oleh negara yang bersangkutan.

Sebagai negara hukum tentunya di Indonesia menganut hukum positif sebagai sistem hukum yang berlaku di indonesia saat ini. Meskipun dimasa lalu terdapat hukum yang berlaku namun, hukum positif yang dimaksud disini tidak mencakup akan hal tersebut. Hukum positif diartikan sebagai aturan hukum yang sedang berlaku atau sedang berjalan, tidak termasuk aturan hukum di masa lalu. Selain unsur “pada saat ini sedang berlaku,” didapati pula unsur-unsur lain dari hukum positif. Hukum positif yang berlaku di Indonesia saat ini dapat berupa hukum tertulis maupun hukum tidak tertulis sebagai prinsip-prinsip demokrasi yang ada di indonesia.

Peraturan Perundang-undangan juga termasuk sebagai bagian dari hukum positif yang berlaku diindonesia, didalam peraturan perundang-undangan tersebut juga terdapat Peraturan pemerintah yang dianggap sebagai hukum positif yang berlaku. Berdasarkan hukum positif maka menjelaskan bahwa aturan hukum yang sudah berlaku dan telah disahkan maka diharuskan dapat

berjalan seperti sebagaimana mestinya begitu juga terkait dengan Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menjelaskan tentang ruang lingkup wilayah kerja PPAT.

Berdasarkan hukum positif PPAT merupakan pejabat umum yang diangkat oleh Menteri yang berwenang dalam membuat akta-akta otentik atas perbuatan hukum terkait hak atas tanah ataupun hak atas satuan rumah susun. Kewenangan PPAT tersebut dalam membuat akta-akta otentik tentunya dibatasi oleh *lokus* (daerah kerja), pengaturan mengenai *lokus* PPAT tersebut telah diubah dan diperluas menjadi satu wilayah provinsi sehingga menyebabkan PPAT berwenang untuk membuat akta-akta otentik atas perbuatan hukum terkait hak atas tanah ataupun satuan rumah susun yang terletak didalam daerah kerja PPAT tersebut.

Menurut Hukum Positif maka seharusnya ruang lingkup wilayah kerja PPAT tersebut dapat dijalankan seperti sebagaimana mestinya dan dapat diterapkan dalam praktiknya oleh PPAT, tetapi faktanya Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut tidak dapat berlaku secara efisien tetapi Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang dapat diimplementasikan dalam praktik kerja PPAT. Hal tersebut tentunya bertentangan dengan hukum positif yang berlaku diindonesia karena hukum positif menjelaskan bahwa

seharusnya aturan hukum yang berlaku dan sedang berjalan saat ini yang diimplementasikan.

Berdasarkan Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 bahwa “Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya”. Berdasarkan Pasal tersebut bahwa daerah kerja PPAT tersebut hanya berada dalam ruang lingkup wilayah kerja kabupaten/kotamadya saja dan kemudian diubah dengan Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah “Daerah Kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi”. Berdasarkan Pasal tersebut menjelaskan bahwa ruang lingkup wilayah kerja PPAT yang semula hanya sebatas satu kabupaten/kotamadya saja telah diperluas menjadi satu wilayah provinsi yang kemudian berdasarkan Pasal 12 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berbunyi “Ketentuan lebih lanjut mengenai daerah kerja PPAT diatur dengan Peraturan Menteri”. Akan tetapi faktanya setelah 4 tahun berlalu Peraturan Menteri tersebut belum juga terbit dan belum ada kabar sama sekali dari pihak pemerintah mengenai peraturan menteri tersebut.

Faktanya Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut tidak berlaku secara efektif terutama dalam hal tentang ruang lingkup wilayah kerja PPAT. Buktinya yang seharusnya wilayah kerja PPAT bisa 1 provinsi akan tetapi sampai saat ini

peraturan tersebut tidak bisa digunakan. Jadi sekarang masih tetap mengacu ke peraturan yang lama yaitu Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 yang menjelaskan bahwa ruang lingkup PPAT hanya sebatas kabupaten/kotamadya saja. Dikarenakan sistem pendaftaran online nya belum bisa diinput, hal tersebut dikarenakan dari sistem pusatnya memang belum ada penjelasannya. Mungkin karena memang Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut memang sulit untuk diterapkan dikarenakan memang ada beberapa faktor-faktor yang dapat menghambatnya yaitu karena badan pertanahan nasional untuk menjadi satu itu sangat mustahil karena untuk periode saat ini, karena jika seandainya badan pertanahan nasional menjadi satu itu sulit dan sistem onlinenya susah.

Hal tersebut juga bertentangan dengan kepastian hukum yang dimana seharusnya peraturan tersebut dapat diterapkan, kepastian hukum itu merupakan tujuan dari hukum serta merupakan salah satu dari prinsip dalam Negara hukum untuk terciptanya ketertiban dan keadilan. Menurut Gustav Radbruch bahwa kepastian hukum adalah kepastian tentang hukum itu sendiri. Kepastian hukum tersebut merupakan hukum positif yang mengatur kepentingan-kepentingan manusia dalam masyarakat yang harus selalu ditaati. Kepastian hukum menghendaki adanya upaya pengaturan hukum dalam perundang-undangan yang dibuat oleh pihak yang berwenang dan berwibawa, sehingga aturan-aturan itu memiliki aspek yuridis yang dapat menjamin adanya kepastian bahwa hukum berfungsi sebagai suatu peraturan yang harus ditaati.

