



SINKRONISASI PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN PPAT DAN NOTARIS BERDASARKAN PANCASILA

Honggo Hartono

Fakultas Hukum Universitas Katolik Widya Karya Malang

Email: honggoha@widyakarya.ac.id

Abstract: The lack of synchronization between laws and regulations governing the authority of Notaries and Land Deed Officials (PPAT) in the practice of land law services in Indonesia raises significant issues concerning legal effectiveness and enforceability. Several regulations are even inconsistent with the appropriate type, hierarchy, and substance of legal norms, thereby diminishing the functionality and utility of the law in practice. This study aims to analyze the urgency of harmonizing the regulations governing the roles of Notaries and PPATs within the framework of the national legal system based on Pancasila values, and to offer conceptual insights for building a harmonious, just, and responsive legal order. The research employs a normative juridical approach by analyzing statutory regulations and applying a conceptual framework. The findings indicate that, *de jure*, Notaries possess broader authority compared to PPATs. Therefore, the governing regulations should not be contradictory but instead harmonized. Regulatory synchronization is an urgent necessity for establishing an integrative legal system that aligns with the ideals of social justice as envisioned in the Preamble of the 1945 Constitution and the values of Pancasila. This research contributes to the regulatory reform of Notary and PPAT positions *ex officio* within a unified national legal framework and emphasizes the critical role of the state and professional organizations in ensuring legal integrity and justice-oriented public service in the land law sector

Keywords: : *Land Deed Official (PPAT); Notary; Regulatory Harmonization; Legal Certainty; Pancasila.*

Abstrak : Ketidaksinkronan antara peraturan perundang-undangan yang mengatur kewenangan Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam praktik pelayanan hukum pertanahan di Indonesia menimbulkan persoalan efektivitas dan keberlakuan hukum yang nyata. Beberapa regulasi bahkan menunjukkan ketidaksesuaian dengan jenis, hierarki, dan materi muatan peraturan yang berlaku, sehingga mengurangi daya guna dan hasil guna hukum di lapangan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis urgensi sinkronisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT dalam kerangka sistem hukum nasional yang berlandaskan nilai-nilai Pancasila, serta menawarkan pemikiran konseptual untuk mewujudkan sistem hukum yang harmonis, adil, dan responsif. Metode penelitian menggunakan pendekatan yuridis normatif dengan analisis peraturan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Notaris secara *de jure* memiliki kewenangan yang lebih luas dibandingkan PPAT, sehingga peraturan yang mengatur keduanya tidak boleh bertentangan, melainkan perlu diselaraskan. Sinkronisasi regulasi menjadi kebutuhan mendesak untuk menciptakan sistem hukum yang integratif dan berpihak pada keadilan sosial sebagaimana dicita-citakan dalam Pembukaan UUD 1945



dan nilai-nilai Pancasila. Penelitian ini memberikan kontribusi terhadap pembaruan regulasi jabatan Notaris dan PPAT secara *ex officio* dalam satu kerangka hukum nasional, serta menegaskan pentingnya peran negara dan organisasi profesi dalam menjamin integritas dan orientasi keadilan dalam pelayanan publik hukum pertanahan.

Kata Kunci: *Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Notaris, Sinkronisasi Peraturan, Kepastian Hukum, Pancasila.*

PENDAHULUAN

Pada umumnya masyarakat memandang bahwa jabatan Notaris dan PPAT itu adalah sama atau tidak berbeda. Padahal kedua jabatan itu (Notaris dan PPAT) di samping memiliki persamaan juga memiliki perbedaan.¹ Perbedaan itu terutama dirasakan oleh mereka (kalangan) yang mengemban jabatan tersebut, bahkan telah membawa kepada perdebatan yang sesungguhnya berharga untuk menjadi bahan perenungan (diskusi) dan mencari alternatif penyelesaiannya.

Perdebatan mengenai dualisme pejabat negara, antara PPAT dan Notaris mulai terlihat sejak dikeluarkannya Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris, di mana pasal 15 ayat (2) huruf f mengatakan bahwa Notaris berwenang membuat Akta yang berkaitan dengan pertanahan, sedang kewenangan itu dimiliki pula oleh PPAT. Menurut Habib Adjie, sebagaimana ditulis oleh Denico Doly², kehadiran Pasal 15 ayat (2) huruf f UUJN telah menimbulkan silang pendapat yang sampai sekarang ini belum terselesaikan dikarenakan adanya perbedaan penafsiran mengenai pasal tersebut, di antaranya pihak yang beranggapan bahwa semua wewenang PPAT telah diambil oleh Notaris, kemudian ada yang menafsirkan bahwa bidang pertanahan saat ini telah kembali menjadi wewenang notaris, dan pendapat ketiga yang mengatakan bahwa sebenarnya tidak ada pengambilalihan wewenang dari PPAT karena baik PPAT maupun Notaris telah mempunyai wewenang sendiri-sendiri. Hal terakhir ini pernah pula diputus oleh Mahkamah Konstitusi dalam putusannya (putusan bernomor 5/PUU-XII/2014) juga mengatakan bahwa kewenangan Notaris dan PPAT terdapat perbedaan yang sangat tegas dan bahwa kewenangan Notaris dan PPAT sifatnya adalah permanen dan pada prinsipnya tidak mengubah sistem hubungan antar kekuasaan dan pertanggungjawaban yang telah ada.³

