

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

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

Sejak dulu tanah sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia sehari-hari dan merupakan kebutuhan hidup manusia yang mendasar. Manusia hidup dan tumbuh kembang, serta melakukan aktivitas di atas tanah, sehingga setiap saat manusia berhubungan dengan tanah. Dapat dikatakan hampir semua kegiatan hidup manusia dan makhluk hidup lainnya berhubungan dengan tanah. Setiap orang memerlukan tanah tidak hanya pada masa hidupnya tetapi pada saat meninggal pun manusia membutuhkan tanah guna tempat penguburannya. Karena pentingnya tanah bagi kehidupan maka manusia selalu berusaha untuk memiliki dan menguasai tanah.

Penguasaan tanah diupayakan semaksimal mungkin untuk dapat meningkatkan kesejahteraan hidupnya. Berbagai upaya dilakukan oleh manusia untuk dapat menguasai tanah dan tentunya mempertahankannya juga dari pihak lain. Begitu pentingnya tanah bagi manusia dapat dilihat dari kenyataan bahwa manusia tidak mungkin lepas dari tanah. Berbagai aktivitas manusia selalu berhubungan dengan tanah dan dilakukan di atas tanah. Tanah menjadi suatu kebutuhan di mana setiap orang membutuhkannya. Hal ini mendorong untuk dapat memiliki dan menguasai tanah yang dibutuhkannya.

Selain apa yang dipaparkan di atas, mayoritas orang ingin memiliki dan menguasai tanah karena ingin memenuhi kebutuhan hidup. Bagi kebanyakan manusia tanah merupakan kebutuhan pokok yang harus dipenuhi, selain makanan dan pakaian. Tanah merupakan komoditas pemenuhan hidup yang harus dimiliki agar lebih sejahtera. Secara psikologis manusia, terutama sebuah keluarga batih,<sup>1</sup> tidak akan merasa tenang sebelum memiliki sendiri tanah untuk tempat bernaung.

Karena tanah begitu berharga maka manusia selalu berupaya untuk mendapatkannya. Upaya ini dapat dilakukan dengan membuka hutan dan ladang, membeli dari pemilik tanah yang mau menjual, melakukan tukar-menukar, hibah, dan pewarisan.

Mengenai tanah ini, Antje M. Ma'moen dalam tulisan SF. Marbun yang berjudul: Kedudukan, Tugas dan Wewenang BPN ditinjau dari Hukum Administrasi Negara mengemukakan antara lain,<sup>2</sup> Salah satu bidang kehidupan masyarakat dan negara yang relatif banyak menyita perhatian dan pemikiran, bahkan digeluti secara ketat, adalah masalah hubungan antara warga masyarakat dengan tanah. Hubungan antara manusia dengan tanah sudah sejak adanya manusia itu sendiri.

Sejarah hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya juga memproklamasikan kemerdekaannya, hubungan antara manusia dengan tanahnya dilakukan dan terangkum dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3)

---

<sup>1</sup> Yandianto, 2001, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, M25, Bandung. h. 250.

<sup>2</sup> SF.Marbun, 2001, *Dimensi-dimensi Pemikiran Hukum Administrasi Negara*, UII Press, Yogyakarta, h.362.

Undang-Undang Dasar 1945, yang menegaskan, bahwa Bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Apa yang telah dinyatakan bangsa Indonesia dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 tersebut, kemudian dijabarkan lebih lanjut dalam Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-undang Pokok Agraria. Hal ini terlihat dalam Pasal 2 UUPA. Untuk dapat lebih memahami bagaimana hubungan manusia Indonesia dengan tanahnya ataupun juga makna penguasaan negara atas tanah, kiranya dapat disimak Pasal 2 UUPA sebagai berikut:<sup>3</sup>

1. Atas dasar ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-undang dasar dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi dan air dan ruang angkasa termasuk kekayaan yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi di kuasai oleh Negara, sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia.
2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) Pasal ini memberi wewenang untuk :
  - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut.
  - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa.

---

<sup>3</sup> Boedi Harsono, 2003, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang- undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jambatan, Jakarta. h.553.

- c. Menentukan dan mengatur hubungan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) Pasal ini, digunakan untuk mendapatkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur.
  4. Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah swantara dan tidak masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah.

Mengenai Pasal 2 UUPA ini A.P.Parlindungan mengemukakan antara lain : “Dengan demikian negara sebagai organisasi kekuasaan mengatur sehingga membuat peraturan, kemudian menyelenggarakan artinya melaksanakan (*execution*) atas penggunaan/peruntukan (*use*), persediaan (*reservation*) dan pemeliharannya (*maintenance*) dari bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, juga untuk menentukan dan mengatur (menerapkan dan membuat peraturan-peraturan) hak-hak apa saja yang dapat dikembangkan dari Hak Menguasai dari Negara tersebut, dan kemudian menentukan dan mengatur (menetapkan dan membuat peraturan-peraturan) bagaimana seharusnya hubungan antara orang atau

badan hukum dengan bumi, air dan ruang angkasa dan kekayaan alam terkandung di dalamnya.<sup>4</sup>

Jadi negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, yang dikenal sebagai hak menguasai negara. Negara menguasai artinya negara sebagai badan penguasa mempunyai wewenang untuk pada tingkatan tertinggi (1) mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut; (2) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa; (3) menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.<sup>5</sup>

Dari uraian di atas dapat dilihat bahwa pengertian tanah secara yuridis yaitu permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdemensi dua dengan ukuran panjang dan lebar, maka yang dipunyai dengan hak atas tanah itu adalah tanahnya, dalam arti sebagian tertentu dari permukaan bumi, tetapi terkadang wewenang menggunakan yang bersumber pada hak tersebut diperluas hingga meliputi juga penggunaan sebagian tubuh bumi yang ada di bawah tanah dan air serta ruang angkasa yang ada di atasnya.

---

<sup>4</sup> Parlindungan, 1990, *Komentar Atas Undang-undang Pokok Agraria*, Alumni, Bandung. h.28.

<sup>5</sup> Maria SW.Sumardjono, 1982, *Tinjauan Kasus Beberapa Masalah Hukum Agraria*, Fakultas Hukum UGM, Yogyakarta, h.13.

Sehubungan dengan hak atas tanah ini, Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan, bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum diberi kewenangan untuk membentuk akta-akta tertentu sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dan akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan. Pejabat Umum adalah orang yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan pertanahan tertentu.

Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Umum juga ditegaskan dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dalam Pasal 1 ayat (4) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 disebutkan, bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT adalah Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebankan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Ketentuan umum mengenai jabatan PPAT lebih khusus, lengkap dan terperinci diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang pada intinya berisikan ketentuan-ketentuan kode etik dan landasan yuridis bagi PPAT.

Disahkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 pada tanggal 5 Maret 1998 itu, merupakan tindak lanjut dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, membuat kedudukan PPAT sebagai satu-satunya pejabat yang berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah menjadi semakin kokoh, kecuali akta lelang diibuat oleh pejabat lelang. Oleh karena itu ketertiban dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah sebagaimana yang diharapkan oleh masyarakat tentunya tidak lepas dari keberadaan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah. Adapun PPAT dimaksud diatur dalam peraturan pemerintah sebagaimana yang diuraikan pada Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dikenal beberapa PPAT yaitu PPAT-Notaris, PPAT-Camat, PPAT-Khusus (PPAT-ex Pegawai BPN). Oleh Karena ketiga jenis PPAT ini pula yang menjalankan pelayanan kepada masyarakat tersebut, sehingga sangat menentukan pula keberadaan masing-masing PPAT dimaksud di dalam masyarakat. Dimana selain mempunyai tugas dan kewenangan membuat akta-akta otentik peralihan hak atas tanah juga berfungsi sebagai konsultan dan penasehat hukum bagi masyarakat.

PPAT sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah adalah pengangkatannya harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, kecuali PPAT Sementara tanpa melalui ujian dan pendidikan khusus, tetapi karena jabatannya sebagai Kepala Pemerintahan Kecamatan dapat ditunjuk sebagai PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Keberadaan Camat selaku PPAT Sementara karena jabatannya, sebenarnya mempunyai tujuan mulia, yaitu untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah belum cukup terdapat PPAT serta membantu pelaksanaan pendaftaran tanah di kecamatannya. Disamping itu juga bahwa selama ini masyarakat mengetahui Camat selain sebagai PPAT Sementara juga sebagai pimpinan pemerintahan di tingkat kecamatan, sehingga fungsi dan kedudukannya masih dibutuhkan oleh masyarakat.

Meskipun saat ini banyak terdapat PPAT Notaris, namun PPAT Sementara tetap dianggap masih eksis dalam menghadapi persaingan dalam bidang pekerjaan yang satu ini. Dimana Camat selaku PPAT Sementara kedudukannya sangat strategis kerana dia sangat menguasai wilayah dan memahami karakter masyarakatnya. Namun dalam praktek tetap harus memperhatikan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 telah diberlakukan sejak tanggal 5 Maret 1998, dan kini dilengkapi dengan peraturan pelaksanaannya seperti Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang berlaku sejak tanggal 1 Oktober 1997, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT. Hal ini membuktikan tidak menutup kemungkinan terjadinya permasalahan dalam praktek pembuatan akta tanah oleh PPAT Sementara.

Permasalahan yang timbul dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah pada PPAT Sementara dapat disebabkan oleh beberapa faktor, baik itu disebabkan oleh kesalahan-kesalahan dalam pelaksanaan maupun kurangnya penguasaan tentang peraturan perundang-undangan yang berlaku, seperti tidak melakukan pengecekan sertipikat asli di Kantor Pertanahan dan kesalahan pembuatan bagian-bagian akta dalam formulir akta otentik yang kadangkala tidak sesuai dan menyalahi ketentuan yang digariskan baik oleh Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 maupun Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, sehingga pada akhirnya menimbulkan akibat hukum yang merugikan para pihak maupun PPAT itu sendiri. Meskipun telah memenuhi syarat-syarat baik formal maupun material dalam praktek pembuatan akta tanah tersebut, namun kemungkinan PPAT Sementara melakukan kesalahan dan kelalaian masih tetap terbuka. Seperti diketahui, peran PPAT, sementara sangat besar, terutama pada daerah-daerah yang masih sedikit jumlah PPAT Notaris, terutama di daerah kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes. Oleh karena itu menjadi menarik untuk diteliti lebih lanjut dalam penelitian ini dengan judul “Pelaksanaan Pembuatan Akta Tanah oleh Camat dalam Kedudukan sebagai PPAT Sementara di Kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes”

## **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan uraian-uraian pada latar belakang tersebut di atas, dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimana Pelaksanaan Camat Selaku PPAT Sementara dalam Pembuatan Akta Tanah di Kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes?
2. Bagaimana Status Hukum Akta Tanah yang dibuat oleh Camat sebagai PPAT Sementara?
3. Bagaimana Pelayanan Pendaftaran Tanah dan Kendala yang dialami Camat selaku PPAT Sementara dalam Pembuatan Akta Tanah?

### **C. Tujuan Penelitian**

Suatu penelitian ilmiah harus mempunyai tujuan yang jelas dan pasti. Hal ini sebagai pedoman dalam mengadakan penelitian. Tujuan dalam suatu penelitian menunjukkan kualitas dari penelitian tersebut. Berdasarkan permasalahan yang telah dirumuskan di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Untuk Mengetahui dan Memahami tentang Pelaksanaan Pembuatan Akta Tanah oleh Camat dalam Kedudukan dan Fungsinya Selaku PPAT Sementara di Kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes.
2. Untuk Mengetahui Status Hukum Akta Tanah yang dibuat oleh Camat sebagai PPAT Sementara.
3. Untuk Mengetahui Pelayanan Pendaftaran Tanah dan Kendala yang dialami Camat Selaku PPAT Sementara dalam Pembuatan Akta Tanah.

### **D. Manfaat Penelitian**

Hasil dari penelitian diharapkan sebagai suatu bahan akan memberikan kemanfaatan. Kemanfaatan disini ada 2 yaitu:

## 1. Manfaat Teoritis

Hasil pengkajian dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran baik berupa perbendaharaan dalam bentuk konsep-konsep pemikiran, metode atau teori dalam ilmu hukum pada umumnya hukum perdata, hukum agraria pada khususnya, terutama menyangkut pada akibat-akibat hukum yang timbul dari peraturan pembuatan akta tanah oleh PPAT, sehingga dapat dipertimbangkan sebagai bahan masukan dan kajian informasi yang bersifat ilmiah guna penyempurnaan perangkat peraturan Hukum Agraria dimasa yang akan datang.

## 2. Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian ini diharapkan dijadikan masukan dan sumbangan pemikiran serta pertimbangan dalam mengkaji Undang-undang serta praktek penerapan Undang-undang dalam rangka penegakan hukum di bidang Agraria khususnya mengenai praktek pembuatan akta tanah oleh Camat dalam kedudukan dan fungsinya selaku PPAT sementara.

