

## **BAB I**

### **PENDAHULUAN**

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

Pada dasarnya manusia dan tanah merupakan satu komponen yang sangat penting dan tidak dapat dipisahkan. Hubungan manusia dengan tanah melekat terus pada diri manusia sejak lahir sampai mati. Keterkaitan antara manusia dengan tanah dimulai sejak manusia lahir, hingga tumbuh menjadi dewasa membutuhkan tanah untuk bermukim demi kelangsungan hidup. Bahkan sampai matipun manusia membutuhkan tanah untuk menguburkan jasadnya.

“Tanah adalah tempat kita berpijak dan menopang sebagian besar hidup kita. Bahkan bagi sebagian besar rakyat Indonesia tanah merupakan sumber hidup, seringkali satu-satunya. Ungkapan “tanah saya” bukan hanya sekedar bermakna sebagai arti kata-kata itu saja, tetapi berarti juga “nyawa saya, kebahagiaan saya”.<sup>1</sup>

Tanah merupakan salah satu kekayaan alam yang banyak manfaatnya bagi kehidupan umat manusia. Di samping sebagai tempat huni, tanah juga salah satu tempat tumpuan hidup sebagai mata pencaharian umat manusia untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari. Karena adanya suatu kebutuhan tersebut, tanah dijadikan suatu alat untuk mendapatkan uang atau dengan kata lain tanah tersebut dijual sebagai pemenuhan kebutuhan. Dengan adanya penjualan tanah, antara penjual dan

---

<sup>1</sup> Effendi Perangin, *Mencegah Sengketa Tanah* (Jakarta: Rajawali, 1986).

pembeli mengadakan suatu perjanjian atau suatu ikatan, dimana kedua belah pihak mengadakan langkah-langkah untuk menyelesaikan jual beli tanah tersebut.

Pentingnya arti tanah sehingga mendorong masyarakat ingin memiliki tanah yang aman dan tenang untuk menempatnya. Di Indonesia Undang-Undang tentang tanah diatur dalam Undang-Undang No 5 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. “Salah satu cara memperoleh tanah adalah melalui jual beli. Jual beli merupakan cara untuk memperoleh hak milik atas tanah bagi masyarakat yang belum mempunyai atau memiliki tanah baik untuk keperluan tempat tinggal maupun tempat berusaha atau bertani”.<sup>2</sup>

”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, tidak akan merasa tenang sebelum memiliki sendiri tanah untuk tempat bernaung”.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> Tabrani, “Jual Beli Tanah Secara Di Bawah Tangan Di Kecamatan Keliling Danau Kabupaten Kerinci” (2015).

<sup>3</sup> Yandianto, *Kamus Umum Bahasa Indonesia* (Bandung: M25, 2001).

“Jual Beli Hak Atas Tanah adalah suatu pemindahan hak atas tanah, yaitu untuk mengalihkan hak atas tanah kepada pihak lain. Jadi dalam hal ini jual beli tanah adalah suatu bentuk peralihan atas tanah saja selain bentuk lain misalnya hibah, tukar menukar dan lain sebagainya”.<sup>4</sup>

<https://www.google.com/search?q=buku+tentang+jual+beli+tanah&ie=utf-8&oe=utf-8&client=firefox-b#q=jurnal+pengertian++jual+beli+tanah>, Diakses pada hari Kamis tanggal 23 Februari 2017 pukul 16.05 WIB.

Permasalahan-permasalahan tanah atau sengketa tanah telah banyak terjadi di masyarakat. Hal ini disebabkan karena penjual dan pembeli dalam mengadakan jual beli tanah tersebut terlalu mengabaikan prosedur yang ada. Di sini masyarakat sering mengabaikan adanya pendaftaran tanah atau menunda-nunda pendaftaran tanah tersebut. Hal ini disebabkan masih adanya pemikiran saling percaya kepada sesama, sehingga waktu kepercayaan itu sirna, terjadilah suatu konflik dan salah satunya akan dirugikan.

Semakin pesatnya laju pembangunan membuat masalah pertanahan di tengah-tengah masyarakat juga semakin bermacam-macam. Salah satu yang menarik perhatian penulis dalam masalah pertanahan di lapangan ini adalah mengenai jual beli hak atas tanah sebagai salah satu bentuk peralihan hak atas tanah di tengah-tengah masyarakat menyebabkan banyak persoalan-persoalan yang muncul.

---

4

Di dalam Jual Beli Hak Atas Tanah tentunya ada pihak-pihak yang bersangkutan di dalamnya yaitu pihak penjual sebagai pihak yang mempunyai tanah yang akan dijual kepada pihak lain yaitu pihak yang disebut sebagai pembeli yang berkeinginan untuk memiliki atau mempunyai tanah sesuai dengan keinginannya.

