

**TESIS**

**PENERAPAN PRINSIP PROPORSIONALITAS DALAM  
PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP  
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH ( STUDI PUTUSAN MA NO  
65 PK/TUN/2023 )**



NIA ANDALUSIA  
NIM: 12224028

PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN

FAKULTAS HUKUM

UNIVERSITAS NAROTAMA

SURABAYA

2025

**LEMBAR PENGESAHAN**

**Tesis ini telah Direvisi**

**Pada tanggal 09 Februari 2026**

**Oleh Dosen Pembimbing :**



**Dr. Tabegga Primananda A, S.H., M.H.**



**Dr. Habib Adjie S.H., M.Hum**

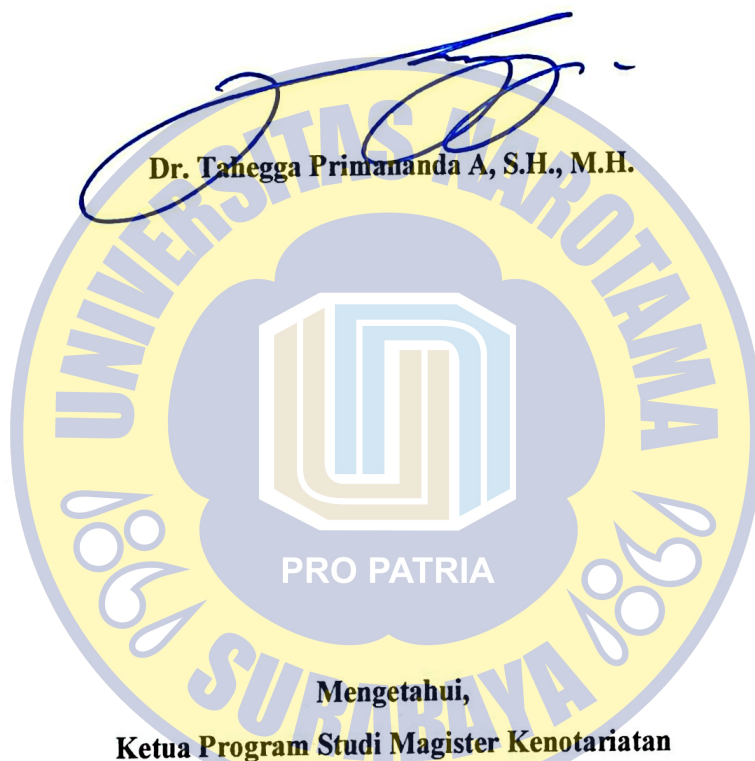
**LEMBAR PERSETUJUAN**

**TESIS INI TELAH DISETUJUI UNTUK DISIDANGKAN**

**Pada tanggal 05 Februari 2026**

**Oleh Dosen Pembimbing :**

**Dr. Tanegga Primananda A, S.H., M.H.**



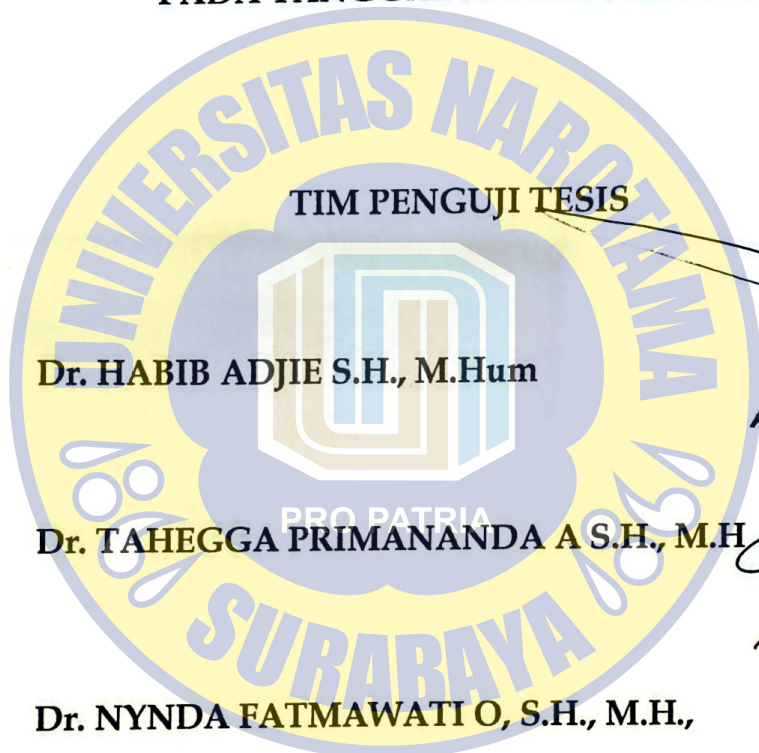
**Mengetahui,  
Ketua Program Studi Magister Kenotariatan  
Universitas Narotama**