## **E. Kerangka Konseptual dan Kerangka Teori**

### **1. Kerangka Konseptual**

#### a. Pembuatan Akta Tanah Oleh Camat

PPAT adalah pejabat umum yang diangkat oleh Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN dan berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah termasuk akta jual beli tanah. Pasal 37

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 mengatur bahwa perjanjian yang menyangkut peralihan hak atas tanah seharusnya dilakukan di depan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Jika di daerah bersangkutan belum cukup PPAT, maka kewenangan sementara dilimpahkan kepada Camat setempat.<sup>6</sup>

Di dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960, disebutkan bahwa: “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Dari Pasal 19 ayat (1) tersebut, diketahui bahwa pendaftaran tanah sangat penting untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah, oleh karena itu pendaftaran tanah harus diselenggarakan di seluruh wilayah Indonesia.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah sebagaimana yang disebutkan di atas itu perbuatan-perbuatan hukum tertentu mengenai hak-hak tersebut harus dibuktikan dengan suatu akta yang disebut akta tanah, yaitu akta yang membuktikan hak atas tanah seperti Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Guna Usaha. Adapun pejabat yang diberi tugas dan kewenangan untuk membuat akta-akta tanah, dengan tempat kedudukan serta wilayah yang hanya meliputi wilayah kecamatan saja adalah PPAT Sementara. Untuk memenuhi

---

<sup>6</sup> Yuni Dwi dan Intan Puspitasari, 2009, *Panduan Mengurus Sertifikat Tanah & Properti*, Best Publisher, Yogyakarta, h. 73.

kebutuhan kekurangan PPAT, maka suatu kecamatan yang belum diangkat seorang PPAT, Camat yang ada pada kecamatan itu karena jabatannya menjadi PPAT Sementara.<sup>7</sup>

b. Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara

Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara menurut Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Sebagai PPAT Sementara, Camat mempunyai tugas dan kewajiban yang sama dengan PPAT. Hubungan antara Camat dengan pendaftaran tanah terjadi karena perintah dari Pasal 5 ayat (3a) PP Nomor 37 Tahun 1998 yang menyebutkan Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.

Untuk suatu wilayah yang belum terpenuhi formasi pengangkatan PPAT dapat ditunjuk Camat sebagai PPAT Sementara, jika ada satu desa yang jauh sekali letaknya dan jauh dari PPAT yang terdapat di kabupaten/kotamadya dapat diserahkan kepada Kepala Desa sebagai PPAT Sementara. Dengan ketentuan ini Camat tidak otomatis diangkat sebagai PPAT Sementara (dapat

---

<sup>7</sup> Edi Supriatno, 2010, *“Praktek Pembuatan Akta Tanah Oleh Camat Dalam Kedudukan Dan Fungsinya Selaku PPAT Sementara Di Kecamatan Sungai Raya Kalimantan Barat”*. Tesis, Universitas Diponegoro, Semarang, h. 62

terbukti dari surat pengangkatannya dan telah disumpah sebagai PPAT). Jika untuk kecamatan itu telah diangkat seorang PPAT, maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi PPAT Sementara, sampai ia berhenti menjadi Camat dari kecamatan itu. Camat pengganti juga tidak otomatis sebagai PPAT Sementara.<sup>8</sup>

Di dalam Pasal 224 dan 226 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa Camat adalah Kepala Kecamatan yang menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintah dari Bupati atau Walikota. Dalam melaksanakan kewenangannya, Camat bertanggungjawab kepada Bupati atau Walikota.

Kedudukan camat selain sebagai kepala kecamatan, Camat juga berfungsi sebagai PPAT Sementara. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia, pengertian kedudukan camat selaku PPAT Sementara adalah status yaitu keadaan atau tingkatan orang, badan atau negara.<sup>9</sup>

Kedudukan juga dapat diartikan sebagai tempat pegawai tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya. Jadi kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara karena status Camat sebagai kepala kecamatan pada kecamatan tempat ia tinggal untuk melakukan jabatannya. Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara adalah

---

<sup>8</sup> *Ibid*

<sup>9</sup> Poerwadarminta, 1999, *Kamus Umum Bahasa Indonesia*, Edisi kedua. Departemen Pendidikan Nasional, Balai Pustaka, Jakarta, h.260.

sama dengan kedudukan PPAT, yaitu sebagai pejabat umum. Hanya saja kedudukan Camat adalah sebagai PPAT Sementara yang diangkat karena jabatannya sebagai kepala kecamatan untuk mengisi kekurangan PPAT di kecamatannya pada Kabupaten/Kotamadya yang masih terdapat kekurangan formasi PPAT. Apabila untuk Kabupaten/Kotamadya tersebut PPAT sudah terpenuhi, maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi PPAT Sementara, sampai ia berhenti menjadi kepala kecamatan dari kecamatan itu.

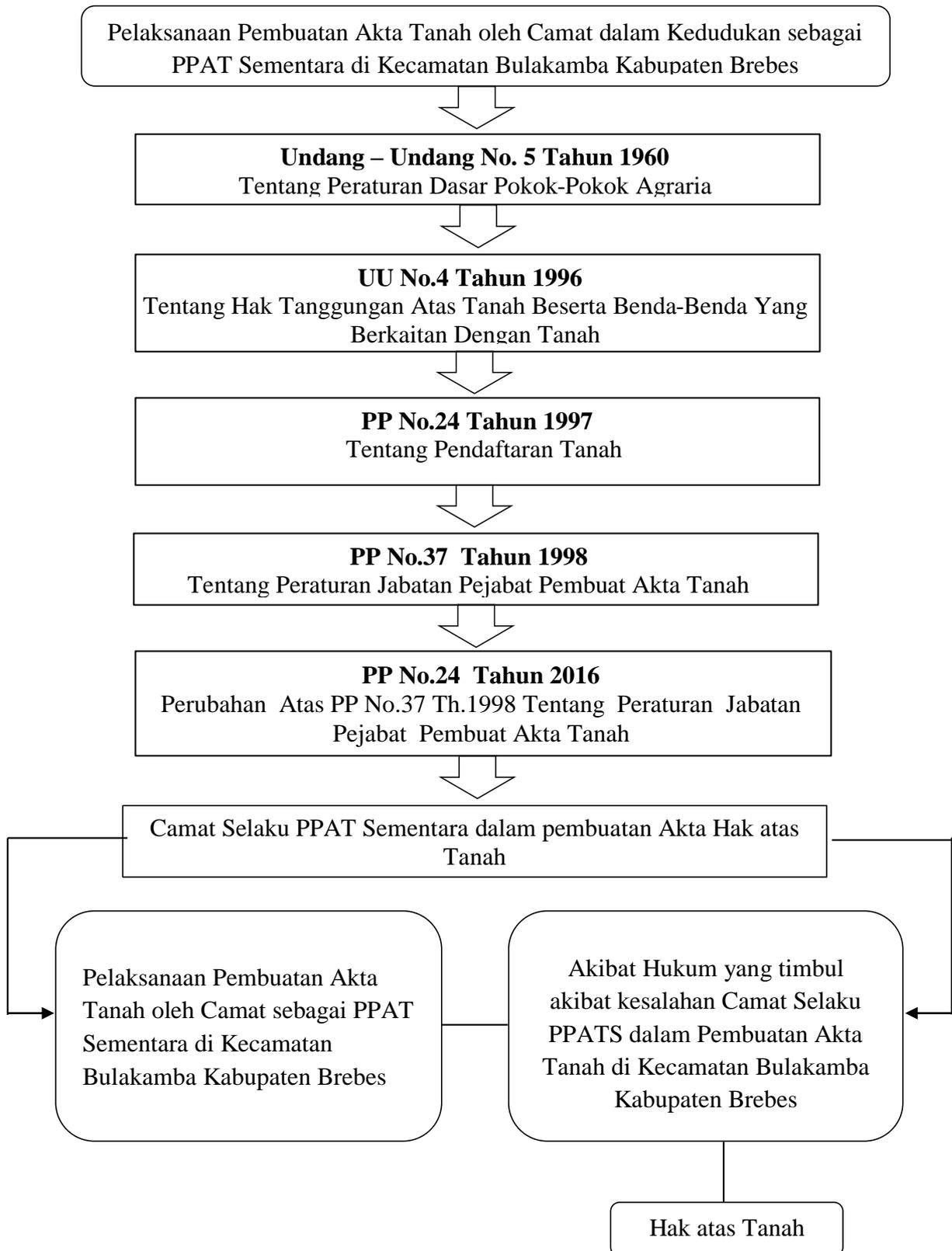
Untuk mempermudah memahami alur berfikir dari penelitian ini, maka dapat dilihat dari kerangka konseptual dibawah ini yang mana setiap variabel pada kerangka pemikiran memiliki fungsi-fungsi masing-masing dalam menciptakan hukum. Kerangka konseptual diharapkan akan memberikan gambaran dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti. Kerangka konseptual memberikan petunjuk kepada peneliti di dalam merumuskan masalah penelitian. Peneliti akan menggunakan kerangka konseptual yang telah disusun untuk menentukan pertanyaan-pertanyaan mana yang harus dijawab oleh penelitian dan bagaimana prosedur yuridis empiris. Kerangka konsep merupakan susunan konstruksi logika yang diatur dalam rangka menjelaskan variabel yang diteliti. Dimana, kerangka ini dirumuskan untuk menjelaskan konstruksi aliran logika untuk mengkaji secara sistematis kenyataan empirik. Kerangka pemikiran/ kerangka konseptual

