

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) merupakan salah satu aspek penting dalam sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta otentik mengenai peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun, PPAT berperan sentral dalam menjamin kepastian hukum terhadap setiap perbuatan hukum pertanahan. Ketentuan mengenai wilayah kerja PPAT diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016. Dalam regulasi tersebut ditegaskan bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta di dalam wilayah kerja administratif yang menjadi tempat kedudukannya diangkat.

Namun demikian, pembatasan wilayah kerja tersebut menimbulkan sejumlah persoalan hukum dalam praktik. Di beberapa daerah, objek tanah yang menjadi subjek perbuatan hukum sering kali terletak di perbatasan administratif antara dua wilayah kabupaten atau kota, bahkan dalam satu kawasan yang secara sosial dan ekonomi tidak terpisah. Kondisi ini menyebabkan munculnya dilema bagi PPAT: di satu sisi mereka wajib mematuhi batas wilayah kerja sebagaimana diatur peraturan perundang-

undangan, tetapi di sisi lain mereka juga memiliki tanggung jawab untuk memberikan pelayanan hukum yang cepat, efektif, dan bermanfaat bagi masyarakat.¹

Persoalan ini menunjukkan adanya ketegangan antara kepastian hukum (*legal certainty*) dan keadilan substantif (*substantive justice*). Kepastian hukum menuntut agar setiap tindakan administrasi dilaksanakan sesuai dengan norma tertulis, sementara keadilan substantif menuntut agar penerapan hukum tidak bersifat kaku dan formalistik sehingga menimbulkan ketidakadilan.² Dalam konteks hukum administrasi, ketegangan ini lazim terjadi, terutama ketika pejabat publik dihadapkan pada situasi di mana penerapan aturan secara literal berpotensi mengabaikan tujuan keadilan dan kemanfaatan.

Kondisi tersebut tampak nyata dalam perkara yang kemudian diperiksa oleh Mahkamah Agung dalam Putusan Nomor 65 PK/TUN/2023. Perkara ini bermula dari sengketa antara seorang PPAT dengan Majelis Pembina dan Pengawas PPAT Daerah (MPPD) Kabupaten Rokan Hulu, yang menjatuhkan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat kepada PPAT bersangkutan. Sanksi tersebut dijatuhkan karena PPAT dianggap melanggar ketentuan jabatan, yakni membuat akta di luar wilayah kerjanya. PPAT kemudian mengajukan gugatan ke Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN)

¹ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 134.

² Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ichtiar Baru, Jakarta, 1965, hlm. 58.

Pekanbaru yang memutus untuk mengabulkan gugatan, dengan alasan keputusan MPPD cacat prosedur dan melanggar asas-asas umum pemerintahan yang baik.

Namun, putusan PTUN tersebut dibatalkan oleh Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan, dengan pertimbangan bahwa keputusan MPPD bukan merupakan objek sengketa tata usaha negara. Perkara berlanjut ke tingkat kasasi, dan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 337 K/TUN/2021, majelis hakim agung menilai bahwa keputusan MPPD termasuk objek TUN dan mengandung pelanggaran terhadap asas proporsionalitas karena menjatuhkan sanksi yang tidak seimbang dengan pelanggaran yang dilakukan. Ketika MPPD mengajukan peninjauan kembali, Mahkamah Agung dalam Putusan No. 65 PK/TUN/2023 menolak permohonan tersebut, dengan pertimbangan bahwa alasan hukum dalam putusan kasasi sudah tepat dan tidak ditemukan novum yang menentukan.

Putusan ini menjadi menarik karena menunjukkan pergeseran paradigma dalam penegakan hukum administrasi di Indonesia. Untuk pertama kalinya, Mahkamah Agung secara eksplisit menggunakan prinsip proporsionalitas sebagai dasar untuk menilai sah atau tidaknya suatu tindakan administratif. Prinsip ini, yang semula dikenal dalam sistem hukum Eropa Kontinental (khususnya Jerman dan Belanda), kini menjadi bagian dari hukum positif Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Pasal 10 ayat (1) huruf f undang-undang tersebut menyebutkan bahwa setiap keputusan atau tindakan administrasi harus memperhatikan

asas proporsionalitas, yang berarti bahwa setiap penggunaan wewenang harus dilakukan secara layak, perlu, dan seimbang antara tujuan yang hendak dicapai dengan sarana yang digunakan.³

Dalam konteks penelitian ini, penerapan prinsip proporsionalitas oleh Mahkamah Agung memiliki dua makna penting. Pertama, ia menunjukkan bahwa kepastian hukum tidak dapat dipahami secara sempit sebagai ketaatan mutlak terhadap teks hukum tertulis, melainkan harus disertai dengan pemahaman terhadap nilai-nilai keadilan dan kemanfaatan.⁴ Kedua, prinsip proporsionalitas berfungsi sebagai alat kontrol normatif terhadap penyalahgunaan kewenangan (*detournement de pouvoir*) oleh pejabat administrasi, termasuk MPPD yang memiliki fungsi pembinaan terhadap PPAT.⁵