¹ Fadhli Nur Pratama dan Ana Silviana, "Studi Komparatif Peran Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Jual Beli," *Universitas Negeri Semarang Law Review* 7, no. 1 (November 2024): 633, <https://doi.org/10.31933/unesrev>.

² <https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/217/158> diakses 10 Januari 2024

³ <https://www.hukumonline.com/berita/a/mahkamah-tolak-permohonan-pengujian-uu-jabatan-notaris-lt542a32b99839c/> diakses 10 Januari 2024

Perdebatan selanjutnya, dapat pula dicatat ketika dikeluarkannya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, di mana Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 mengatakan bahwa, “akta keterangan hak mewaris dari Notaris yang berkedudukan di tempat tinggal pewaris pada waktu meninggal dunia”, artinya hanya Notaris yang berkedudukan (berkantor) di kota atau kabupaten tempat tinggal terakhir pewaris (si meninggal) yang dapat membuat Akta Waris nya. Ketentuan ini tidak sinkron dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, seperti 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 menyebutkan bahwa, “Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah provinsi”, yang berarti terjadi perluasan wilayah kerja (kewenangan) PPAT yang selama ini hanya terbatas pada satu kota/kabupaten menjadi satu provinsi sebagaimana kewenangan Notaris berdasarkan pasal 18 Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris (UUJN). Alih-alih membuat peraturan pelaksana dari pasal 12 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tersebut, tetapi malah mengatur wilayah jabatan Notaris yang sesungguhnya bukan merupakan kewenangannya.

Beberapa hal di atas telah menunjukkan adanya pertentangan (ketidaksinkronan) antara peraturan jabatan PPAT dan Notaris, sehingga diperlukan adanya sinkronisasi hukum mengenai kedua aturan tersebut, terlebih dalam sistem hukum nasional yang berdasarkan kepada Pancasila dan UUD 1945. Istilah 'UUD 1945 dan Pancasila' dalam penelitian ini merujuk pada landasan filosofis dan konstitusional sistem hukum nasional yang menjadi tolok ukur dalam menilai ketidaksinkronan antara pengaturan jabatan PPAT dan Notaris, sekaligus sebagai dasar dalam merumuskan solusi sinkronisasi hukum yang adil, efektif, dan sesuai dengan cita-cita keadilan sosial. Oleh karena itu, permasalahan yang hendak dikaji adalah: (i) persoalan-persoalan yang berkaitan dengan dualisme (pertentangan) tersebut, dan (ii) tawaran solusi yang efektif dan efisien berdasarkan Pancasila.

PEMBAHASAN

1. Prinsip Hukum Nasional Berdasarkan Pancasila

Dalam sistem hukum nasional, aturan-aturan hukum harus saling berdampingan dan membentuk suatu kesatuan yang dikenal sebagai tertib

hukum.⁴ Roeslan Saleh berpendapat bahwa kesatuan hukum ini terdiri dari dua bagian utama, yaitu materi (isi) dan bentuk (formil) dari peraturan yang ada. Menurut Moh Koesno, aturan hukum nasional harus berlandaskan pada Pancasila sebagai substansi yuridis dan UUD 1945 sebagai aspek formilnya. Pancasila, sebagai dasar negara, mencerminkan nilai-nilai yang harus terkandung dalam sistem hukum, sedangkan UUD 1945 mengatur tentang struktur dan pelaksanaan hukum secara formil.⁵ Kedua hal ini membentuk dasar yang tak terpisahkan dalam sistem hukum nasional Indonesia.

Sistem hukum dapat dianalisis melalui berbagai pendekatan. Friedman misalnya, mengklasifikasikan sistem hukum ke dalam tiga pola utama: substansi, struktur, dan budaya, sementara Soerjono Soekanto mengidentifikasi elemen-elemen dasar sistem hukum, konsistensinya, serta hubungan antar bidang sistem hukum. Meskipun terdapat perbedaan dalam cara penyusunan dan penguraian konsep-konsep sistem hukum, hal ini tidak menimbulkan pertentangan. Perbedaan tersebut lebih kepada tingkat detail yang dibahas, dan yang paling penting adalah bahwa sistem hukum nasional adalah suatu kesatuan yang terdiri dari berbagai komponen yang saling bergantung, utamanya dalam Pembukaan UUD 1945,⁶ di mana Pancasila ditempatkan.⁷ Dalam hal ini pun sesungguhnya nampak adanya peningkatan yang puncaknya ialah masyarakat (hukum) yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila,⁸ atau yang bertujuan untuk mewujudkan keadilan yang berlandaskan pada Pancasila.