ini ditujukan untuk memperjelas variabel yang diteliti sehingga elemen pengeukurnya dapat dirinci secara kongkrit. Adapun peranan teori dalam kerangka pemikiran yakni sebagai berikut :

- 1) Sebagai orientasi dari masalah yang diteliti.
- 2) Sebagai konseptualisasi dan klasifikasi yang memberikan petunjuk tentang kejelasan konsep, fenomena dan variabel atas dasar pengelompokan tertentu.
- 3) Sebagai generalisasi yaitu teori ini memberikan rangkuman terhadap generalisasi empirik dan antar hubungan dari berbagai proposisi yang didasarkan pada asumsi-asumsi tertentu baik yang akan diuji maupun yang telah diterima.
- 4) Sebagai peramal fakta yaitu dapat melakukan peramalan dengan membuat ekstrapolasi dari yang sudah diketahui terhadap yang belum diketahui.

Dengan adanya kerangka konseptual maka minat penelitian akan lebih terfokus ke dalam bentuk yang layak diuji dan akan memudahkan penyusunan hipotesis, serta memudahkan identifikasi fungsi variabel penelitian, baik sebagai variabel bebas, tergantung, kendali, dan variabel lainnya. Kerangka konseptual diharapkan akan memberikan gambaran dan mengarahkan asumsi mengenai variabel-variabel yang akan diteliti.

Berikut ini adalah kerangka konseptual yang akan penulis gambarkan dalam penelitian ini :



## 2. Kerangka Teori

Landasan teori dalam penelitian pembuatan akta tanah berkaitan erat dengan kedaulatan hukum, dimana teori tersebut menempatkan hukum sebagai penguasa tertinggi, sebagaimana penempatan hukum, kedudukan dan fungsi Camat selaku PPAT sementara dalam pembuatan akta peralihan hak atas tanah. Teori yang melandasi penelitian ini adalah teori kewenangan, dimana wewenang Camat selaku PPAT sementara dilaksanakan sesuai dengan peraturan dan perundang-undangan yang berlaku. Kedua teori tersebut merupakan teori hukum yang digunakan dalam penelitian ini. Adapun uraian teori hukum adalah:

### a. Teori Kedaulatan Hukum

Dalam bahasa Inggris, teori ini disebut *sovereignty law theory*. Teori ini dikemukakan oleh Krabbe. Ajaran Krabbe ini sebagai bentuk dari reaksi terhadap teori kedaulatan Negara. Krabbe berpendapat bahwa, yang memiliki kekuasaan tertinggi dalam suatu Negara itu adalah hukum itu sendiri<sup>10</sup>. Oleh karena itu, baik raja atau penguasa maupun rakyat atau warga negara, bahkan negara itu sendiri, semuanya tunduk pada hukum. Semua sikap, tingkah laku dan perbuatannya harus sesuai atau menurut hukum.

---

<sup>10</sup> Salim H.S, 2012, *Perkembangan Teori dalam Ilmu Hukum*, Cetakan Kedua, Rajagrafindo Persada, Jakarta (selanjutnya ditulis Salim H.S I), h.135.

Menurut Salim H.S, kesimpulan dari teori kedaulatan hukum yaitu bahwa yang berdaulat adalah hukum<sup>11</sup>.

Apabila teori Kedaulatan Hukum dikaitkan dengan permasalahan dalam penelitian ini maka dapat dikatakan segala perbuatan hukum yang dilakukan oleh Notaris khususnya dalam pembuatan akta otentik harus berdasarkan dengan hukum. Menurut J.C.T Simorangkir dan Woerjono Sastropranoto, dalam buku yang disusun bersama berjudul Pelajaran Hukum Indonesia diberikan definisi hukum yaitu hukum ialah peraturan-peraturan yang bersifat memaksa, yang menentukan tingkah laku manusia dalam lingkungan masyarakat yang dibuat oleh badan-badan resmi yang berwajib, pelanggaran mana terhadap peraturan-peraturan berakibatkan diambilnya tindakan, yaitu dengan hukuman tertentu<sup>12</sup>. Terkait dengan pengertian hukum, Joseph T. Bockrath menyatakan bahwa:

*The Law is such a broad term that it is difficult to define. The following statements convey some of the meanings associated with the term:*

- 1) *Law means a rule of civil conduct; it commands what is right and prohibits what is wrong.*
- 2) *Law constitutes the rules under which civilized individuals and communities live and maintain their relationships with one another. It includes all legislative enactments and established controls of human action*<sup>13</sup>. (Hukum adalah suatu istilah yang

---

<sup>11</sup> *Ibid*

<sup>12</sup> C.S.T Kansil, 1986, *Pengantar Ilmu Hukum dan Tata Hukum Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta (selanjutnya ditulis C.S.T Kansil I), h.38

<sup>13</sup> Joseph T. Bockrath, 2000, *Contracts and The Legal Environment for Engineers and Architects*, The McGraw-Hill Companies, Inc, United States of America, h.5

luas sehingga sulit untuk didefinisikan. Pernyataan berikut menyampaikan beberapa makna yang terkait dengan istilah tersebut:

- a) Hukum berarti aturan perilaku sipil; yaitu perintah apa yang benar dan melarang apa yang salah.
- b) Hukum merupakan aturan dimana individu dan masyarakat beradab hidup dan mempertahankan hubungan mereka satu sama lain. Ini mencakup semua pengundangan legislatif dan kontrol didirikan tindakan manusia).

