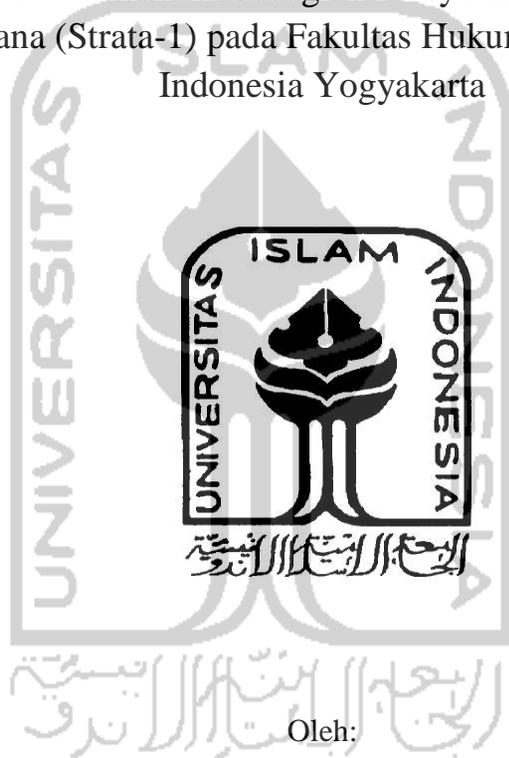


**PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT
SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA
MENURUT PP NO 24 TAHUN 1997 DI KABUPATEN BOYOLALI**

SKRIPSI

Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Persyaratan Guna memperoleh
Gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam
Indonesia Yogyakarta



Oleh:

BAYU MAHENDRO

No. Mahasiswa : 07410264
Program Studi : Ilmu Hukum

**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS ISLAM INDONESIA
YOGYAKARTA
2012**

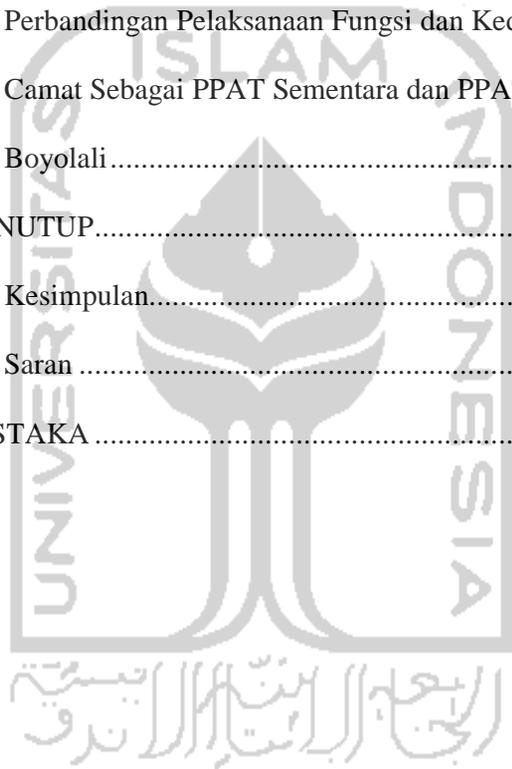
ABSTRAK

Studi ini bertujuan untuk mengetahui lebih jauh mengenai pelaksanaan fungsi dan kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di Kabupaten Boyolali. Rumusan masalah yang diajukan yaitu: Bagaimana pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah?; dan Bagaimana perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali?. Penelitian ini termasuk tipologi penelitian hukum yuridis sosiologis. Data penelitian dikumpulkan dengan cara interview/tanya jawab langsung dengan narasumber dan studi dokumen/kepuustakaan, kemudian diolah dengan perbandingan yuridis sosiologis antara data dengan realita yang terjadi dalam praktek. Analisis dilakukan dengan pendekatan perundang-undangan dipadukan dengan pendekatan sosiologis. Hasil studi ini menunjukkan bahwa pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilihat pada pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara yang didasarkan pada Keputusan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah tentang Penunjukan Camat Sebagai PPAT Sementara. Untuk dapat diangkat sebagai PPAT Sementara, Camat harus mengajukan permohonan kepada Kanwil BPN Jawa Tengah dan berdasarkan permohonan tersebut, Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah mengadakan pelatihan kepada Camat yang bersangkutan mengenai peralihan hak atas tanah dan berbagai hal yang berkaitan dengan pembuatan akta tanah. Selanjutnya setelah itu, Camat mendapat surat keputusan pengangkatan dari Kanwil BPN Jawa Tengah dan dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali; dan perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali pada dasarnya adalah sama. Hal yang membedakan adalah mengenai wilayah kerja dari PPAT Sementara yaitu pada wilayah kecamatan dimana Camat yang bersangkutan bertugas, sedangkan untuk PPAT wilayah kerjanya meliputi seluruh kabupaten Boyolali. Penelitian ini merekomendasikan perlunya peningkatan pengetahuan dan ketrampilan Camat yang telah diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan pembuatan akta hak peralihan hak atas tanah, sehingga masyarakat tidak perlu terlalu jauh untuk memperoleh akta peralihan hak atas tanah; Perlunya peningkatan pelayanan terhadap masyarakat khususnya waktu yang dibutuhkan dalam proses peralihan hak atas tanah sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

DAFTAR ISI

HALAMAN JUDUL	i
HALAMAN PERSETUJUAN DAN PENGESAHAN	ii
HALAMAN MOTTO DAN PERSEMBAHAN	iii
KATA PENGANTAR	iv
DAFTAR ISI	vii
ABSTRAKSI	ix
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang Masalah	1
B. Rumusan Masalah	6
C. Tujuan Penelitian	6
D. Manfaat Penelitian	7
E. Metode Penelitian	7
F. Sistematika Penulisan	11
BAB II TINJAUAN TENTANG PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH	13
A. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	13
B. Fungsi dan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	18
C. Wilayah Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)	22
D. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Untuk Membuat Akta Tanah	24
E. Camat Sebagai PPAT Sementara	32

BAB III	HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN	43
	A. Pelaksanaan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Boyolali Dilihat Dari Segi Fungsi dan Kedudukannya Dalam Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah	43
	B. Perbandingan Pelaksanaan Fungsi dan Kedudukan PPAT Antara Camat Sebagai PPAT Sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali.....	58
BAB IV	PENUTUP.....	71
	A. Kesimpulan.....	71
	B. Saran	72
	DAFTAR PUSTAKA	73
	LAMPIRAN	



DAFTAR PUSTAKA

- A.P Parlindungan, *Pendaftaran di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Publiser, Jakarta, 2002
- Bayu Surianingrat, *Wewenang, tugas dan tanggungjawab Camat*, Cetakan kedua, Penerbit Patco, Jakarta-Surabaya, 1981
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1998
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991
- Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah: Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006*, Media Makmur Majumandiri, Jakarta, 2007
- Moh. Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005
- Poerwodharminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991

KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur alhamdulillah dan segala bagi Allah SWT, sebagai Penguasa Alam Semesta yang telah menciptakan kita, memberikan petunjuk dan menghiasi diri kita dengan ketaqwaan kepada-Nya, serta telah meninggikan derajat orang-orang yang berilmu.

Atas petunjuk Allah SWT, penulis akhirnya dapat menyelesaikan skripsi ini yang saya beri judul “ PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA MENURUT PP NO 24 TAHUN 1997 DI KABUPATEN BOYOLALI “ yang diajukan guna memenuhi sebagian persyaratan memperoleh gelar Sarjana (Strata-1) pada Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta.

Saya menyadari bahwa skripsi ini tidak mungkin terwujud sebagaimana yang diharapkan, tanpa adanya bimbingan dan bantuan serta tersedianya fasilitas-fasilitas yang diberikan oleh beberapa pihak. Oleh karena itu, saya ingin menggunakan kesempatan ini untuk menyampaikan terima kasih dan rasa hormat saya kepada :

1. Bapak Rektor Universitas Islam Indonesia beserta stafnya.
2. Bapak Dr. Rusli Muhammad selaku Dekan Universitas Islam Indonesia Yogyakarta yang telah memberikan arahan;