2. Persamaan dan Pertentangan antara Jabatan PPAT dan Notaris.

Jabatan Notaris di Indonesia, meskipun diadaptasi dari Belanda⁹, memiliki kewenangan yang sedikit berbeda dengan jabatan PPAT (Pejabat Pembuat Akta Tanah), yang lebih unik dan hanya dikenal di Indonesia. Berdasarkan Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dan Pasal 15 ayat (1) UUJN, baik Notaris maupun PPAT berwenang untuk membuat akta otentik yang berkaitan dengan perbuatan hukum, khususnya yang menyangkut kepemilikan tanah.¹⁰

⁴ Roeslan Saleh, *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-Undangan*, Cetakan Pertama (Jakarta: Aksara Baru, 1979), hlm. 37.

⁵ Moh Koesno, *Selayang Pandang Sistem Hukum Indonesia*, dihimpun oleh Mudzakkir, (Jakarta: Univeristas Indonesia – Universitas Islam Indonesia, 1997), hlm. 174.

⁶ Moh. Mahfud MD, *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*, Edisi I, Cetakan ke-4 (Depok: Rajawali Pers, 2017), hlm. 22

⁷ Roeslan Saleh, *Op. Cit.*, hlm. 43.

⁸ Padmo Wahjono, *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*, Edisi Pertama (Jakarta: CV. Rajawali, Maret 1983), hlm. 2.

⁹ Lihat misalnya: Ghansam Anand, *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia*, Cetakan Kesatu (Jakarta: Prenadamedia Group, 2018), hlm. 1-7.

¹⁰ Lihat misalnya: Ruth Lina Pasaribu, "Sejarah Tugas, Wewenang, dan Bagaimana Menjadi

Apabila kita melihat kepada pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, yang mengatakan bahwa, *“Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya”*, dan kepada pasal 15 ayat (1) UUJN yang mengatakan bahwa, *“Notaris berwenang membuat Akta autentik mengenai semua perbuatan, perjanjian, dan penetapan yang diharuskan oleh peraturan perundang-undangan dan/atau yang dikehendaki oleh yang berkepentingan untuk dinyatakan dalam Akta autentik, menjamin kepastian tanggal pembuatan Akta, menyimpan Akta, memberikan grosse, salinan dan kutipan Akta, semuanya itu sepanjang pembuatan Akta itu tidak juga ditugaskan atau dikecualikan kepada pejabat lain atau orang lain yang ditetapkan oleh undang-undang”*, maka kita dapat menemukan bahwa kedua jabatan itu sama-sama memiliki kewenangan membuat Akta Autentik yang berkaitan dengan perbuatan hukum keperdataan.

Di samping itu, apabila kita melihat dari kedua organisasi itu di Indonesia, yakni IPPAT (Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah) dan INI (Ikatan Notaris Indonesia) tidak terdapat perbedaan yang signifikan, di mana anggota INI pada galibnya juga merupakan anggota IPPAT. Sampai di sini sebenarnya tidak ada permasalahan/pertentangan, atau dapat dikatakan bahwa keduanya adalah sama, dan jika demikian seharusnya tidak perlu dibedakan, karena perbedaan itu (termasuk aturannya), antara lain berpotensi -jika tidak telah- menimbulkan ketidakefektifan dan ketidakefisienan hukum, seperti keharusan para pemangku jabatan itu untuk bergabung (menjadi anggota) dari kedua organisasi tersebut, yang menimbulkan adanya konsekuensi keharusan untuk melakukan (membayar) iuran pada masing-masing organisasi, melakukan pelaporan (bulanan) kepada instansi/pejabat terkait masing-masing, melakukan pertemuan-pertemuan yang dilakukan oleh masing-masing organisasi, dan lain sebagainya.

Hal tersebut dapat kita lihat misalnya, pada Pasal 1 ayat (3) Peraturan Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia Nomor : 04/Perkum/INI/2017 tentang Iuran Anggota yang berbunyi: *“Kewajiban anggota biasa (dari Notaris aktif) untuk membayar uang iuran bulanan diatur dalam Pasal 7 ayat (7) ART-INI”*. Selanjutnya mengenai kewajiban PPAT misalnya dalam Pasal 26 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat

Notaris dan PPAT," Notaris Ruth Lina Pasaribu, 30 Mei 2020, <https://notarisruthlinapasaribu.wordpress.com/2020/05/30/sejarah-tugas-wewenang-dan-bagaimana-menjadi-notaris-dan-ppat/>; diakses tanggal 06 Mei 2025

Akta Tanah, yang berbunyi: *“PPAT wajib mengirim laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya, yang diambil dari buku daftar akta PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) kepada Kepala Kantor Pertanahan dan kantor-kantor lain sesuai ketentuan Undang-undang dan Peraturan Pemerintah yang berlaku selambat-lambatnya tanggal 10 bulan berikutnya”*.