Berdasarkan penjelasan tersebut diatas, hukum dapat diartikan dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Apabila dikaitkan pada pembahasan penelitian ini maka peraturan perundang-undangan yang berlaku tersebut adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.

#### b. Teori Tujuan Hukum

Tujuan hukum adalah memberikan keadilan, maka aspek yang harus diperhatikan dan dipertimbangkan oleh hakim adalah aspek kepastian hukum. Hakim harus berpegang pada undang-undang dan hukum lainnya yang berlaku di masyarakat secara kebebasan yang terikat (*geboden vrijheid*) dan keterikatan yang bebas (*vrije gobedinheid*) dalam memutus perkara.<sup>14</sup>

Kepastian hukum merupakan bagian dari hukum dan dibutuhkan sebagai upaya untuk menegakkan keadilan. Dengan kepastian hukum, setiap perbuatan yang terjadi dengan kondisi yang sama akan mendapatkan sanksi yang sama pula. Ini adalah

---

<sup>14</sup> Janedjri M. Gaffar, 2013, *Politik Hukum Pemilu "Paradigma Hukum Progresif dalam Putusan Mahkamah Konstitusi"*, Konpress, Jakarta, h. 172

keadilan dalam bentuk persamaan di hadapan hukum.<sup>15</sup> Berkaitan dengan kepastian hukum tersebut, Satjipto Rahardjo memiliki pandangan bahwa, masyarakat terutama masyarakat modern sangat membutuhkan adanya kepastian dalam berbagai interaksi antara para anggotanya dan tugas itu diletakkan di pundak hukum. Kepastian hukum menjadi semacam ideologi dalam kehidupan ber hukum, sehingga diperlukan suatu pemahaman yang kritis mengenai kata tersebut. Dengan menjadi ideologi, terjadi kecenderungan untuk mencampuradukkan antara pernyataan dan kebenarannya.<sup>16</sup> Aturan hukum merupakan aturan bersifat umum yang menjadi pedoman bagi individu baik dalam hubungan dengan sesama individu maupun dengan masyarakat. Aturan-aturan ini menjadi batasan bagi masyarakat. Adanya aturan semacam itu dan pelaksanaan aturan tersebut menimbulkan kepastian hukum.

Dengan demikian, kepastian hukum mengandung dua pengertian, yaitu Pertama, adanya aturan yang bersifat umum membuat individu mengetahui perbuatan yang boleh dan tidak boleh dilakukan. Kedua, berupa keamanan hukum bagi individu dari kesewenangan pemerintah. Kepastian hukum bukan hanya bunyi pasal di dalam undang-undang, melainkan juga adanya konsistensi dalam putusan hakim antara putusan hakim yang satu

---

<sup>15</sup> *Ibid*, 136

<sup>16</sup> Satjipto Rahardjo, 2006, *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, Uki Press, Jakarta, h. 133.

dengan putusan hakim lainnya untuk kasus serupa yang telah diputus.<sup>17</sup>

Terkait dengan aspek kepatian hukum, Gustav Radbruch menyatakan bahwa ada 4 (empat) hal yang mendasar yang berkaitan dengan makna kepastian hukum. Pertama, bahwa hukum itu positif yaitu undang-undang. Kedua, hukum itu didasarkan pada fakta atau hukum yang ditetapkan. Ketiga, kenyataan fakta harus dirumuskan dengan jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam pemaknaan, di samping mudah untuk dilaksanakan. Keempat, hukum positif tidak boleh mudah berubah.

c. Teori Kewenangan

Kewenangan atau wewenang memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata Negara dan hukum administrasi. Sebegitu pentingnya kewenangan ini sehingga F.A.M. Stroink dan J.G Steenbeek menyatakan :

“ *Het Begrip bevoegdheid is dan ook een kembegrip in he staats-en administratief recht*”.<sup>18</sup> Dari pernyataan ini dapat ditarik suatu pengertian bahwa wewenang merupakan konsep inti dari hukum tata Negara dan hukum administrasi.

Istilah wewenang atau kewenangan disejajarkan dengan “*authority*” dalam bahasa inggris dan “*bevoegdheid*” dalam bahasa

---

<sup>17</sup>Peter Mahmud Marzuki, 2009, *Pengantar ilmu Hukum*, Prenada Media Group, Jakarta, h.157.

<sup>18</sup> Nur Basuki Winanrno, 2008, *Penyalahgunaan Wewenang dan Tindak Pidana Korupsi*, laksana mediatama, Yogyakarta, h. 65

Belanda. *Authority* dalam Black's Law Dictionary diartikan sebagai *Legal Power; a right to command or to act; the right and power of publik officers to require obedience to their orders lawfully issued in scope of their public duties.*<sup>19</sup> (kewenangan atau wewenang adalah kekuasaan hukum, hak untuk memerintah atau bertindak; hak atau kekuasaan pejabat publik untuk mematuhi aturan hukum dalam lingkup melaksanakan kewajiban publik).

Wewenang sebagai konsep hukum publik sekurang-kurangnya terdiri dari tiga komponen, yaitu; pengaruh, dasar hukum dan konformitas hukum<sup>20</sup>.

- 1) Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subjek hukum.
- 2) Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
- 3) Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang tertentu).

Sejalan dengan pilar utama Negara hukum yaitu asas legalitas (*legaliteits beginselen* atau *wetmatigheid van bestuur*), atas dasar prinsip tersebut bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan Perundangundangan. Dalam kepustakaan hukum administrasi terdapat dua cara untuk memperoleh wewenang

---

<sup>19</sup> *Ibid*

<sup>20</sup> Nurbasuki Winarno, *Op.cit.*,h. 66

pemerintah yaitu : atribusi dan delegasi; kadang-kadang juga, mandat, ditempatkan sebagai cara tersendiri untuk memperoleh wewenang.<sup>21</sup>

Demikian juga pada setiap perbuatan pemerintah diisyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Tanpa adanya kewenangan yang sah, seorang pejabat atau badan tata usaha negara tidak dapat melaksanakan suatu perbuatan pemerintah. Kewenangan yang sah merupakan atribut bagi setiap pejabat atau bagi setiap badan. Kewenangan yang sah bila ditinjau dari sumber darimana kewenangan itu lahir atau diperoleh, maka terdapat tiga kategori kewenangan, yaitu Atribusi, Delegatif dan Mandat, yang dapat dijelaskan sebagai berikut<sup>22</sup>:

#### 1) Kewenangan Atribusi

Kewenangan atribut biasanya digariskan atau berasal dari adanya pembagian kekuasaan oleh peraturan Perundang-undangan. Dalam pelaksanaan kewenangan atributif ini pelaksanaannya dilakukan sendiri oleh pejabat atau badan yang tertera dalam peraturan dasarnya. Terhadap kewenangan atributif mengenai tanggung jawab dan tanggung gugat berada pada pejabat atau badan sebagaimana tertera dalam peraturan dasarnya.