Dari perspektif hukum administrasi, tindakan menjatuhkan sanksi pemberhentian dengan tidak hormat kepada PPAT karena pelanggaran administratif yang relatif ringan tanpa menimbulkan kerugian hukum bagi pihak lain jelas tidak proporsional. Dalam kasus tersebut, PPAT yang bersangkutan telah melakukan perdamaian dengan pelapor, dan tidak terdapat akibat hukum yang merugikan. Oleh

³ Ilham Isdiyanto, *Prinsip Hukum Proporsionalitas: Membangun Paradigma Dasar Teori Hukum Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2022.

⁴ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Djambatan, Jakarta, 2016.

⁵ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 112.

karena itu, Mahkamah Agung menilai bahwa sanksi yang dijatuhkan bersifat *excessive* (berlebihan) dan tidak sesuai dengan prinsip keadilan administratif.⁶

Dalam literatur hukum, Ilham Yuli Isdiyanto menyebutkan bahwa prinsip proporsionalitas terdiri dari tiga unsur pokok: *suitability* (layak), *necessity* (perlu), dan *balancing* (keseimbangan antara manfaat dan kerugian).⁷ Penerapan ketiga unsur ini dalam praktik peradilan administrasi menjadi penting untuk menilai apakah suatu tindakan pemerintah atau pejabat publik telah melampaui batas kewenangan yang wajar. Dengan demikian, prinsip proporsionalitas tidak hanya berfungsi sebagai panduan etik bagi pejabat publik, tetapi juga sebagai norma hukum yang mengikat dan dapat diuji secara yudisial.

Di sisi lain, kepastian hukum sebagai asas fundamental negara hukum juga menuntut adanya kejelasan, keteraturan, dan prediktabilitas dalam setiap tindakan hukum pejabat publik.⁸ Namun, sebagaimana dikemukakan oleh Gustav Radbruch, hukum tidak boleh hanya mengejar kepastian semata tanpa memperhatikan keadilan. Dalam pandangannya, hukum yang tidak adil bukanlah hukum yang sejati (*das ungerechte Recht ist kein Recht*).⁹ Oleh karena itu, kepastian hukum dan

⁶ Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2018., hlm. 217.

⁷ Ilham Isdiyanto, *Prinsip Hukum Proporsionalitas: Membangun Paradigma Dasar Teori Hukum Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2022.

⁸ Gustav Radbruch, *Philosophie des Rechts*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1973, hlm. 45.

⁹ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 27.

proporsionalitas harus dipahami sebagai dua sisi dari mata uang yang sama: yang satu menjamin keteraturan, yang lain memastikan keadilan.

Penelitian ini menjadi penting karena pada titik inilah prinsip proporsionalitas berperan untuk menyeimbangkan penerapan hukum formal dengan realitas sosial yang dihadapi PPAT. Dalam praktik, ketentuan batas wilayah kerja yang terlalu kaku justru berpotensi menimbulkan ketidakpastian hukum, karena peraturan yang dimaksudkan untuk memberikan kepastian malah menjadi sumber ketidakadilan baru bagi masyarakat dan pejabat yang bertugas. Dengan mengkaji Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023, penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman yang lebih mendalam mengenai bagaimana pengadilan tertinggi menerapkan prinsip proporsionalitas dalam konteks kewenangan PPAT, serta sejauh mana penerapan prinsip tersebut dapat menciptakan keseimbangan antara kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan.

Selain itu, penelitian ini memiliki urgensi praktis karena hasilnya diharapkan dapat menjadi masukan bagi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) dalam merumuskan kebijakan baru yang lebih proporsional dan adaptif terhadap kebutuhan pelayanan publik di bidang pertanahan. Dari sisi akademik, penelitian ini juga memperkaya khazanah ilmu hukum administrasi dengan memperluas cakupan penerapan prinsip proporsionalitas ke dalam praktik hukum

agraria.¹⁰ Dengan demikian, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pembentukan paradigma hukum administrasi modern di Indonesia — paradigma yang tidak hanya menjunjung kepastian hukum formal, tetapi juga mewujudkan keadilan substantif bagi masyarakat.

1.2. Rumusan Masalah

Dari uraian latar belakang yang sudah dijelaskan, penulis mencoba membuat beberapa rumusan masalah, sebagai berikut:

- 1) Apakah Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023 menerapkan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)?
- 2) Apa implikasi penerapan prinsip proporsionalitas terhadap kepastian hukum penjatuhan sanksi administratif bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)?

1.3. Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah:

- 1) Untuk menganalisis penerapan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berdasarkan Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023.