Namun demikian, sebenarnya terdapat perbedaan diantara kedua jabatan itu (PPAT dan Notaris) maupun aturan-aturan yang menaunginya. Secara garis besar perbedaan itu digambarkan dalam tabel berikut:

Notaris	PPAT
1. Diatur dengan Undang-Undang. 2. Bersifat Mandiri. 3. Berhak/Berwenang Mempergunakan Lambang Negara (Garuda Pancasila)	1. Diatur dengan Peraturan Pemerintah. 2. Bertugas Membantu (Kepala Kantor Pertanahan). 3. Tidak Berwenang Mempergunakan Lambang Negara (Garuda Pancasila)

Sebagaimana dikatakan oleh Habib Adjie, bahwa akta pejabat umum – PPAT- tidak memenuhi syarat sebagai akta autentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUH Perdata, khususnya karena tidak dibuat dalam bentuk yang berdasarkan undang-undang, tetapi hanya berupa aturan hukum setingkat peraturan pemerintah atau bahkan peraturan menteri.¹¹ Hal ini diperkuat apabila kita melihat sejarah dari mana (sumber hukum) Akta Autentik termasuk pejabat umum (Notaris) itu lahir, yaitu Pasal 1868 KUH Perdata yang mengatakan bahwa, *“Suatu akta otentik ialah suatu akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu di tempat akta itu dibuat.”*¹² Bahwa bentuknya haruslah ditetapkan oleh Undang-Undang, dan bukan lainnya seperti dengan Peraturan Menteri (Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 8 Tahun 2012 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

¹¹ Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT di Indonesia* (Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009), hlm. 274-275.

¹² Lihat juga: G.H.S. Lumban Tobing, *Peraturan Jabatan Notaris*, Cetakan ke-2 (Jakarta, Erlangga, 1983), hlm. 31-32; Komar Andasasmita, *Notaris I* (Bandung: Sumur Bandung, 1981), hlm. 98 – 100.

1997 Tentang Pendaftaran Tanah) yang menjabarkan tentang bentuk-bentuk akta yang dapat dibuat oleh PPAT.

Dalam salah satu hasil penelitian disebutkan bahwa kedudukan Notaris dalam peralihan hak atas tanah ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (1) UU No. 2 Tahun 2014, yang menyatakan bahwa Notaris adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta otentik dan memiliki kewenangan lain berdasarkan undang-undang. Penelitian tersebut juga mengaitkan hal ini dengan Pasal 27 ayat (1) UUD 1945 yang menjamin hak setiap warga negara atas perlindungan dan kepastian hukum. Hal ini sejalan dengan pandangan yang dibahas dalam tulisan ini, bahwa penguatan dan penyatuan kewenangan Notaris mendukung terciptanya pelayanan hukum yang lebih adil dan tidak diskriminatif.¹³

Juga apabila kita melihat asas hukum *Tabellionis Officium Fideliter Exercebo* yang menjadi pedoman utama bagi profesi Notaris, di mana asas ini menekankan prinsip bahwa Notaris wajib menjalankan tugasnya dengan setia dan penuh tanggung jawab yang maknanya sungguh dalam, bahkan dikatakan etika (filosofi) ini tetap relevan di tengah perubahan sosial dan teknologi yang memengaruhi profesi Notaris.¹⁴

3. Sinkronisasi Peraturan PPAT dan Notaris berdasarkan Pancasila.

Istilah sinkronisasi sebenarnya juga meliputi harmonisasi, perbedaannya adalah, bahwa sinkronisasi dilakukan terhadap peraturan yang telah ada yang bertentangan dengan norma-norma hukum (peraturan perundang-undangan) lain, sedang harmonisasi diperlukan/diperlakukan ketika akan membentuk suatu peraturan (baru), dan keduanya dipakai untuk mengatasi hal-hal yang bertentangan dengan norma-norma hukum di dalam peraturan perundang-undangan (sistem hukum), sehingga dapat terwujud peraturan perundang-undangan yang sinkron, selaras, serasi, seimbang, terintegrasi dan konsisten serta taat asas¹⁵, terlebih peraturan yang dapat berdayaguna dan berhasilguna.

Sinkronisasi, dalam konteks ini, mengacu pada penyelarasan peraturan yang bertentangan dengan norma hukum lain untuk menciptakan hukum yang lebih konsisten dan efektif. Proses ini berbeda dengan harmonisasi, yang dilakukan untuk menyusun peraturan baru agar selaras dengan norma-norma

¹³ I Komang Edy Susanto, Ida Ayu Putu Widia, dan Ni Gusti Ketut Sri Astiti, "Kedudukan Notaris & PPAT dalam Perjanjian Jual Beli Tanah dan Jaminan Perlindungan bagi Para Pihak," *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, no. 2 (Oktober 2020): 382, <https://doi.org/10.22225/jkh.1.2.2545.379-383>.