---

<sup>21</sup> *Ibid.*, h.70

<sup>22</sup> *Ibid.*, h.71

## 2) Kewenangan Delegatif

Kewenangan Delegatif bersumber dari pelimpahan suatu organ pemerintahan kepada organ lain dengan dasar peraturan Perundang-undangan. Dalam hal kewenangan delegatif tanggung jawab dan tanggung gugat beralih kepada yang diberi wewenang tersebut dan beralih pada delegataris.

## 3) Kwenangan Mandat

Kewenangan Mandat merupakan kewenangan yang bersumber dari proses atau prosedur pelimpahan dari pejabat atau badan yang lebih tinggi kepada pejabat atau badan yang lebih rendah. Kewenangan mandat terdapat dalam hubungan rutin atasan dan bawahan, kecuali bila dilarang secara tegas.

Dalam kaitannya dengan konsep atribusi, delegasi, mandat itudinyatakan oleh J.G. Brouwer dan A.E. Schilder, bahwa<sup>23</sup>:

- 1) *With attribution, power is granted to an administrative authority by an independent legislative body. The power is intial (originair), which is to say that is not derived from a previously non sexistent powers and assigns them to an authority.*
- 2) *Delegations is the transfer of an acquird attribution of power from one administrative authority to another, so that the delegate (the body that has acquired the power) can exercise power its own name.*
- 3) *With mandate, there is no transfer, but the mandate giver (mandans) assigns power to the other body mandataris) to make decisions or take action in its name.*

---

<sup>23</sup> *Ibid.*, h. 74

Brouwer berpendapat pada atribusi, kewenangan diberikan kepada suatu badan administrasi oleh suatu badan legislatif yang independen. Kewenangan ini asli, yang tidak diambil dari kewenangan yang ada sebelumnya. Badan legislatif menciptakan kewenangan mandiri dan bukan putusan kewenangan sebelumnya dan memberikannya kepada yang berkompeten.

Delegasi ditransfer dari kewenangan atribusi dari suatu badan administrasi yang satu kepada yang lainnya, sehingga delegator/ delegans (badan yang telah memberikan kewenangan) dapat menguji kewenangan tersebut atas namanya. Pada mandat tidak terdapat suatu transfer kewenangan, tetapi pemberi mandat (mandans) memberikan kewenangan kepada badan lain (mandataris) untuk membuat suatu keputusan atau mengambil suatu tindakan atas namanya,

Ada perbedaan yang mendasar yang lain antara kewenangan atribusi dan delegasi. Pada atribusi, kewenangan yang siap ditransfer, tidak demikian dengan delegasi. Dalam kaitan dengan asas legalitas kewenangan tidak dengan didelegasikan secara besar-besaran, akan tetapi hanya mungkin dibawah kondisi bahwa peraturan hukum menentukan mengenai kemungkinan delegasi.

Konsep kewenangan dalam hukum administrasi Negara berkaitan dengan asas legalitas, dimana asas ini merupakan salah satu prinsip utama yang dijadikan sebagai bahan dasar dalam setiap penyelenggaraan pemerintah dan kenegaraan disetiap Negara hukum terutama bagi Negaranegara hukum yang menganut system hukum eropa continental. Asas ini dinamakan juga kekuasaan undang-undang (*de heerschappij van de wet*)<sup>24</sup>. Asas ini dikenal juga didalam hukum pidana (*nullum delictum sine previa lege peonale*) yang berarti tidak ada hukuman tanpa undang-undang).<sup>25</sup>Di dalam hukum administrasi Negara asas legalitas ini mempunyai makna *dat het bestuur aan wet is onderworpen*, yakni bahwa pemerintah tunduk kepada undang-undang. Asas ini merupakan sebuah prinsip dalam Negara hukum.

Pelimpahan wewenang ini dimaksudkan untuk menunjang kelancaran tugas dan ketertiban alur komunikasi yang bertanggung jawab, dan sepanjang tidak ditentukan secara khusus oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Selain secara atribusi, wewenang juga dapat diperoleh melalui proses pelimpahan yang disebut delegasi. Pendelegasian diberikan antara organ pemerintah satu dengan organ pemerintah lain. Pihak pemberi wewenang memiliki

---

<sup>24</sup> Eny Kusdarini, 2011, *Dasar-Dasar Hukum Administrasi Negara Dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, UNY Press, Yogyakarta, h. 89

<sup>25</sup> *Ibid.*

kedudukan lebih tinggi dari pihak yang diberikan wewenang. Selain delegasi atribusi juga dapat diperoleh melalui mandat. Umumnya mandat diberikan dalam hubungan kerja internal antara atasan dan bawahan. Dalam kaitannya dengan penelitian ini, maka dapat dilihat mengenai kewenangan dari seorang PPAT yang telah diatur dalam Pasal 2 Perkaban Nomor 1 Tahun 2006. Kewenangan seorang PPAT ini selanjutnya akan berkaitan dengan tanggung jawab PPAT tersebut terhadap aktaakta yang dibuatnya. Hal ini disebabkan dengan adanya sebagian kewenangan negara yang diberikan kepada PPAT maka dengan kewenangan tersebut PPAT juga turut bertanggung jawab atas tindakannya sebagai pejabat umum.

Pelaksanaan pendaftaran tanah dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan, namun dalam pelaksanaan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Misalnya pembuatan akta oleh PPAT Sementara.

Menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 ini, PPAT adalah Pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta-akta tanah tertentu, yaitu akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru

atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, sebagai dimaksud dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961.<sup>26</sup>

Dasar hukum PPAT adalah Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2016 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah. Dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah tersebut dijelaskan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.

PPAT sebagai pejabat umum yang ditegaskan dalam Pasal 1 Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah disebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT, adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Undang-undang tersebut memberikan ketegasan bahwa PPAT adalah pejabat umum dan berwenang membuat akta otentik. Dengan demikian sesuai dengan Pasal 1868 Kitab Undang-undang Hukum Perdata (KUHPerdata) yang menyatakan bahwa Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditetapkan oleh Undang-undang

---

<sup>26</sup> Effendi Perangin, 1986, *Pertanyaan dan Jawaban Tentang Hukum Agraria*, Rajawali, Jakarta. h.3.

dibuat oleh atau dihadapan pejabat umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya.

Dalam Pasal 2 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tugas pokok PPAT yaitu melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu yang mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tertentu.

Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada Pasal 2 ayat (1) diatas adalah berupa Jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan kedalam perusahaan (*inbrens*), pembagian hak bersama, pemberian Hak guna bangunan, hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan, pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan, sedangkan Pasal 3 dan Pasal 4 Peraturan Pemerintah ini mengatur mengenai kewenangan PPAT, sebagai berikut :

- 1) PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik terhadap semua perbuatan hukum mengenai semua hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.
- 2) Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan dan akta-akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang tidak semuanya

terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi perbuatan hukum dalam akta.

- 3) PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya dan sebagai pejabat umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akta otentik.
- 4) Dalam penjelasan Pasal 4 ayat (1), pada dasarnya PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai tanah atau satuan rumah susun yang terletak dalam daerah kerjanya, kecuali kalau ditentukan lain menurut Pasal ini. Pelanggaran terhadap ketentuan ini mengakibatkan aktanya tidak sah dan tidak dapat digunakan sebagai dasar pendaftaran yang masing-masing bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional.