¹⁰ Riawan Tjandra, *Hukum Administrasi Negara: Dinamika Konsep dan Prinsip*, Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 156.

- 2) Untuk menganalisis implikasi penerapan prinsip proporsionalitas terhadap kepastian hukum penjatuhan sanksi administratif bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

1.4. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat penelitian ini dibedakan menjadi dua yaitu:.

1.4.1. Manfaat Teoritis

Secara teoretis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi pengembangan ilmu hukum administrasi negara, khususnya terkait penerapan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Penelitian ini menegaskan bahwa prinsip proporsionalitas bukan semata-mata asas etik pemerintahan, melainkan telah berkembang sebagai prinsip hukum positif yang dapat diuji secara yuridis dalam praktik peradilan tata usaha negara. Dengan demikian, penelitian ini memperkaya khazanah keilmuan mengenai hubungan antara kewenangan administratif, sanksi, kepastian hukum, dan keadilan substantif dalam sistem hukum Indonesia.

1.4.2. Manfaat Praktis

1.4.2.1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan pedoman bagi PPAT dalam memahami batas-batas penerapan sanksi administratif yang proporsional, sehingga PPAT dapat menjalankan tugas dan kewenangannya

secara lebih berhati-hati, profesional, serta terlindungi dari penjatuhan sanksi yang bersifat berlebihan dan tidak seimbang dengan pelanggaran yang dilakukan.

1.4.2.2.Hakim dan Aparatur Penegak Hukum

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dalam menafsirkan dan menerapkan prinsip proporsionalitas dalam sengketa tata usaha negara, khususnya yang berkaitan dengan penjatuhan sanksi administratif oleh badan atau pejabat pemerintahan, agar putusan yang dihasilkan lebih mencerminkan keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.

1.4.2.3.Masyarakat dan Pengguna Jasa PPAT

Penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan pemahaman masyarakat mengenai perlindungan hukum terhadap PPAT dan kepastian hukum dalam pelayanan pertanahan, sehingga masyarakat memperoleh jaminan bahwa pelayanan hukum pertanahan dilaksanakan secara adil, profesional, dan tidak sewenang-wenang.

1.4.2.4.Dunia Akademik dan Pengembangan Ilmu Hukum

Penelitian ini diharapkan dapat menjadi referensi bagi akademisi, mahasiswa, dan peneliti dalam mengkaji penerapan prinsip proporsionalitas dalam hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks penjatuhan sanksi administratif terhadap pejabat publik, serta menjadi dasar bagi penelitian lanjutan di bidang hukum administrasi dan hukum kenotariatan.

1.5. Orisinalitas Penelitian

Penelitian ini memiliki orisinalitas yang jelas karena secara khusus mengkaji penerapan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagaimana tercermin dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023. Penelusuran terhadap berbagai penelitian terdahulu menunjukkan bahwa belum terdapat penelitian yang secara spesifik menelaah proporsionalitas penjatuhan sanksi administratif terhadap PPAT dari perspektif hukum administrasi negara dengan berbasis pada analisis yurisprudensi Mahkamah Agung. Dengan demikian, penelitian ini menempati posisi yang berbeda sekaligus mengisi kekosongan kajian pada aspek yuridis normatif dan yurisprudensial.

Penelitian relevan pertama dilakukan oleh Yulia Kristi pada tahun 2012 melalui tesis berjudul "*Analisis Terhadap Perbedaan Wilayah Jabatan Seorang Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*" di Program Magister Kenotariatan Universitas Indonesia.¹¹ Penelitian tersebut menyoroti perbedaan mendasar antara jabatan notaris dan PPAT, khususnya dalam hal wilayah jabatan dan objek kewenangan hukum. Yulia menemukan bahwa notaris memiliki wilayah jabatan yang meliputi seluruh provinsi tempat kedudukannya, sedangkan PPAT dibatasi oleh wilayah administratif kabupaten/kota sebagaimana diatur dalam peraturan pemerintah. Perbedaan batas wilayah kerja tersebut berimplikasi terhadap validitas akta otentik yang dibuat oleh PPAT, di mana akta yang dibuat di luar wilayah kerjanya berpotensi kehilangan

¹¹ Yulia Kristi, *Analisis Terhadap Perbedaan Wilayah Jabatan Seorang Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, Tesis, Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta, 2012.

kekuatan pembuktian otentik bahkan dapat batal demi hukum. Penelitian ini menegaskan pentingnya kepatuhan terhadap batas wilayah kerja dalam rangka menjamin kepastian hukum. Berbeda dengan penelitian Yulia Kristi yang berfokus pada aspek normatif wilayah kerja PPAT, penelitian ini menitikberatkan pada penerapan prinsip proporsionalitas dalam menilai keabsahan dan kewajaran sanksi administratif terhadap PPAT melalui putusan pengadilan.