3. Bapak H. Masyhud Asyhari, SH.,M.Kn selaku Dosen Pembimbing Akademik dan selaku dosen pembimbing utama yang telah banyak membantu bimbingan,petunjuk,masukan serta kemudahan kepada saya sehingga skripsi ini dapat segera diselesaikan.
4. Para Dosen pengajar di lingkungan Fakultas Hukum Universitas Islam Indonesia Yogyakarta, yang telah membekali saya dengan ilmu pengetahuan dan pengalaman yang berguna.
5. Bapak Dr.Moelyoto,SH.,M.Kn., Ibu Anita Reza Yanthi, SH, selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, dan Bapak Karyono Utomo, SH., selaku Camat Ngemplak yang telah membantu memberikan keterangan berupa pertimbangan-pertimbangan hukum serta keterangan dalam penelitian saya di lapangan dalam skripsi ini.
6. Kedua orang tuaku Agung Wahyu Harsono,SH.,dan Binti Marwati yang saya hormati dan cintai yang telah mendoakan tiada henti-hentinya atas keberhasilanku, karena pengorbanan keduanyalah saya bisa sampai seperti sekarang ini, semoga Allah SWT mengampuni kesalahannya serta menyayangi mereka berdua sebagaimana mereka dulu menyayangiku diwaktu kecil.
7. Adikku Galih Dwi Saputro yang telah memberikan dukungan secara moril atas keberhasilanku.
8. Sahabat serta teman-temanku semua yang telah memberikan semangat saya dalam menempuh dan mengembangkan ilmu yang tidak dapat disebutkan satu persatu.

Akhirnya saya berharap agar skripsi ini dapat memberikan manfaat bagi diri saya dan juga masyarakat maupun bagi pengembangan ilmu hukum, saya

menyadari bahwa skripsi ini jauh dari sempurna, oleh karena itu saya mengharapkan kritik dan saran yang konstruktif dari pembaca yang budiman.



Yogyakarta, 27 April 2012

Bayu Mahendro

**PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA MENURUT PP NO 24 TAHUN
1997 DI KABUPATEN BOYOLALI**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada tanggal 25 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 27 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : H. MASYHUD ASYHARI, SH.,M.Kn
2. Anggota : Dr. WINAHYU ERWININGSIH, SH.M.Hum
3. Anggota : H.E. ZAINAL ABIDIN, SH.MS.MPA

Mengetahui:
Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan

(Dr. RUSLI MUHAMMAD, SH.,MH.)

**PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA MENURUT PP NO 24 TAHUN
1997 DI KABUPATEN BOYOLALI**

Telah dipertahankan di hadapan Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran
pada tanggal 25 April 2012 dan dinyatakan **LULUS**

Yogyakarta, 27 April 2012

Tim Penguji

Tanda Tangan

1. Ketua : H. MASYHUD ASYHARI, SH.,M.Kn
2. Anggota : Dr.WINAHYU ERWININGSIH, SH.M.Hum
3. Anggota : H.E. ZAINAL ABIDIN, SH.MS.MPA

Mengetahui:

Universitas Islam Indonesia
Fakultas Hukum
Dekan

(Dr. RUSLI MUHAMMAD, SH.,MH.)

MOTTO DAN PERSEMBAHAN

Motto

“Apa yang kamu lakukan saat ini adalah masa depan kamu”

(penulis)



Persembahan

1. Untuk ayah dan ibuku yang kuhormati dan kucintai.
2. Untuk saudara-saudaraku yang kusayang dan kucintai.

**PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT
SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA
DI KABUPATEN BOYOLALI**

Telah diperiksa dan disetujui oleh Dosen Pembimbing Skripsi untuk diajukan
kemuka Tim Penguji dalam Ujian Tugas Akhir/Pendadaran

pada tanggal



Yogyakarta, 9 April 2012

Dosen Pembimbing Skripsi

A handwritten signature in black ink, consisting of several fluid, connected strokes.

(MASHYUD ASHYARI, S.H.,M.Kn.)