Sebagaimana diketahui pengangkatan PPAT-Notaris adalah harus memenuhi syarat-syarat sebagaimana diatur dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, sedangkan pengangkatan Camat selaku PPAT Sementara harus memenuhi syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah sebagaimana dimaksud diatas.

Adapun Pasal 5 ayat (3) PP Nomor 37 tahun 1998 dimaksud adalah menjadi dasar hukum Camat sebagai PPAT Sementara yang menyebutkan, bahwa untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat dibawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT khusus :

- 1) Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.<sup>27</sup>
- 2) Wewenang mengangkat dan memberhentikan Camat sebagai PPAT Sementara berdasarkan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, yaitu dilimpahkan kepada Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.<sup>28</sup>

Karena fungsinya di bidang pendaftaran tanah yang penting bagi masyarakat yang memerlukan, maka fungsi tersebut harus dilaksanakan

---

<sup>27</sup> AP.Parlindungan, 1999, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, h.184

<sup>28</sup> Boedi Harsono, *loc.cit.* h. 678.

di seluruh wilayah negara. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT, Camat perlu ditunjuk sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi tersebut. Yang dimaksud dengan daerah yang belum cukup terdapat PPAT adalah daerah yang jumlah PPAT-nya belum memenuhi jumlah formasi yang ditetapkan Menteri sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14. Di daerah yang sudah terdapat PPAT dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, Camat yang baru tidak lagi sebagai PPAT Sementara.

Atas dasar tersebut diatas, Camat yang menjabat selaku PPAT, karena jabatannya memerlukan surat keputusan pengangkatannya oleh Kepala Kantor Wilayah, atas nama Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional.<sup>29</sup>

Kedudukan juga dapat diartikan sebagai tempat pegawai tinggal untuk melakukan pekerjaan atau jabatannya. Jadi kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara karena status Camat sebagai kepala kecamatan pada kecamatan tempat ia tinggal untuk melakukan jabatannya. Kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara adalah sama dengan kedudukan PPAT, yaitu sebagai pejabat umum. Hanya saja kedudukan Camat adalah sebagai PPAT Sementara yang diangkat karena jabatannya sebagai kepala kecamatan untuk mengisi kekurangan PPAT di kecamatannya pada Kabupaten/Kotamadya yang masih terdapat kekurangan formasi PPAT. Apabila untuk Kabupaten/Kotamadya

---

<sup>29</sup> Ali Achmad Chomzah, 2004, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, jilid 2, Prestasi Pustaka, Jakarta. h.76.

tersebut PPAT sudah terpenuhi, maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi PPAT Sementara, sampai ia berhenti menjadi kepala kecamatan dari kecamatan itu.<sup>30</sup>

Fungsi adalah kemampuan yang dimiliki dari seseorang yang sesuai dengan pekerjaan atau tugasnya. Fungsi Camat sebagai PPAT Sementara adalah membuat akta tanah. Fungsi ini tercipta karena jabatan pekerjaan yang dilakukan yaitu sebagai kepala kecamatan. Sebagai PPAT Sementara, pertanggungjawaban Camat sama dengan PPAT lainnya yaitu kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi, Kepala Kantor Pertanahan Kota atau Kabupaten, Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak. Pertanggungjawaban sebagai PPAT Sementara ini berupa pelaksanaan tugas dan fungsinya dalam praktek pembuatan akta peralihan hak atas tanah.

## **F. Metode Penelitian**

Metodologi artinya cara melakukan sesuatu dengan menggunakan pikiran secara seksama untuk mencapai suatu tujuan, sedangkan penelitian adalah suatu kegiatan untuk mencari, mencatat, merumuskan dan menganalisa sampai menyusun laporan.<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> *Ibid.* h.283.

<sup>31</sup> Cholid Nurbuko dan H.Abu Achmad, 2002, *Metodelogi Penelitian*, Bumi Aksara, Jakarta, h.1

Untuk mempertajam dari penelitian ini maka metode penelitian merupakan suatu yang mutlak dalam suatu proses penelitian, oleh karena penelitian ini merupakan kegiatan ilmiah, maka metode penelitian dapat diartikan sebagai ilmu untuk mengungkapkan dan menerangkan gejala-gejala alam atau gejala-gejala sosial dalam kehidupan manusia dengan mempergunakan prosedur kerja yang sistematis, teratur dan dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

Pertanggungjawaban ilmiah berarti penelitian dilakukan untuk mengungkapkan dan menerangkan sesuatu yang ada dan mungkin sebagai suatu kebenaran dengan dibentengi bukti-bukti empiris atau yang dapat diterima oleh akal sehat manusia.<sup>32</sup>

#### 1) Metode Pendekatan

Berdasarkan rumusan masalah dan tujuan penelitian, maka metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah metode pendekatan *yuridis empiris*. Pendekatan yuridis didasarkan pada pendekatan normative yang menganalisa berbagai peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan yang mempunyai hubungan dengan PPAT, sedangkan pendekatan empiris dipergunakan untuk menganalisa hukum bukan semata-mata sebagai suatu perangkat aturan peraturan perundang-undangan yang bersifat normatif belaka, akan tetapi hukum disini dilihat sebagai gejala perilaku masyarakat dan mempola dalam kehidupan masyarakat, selalu berintraksi dan berhubungan dengan aspek

---

<sup>32</sup> H. Hadari Nawawi, 2000, *Penelitian Terapan*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, h.9

kemasyarakatan seperti politik, ekonomi, sosial dan budaya. Berbagai penemuan dilapangan akan dijadikan sumber dan bahan utama dalam mengungkapkan permasalahan yang diteliti dengan berpegang pada ketentuan normatif.

Penelitian *empiris* penulis lakukan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Brebes, Camat Bulakamba Kabupaten Brebes, serta untuk mendukung data yang diperoleh dilakukan juga wawancara pada Notaris di Kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes.

## 2) Spesifikasi Penelitian

Dalam penulisan ini spesifikasi penelitian yang digunakan bersifat deskriptif analitis, yaitu penelitian yang dimaksudkan untuk manusia, keadaan/gejalagejala lainnya.<sup>33</sup> Penelitian ini bertujuan untuk memberikan gambaran tentang suatu masyarakat atau suatu kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih. Biasanya, penelitian deskriptif seperti ini menggunakan metode survei.<sup>34</sup> Lebih jauh penelitian ini berusaha untuk menjelaskan apa yang diteliti secara lengkap sesuai dengan temuan-temuan di lapangan. Data yang diperoleh dari penelitian lapangan adalah data primer, yaitu segala sesuatu yang berkaitan dengan PPAT yang diperoleh secara langsung dari responden.