Di samping itu juga ada pejabat atau instansi yang terlibat di dalamnya apabila ada seseorang yang melakukan jual beli hak atas tanah, yaitu sebagai mana yang ditentukan oleh Pasal 37 ayat 1 Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu siapa yang harus berwenang membuat atau jual beli hak atas tanah menurut prosedur jual beli hak atas tanah harus dilakukan dihadapan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT).

Dalam pasal di atas dinyatakan sebagai berikut : “Pendirian hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akte yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.”<sup>5</sup>

Yang dapat diangkat menjadi PPAT antara lain yakni notaris, wakil notaris, bekas pegawai direktorat jenderal agraria yang memenuhi syarat, sarjana-sarjana hukum, bekas pegawai dan lain-lain.

Dengan adanya beberapa persyaratan, maka sudah jelas siapa yang dapat

---

<sup>5</sup> [https://www.google.com/hukum.unsrat.ac.id/pp/pp\\_24\\_97.htm](https://www.google.com/hukum.unsrat.ac.id/pp/pp_24_97.htm), Diakses pada hari Kamis tanggal 23 Februari 2017 pukul 16.00 WIB.

diangkat sebagai PPAT, yaitu telah mendapat pendidikan khusus spesialis notariat atau program pendidikan tinggi disamping harus pula lulus dari ujian yang diadakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/Kantor Pertanahan Nasional. Dengan demikian kemungkinan diangkat sebagai PPAT tanpa ujian ataupun yang belum pernah mendapatkan pendidikan khusus tentang PPAT tidak akan mungkin. Kalaupun ada PPAT Sementara Camat atau Kepala Desa maka tentunya pemerintah perlu mengatur dengan suatu Peraturan Menteri atas dispensasi tersebut.

Jabatan PPAT yang diberikan kepada seseorang tidak dapat lahir begitu saja atau secara tiba-tiba, jabatan PPAT tersebut diberikan kepada seseorang dengan berpedoman pada kaidah normatif atau perangkat peraturan perundang-undangan yang berlaku. Di Negara Republik Indonesia yang merupakan negara hukum (*rechtstaat*) telah dibuat perangkat peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang pertanahan dan pejabat yang menyelenggarakan urusan pertanahan, antara lain : UU No.5 Tahun 1960 Tentang Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah telah membagi PPAT dalam 3 macam kelompok, yaitu :

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

### 3. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus (PPATK)

Oleh karena ketiga jenis PPAT ini pula yang menjalankan pelayanan kepada masyarakat, sehingga sangat menentukan pula keberadaan masing-masing PPAT dimaksud di dalam masyarakat. Dimana selain mempunyai tugas dan wewenang membuat akta-akta otentik jual beli hak atas tanah juga berfungsi sebagai konsultan dan penasehat hukum bagi masyarakat.

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.<sup>6</sup>

Camat menjadi PPAT Sementara apabila ditunjuk oleh Menteri, untuk daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Di daerah yang sudah terdapat PPAT dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, Camat baru tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Surat penunjukkan Camat sebagai PPAT Sementara ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah atas nama Menteri. Ketentuan mengenai penunjukkan PPAT Sementara dapat dijelaskan sebagai berikut :

1. Camat yang wilayah kerjanya berada di dalam daerah Kabupaten/Kota yang formasi PPATnya belum terpenuhi dapat

---

<sup>6</sup> <http://www.martingealawyers.com/2016/05/10/camat-selaku-ppat-sementara-adalah-pejabat-tun/>, Diakses pada hari Kamis tanggal 23 Februari 2017 pukul 16.15 WIB.

ditunjuk sebagai PPAT Sementara.

2. Surat Keputusan Penunjukkan Camat sebagai PPAT Sementara ditandatangani oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi atas nama Kepala Badan Pertanahan Nasional.
3. Untuk keperluan penunjukkan sebagai PPAT Sementara, Camat yang bersangkutan melaporkan pengangkatannya sebagai PPAT Sementara kepada Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

Dalam prakteknya, Camat sebagai PPAT Sementara juga banyak membuat dan menandatangani akta-akta jual beli hak atas tanah, menurut ketentuan Pasal 1868 KUH Perdata “ suatu akta otentik ialah suatu akta yang didalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.<sup>7</sup> Dalam pasal diatas menimbulkan polemik yang berkepanjangan apakah Camat berwenang untuk membuat akta jual beli hak atas tanah atau tidak .