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Sumber daya tanah di setiap bangsa khususnya di Indonesia sangatlah penting, hal ini menjadikan kebutuhan akan tanah menjadi lebih besar. Oleh karena itu untuk dapat memperoleh manfaat sebesar-besarnya akan tanah itu sendiri bagi kemakmuran dan kesejahteraan, bangsa Indonesia harus mampu memanfaatkan dan menggunakan sumber daya tanah secara bijaksana. Sebagaimana hal ini diatur dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang menyebutkan : “bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Artinya dalam ayat ini mengandung arti bahwa menjadikan kewajiban, agar bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung didalamnya dalam kekuasaan Negara untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Selanjutnya amanat Pasal 33 ayat (3) dijabarkan dalam Pasal 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau disingkat UUPA, dimuat dalam Lembaran Negara Tahun 1960 Nomor 104, bunyi Pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tersebut adalah:

1. Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal yang dimaksud dalam Pasal 1; Bumi, Air dan Ruang Angkasa

termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkat tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat;

2. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dan hal-hal sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 memberikan wewenang untuk:
 - a. Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut, menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa;
 - b. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;
 - c. Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan hukum mengenai bumi, air dan ruang angkasa
3. Wewenang yang bersumber pada hak menguasai Negara tersebut pada Pasal 33 ayat (3) Pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat artinya kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia menurut ketentuan Peraturan Pemerintah.¹

Negara selaku Badan Penguasa Negara dapat mengatur bermacam-macam hak atas tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA. Pemberian beberapa macam hak atas tanah baik kepada perorangan

¹ Moh. Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005, hal. 4

maupun badan hukum, disamping memberikan wewenang untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan hak yang dipegangnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan pembatasan yang berlaku itu, juga membebaskan kewajiban kepada pemegang hak tersebut untuk mendaftarkan atas tanahnya dalam rangka menuju kepastian hukum.² Begitu kompleksnya masalah mengenai tanah yang mana sifatnya sendiri merupakan sumber daya yang terbatas, membuatnya menjadi semakin meningkat dalam hal nilai ekonomis akan suatu tanah itu sendiri dan juga mengingat peran besarnya hak-hak atas tanah itu sendiri.

Ketersediaan tanah mungkin menjadi permasalahan yang paling utama dalam masyarakat, mengingat pembangunan yang terus meningkat dihadapkan dengan kebutuhan masyarakat yang bahkan semakin lama semakin besar jumlahnya, sedangkan tanah itu sendiri sangat terbatas sifatnya. Dengan hal ini maka benturan-benturan akan kepentingan yang kemudian menyebabkan munculnya sengketa di bidang pertanahan di dalam masyarakat, baik itu perorangan, badan hukum, maupun perorangan dengan pemerintah dan bahkan antar lintas sektoral akan terus berlangsung sejalan dengan kebutuhan akan tanah.

Hak-hak atas tanah mempunyai peranan penting dalam kehidupan manusia, yang mengakibatkan semakin maju masyarakat, semakin maju penduduknya, akan menambah lagi pentingnya kedudukan hak-hak atas tanah

² Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991, hal. 5

itu bagi pemiliknya. Guna terciptanya kepastian hukum hak atas tanah di seluruh wilayah Indonesia, diperlukan pelaksanaan pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1991, memberikan batasan dan ketentuan khusus mengenai Pendaftaran Tanah tersebut. Pasal 5 dari Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa “Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional”. Selanjutnya dalam Pasal 6 ayat (2) disebutkan bahwa: “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan Perundang-Undangan yang bersangkutan”.

Lebih lanjut diuraikan dalam Pasal 7 Peraturan Pemerintah ini bahwa:

1. PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh menteri;
2. Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri menunjuk PPAT sementara;
3. Peraturan PPAT sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Pemerintah sendiri.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, menyebutkan bahwa “untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat sebagai Pejabat Pembuat

Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, yaitu Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan, bahwa “ karena fungsinya di bidang pendaftaran tanah yang penting bagi masyarakat yang memerlukan, maka fungsi tersebut harus dilaksanakan di seluruh wilayah Negara. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat perlu ditunjuk sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi tersebut. Yang dimaksud dengan daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Daerah yang jumlah Pejabat Pembuat Akta Tanah-nya belum memenuhi formasi yang ditetapkan Menteri sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14. Di daerah yang sudah cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah baru, Camat yang baru tidak lagi ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara. Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakat akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke kantor Kecamatan untuk melaksanakan transaksi mengenai tanahnya, Menteri juga dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dengan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti akan hal ini dan akan lebih jauh membahas Pejabat Pembuat Akta Tanah