Penelitian relevan kedua dilakukan oleh Herlina Dwi Ayu pada tahun 2023 melalui tesis berjudul *“Pelaksanaan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Menjalankan Tugas dan Tanggung Jawab Jabatan”* di Program Magister Kenotariatan Universitas Hasanuddin.¹² Penelitian ini menelaah pelaksanaan kewajiban PPAT berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 jo. PP Nomor 24 Tahun 2016 serta Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pelanggaran administratif PPAT, seperti pembuatan akta di luar wilayah kerja dan kelalaian kewajiban pembacaan akta, sering dipengaruhi oleh ketidaktegasan batas wilayah serta lemahnya pembinaan oleh Majelis Pembina dan Pengawas PPAT (MPPD). Penelitian ini menekankan pentingnya peningkatan pembinaan dan pengawasan secara administratif. Berbeda dengan penelitian Herlina yang berorientasi pada aspek empiris pelaksanaan kewajiban PPAT dan mekanisme pembinaan administratif, penelitian ini berfokus pada analisis normatif dan

¹² Herlina Dwi Ayu, *Pelaksanaan Kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Menjalankan Tugas dan Tanggung Jawab Jabatan*, Tesis, Universitas Hasanuddin, Makassar, 2023.

yurisprudensial terhadap penjatuhan sanksi administratif serta pengujian proporsionalitasnya oleh Mahkamah Agung.

Penelitian relevan ketiga dilakukan oleh Ahmad Fajrin pada tahun 2024 melalui tesis berjudul "*Penerapan Prinsip Proporsionalitas dalam Penjatuhan Sanksi Administratif oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan*" di Program Magister Hukum Administrasi Negara Universitas Gadjah Mada.¹³ Penelitian ini menguraikan prinsip proporsionalitas sebagai asas fundamental dalam hukum administrasi modern dengan menekankan tiga unsur utama, yaitu *appropriateness*, *necessity*, dan *balancing*. Melalui analisis terhadap berbagai putusan Pengadilan Tata Usaha Negara, Fajrin menyimpulkan bahwa asas proporsionalitas berfungsi sebagai koreksi terhadap positivisme hukum yang bersifat kaku dan formalistik. Berbeda dengan penelitian Fajrin yang bersifat umum dan teoretis mengenai sanksi administratif dalam hukum administrasi, penelitian ini secara khusus mengkaji penerapan prinsip proporsionalitas dalam penjatuhan sanksi terhadap PPAT dengan basis analisis Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023.

Berdasarkan ketiga penelitian terdahulu tersebut, dapat disimpulkan bahwa penelitian ini memiliki unsur kebaruan (*novelty*) dalam dua aspek utama. Pertama, penelitian ini mengintegrasikan kajian hukum administrasi negara dan hukum kenotariatan dengan menjadikan putusan Mahkamah Agung sebagai sumber utama

¹³ Ahmad Fajrin, *Penerapan Prinsip Proporsionalitas dalam Penjatuhan Sanksi Administratif oleh Badan atau Pejabat Pemerintahan*, Tesis, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2024.

analisis normatif. Kedua, penelitian ini menempatkan prinsip proporsionalitas sebagai instrumen yuridis untuk menilai kewajaran penjatuhan sanksi administratif terhadap PPAT, bukan sekadar sebagai asas etik pemerintahan. Dengan demikian, penelitian ini tidak merupakan replikasi dari penelitian sebelumnya, melainkan menghadirkan kontribusi ilmiah baru dalam pengembangan hukum administrasi negara khususnya di bidang pembinaan dan pengawasan PPAT

1.6. Tinjauan Pustaka

1.6.1. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu pilar utama dalam sistem hukum modern. Konsep ini berakar dari pandangan Gustav Radbruch, yang menyatakan bahwa hukum harus mengandung tiga nilai dasar: keadilan, kemanfaatan, dan kepastian hukum.¹⁴ Menurut Radbruch, kepastian hukum adalah kondisi di mana norma hukum mampu memberikan arah yang jelas dan dapat diprediksi bagi setiap individu, sehingga setiap orang mengetahui konsekuensi hukumnya. Tanpa kepastian hukum, masyarakat akan hidup dalam ketidakpastian dan kehilangan rasa kepercayaan terhadap otoritas hukum.

Dalam konteks hukum Indonesia, Utrecht menjelaskan bahwa kepastian hukum mencakup dua dimensi: kepastian dalam norma dan kepastian dalam penegakan hukum.¹⁵ Kepastian dalam norma berarti peraturan hukum harus dirumuskan secara

¹⁴ Gustav Radbruch, *Philosophie des Rechts*, C.F. Müller Verlag, Heidelberg, 1973, hlm. 45.