Peraturan pemerintah tersebut seharusnya bisa diterapkan dan digunakan oleh PPAT dikarenakan adanya asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* yaitu pada peraturan yang sederajat peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama. Jadi peraturan yang telah diubah dengan peraturan yang baru, secara otomatis dengan asas ini peraturan yang lama tidak berlaku lagi.<sup>10)</sup> Akan tetapi pada kenyataannya asas tersebut seperti tidak efisien terhadap Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Contoh kasusnya adalah seperti yang pernah telah diwawancarai, wawancara dilakukan di salah satu kantor Notaris dan PPAT di daerah Jakarta Barat. Memang pada saat itu ingin dicoba untuk input data peralihan hak-jual beli tanah yang tanahnya tersebut berada di daerah kabupaten Jakarta Selatan. Seharusnya sesuai dengan pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah wilayah kerjanya PPAT tersebut harusnya menjadi satu provinsi akan tetapi buktinya hal tersebut tidak bisa diterapkan dan hasilnya tetap memakai peraturan yang lama yang wilayah kerjanya sebatas kabupaten saja.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian tersebut, dikarenakan jika penelitian ini tidak diteliti lebih mendalam dan lebih lanjut dapat menimbulkan ketidakpastian hukum dan selanjutnya

---

<sup>10)</sup>Zaeni Asyhadie, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2014), Hal. 66.



hendak dituangkan dalam proposal tesis ini dengan judul “Pengaturan Wilayah Kerja Satu Provinsi Pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Ditinjau Dari Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan”.

## **1.2 Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian yang dikemukakan dalam latar belakang masalah di atas, maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut yaitu:

1. Bagaimana materi norma Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditinjau dari asas hukum *Lex Posterior Derogat Legi Priori*?
2. Bagaimana pengaturan wilayah kerja PPAT dari satu kabupaten menjadi satu provinsi yang diatur Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan?

## **1.3 Tujuan Penelitian**

Berdasarkan Rumusan Masalah diatas maka tujuan dari penelitian ini adalah sebagai berikut :

1.3.1 Untuk meneliti dan menganalisis materi norma Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditinjau dari asas hukum *Lex Posterior Derogat Legi Priori*

1.3.2 Untuk meneliti dan menganalisis pengaturan wilayah kerja PPAT dari satu kabupaten menjadi satu provinsi yang diatur Pasal 12 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria Tahun 1960 dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

#### **1.4 Kegunaan Penelitian**

##### 1.4.1 Secara Teoritis

Secara teoritis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat bagi perkembangan ilmu hukum terutama berkaitan dengan Peraturan tentang PPAT dan Hukum Tata Negara yang berkaitan mengenai ilmu perundang-undangan tentang Pengaturan wilayah kerja PPAT menjadi satu wilayah provinsi ditinjau dari Asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* Dan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011, sehingga dapat menjadi referensi bagi yang akan melakukan penelitian dalam masalah terkait wilayah kerja PPAT yang berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan

Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

#### 1.4.2 Secara Praktis

Secara praktis, hasil dari penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan bagi pihak Pemerintah dalam membuat peraturan atau keputusan yang harmonis. Dan bagi pihak lain penelitian ini juga diharapkan dapat membantu pihak lain dalam penyajian informasi untuk mengadakan penelitian serupa dan penelitian ini dapat menjadi sumbangan penelitian.

### 1.5 Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan merupakan rencana susunan materi yang akan ditulis dalam penelitian. Sistematika penulisan ini dimaksudkan sebagai gambaran secara garis besar mengenai isi penelitian agar dapat dengan mudah dan jelas diketahui adanya hubungan antar bab yang satu dengan bab yang lainnya. Oleh karena itu, penulis membaginya ke dalam 5 (lima) bab, yaitu:

#### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada bab ini diuraikan latar belakang, rumusan masalah, tujuan dan manfaat penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan yang akan digunakan dalam penelitian ini.

#### **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

Pada bab ini berisi tentang kerangka pemikiran yang menghubungkan variable penelitian satu dengan lainnya berdasarkan teori yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti atau dibahas dalam penelitian ini. Teori yang

digunakan antara lain adalah Tinjauan Umum Mengenai PPAT, Hirarki Peraturan Perundang-Undangan, Asas-Asas Peraturan Perundang-Undangan..

### **BAB III METODE PENELITIAN**

Pada bab ini berisi metodologi yang digunakan dalam penelitian ini terkait dengan jenis penelitian, jenis data, cara perolehan data, metode pendekatan dan analisa data.

### **BAB IV ANALISIS HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN**

Pada bab ini akan diuraikan mengenai analisis terhadap permasalahan yang terdapat pada Bab I dengan menggunakan teori yang ada pada Bab II dan data hasil penelitian yang disajikan dalam bab sebelumnya.

### **BAB V KESIMPULAN DAN SARAN**

Pada bab ini akan disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban singkat atas permasalahan penelitian berdasarkan hasil analisis dan saran. Penyajian kesimpulan akan disajikan sesuai dengan runtutan permasalahan pada tugas akhir ini.