(PPAT) sementara yang penulis tuangkan dalam skripsi yang berjudul: “PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA MENURUT PEATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 DI KABUPATEN BOYOLALI”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian dalam latar belakang masalah di atas, maka permasalahan dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut:

1. Bagaimana pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah?
2. Bagaimana perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui dan mengkaji pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui dan mengkaji perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali.

D. Manfaat Penelitian

Tinggi rendahnya nilai dari suatu penelitian selalu ditentukan oleh metode penelitiannya, dan ditentukan oleh besarnya manfaat yang dapat diperoleh dari hasil penelitian tersebut. Ada 2 (dua) manfaat yang diperoleh dalam penelitian ini, yaitu:

1. Untuk memberikan masukan penelitian dibidang ilmu hukum, khususnya hukum agraria.
2. Untuk memberikan masukan bagi pihak yang berkepentingan terutama masyarakat yang belum mengetahui tentang bagaimana mekanisme Camat sebagai pejabat pelaksanaan pendaftaran tanah di lingkup daerah kecamatan.

E. Metode Penelitian

1. Objek Penelitian

Objek dari penelitian ini adalah pelaksanaan fungsi dan kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara di Kabupaten Boyolali dalam hal pelaksanaan pendaftaran tanah.

2. Subjek Penelitian

Subjek dalam penelitian ini adalah:

- a. Sekretaris Daerah Bagian Hukum Kabupaten Boyolali
- b. Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali
- c. Camat di wilayah Kabupaten Boyolali:
 1. Karyono Utomo, S.Sos.

d. Notaris/PPAT:

- 1) Anita Reza Yanthi, SH
- 2) Dr. Moelyoto, S.H.,M.Kn.

e. Masyarakat sebagai pengguna layanan

3. Sumber Data

a. Data Primer, yakni data yang diperoleh peneliti secara langsung dari subjek penelitian yang dapat berupa hasil wawancara dan atau angket (*field research*). Yang mana dalam hal ini penulis menggunakan hasil wawancara terhadap objek penelitian yakni Camat dan Notaris yang berada di Kabupaten Boyolali.

b. Data sekunder, yakni data kepustakaan merupakan penelitian tehnik pengumpulan data yang dilakukan dengan cara mempelajari dan menganalisa bahan-bahan hukum dalam penelitian, kepustakaan yang dikelompokkan menjadi 3(tiga) yaitu:

1) Bahan Hukum Primer, bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, yang terdiri dari:

- a) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- b) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998
- d) Peraturan Bupati Boyolali Nomor 15 Tahun 2008

2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan hukum yang tidak mempunyai kekuatan mengikat secara yuridis, seperti rancangan

peraturan perundang-undangan, literatur, jurnal, hasil wawancara serta hasil penelitian terdahulu

- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan-bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder yaitu kamus hukum.

4. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan, maka penulis menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

a. Penelitian Kepustakaan

Penelitian Kepustakaan adalah pengumpulan data dengan cara mencari, menghimpun, mempelajari bahan hukum primer, bahan hukum sekunder, bahan hukum tersier, terutama yang berkaitan dengan permasalahan yang penulis teliti.

b. Penelitian Lapangan

Data yang diperoleh dari hasil penelitian yang didapat secara langsung pada objek penelitian, yaitu dengan cara:

1) Pengamatan (Observasi)

Merupakan suatu cara untuk memperoleh data dengan jalan mengadakan pengamatan secara langsung terhadap gejala atau objek yang diteliti pada objek penelitian.