¹⁵ Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Ihtiar Baru, Jakarta, 1965, hlm. 58.

jelas dan tidak multitafsir, sedangkan kepastian dalam penegakan hukum berarti pejabat yang berwenang harus bertindak sesuai dengan peraturan yang berlaku dan tidak menyimpang dari tujuan hukum.

Namun, kepastian hukum tidak boleh dimaknai secara sempit hanya sebagai ketaatan terhadap teks hukum. Satjipto Rahardjo mengingatkan bahwa hukum bukanlah seperangkat aturan yang kaku, melainkan sarana untuk mencapai keadilan sosial.¹⁶ Artinya, kepastian hukum harus berjalan seiring dengan prinsip keadilan substantif. Dalam konteks penelitian ini, kepastian hukum dalam wilayah kerja PPAT harus dilihat tidak hanya dari kepatuhan administratif, tetapi juga dari sejauh mana pengaturan tersebut mampu menciptakan keadilan dan kemanfaatan bagi masyarakat.

Kepastian hukum juga berkaitan erat dengan asas legalitas dan prediktabilitas. Dalam hukum administrasi, setiap tindakan pejabat publik harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku, agar tidak menimbulkan tindakan yang sewenang-wenang (*abuse of power*).¹⁷ Oleh karena itu, pengaturan mengenai wilayah kerja PPAT sebagai pejabat umum merupakan bagian dari mekanisme untuk menjaga kepastian hukum dalam pembuatan akta otentik. Namun, dalam praktiknya, penerapan aturan tersebut perlu memperhatikan prinsip proporsionalitas agar kepastian hukum tidak berubah menjadi ketidakadilan formalistic.

¹⁶ Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif: Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hlm. 23.

¹⁷ Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2020, hlm. 97.

1.6.2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan menjadi fondasi dalam hukum administrasi negara karena seluruh tindakan pejabat publik harus bersumber dari kewenangan yang sah. Philipus M. Hadjon mendefinisikan kewenangan sebagai “hak dan kekuasaan hukum yang diberikan kepada pejabat administrasi negara untuk melakukan tindakan hukum publik.”¹⁸ Kewenangan tidak lahir dari kehendak pejabat, tetapi dari atribusi, delegasi, atau mandat yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan.

Dalam teori hukum administrasi klasik, H.D. Stout membedakan tiga bentuk kewenangan:

- 1) Atribusi, yaitu pemberian kewenangan baru oleh undang-undang;
- 2) Delegasi, yaitu pelimpahan kewenangan dari satu pejabat kepada pejabat lain;
- 3) Mandat, yaitu pelimpahan wewenang untuk dan atas nama pejabat pemberi mandat.¹⁹

Dalam konteks PPAT, kewenangan bersifat atributif dan delegatif, karena PPAT memperoleh kewenangan langsung dari pemerintah melalui peraturan jabatan (atribusi), dan pelaksanaannya diatur lebih lanjut oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang (delegasi). Oleh karena itu, batas wilayah kerja PPAT merupakan batas legal

¹⁸ Philipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2019, hlm. 111.

¹⁹ H.D. Stout, *Het Begrip Bevoegdheid in het Publiekrecht*, Tjeenk Willink, Zwolle, 1954, hlm. 22.

kewenangannya. Jika PPAT melakukan tindakan di luar wilayah tersebut, maka tindakannya dapat dianggap melampaui kewenangan (*ultra vires*).²⁰

Namun, dalam praktiknya, konsep kewenangan tidak bisa dilepaskan dari prinsip proporsionalitas. Ketika PPAT bertindak di luar wilayah administratif karena alasan pelayanan publik yang mendesak, maka diperlukan penilaian apakah tindakan tersebut benar-benar melanggar hukum atau justru merupakan bentuk pelaksanaan asas kemanfaatan.²¹ Di sinilah pentingnya proporsionalitas: ia berfungsi sebagai instrumen untuk menilai kewenangan secara adil dan rasional. Dengan demikian, teori kewenangan dalam penelitian ini digunakan untuk menjelaskan batas formal tindakan PPAT, sementara prinsip proporsionalitas menjadi alat korektif terhadap penerapan kewenangan yang terlalu kaku.

1.6.3. Teori Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum merupakan proses menemukan makna di balik teks hukum yang sering kali bersifat umum, abstrak, dan tidak lengkap. Menurut Sudikno Mertokusumo, penafsiran hukum diperlukan karena bahasa hukum tidak selalu mampu menjelaskan maksud pembentuk undang-undang secara sempurna.²² Oleh karena itu,

²⁰ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta, 2000, hlm. 71.

²¹ Ilham Isdiyanto, *Prinsip Hukum Proporsionalitas: Membangun Paradigma Dasar Teori Hukum Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2022.

²² Sudikno Mertokusumo, *Penemuan Hukum: Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 2007, hlm. 12.

hakim dan pejabat administrasi perlu menafsirkan ketentuan hukum sesuai dengan tujuan hukum itu sendiri.