¹⁴ Ikhsan Lubis et al., "Transformasi Penegakan Prinsip *Tabellionis Officium Fideliter Exercebo* bagi Jabatan Notaris dari Mesir Kuno hingga Sistem Hukum Indonesia," *Jurnal Ilmiah Penelitian Law Jurnal* 5, no. 1 (Juli 2024): 2.

¹⁵ <https://sultra.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf> diakses 10 Januari 2023

hukum yang ada. Tujuan dari sinkronisasi ini adalah untuk menghasilkan peraturan yang sesuai dengan cita-cita hukum yang terkandung dalam Pancasila, sebagai dasar negara, yang mencakup tujuan-tujuan seperti keadilan sosial dan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia.

Penjelasan mengenai pembentukan peraturan perundang-undangan yang berkaitan dengan asas kedayagunaan dan kehasilgunaan tercantum dalam Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Asas ini mengharuskan setiap peraturan yang dibentuk memiliki manfaat nyata dalam mengatur kehidupan masyarakat dan negara, dengan cita-cita hukum yang berlandaskan pada Pancasila.¹⁶ Namun, pada kenyataannya, proses pembentukan peraturan perundang-undangan masih menghadapi tantangan, seperti kurangnya profesionalisme dalam pembentukannya, serta adanya kepentingan kelompok tertentu yang menghambat tercapainya tujuan negara.

Menurut Yuliandri, pembentukan undang-undang dewasa ini masih belum didukung oleh para profesionalitas sumber daya manusia yang cukup, di samping itu proses pembentukannya juga bersifat sangat elitis (kelompok tertentu) dan sarat kepentingan, serta diperparah dengan lemahnya koordinasi antarsektor dalam penyusunan materinya.¹⁷ Hal ini menurut hemat penulis, terlihat antara lain dengan tidakefektifnya ketentuan pasal 15 ayat (2) huruf f UUDN, dan 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 *juncto* Pasal 111 ayat (1) huruf c angka 5 Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, serta adanya dua organisasi (IPPAT dan INI) yang *notabene* memiliki anggota yang sama. Bahkan semuanya tidak menunjukkan upaya untuk mencapai tujuan bangsa seperti keadilan/kesejahteraan sosial, di samping mungkin mencerdaskan kehidupan bangsa, padahal kesemua peraturan yang di buat paling akhir seharusnya dapat dilakukan dengan memedomani/mendasarkan pada Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan (sebagaimana telah diubah dengan UU No. 15 Tahun 2019 tentang Perubahan

¹⁶ Padmo Wahjono, *Op. Cit.*, hlm. 9.

¹⁷ Yuliandri, *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*, Cetakan Kedua (Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010), hlm. 251.

atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan *juncto* UU No. 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan).

Gagasan mengenai sinkronisasi regulasi jabatan Notaris dan PPAT yang diangkat dalam tulisan ini sejalan dengan pandangan Habib Adjie, yang menyatakan bahwa untuk menghapus diskriminasi dalam bentuk formal maupun institusional dalam pembuktian kewarisan bagi Warga Negara Indonesia dan penduduk Indonesia, Notaris seharusnya menjadi satu-satunya pejabat yang berwenang membuat bukti ahli waris.¹⁸ Pandangan ini mencerminkan kebutuhan mendesak akan penyederhanaan struktur kewenangan pejabat umum, sekaligus sebagai langkah menuju pelayanan hukum yang adil, efektif, dan non-diskriminatif.

Lebih lanjut, menurut Fayakundia Putra Sufi dan Rusdianto Sesung, pemisahan jabatan antara Notaris, PPAT, dan Pejabat Pembuat Akta Lelang (PPAL) sesungguhnya merupakan warisan sistem hukum kolonial Belanda yang tidak lagi relevan dengan dinamika hukum dan kebutuhan masyarakat Indonesia saat ini. Oleh karena itu, Notaris diharapkan dapat bertransformasi menjadi satu-satunya pejabat umum yang memiliki otoritas untuk membuat seluruh bentuk akta otentik yang sebelumnya tersebar di berbagai jabatan tersebut.¹⁹

Ketidaksinkronan antara peraturan mengenai jabatan Notaris dan PPAT juga mencerminkan problematika struktural dalam sistem hukum nasional, sebagaimana tampak dalam konflik norma antara PMK 122/2023 dengan PP 24/1997 dalam konteks hukum lelang dan pertanahan. Perbedaan interpretasi dan kedudukan normatif di antara regulasi-regulasi tersebut menegaskan pentingnya dilakukan harmonisasi hukum sektoral yang menyeluruh, sebagai bagian dari upaya membangun sistem hukum nasional yang menjamin kepastian, keadilan, dan kesatuan hukum.²⁰

Menurut hemat penulis, secara normatif dan praktis, seluruh akta yang saat ini menjadi kewenangan PPAT sesungguhnya dapat dibuat oleh Notaris, namun tidak berlaku sebaliknya. Beberapa dokumen penting yang digunakan di Kantor Pertanahan bahkan tidak dapat dibuat oleh PPAT, seperti Akta Pelepasan

¹⁸ Habib Adjie, *Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT* (Bandung: Mandar Maju, 2012), hlm. 47.