Camat sebagai PPAT Sementara, keberadaannya didasarkan pada wilayah kerja di Kecamatan karena jabatannya dimana yang bersangkutan berkedudukan sebagai kepala wilayah, pengertian Camat bukanlah kepala wilayah melainkan sebagai perangkat daerah di wilayah/ pemangku wilayah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintah daerah.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata

<sup>8</sup> Suharjono, *Camat Selaku Kepala Wilayah dan PPAT Sementara*, Jakarta : Ghalia Indonesia, 2009, hal 23.

Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakat akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke Kantor Kecamatan untuk melakukan transaksi mengenai tanahnya, Menteri juga dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah.<sup>9</sup>

Apabila hal diatas dikaitkan dengan peran Camat selaku PPAT Sementara, maka pelaksanaan tugas utama yaitu membuat Akte Jual Beli Hak Atas Tanah sesuai prosedur yang ditentukan adalah wujud peran Camat selaku PPAT Sementara.

Untuk menilai berperan atau tidaknya Camat selaku PPAT Sementara dalam jual beli hak atas tanah, dalam hal ini kiranya diberi batasan bahwa apabila dari keseluruhan akte jual beli hak atas tanah yang dibuat oleh Camat selaku PPAT Sementara itu 50% lebih sudah memenuhi prosedur, maka Camat selaku PPAT Sementara sudah dapat dikatakan berperan, sebaliknya apabila kurang dari 50% dari keseluruhan Akte Jual Beli Hak Atas Tanah yang dibuat oleh Camat selaku PPAT Sementara tersebut yang telah memenuhi prosedur yang semestinya, maka Camat selaku PPAT Sementara tersebut dikatakan tidak berperan.

Berdasarkan uraian diatas, maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan memilih judul “ PERAN CAMAT SELAKU PPAT

---

<sup>9</sup> Habib Adjie, *Percikan Pemikiran Tentang Jabatan dan Akta PPAT*, Bandung : Revika Aditama, 2009, hal 46.

SEMENTARA DALAM JUAL BELI HAK ATAS TANAH DI KECAMATAN  
GENUK KOTA SEMARANG “.

**B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan uraian latar belakang tersebut, maka penulis merumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah peran Camat selaku PPAT Sementara dalam pelaksanaan Jual Beli Hak Atas Tanah di Kecamatan Genuk Kota Semarang ?
2. Apa hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Jual Beli Hak Atas Tanah yang dilakukan melalui Camat selaku PPAT Sementara?
3. Bagaimana upaya penyelesaian untuk mengatasi hambatan dalam Jual Beli Hak Atas Tanah yang dilakukan melalui Camat selaku PPAT Sementara ?

**C. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian yang hendak dicapai penulis dalam rangka mengadakan penelitian untuk menyusun skripsi adalah :

1. Untuk mengetahui peran Camat selaku PPAT Sementara dalam melakukan Jual Beli Hak Atas Tanah di Kecamatan Genuk Kota Semarang.

2. Untuk mengetahui apa saja hambatan-hambatan yang ada dalam pelaksanaan Jual Beli Hak Atas Tanah yang dilakukan melalui Camat sebagai PPAT Sementara.
3. Untuk mengetahui upaya-upaya penyelesaian dalam menghadapi hambatan yang dilakukan oleh Camat selaku PPAT Sementara dalam Jual Beli Hak Atas Tanah.

#### **D. Kegunaan Penelitian**

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan / berguna bagi pembaca , dan diharapkan dapat dipergunakan baik secara teoritis maupun praktis :

1. Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat menambah wawasan pengetahuan tentang Jual Beli Hak Atas Tanah oleh Camat selaku PPAT Sementara.

2. Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat umum dan pihak-pihak terkait mengenai proses Jual Beli Hak Atas Tanah oleh Camat selaku PPAT Sementara.

#### **E. Metode Penelitian**

Adapun metode yang digunakan dalam penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Metode Pendekatan

Metode pendekatan yang dipakai dalam penelitian ini adalah metode pendekatan yuridis sosiologis, yang berarti selain menggunakan asas dan prinsip hukum juga menggunakan bantuan ilmu sosial lainnya. Penelitian ini juga meninjau bagaimana pelaksanaannya dalam melihat kenyataan di lapangan.

## 2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah deskriptif analitis, yaitu dengan memecahkan masalah yang ada pada suatu kenyataan lalu memberikan penggambaran terhadap pokok-pokok permasalahan yang menjadi obyek penelitian tanpa bermaksud memberikan kesimpulan yang berlaku secara umum<sup>10</sup> mengenai peran Camat selaku PPAT Sementara dalam jual beli hak atas tanah.