Terdapat beberapa metode penafsiran hukum yang lazim digunakan dalam praktik, antara lain:

- 1) Penafsiran gramatikal, yang menekankan pada arti kata secara bahasa;
- 2) Penafsiran sistematis, yang melihat hubungan antar norma dalam satu sistem hukum;
- 3) Penafsiran teleologis, yang berfokus pada tujuan sosial dari norma hukum; dan
- 4) Penafsiran sosiologis, yang mempertimbangkan kondisi masyarakat dan nilai keadilan yang hidup di dalamnya.²³

Dalam konteks penelitian ini, penafsiran yang paling relevan adalah penafsiran teleologis dan sosiologis, karena permasalahan wilayah kerja PPAT tidak hanya berkaitan dengan batas administratif, tetapi juga dengan tujuan sosial dari pengaturan hukum tersebut, yaitu memberikan kepastian dan kemudahan bagi masyarakat dalam peralihan hak atas tanah. Hakim dalam *Putusan MA No. 65 PK/TUN/2023* menerapkan penafsiran yang bersifat teleologis, dengan menilai bahwa sanksi yang dijatuhkan kepada PPAT harus seimbang dengan tujuan hukum, bukan semata-mata ketaatan pada batas administratif formal.

²³ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2021, hlm. 92.

Dengan demikian, teori penafsiran hukum membantu penelitian ini untuk memahami bagaimana hakim mengonstruksikan prinsip proporsionalitas melalui proses penafsiran yang progresif dan kontekstual, agar kepastian hukum tetap berjalan selaras dengan keadilan substantif.

1.6.4. Teori Pengambilan Putusan Hakim

Teori pengambilan putusan hakim menjelaskan bagaimana seorang hakim mencapai suatu putusan berdasarkan norma hukum, fakta, dan nilai-nilai keadilan. Menurut Lawrence M. Friedman, sistem hukum terdiri atas tiga elemen yang saling berinteraksi: struktur, substansi, dan kultur hukum.²⁴ Dalam proses peradilan, ketiganya menentukan cara hakim menafsirkan dan menerapkan hukum terhadap kasus konkret.

Dalam praktiknya, pengambilan putusan hakim tidak hanya bergantung pada teks hukum (*legal rules*), tetapi juga pada discretion dan pertimbangan moralitas hukum. Karl Llewellyn, tokoh aliran *legal realism*, berpendapat bahwa putusan hakim tidak semata hasil penerapan logika hukum, tetapi juga merupakan refleksi dari keadilan yang hidup dalam masyarakat (*living law*).²⁵ Oleh karena itu, hakim memiliki kebebasan relatif untuk menafsirkan hukum sesuai dengan konteks sosial dan nilai keadilan.

²⁴ Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Science Perspective*, Russell Sage Foundation, New York, 1975, hlm. 16.

²⁵ Karl Llewellyn, *The Bramble Bush: On Our Law and Its Study*, Oxford University Press, New York, 1951, hlm. 39.

Dalam perkara *Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023*, majelis hakim menerapkan pendekatan proporsionalitas dalam menjatuhkan putusan. Hakim menilai bahwa sanksi administratif terhadap PPAT harus mempertimbangkan tingkat pelanggaran, akibat hukum, dan tujuan pengawasan jabatan. Pendekatan ini sejalan dengan teori pengambilan keputusan yang menekankan keseimbangan antara kepastian hukum dan keadilan substantif.²⁶

Dengan demikian, teori pengambilan putusan hakim digunakan dalam penelitian ini untuk menganalisis bagaimana hakim membangun argumentasi hukum berdasarkan prinsip proporsionalitas. Teori ini memperlihatkan bahwa putusan hakim bukan hanya penerapan hukum positif, tetapi juga hasil dari penalaran hukum yang berorientasi pada keadilan. Oleh karena itu, penelitian ini menempatkan *Putusan MA No. 65 PK/TUN/2023* sebagai wujud konkret dari penerapan nilai-nilai keadilan dalam hukum administrasi modern di Indonesia.

1.7. Metode Penelitian

1.7.1. Tipe Penelitian

Penelitian ini termasuk penelitian yuridis normatif dengan tujuan menjelaskan dan menganalisis pengaturan hukum, interpretasi hakim, dan penerapan prinsip proporsionalitas terhadap kepastian hukum wilayah kerja PPAT.

²⁶ Simanjuntak, Enrico. *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara: Transformasi & Refleksi*. Sinar Grafika, Jakarta, 2018, hlm. 230.