---

<sup>33</sup> Bambang Sunggono, 1977, *Metodologi Penelitian Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, h. 36

<sup>34</sup> Irawan Soehartono, 1999, *Metode Penelitian Sosial suatu tehnik penelitian bidang kesejahteraan Sosial lainnya*, Remaja Rosda Karya, Bandung, h.63.

### 3) Macam dan Metode Pengumpulan Data

#### a. Obyek dan Subyek

Obyek penelitian adalah sesuatu yang menjadi pokok pembicaraan dan tulisan serta menjadi sasaran penelitian. Dalam hal ini obyek penelitiannya adalah praktek pembuatan akta tanah oleh Camat dalam kedudukan dan fungsinya selaku PPAT Sementara di Kecamatan Bulakamba Subyek diartikan sebagai manusia dalam pengertian kesatuan kesanggupan dalam berakal budi dan kesadaran yang berguna untuk mengenal atau mengetahui sesuatu.<sup>35</sup> Subyek penelitian adalah pelaku yang terkait dengan obyek penelitian, yang menjadi subyek dalam penelitian ini sebagai informan adalah :

- 1) Kepala Desa atau Sekretaris Desa di wilayah Kecamatan Bulakamba
- 2) Pegawai Kantor Kecamatan Bulakamba
- 3) Camat Bulakamba
- 4) PPAT Notaris di Kabupaten Brebes
- 5) Pegawai ATR/BPN Kabupaten Brebes.

#### b. Teknik Pengumpulan Data

Menurut Soerjono Soekanto dalam penelitian lazimnya dikenal jenis alat pengumpul data, yaitu:

- 1) Studi dokumen atau bahan pustaka

---

<sup>35</sup> Komaruddin, 2002, *Kamus istilah Karya Tulis Ilmiah*, Bumi Aksara, Jakarta, h.256.

2) Wawancara.<sup>36</sup>

Jenis penelitian hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah penelitian hukum yuridis empiris sehingga penulis menggunakan metode pengumpulan data primer dan data sekunder.

1) Data primer, yaitu data yang diperoleh langsung dari masyarakat.<sup>37</sup>

Data primer ini diperoleh melalui wawancara bebas terpimpin, yaitu dengan mempersiapkan terlebih dahulu pertanyaan-pertanyaan sebagai pedoman, tetapi tidak menutup kemungkinan adanya variasi pertanyaan sesuai dengan situasi ketika wawancara berlangsung. Wawancara dilakukan dengan pihak yang berwenang dan terkait serta berkompeten dalam bidang hukum agraria khususnya terhadap persoalan praktik pembuatan akta tanah oleh Camat dalam kedudukan dan fungsinya selaku PPAT Sementara di Kecamatan Bulakamba yaitu :

- a) Kepala Desa atau Sekretaris Desa di wilayah Kecamatan Bulakamba
- b) Pegawai Kantor Kecamatan Bulakamba
- c) Camat Bulakamba
- d) PPAT Notaris di Kabupaten Brebes
- e) Pegawai ATR/BPN Kabupaten Brebes.

---

<sup>36</sup> Soerjono Soekanto, 1984, *Pengantar Penelitian Hukum*, UI Press, Jakarta, h.66.

<sup>37</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, 1985, *Metodologi Penelitian Hukum*, Ghalia Indonesia, Jakarta, h.24.

2) Data sekunder, yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan.<sup>38</sup>

Data sekunder terdiri dari:

a) Bahan-bahan hukum primer, meliputi :

(1) Undang-Undang Pokok Agraria

(2) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

(3) PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang PPAT

(4) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;

(5) Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

(6) PP No.24 Tahun 2016 tentang perubahan atas PP No.37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan pejabat pembuat akta tanah.

b) Bahan-bahan hukum sekunder, yaitu bahan-bahan yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu menganalisa dan memahami bahan hukum primer, meliputi :

---

<sup>38</sup> *Ibid.*

- 1) Literatur-literatur yang berkaitan dengan Pejabat PPAT, Pejabat PPAT sementara, Pembuatan Akta Tanah oleh Camat, Kedudukan Camat sebagai PPAT sementara, dan segala sesuatu yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini.
- 2) Makalah dan Artikel, meliputi makalah tentang Pejabat yang berkaitan dengan permasalahan dalam tesis ini. Dalam penelitian hukum, data sekunder mencakup bahan primer, yaitu bahan-bahan hukum yang mengikat; bahan sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer; dan bahan hukum tertier yakni bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder.
- c) Bahan hukum tersier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder yang berkaitan dengan penelitian ini di antaranya adalah surat kabar, internet, kamus Hukum, dan kamus Besar Bahasa Indonesia.

c. Teknik Analisis Data

Teknik analisis data yang penulis lakukan adalah deskriptif kualitatif yakni dengan memberikan gambaran secara khusus berdasarkan data yang dikumpulkan secara kualitatif. Metode ini memusatkan diri pada pemecahan masalah-masalah yang ada pada masa

sekarang, pada masalah-masalah yang aktual. Data yang dikumpulkan mula-mula disusun, dijelaskan dan kemudian dianalisis.<sup>39</sup>

Analisis dilakukan atas suatu yang telah ada, berdasarkan data yang telah masuk dan diolah sedemikian rupa dengan meneliti kembali, sehingga analisis dapat diuji kebenarannya. Analisis data ini dilakukan peneliti secara cermat dengan berpedoman pada tipe dan tujuan dari penelitian yang dilakukan.<sup>40</sup>

## **G. Sistematika Penulisan**

Penulisan tesis ini terdiri dari empat bab, beberapa sub bab. Adapun urutan bab dan pembahasan disusun sebagai berikut:

**BAB I** Pendahuluan, bab ini menguraikan tentang Latar Belakang Masalah yang dibahas yang menjelaskan alasan-alasan obyektif yang mendorong dilakukannya penelitian. Perumusan Masalah diangkat memuat uraian ringkas fokus masalah yang akan diteliti. Dalam bab ini diuraikan juga Tujuan dan Manfaat Penelitian. Untuk itu maka diuraikan juga Kerangka Konseptual, Kerangka Teori yang digunakan serta Metode Penelitian, dan Sistematika Penulisan.

**Bab II** Tinjauan Pustaka, bab ini menguraikan tinjauan tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, Tinjauan Mengenai Camat, Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan Pendaftaran Tanah.

---

<sup>39</sup> Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Op. Cit.*, h.28.

<sup>40</sup> Ronny Hanitijo Soemitro, *Op. Cit.*, h. 35.

Bab III Hasil Penelitian dan Pembahasan, merupakan bab yang berisikan hasil penelitian dan pembahasan meliputi : Gambaran umum lokasi penelitian, Praktek Camat selaku PPAT Sementara dalam Pembuatan Akta di Kecamatan Bulakamba Kabupaten Brebes, Pelaksanaan Pembuatan Akta Tanah oleh Camat, serta Akibat Hukum Yang Timbul Atas Kesalahan Camat Selaku PPAT Sementara Dalam Pembuatan Akta Tanah.

Bab IV Penutup, bab ini merupakan bab penutup yang berisi Simpulan dan Saran-saran yang dianggap perlu dalam penelitian ini.