## 3. Lokasi Penelitian

Penulis mengambil lokasi penelitian dilakukan pada Kantor Pertanahan Kota Semarang, yang beralamat di Jalan Ki Mangunsarkoro No. 23, Kota Semarang dan Kantor Kecamatan Genuk, yang beralamat di Jalan Dong Biru No. 12 Kelurahan Genuksari, Kecamatan Genuk, Kota Semarang.

## 4. Metode Pengumpulan Data

---

<sup>10</sup> Noeng Muhadjir, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Yogyakarta : Rake Sarasin, 1998, hal 67.

Metode yang digunakan untuk mengumpulkan data atau bahan dalam penelitian ini, dengan cara studi lapangan (primer) dan studi kepustakaan (sekunder) , yaitu :

a. Studi Lapangan

Penelitian atau studi lapangan ini dilaksanakan melalui wawancara atau interview. Wawancara atau interview merupakan cara yang digunakan untuk memperoleh secara lisan guna mencapai tujuan tertentu. Dari studi lapangan ini akan diperoleh data primer, yakni data yang diperoleh langsung dari responden (penelitian).

b. Study Kepustakaan

Teknik pengumpulan data yang didapat melalui bahan pustaka yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini, sebagai bahan referensi untuk mendapatkan data sekunder guna menunjang keberhasilan penelitian ini. Data sekunder merupakan data secara tidak langsung yang dapat memberikan keterangan yang bersifat mendukung sumber data primer, yang terdiri dari :

1) Bahan Hukum Primer

Bahan yang isinya mengikat karena dikeluarkan oleh pemerintah (peraturan perundang-undangan), terdiri dari :

- a) Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945.

- b) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
- c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- d) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- e) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

## 2) Bahan Hukum Sekunder

Dalam penelitian ini bahan hukum sekunder diambil dari literatur, buku-buku dan makalah-makalah yang menyangkut masalah judul.

## 3) Bahan Hukum Tersier

Dalam penelitian ini bahan hukum tersier yaitu bahan yang memberikan informasi, petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder, antara lain : kamus hukum, kamus besar bahasa Indonesia, jurnal hukum, ensiklopedia dan lain-lain.<sup>11</sup>

## 5. Metode Analisis Data

---

<sup>11</sup>Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta : Kencana, 2005, hal 49.

Data yang diperoleh dari penelitian yang sudah terkumpul, akan diidentifikasi dan digolongkan sesuai dengan permasalahan yang sedang diteliti. Analisis yang dipergunakan dalam skripsi ini adalah analisis kualitatif, yaitu suatu tata cara penelitian yang menghasilkan deskriptif analisis, yaitu apa yang diperoleh dari penelitian kepustakaan atau dinyatakan oleh narasumber secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata, yang diteliti dan dipelajari sebagai suatu yang utuh.

#### **F. Sistematika Penulisan**

Dalam penyusunan skripsi ini dibagi dalam empat bab, dan tiap-tiap bab dibagi menjadi beberapa bab, dengan maksud untuk mempermudah penguraian atau pembatasan masalah sehingga dapat tersusun secara sistematika dan mudah dipahami.

Adapun sistematika yang dipergunakan sebagai berikut :

##### **BAB I : PENDAHULUAN**

Bab ini menguraikan tentang latar belakang pemilihan judul, perumusan masalah, tujuan penelitian, kegunaan penelitian, metode penelitian serta sistematika penulisan skripsi.

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

Bab ini berisi tentang Pengertian PPAT, Macam-macam PPAT, Tugas dan Kewenangan PPAT, Pengertian Camat Selaku PPAT Sementara, Penunjukan PPAT Sementara, Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT, Pengertian Tanah, Hak Atas Tanah, Macam-macam Hak Atas Tanah,

Pengertian Jual Beli, Tujuan Jual Beli, Jual Beli Menurut Hukum Islam, Jual Beli Tanah, Hak dan Kewajiban Penjual dan Pembeli.

### BAB III : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Bab ini berisi tentang uraian mengenai peran Camat selaku PPAT Sementara dalam Jual Beli Hak Atas Tanah di Kecamatan Genuk Kota Semarang, hambatan-hambatan dalam pelaksanaan Jual Beli Hak Atas Tanah yang dilakukan melalui Camat selaku PPAT Sementara, serta upaya penyelesaian untuk mengatasi hambatan dalam Jual Beli Hak Atas Tanah yang dilakukan melalui Camat selaku PPAT Sementara.

### BAB IV : PENUTUP

Bab ini berisi kesimpulan dari penelitian yang dilengkapi dengan saran-saran sebagai masukan bagi pihak-pihak yang berkepentingan.