1.7.2. Pendekatan Masalah (*Approach*)

1.7.2.1. Pendekatan Perundang-undangan (*Statute Approach*)

Dalam menerapkan pendekatan perundang-undangan (*statute approach*), langkah-langkah yang dilakukan dalam penelitian ini dimulai dari identifikasi norma hukum yang berkaitan langsung dengan permasalahan penelitian, yaitu kepastian hukum wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) berdasarkan prinsip proporsionalitas. Pada tahap ini, peneliti mengumpulkan dan menginventarisasi seluruh peraturan perundang-undangan yang relevan, seperti *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*, *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*, *Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah* sebagaimana telah diubah dengan *Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016*, *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, serta beberapa peraturan pelaksana lain yang berkaitan dengan pendaftaran tanah dan tata kerja PPAT.

Setiap peraturan yang dikumpulkan akan dicatat secara sistematis dengan mencantumkan nomor, pasal, ayat, serta versi dan tahun berlakunya agar memudahkan penelusuran dan analisis sinkronisasi vertikal maupun horizontal antarperaturan.

Hasil akhir dari seluruh tahapan dalam pendekatan perundang-undangan ini berupa peta normatif yang menggambarkan struktur hierarki dan hubungan antar peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan dan kewenangan PPAT. Selain itu, dihasilkan pula daftar celah dan tumpang tindih regulasi (*regulatory gaps*) yang dapat menimbulkan ketidakpastian hukum, serta rekomendasi hukum berupa usulan perbaikan norma atau penyusunan pedoman pelaksanaan baru yang lebih menegakkan asas proporsionalitas tanpa mengabaikan kepastian hukum. Dengan demikian, pendekatan ini tidak hanya menghasilkan deskripsi normatif, tetapi juga menyediakan analisis evaluatif dan solusi yuridis yang bersifat konstruktif bagi pembentukan kebijakan hukum di bidang pertanahan dan jabatan PPAT.

1.7.2.2. Pendekatan Konseptual (*Conceptual Approach*)

Pendekatan konseptual (*conceptual approach*), yaitu pendekatan yang berangkat dari pandangan dan doktrin-doktrin hukum yang berkembang dalam literatur hukum untuk membangun kerangka berpikir dan landasan teoretis penelitian. Pendekatan konseptual digunakan karena permasalahan yang dikaji berkaitan dengan penerapan prinsip proporsionalitas sebagai asas umum pemerintahan yang baik dalam hukum administrasi negara, khususnya dalam konteks kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Melalui pendekatan ini, peneliti berupaya memahami dan menafsirkan makna prinsip

proporsionalitas tidak hanya sebagai norma etik, tetapi sebagai prinsip hukum positif yang memiliki kekuatan mengikat dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan publik.

Pendekatan konseptual juga digunakan untuk menelusuri hubungan antara asas proporsionalitas dengan asas kepastian hukum dan keadilan, guna menempatkannya secara proporsional dalam konteks pembatasan wilayah kerja PPAT. Dengan demikian, analisis dalam penelitian ini tidak semata-mata bertumpu pada ketentuan peraturan perundang-undangan, tetapi juga memperhatikan pandangan para sarjana hukum dan putusan hakim sebagai sumber hukum sekunder yang memperkuat konstruksi teoretis. Pendekatan ini memungkinkan peneliti menilai sejauh mana prinsip proporsionalitas diterapkan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023, serta bagaimana prinsip tersebut dapat menjadi dasar pembaruan dalam praktik hukum kenotariatan dan pertanahan di Indonesia.

1.7.2.3. Pendekatan Kasus (*Case Approach*)

Dalam menerapkan pendekatan kasus (*case approach / jurisprudential approach*), penelitian ini berfokus pada analisis terhadap sejumlah putusan pengadilan yang relevan dengan topik penelitian, yaitu penerapan prinsip proporsionalitas dalam menentukan kepastian hukum wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Pendekatan ini bertujuan untuk memahami

bagaimana norma-norma hukum positif diimplementasikan dan ditafsirkan oleh lembaga peradilan, serta bagaimana Mahkamah Agung mengembangkan prinsip proporsionalitas sebagai asas yang hidup (*living principle*) dalam praktik hukum administrasi negara.

Penelitian ini tidak hanya berfungsi untuk mendeskripsikan isi putusan pengadilan, melainkan juga untuk menggali rasionalitas dan konsistensi penerapan asas proporsionalitas oleh hakim dalam konteks hukum pertanahan. Dengan mengombinasikan pendekatan ini dengan pendekatan perundang-undangan, penelitian ini diharapkan mampu memberikan gambaran yang utuh mengenai interaksi antara hukum tertulis dan praktik yurisprudensi dalam mewujudkan kepastian hukum bagi PPAT di Indonesia.