**Dr. Habib Adjie S.H., M.Hum**

# TESIS

PADA TANGGAL : 5 FEBRUARI 2026



## TIM PENGUJI TESIS

- Ketua** : **Dr. HABIB ADJIE S.H., M.Hum**  .....
- Anggota** : **Dr. TAHEGGA PRIMANANDA A S.H., M.H**  .....
- : **Dr. NYNDA FATMAWATI O, S.H., M.H.,**  .....
- M.Kn**

lb.penguji tesis MKn

## SURAT PERNYATAAN KEASLIAN TESIS

Bersama ini saya menyatakan bahwa Tesis ini bukan merupakan karya yang pernah diajukan untuk memperoleh gelar Magister di suatu perguruan tinggi, dan sepanjang pengetahuan saya juga tidak terdapat karya/pendapat yang pernah ditulis oleh orang lain, kecuali yang secara tertulis diacu dalam masalah naskah ini dan disebutkan dalam daftar pustaka.

Apabila ditemukan, maka saya bersedia menerima akibat berupa sanksi akademis dan sanksi lain yang diberikan oleh pihak yang berwenang dan pihak universitas, sesuai dengan ketentuan peraturan dan perundangan-undangan yang berlaku.

Surabaya, 05 Februari 2026

Yang membuat pernyataan



NIA ANDALUSIA

NIM : 12224028

## Kata Pengantar

Puji dan syukur penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Esa, karena atas rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan tesis ini yang berjudul:

“Penerapan Prinsip Proporsionalitas Dalam Penjatuhan Sanksi Administratif Terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (Studi Putusan Ma No 65 Pk/Tun/2023).”

Tesis ini disusun sebagai salah satu syarat untuk memperoleh gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Narotama.

Penulisan tesis ini dilatarbelakangi oleh adanya praktik penetapan ketetapan persamaan tarif oleh Pengurus Daerah Ikatan Notaris Indonesia yang menimbulkan perdebatan normatif dan etis dalam praktik kenotariatan. Ketetapan tersebut berada pada irisan antara kewenangan organisasi profesi, asas kebebasan berkontrak, serta nilai keadilan yang bersumber dari Pancasila. Oleh karena itu, penelitian ini bertujuan untuk mengkaji secara normatif kesesuaian ketetapan persamaan tarif tersebut dalam perspektif hukum perdata dan keadilan Pancasila.

Penulis menyadari bahwa penyusunan tesis ini tidak terlepas dari bantuan, bimbingan, serta dukungan berbagai pihak. Oleh karena itu, pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr. Arasy Alimudin, S.E., M.M., selaku Rektor Universitas Narotama;
2. Bapak Dr. Rusdianto Sesung, S.H., M.H., selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Narotama;
3. Bapak Dr. Habib Adjie, S.H., M.Hum., selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama;
4. Bapak Dr. Tahegga P. Alfath, S.H., M.H., selaku Dosen Pembimbing, yang telah memberikan arahan, bimbingan, serta masukan secara konsisten dan mendalam selama proses penyusunan tesis ini;
5. Seluruh dosen Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Narotama atas ilmu pengetahuan dan wawasan akademik yang telah diberikan kepada penulis;

6. Keluarga tercinta yang senantiasa memberikan doa, dukungan moral, dan semangat selama penulis menempuh Pendidikan, terkhususnya Bapak Suhanda dan Ibu Aisyah sebagai orang tua kandung saya ;
7. Rekan-rekan mahasiswa Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Narotama yang telah menjadi bagian dari proses pembelajaran dan diskusi akademik selama masa studi, terkhususnya saudara Dedy Alexander Lado sebagai rekan mahasiswa sekaligus teman dekat saya.

Penulis menyadari bahwa tesis ini masih memiliki keterbatasan dan kekurangan, baik dari segi substansi maupun teknik penulisan. Oleh karena itu, kritik dan saran yang bersifat membangun sangat penulis harapkan demi penyempurnaan karya ilmiah ini di masa yang akan datang. Semoga tesis ini dapat memberikan manfaat bagi pengembangan ilmu hukum, khususnya di bidang kenotariatan, serta menjadi bahan pemikiran bagi praktisi dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Akhir kata, penulis berharap semoga tesis ini dapat memberikan kontribusi akademik yang bermanfaat dan memperoleh ridho Tuhan Yang Maha Esa.

Surabaya, Februari 2026

Penulis

Nia Andalusia

## Abstrak

Penelitian ini membahas kepastian hukum wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) melalui penerapan prinsip proporsionalitas, dengan Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023 sebagai objek kajian utama. Pengaturan batas kewenangan PPAT dalam PP 37/1998 jo. PP 24/2016 sering menimbulkan persoalan ketika diterapkan secara rigid, khususnya di kawasan perbatasan administratif yang dalam praktik berfungsi sebagai satu kesatuan sosial-ekonomi. Kondisi ini memperlihatkan adanya ketegangan antara kepastian hukum yang bersifat formal dan tuntutan keadilan substantif dalam pelayanan pertanahan.