¹⁹ Fayakundia Putra Sufi dan Rusdianto Sesung, "Pemisahan Jabatan Pejabat Umum di Indonesia," *Perspektif* 22, no. 3 (2017): 211.

²⁰ Lavetta Ferels, Zainal Muttaqin, dan Muhammad Akyas, "Sinkronisasi Pengaturan Peminjaman Hak atas Tanah melalui Lelang dalam Perspektif Teori Kepastian Hukum," *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 7, no. 2 (Juni 2024): 190, <https://doi.org/10.23920/acta.v7i2.1742>.

Hak atas Tanah, Akta Keterangan Hak Mewaris (terutama untuk WNI keturunan Tionghoa), maupun legalisasi dokumen sesuai aslinya. Keberadaan dua organisasi profesi – yang pada dasarnya merepresentasikan profesi yang sama – sering kali justru melahirkan ketidakefisienan, fragmentasi otoritas, bahkan potensi konflik kepentingan, serta menambah beban biaya, waktu, dan tenaga bagi para anggotanya.

Dalam perspektif fungsi dan kekuatan hukum, Notaris memiliki kewenangan untuk membuat Akta dalam bentuk Grosse, yang memiliki kekuatan eksekutorial layaknya putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap, sebagaimana diatur dalam Pasal 224 HIR dan Pasal 258 RBg. Hal ini semakin memperkuat kedudukan Notaris sebagai pejabat umum yang memiliki integritas otoritatif dalam pembuktian hukum keperdataan di Indonesia.

Lebih lanjut, dalam konteks penyelesaian sengketa pertanahan – yang menjadi salah satu dari empat kelompok besar persoalan pertanahan di Indonesia – Maria S.W. Sumardjono menyarankan agar sengketa perdata mengenai tanah diselesaikan melalui mekanisme arbitrase, sebagai bentuk alternatif penyelesaian sengketa di luar pengadilan. Dalam hal ini, akta arbitrase tersebut dilahirkan oleh Notaris, baik dalam bentuk klausul dalam perjanjian sejak awal maupun sebagai perjanjian arbitrase setelah timbulnya sengketa. PPAT tidak memiliki kewenangan untuk membuat akta semacam ini, sehingga kembali menegaskan pentingnya posisi Notaris sebagai pilar sentral dalam penyelesaian hukum keperdataan secara komprehensif.²¹

Dengan mengacu pada Pandangan Ni'Matul Huda, sinkronisasi peraturan PPAT dan Notaris dapat dilakukan melalui pembatalan peraturan yang tidak sejalan dengan kepentingan umum. Salah satu upaya sinkronisasi yang dapat ditempuh adalah dengan merancang peraturan baru yang lebih mengarah pada keadilan sosial, bukan hanya untuk kepentingan segelintir pihak. Dalam hal ini, sinkronisasi dan harmonisasi peraturan akan mendukung tercapainya tujuan negara sebagaimana diamanatkan dalam Pancasila, khususnya terkait dengan keadilan sosial dan kesejahteraan masyarakat.²²

Sebagaimana dikatakan bahwa sinkronisasi adalah berdampingan atau termasuk dalam pengertian harmonisasi, maka diantara jabatan (dan peraturan) PPAT dan Notaris dapat dilakukan harmonisasi, dengan membentuk suatu peraturan baru yang berpedoman kepada Undang-undang Nomor 12 Tahun

²¹ Maria S.W. Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga (Jakarta: Buku Kompas, 2005), hlm. 189-191.

²² Ni Matul Huda, *Problematika Pembatalan Peraturan Daerah*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: FH UII Press, 2010), hlm. 342.

2011, yang bertujuan (bercita-citakan) untuk mewujudkan keadilan sosial, terutama para anggotanya. Penulis berkeyakinan bahwa “dengan keadilan sosial yang terwujud dalam diri para Notaris, secara tidak langsung akan berkontribusi dalam mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia”. Demikian pula apabila kita melihat bahwa salah satu fungsi dari organisasi profesi itu adalah mensejahterahkan anggotanya²³, yang saat ini sepertinya masih “jauh panggang dari api”.

KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis yang telah dipaparkan, jelas bahwa ketidaksinkronan antara peraturan yang mengatur kewenangan Notaris dan PPAT menimbulkan tantangan besar dalam pelaksanaan pelayanan hukum pertanahan di Indonesia. Sinkronisasi regulasi menjadi kebutuhan mendesak untuk memastikan bahwa peraturan yang mengatur kedua jabatan tersebut tidak bertentangan dan saling melengkapi, dengan tujuan menciptakan sistem hukum yang lebih efisien dan harmonis. Berdasarkan nilai-nilai Pancasila, yang mengedepankan keadilan, kepastian hukum, dan kemanfaatan hukum, regulasi yang mengatur kedua jabatan ini harus disesuaikan guna meminimalisir potensi tumpang tindih yang dapat mengganggu kelancaran pelayanan hukum.

Sebagai solusi terhadap ketidaksesuaian yang ada, salah satu usulan yang relevan adalah memperkenalkan konsep Notaris yang secara *ex officio* menjalankan fungsi PPAT, yang dapat diintegrasikan dalam reformasi hukum melalui *Omnibus Law*. Usulan ini bertujuan untuk menciptakan sistem hukum yang efisien, harmonis, dan terintegrasi tanpa tumpang tindih kewenangan. Langkah-langkah harmonisasi peraturan perundang-undangan yang lebih mendekatkan norma hukum antara kedua profesi ini akan mendukung terciptanya sistem hukum yang berlandaskan pada Pancasila dengan orientasi pada keadilan sosial. Apabila organisasi profesi Notaris menghadapi kendala dalam menjalankan kewajiban sosial dan hukum sesuai dengan prinsip keadilan sosial, negara perlu hadir dengan kebijakan yang memastikan sistem hukum berjalan secara adil dan responsif. Kepemimpinan yang efektif dalam organisasi profesi Notaris sangat diperlukan untuk mendukung sistem hukum yang efisien, dan apabila itu tidak tercapai, negara harus berperan aktif dalam melakukan koreksi.

²³ Lihat: Soemarno P. Wirjanto, *Profesi Advokat* (Bandung: Alumni, 1979), hlm. 1-12., juga “To promote the welfare of members of the profession and the rendering of assistance to members of their families in appropriate cases” (Untuk meningkatkan kesejahteraan anggota profesi dan memberikan bantuan kepada anggota keluarga mereka dalam kasus yang tepat), dalam: Ropaun Rambe, *Teknik Praktek Advokat*, Cetakan Pertama (Jakarta: PT Grasindo, 2001), hlm. 33.

Saran

Sebagai langkah konkret menuju sistem hukum pertanahan dan keperdataan yang efisien, adil, dan selaras dengan nilai-nilai Pancasila, perlu dilakukan sinkronisasi dan harmonisasi peraturan perundang-undangan yang mengatur jabatan Notaris dan PPAT. Pemerintah, melalui Kementerian Hukum dan HAM serta Kementerian ATR/BPN, didorong untuk menyusun kebijakan yang mengakui Notaris sebagai pejabat *ex officio* PPAT secara sistematis dan normatif dalam satu kerangka hukum yang utuh. Selain itu, organisasi profesi Notaris dituntut untuk melakukan pembenahan internal guna memastikan kepemimpinan yang berintegritas, visioner, dan berpihak pada keadilan sosial sebagaimana dikehendaki dalam Pembukaan UUD 1945. Dalam jangka panjang, penyatuan jabatan PPAT ke dalam Notaris bukan hanya soal efisiensi administratif, tetapi juga upaya menuju sistem hukum nasional yang lebih integratif dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat.

Implikasi Penelitian Lanjutan

Penelitian ini membuka ruang untuk studi lanjutan dalam beberapa aspek, antara lain:

- a. Kajian empiris mengenai dampak disharmoni regulasi terhadap pelayanan publik oleh Notaris dan PPAT di berbagai wilayah Indonesia.
- b. Analisis perbandingan sistem pengaturan jabatan setara PPAT/Notaris di negara-negara yang menganut sistem hukum kontinental, sebagai basis untuk menyusun sistem nasional yang lebih efisien.
- c. Studi kelembagaan tentang efektivitas peran organisasi profesi (INI dan IPPAT) dalam mewujudkan profesionalisme dan etika jabatan dalam bingkai nilai-nilai Pancasila.

Dengan arah riset lanjutan tersebut, diharapkan dapat ditemukan model integratif yang tidak hanya menyelesaikan masalah regulatif, tetapi juga menguatkan kedudukan hukum jabatan PPAT dan Notaris sebagai pilar kepercayaan publik dan keadilan hukum nasional.



REFERENSI

Hukum dan Peraturan:

UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Undang-undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 Tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2022 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2021 tentang Perubahan Ketiga Atas Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Perkumpulan Ikatan Notaris Indonesia Nomor : 04/Perkum/INI/2017

Buku-buku

Adjie, Habib Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT di Indonesia. Bandung: Citra Aditya Bakti, 2009.