1.7.3. Sumber Bahan Hukum (*legal sources*)

Dalam penelitian hukum, sumber bahan hukum memegang peranan yang sangat penting karena menjadi dasar bagi analisis dan pembentukan argumentasi hukum. Penelitian ini menggunakan dua jenis bahan hukum, yaitu bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder, yang dikumpulkan secara sistematis dan dianalisis untuk menjawab rumusan masalah penelitian. Pembagian ini mengikuti klasifikasi penelitian hukum normatif sebagaimana dikemukakan oleh Peter Mahmud Marzuki bahwa penelitian hukum pada dasarnya bertumpu pada bahan hukum yang bersifat otoritatif,

yaitu peraturan perundang-undangan dan putusan pengadilan yang memiliki kekuatan mengikat.²⁷

1.7.3.1. Bahan hukum primer

1) Peraturan Perundang-undangan Nasional

1. *Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945*
2. *Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*
3. *Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang administrasi pemerintahan*
4. *Peraturan Pemerintah nomor 24 tahun 2016 perubahan atas peraturan pemerintah nomor 37 tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*
5. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2018 tentang Pembinaan dan Pengawasan Pejabat Pembuat Akta Tanah*

2) Yurisprudensi / Putusan Pengadilan

1. *Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) Pekanbaru Nomor 20/G/2020/PTUN.PBR*

²⁷ Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2021, hlm. 181.

2. *Putusan Pengadilan Tinggi Tata Usaha Negara (PTTUN) Medan Nomor 10/B/2021/PTTUN-MDN*
3. *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 337 K/TUN/2021 (tingkat kasasi)*
4. *Putusan Mahkamah Agung Republik Indonesia Nomor 65 PK/TUN/2023 (peninjauan kembali)*

1.7.3.2. Bahan Hukum sekunder

Bahan hukum sekunder merupakan bahan yang memberikan penjelasan, interpretasi, dan pendapat ilmiah mengenai bahan hukum primer. Bahan ini digunakan untuk memperkuat argumentasi teoritis serta menjembatani antara ketentuan normatif dan praktik yuridis dalam penerapan prinsip proporsionalitas

1.7.4. Prosedur Pengumpulan dan Pengolahan Bahan Hukum

Proses pengumpulan dan analisis data dilakukan berdasarkan bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yang berkaitan dengan topik penelitian. Bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder akan dikumpulkan terlebih dahulu dan diklasifikasikan terlebih dahulu, setelah itu akan dilakukan analisis terhadap bahan hukum tersebut

1.7.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dilakukan dengan menggunakan pendekatan normatif dan analitis terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang telah dikumpulkan. Tahapan analisis meliputi:

- 1) Analisis kontekstual terhadap Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 dan Putusan Mahkamah Agung No. 65 PK/TUN/2023, untuk memahami batas kewenangan wilayah kerja PPAT.
- 2) Penafsiran hukum berdasarkan asas-asas hukum yang relevan, seperti *lex specialis derogat legi generali* dan teori kewenangan administratif, untuk mengevaluasi keberlakuan dan dampak hukum dari putusan MA terhadap praktik PPAT.
- 3) Pembahasan implikasi hukum dari putusan MA terhadap pengaturan wilayah kerja PPAT, serta dampaknya terhadap praktek pengurusan akta tanah di lapangan.

Penulisan metode penelitian ini bertujuan untuk memberikan panduan yang jelas dan rinci tentang bagaimana penelitian ini akan dilakukan, baik dari sisi pendekatan, pengumpulan data, hingga analisis bahan hukum yang relevan dengan topik penelitian.

1.8. Sistematika Penulisan

BAB I PENDAHULUAN

1. Latar Belakang Masalah

2. Rumusan Masalah
3. Tujuan dan Manfaat Penelitian
4. Orisinalitas Penelitian
5. Tinjauan Pustaka
6. Metode Penelitian
7. Sistematika Penulisan

BAB II PENERAPAN PRINSIP PROPORSIONALITAS DALAM PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRATIF TERHADAP PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

- 2.1. Prinsip Proporsionalitas dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara
- 2.2. Sanksi Administratif dalam Hukum Administrasi Negara dan Kedudukannya terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
- 2.3. Analisis Yuridis Putusan Mahkamah Agung Nomor 65 PK/TUN/2023 dalam Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap PPAT

BAB III IMPLIKASI PENERAPAN PRINSIP PROPORSIONALITAS TERHADAP KEPASTIAN HUKUM PENJATUHAN SANKSI ADMINISTRATIF BAGI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

3.1. Kepastian Hukum dalam Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

3.2. Implikasi Penerapan Prinsip Proporsionalitas terhadap Kepastian Hukum Penjatuhan Sanksi Administratif bagi PPAT

3.3. Rekonstruksi Penjatuhan Sanksi Administratif terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Berbasis Prinsip Proporsionalitas dan Kepastian Hukum yang Berkeadilan

BAB IV PENUTUP

Bab keempat merupakan bagian akhir dari tesis yang memuat kesimpulan dari pembahasan yang diteliti beserta saran yang disampaikan oleh penulis terkait dengan penelitian yang dilakukan.