Permasalahan tersebut tampak dalam sanksi pemberhentian yang dijatuhkan MPPD kepada PPAT karena dianggap membuat akta di luar wilayah kerja. Mahkamah Agung, melalui putusan kasasi dan peninjauan kembali, menyatakan bahwa sanksi tersebut tidak proporsional karena tidak mempertimbangkan tingkat pelanggaran, tidak adanya kerugian hukum, serta fungsi pembinaan dalam pengawasan jabatan. Putusan ini menandai perkembangan penting dalam praktik hukum administrasi, karena proporsionalitas digunakan sebagai standar yuridis untuk menilai kewajaran tindakan pejabat publik.

Melalui metode yuridis normatif, penelitian ini menganalisis peraturan perundang-undangan, doktrin, dan yurisprudensi yang terkait dengan kewenangan PPAT serta penerapan asas proporsionalitas. Hasil penelitian menunjukkan bahwa proporsionalitas berperan menyeimbangkan legalitas formal dengan keadilan substantif, sehingga batas wilayah kerja PPAT tidak seharusnya diterapkan secara kaku, tetapi ditafsirkan sesuai tujuan sosial dari pelayanan pertanahan.

Penelitian ini merekomendasikan penyusunan pedoman teknis yang lebih adaptif oleh ATR/BPN untuk mengatur batas wilayah kerja PPAT secara proporsional, sehingga norma administratif tetap terjaga namun tidak mengabaikan kemanfaatan dan kebutuhan masyarakat. Dengan demikian, proporsionalitas dapat berfungsi efektif sebagai instrumen korektif terhadap kekakuan norma, sekaligus memperkuat kepastian hukum yang berkeadilan.

**Kata kunci:** PPAT, wilayah kerja, kepastian hukum, proporsionalitas, hukum administrasi negara.

### Abstract

This research examines the legal certainty of the territorial authority of Land Deed Officials (PPAT) through the application of the proportionality principle, using Supreme Court Decision No. 65 PK/TUN/2023 as the primary case study. The regulatory framework under Government Regulation No. 37/1998 as amended often creates practical difficulties when applied rigidly, particularly in administrative border areas that operate as unified socio-economic regions. This situation reveals a tension between formal legal certainty and the need for substantive justice in land administration services.

This issue surfaced when the PPAT Supervisory Council (MPPD) imposed a dismissal sanction on a PPAT for allegedly acting outside their territorial authority. The Supreme Court, both at the cassation and judicial review stages, held that the sanction was disproportionate because it failed to consider the degree of violation, absence of legal harm, and the supervisory function's purpose as guidance rather than punishment. The decision reflects a significant development in administrative law, as proportionality is used as a judicial standard to evaluate the fairness of administrative actions.

Using a normative juridical method, this study analyzes statutory regulations, legal doctrines, and jurisprudence relevant to PPAT authority and the proportionality principle. The results demonstrate that proportionality is crucial in balancing formal legality with substantive justice, indicating that territorial boundaries should not be interpreted rigidly but contextually to align with the social purpose of land services.

The study recommends that ATR/BPN develop more adaptive technical guidelines to regulate PPAT territorial authority proportionally, ensuring administrative order while addressing public needs. This approach enables proportionality to operate effectively as a corrective mechanism to rigid norms and reinforces legally certain yet substantively just land administration practices.

**Keywords:** PPAT, territorial authority, legal certainty, proportionality, administrative law.

## Daftar Isi

Kata Pengantar .....	i
Abstrak .....	iii
Abstract .....	iv
Daftar Isi .....	v
<b>BAB I PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1.Latar Belakang Masalah .....	1
1.2.Rumusan Masalah .....	7
1.3.Tujuan Penelitian .....	7
1.4.Manfaat Penelitian .....	8
1.5.Orisinalitas Penelitian .....	10
1.6.Tinjauan Pustaka .....	13
1.7.Metode Penelitian .....	19
1.8.Sistematika Penulisan .....	26
<b>BAB II PENERAPAN PRINSIP PROPORSIONALITAS DALAM PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH</b> .....	<b>29</b>
2.1.Prinsip Proporsionalitas dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara .....	29
2.2.Sanksi Administratif dalam Hukum Administrasi Negara dan Kedudukannya terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) .....	41
2.3.Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023 dalam Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap PPAT .....	51
<b>BAB III IMPLIKASI PENERAPAN PRINSIP PROPORSIONALITAS TERHADAP KEPASTIAN HUKUM PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRATIF BAGI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH</b> .....	<b>62</b>
3.1.Kepastian Hukum dalam Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) .....	62
3.2.Implikasi Penerapan Prinsip Proporsionalitas terhadap Kepastian Hukum Penjatuhan Sanksi Administratif bagi PPAT .....	72
3.3.Rekonstruksi Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Berbasis Prinsip Proporsionalitas dan Kepastian Hukum yang Berkeadilan .....	83
<b>BAB IV PENUTUP</b> .....	<b>94</b>

4.1.SIMPULAN .....	94
4.2.SARAN .....	96
Daftar Pustaka .....	101