_____, Bernas-Bernas Pemikiran di Bidang Notaris dan PPAT. Bandung: Mandar Maju, 2012.

Anand, Ghansam. *Karakteristik Jabatan Notaris Di Indonesia*, Cetakan Kesatu. Jakarta: Prenadamedia Group, 2018.

Andasasmita, Komar. *Notaris I*. Bandung: Sumur Bandung, 1981.

Huda, Ni Matul. *Problematisa Pembatalan Peraturan Daerah*. Yogyakarta: FH UII Press, 2010.

Koesno, Moh. *Selayang Pandang Sistem Hukum Indonesia*, dihimpun oleh Mudzakkir. Jakarta: Univeristas Indonesia – Universitas Islam Indonesia,



1997.

- Lubis, Ikhsan, Taufik Siregar, Duma Indah Sari Lubis, dan Andi Hakim Lubis. "Transformasi Penegakan Prinsip *Tabellionis Officium Fideliter Exercebo* bagi Jabatan Notaris dari Mesir Kuno hingga Sistem Hukum Indonesia." *Jurnal Ilmiah Penelitian Law Jurnal* 5, no. 1 (Juli 2024): 1–11.
- MD., Moh. Mahfud. *Membangun Politik Hukum, Menegakkan Konstitusi*. Depok: Rajawali Pers, 2017.
- Rambe, Ropaun. *Teknik Praktek Advokat*. Jakarta: PT Grasindo, 2001.
- Saleh, Roeslan. *Penjabaran Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945 dalam Perundang-Undangan*. Jakarta: Aksara Baru, 1979.
- Sumardjono, Maria S.W. , *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Edisi Revisi, Cetakan Ketiga. Jakarta: Buku Kompas, 2005.
- Tobing, G.H.S. Lumban. *Peraturan Jabatan Notaris*. Jakarta, Erlangga, 1983.
- Wahjono, Padmo. *Sistem Hukum Nasional Dalam Negara Hukum Pancasila*. Jakarta: CV. Rajawali, Maret 1983.
- Wirjanto, Soemarno P. *Profesi Advokat*. Bandung: Alumni, 1979.
- Yuliandri. *Asas-Asas Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan Yang Baik; Gagasan Pembentukan Undang-Undang Berkelanjutan*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada, 2010.

Artikel Jurnal

<https://jurnal.dpr.go.id/index.php/hukum/article/view/217/158> diakses 10 Januari 2024

Putusan Pengadilan dan/atau Arbitrase (*Court and/or Arbitration Rulings*)

Putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 5/PUU-XII/2014

Isi Situs Web (*Website Contents*)

- <https://www.hukumonline.com/berita/a/mahkamah-tolak-permohonan-pengujian-uu-jabatan-notaris-lt542a32b99839c/> diakses 10 Januari 2024
- <https://sultra.bpk.go.id/wp-content/uploads/2018/04/Sinkronisasi-Harmonisasi.pdf> diakses 10 Januari 2023
- Ferels, Lavetta, Zainal Muttaqin, dan Muhammad Akyas. "Sinkronisasi Pengaturan Pemindahan Hak atas Tanah melalui Lelang dalam Perspektif Teori Kepastian Hukum." *Acta Diurnal: Jurnal Ilmu Hukum Kenotariatan* 7, no. 2 (Juni 2024): 175–192. <https://doi.org/10.23920/acta.v7i2.1742>.
- Pasaribu, Ruth Lina. "Sejarah Tugas, Wewenang, dan Bagaimana Menjadi Notaris dan PPAT." *Notaris Ruth Lina Pasaribu*. 30 Mei 2020. <https://notarisruthlinapasaribu.wordpress.com/2020/05/30/sejarah->



- tugas-wewenang-dan-bagaimana-menjadi-notaris-dan-ppat/.
- Pratama, Fadhli Nur, dan Ana Silviana. "Studi Komparatif Peran Notaris dan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pembuatan Akta Jual Beli." *Universitas Negeri Semarang Law Review* 7, no. 1 (November 2024): 626–634. <https://doi.org/10.31933/unesrev>.
- Sufi, Fayakundia Putra, dan Rusdianto Sesung. "Pemisahan Jabatan Pejabat Umum di Indonesia." *Perspektif* 22, no. 3 (2017): 202–212.
- Susanto, I Komang Edy, Ida Ayu Putu Widia, dan Ni Gusti Ketut Sri Astiti. "Kedudukan Notaris & PPAT dalam Perjanjian Jual Beli Tanah dan Jaminan Perlindungan bagi Para Pihak." *Jurnal Konstruksi Hukum* 1, no. 2 (Oktober 2020): 379–383. <https://doi.org/10.22225/jkh.1.2.2545.379-383>