2) Wawancara (Interview)

Merupakan suatu cara untuk memperoleh data dengan jalan mengadakan tanya jawab secara lisan kepada responden yaitu

dalam hal ini Camat dan Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali yang berkaitan dengan permasalahan dari objek yang diteliti. Tipe wawancara yang dipergunakan adalah wawancara yang terarah dengan menggunakan daftar pertanyaan (*Quisioner*). Hal ini dimaksudkan untuk mendapatkan data yang tidak menyimpang dari pokok permasalahan yang penulis teliti.

5. Pendekatan Penelitian

Pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah pendekatan yuridis sosiologis, karena yang diteliti adalah mengenai fungsi dan kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara yang dalam hal ini ditinjau dari segi ketentuan peraturan hukum yang mengatur mengenai wewenang hak dari jabatan tersebut.

6. Analisis Data

Di dalam menganalisa data, ada 2 (dua) metode atau cara yaitu:

a. Analisa Yuridis

Yaitu analisa terhadap masalah terhadap peraturan yang berlaku.

b. Analisa Sosiologis

Yaitu dengan mengelompokkan jenis data dalam bentuk presentase atau kualitatif.

Berdasarkan uraian diatas maka penulis dalam menganalisa data penelitian ini menggunakan metode dengan analisa yuridis sosiologis.

F. Sistematika Penulisan

Guna memudahkan dalam memahami isi dari skripsi ini, berikut disajikan sistematika pembahasan dari skripsi ini yang terbagi ke dalam beberapa bab dan masing-masing bab terbagi lagi ke dalam beberapa sub bab. Adapun masing-masing bab tersebut adalah:

BAB I PENDAHULUAN

Pada bab pendahuluan ini diuraikan tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, dan manfaat penelitian yang merupakan bekal penulis dalam penyusunan skripsi. Pada akhir dari bab ini disajikan sistematika penulisan skripsi dan diuraikan serta dibahas mengenai metode penelitian, yang berisi objek penelitian, subjek penelitian, sumber data, teknik pengumpulan data, pendekatan penelitian, dan analisis data.

BAB II TINJAUAN TENTANG PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

Pada bab ini diuraikan dan dibahas beberapa hal yang berkaitan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Adapun uraian pada bab ini meliputi: pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), fungsi dan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), wilayah hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), kewenangan PPAT untuk membuat akta tanah, dan Camat sebagai PPAT sementara.

BAB III PELAKSANAAN FUNGSI DAN KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA MENURUT PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 24 TAHUN 1997 DI KABUPATEN BOYOLALI

Pada bab ini diuraikan dan dianalisis hasil penelitian terhadap pelaksanaan fungsi dan kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara di Kabupaten Boyolali. Adapun uraian dan analisis pada bab ini meliputi: pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah, dan perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali.

BAB IV PENUTUP

Pada bab ini disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam skripsi ini dan sekaligus disajikan saran yang merupakan sumbangan pemikiran dan rekomendasi dari penulis tentang pelaksanaan fungsi dan kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara di Kabupaten Boyolali.

DAFTAR PUSTAKA

LAMPIRAN

BAB II

TINJAUAN TENTANG PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH

A. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 menyebutkan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah.¹

Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 1 angka 1 disebutkan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebankan Hak Tanggungan. Pejabat Umum adalah orang yang di angkat oleh Instansi yang berwenang, dengan tugas melayani masyarakat umum di bidang atau kegiatan tertentu.²

Sedangkan menurut Effendi Perangin menyatakan, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pejabat yang berwenang membuat akta daripada perjanjian-perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah,

¹ *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah: Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006*, Media Makmur Majumandiri, Jakarta, 2007, hal. 3

² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002, hal. 72

memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan.³

Namun demikian pengertian menurut Effendi Perangin ini sudah tidak memenuhi realita peraturan yang baru, karena fungsi dari PPAT tidak lagi sebagai pejabat yang menggadaikan tanah atau yang meminjamkan uang lagi, sehingga diperlukan pemahaman baru mengenai pengertian tersebut.

Berdasarkan Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dapat diketahui macam-macam Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah (umum) adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun.
2. Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan membuat Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah.
3. Pejabat Pembuat Akta Tanah khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dengan membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tertentu khusus dalam rangka program atau pelaksanaan tugas pemerintah tertentu.

³ Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 1994, hal. 3

Menurut Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, mengatur tentang syarat-syarat pengangkatan Pejabat Pembuat Akta tanah sebagai berikut:

1. Kewarganegaraan Indonesia;
2. Berusia sekurang-kurangnya 30 (tiga puluh) tahun;
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan Surat Keterangan yang dibuat oleh instansi Kepolisian setempat
4. Belum pernah dihukum penjara karena melakukan kejahatan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap
5. Sehat jasmani dan rohani
6. Lulus program spesialis notariat atau program khusus PPAT yang diselenggarakan lembaga pendidikan tinggi
7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh Kantor Menteri Negara Agraria/ Badan Pertanahan Nasional

Sebelum melaksanakan tugasnya, Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara harus dilantik dan mengucapkan sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dihadapan Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota di daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan. Kewajiban Sumpah ini diatur dalam Pasal 15 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Sumpah Jabatan yang diucapkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang bersangkutan, dilakukan dihadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan para saksi. Sumpah

Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Tanah Sementara dibentuk dalam susunan kata-kata berita acara pengambilan sumpah/janji diatur oleh Menteri.

Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tidak perlu mengangkat sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf b diterangkan, bahwa pekerjaan yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus ini adalah pekerjaan pelayanan dan karena itu pembuat akta. Dalam praktek hubungan Internasional seringkali suatu Negara memberikan kemudahan kepada Negara lain diberbagai bidang, termasuk dibidang pertanahan. Atas dasar tersebut dipandang perlu ada ketentuan untuk memberi kemungkinan Indonesia memberikan kemudahan yang sama di bidang perubahan data pendaftaran hak atas tanah kepunyaan Negara asing.

Dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah berhenti dari jabatannya, sebagaimana diatur dalam Pasal 8 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, karena :

1. Meninggal Dunia;
2. Telah mencapai usia 65 (enam puluh lima) tahun;
3. Diangkat dan mengangkat sumpah jabatan atau melaksanakan tugas sebagai Notaris dengan tempat kedudukan di Kabupaten/Kotamadya Daerah Tingkat II yang lain daripada daerah kerjanya sebagai PPAT;
4. Diberhentikan oleh Menteri

Untuk Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus yang berhenti melaksanakan tugas PPAT apabila tidak memenangkan jabatan sebagaimana dimaksud Pasal 5 ayat (3) huruf a dan b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, atau diberhentikan oleh Menteri.

Berdasarkan Pasal 10 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Pejabat Akta Pembuat Tanah dapat diberhentikan dengan tidak hormat. Adapun Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberhentikan secara hormat karena :

1. Permintaan sendiri;
2. Tidak lagi mampu menjalankan tugasnya karena keadaan kesehatan badan atau kesehatan jiwanya, setelah dinyatakan oleh tim pemeriksa kesehatan yang berwenang atas permintaan Menteri atau pejabat yang ditunjuk;
3. Melakukan pelanggaran ringan terhadap larangan atau kewajiban sebagai PPAT;
4. Diangkat sebagai Pegawai Negeri Sipil atau ABRI.

Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberhentikan karena tidak hormat dari jabatannya karena:

Dalam pemberhentian PPAT karena alasan sebagaimana dimaksud Pasal 10 ayat (1) huruf c dan ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dilakukan setelah PPAT bersangkutan diberi kesempatan untuk mengajukan pembelaan diri kepada Menteri.

Permohonan untuk diangkat menjadi Pejabat disampaikan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional. Selama untuk

suatu kecamatan yang belum diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dari kecamatan itu. Dengan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, wewenang mengangkat dan memberhentikan Camat diatur sebagai PPAT sementara dilimpahkan kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

B. Fungsi dan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Adapun fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah membuat Akta Pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dan akta-akta lain yang diatur dengan Peraturan Perundangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam hal Badan Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah, dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar perubahan dalam pendaftaran tanah.

Tugas-tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah antara lain: menyelenggarakan suatu daftar dari akta-akta yang dibuatnya antara lain *reportorium* (daftar dari akta-akta yang dibuatnya), yang berisikan nama dari penghadap, sifat aktanya, jual beli, hibah dan sebagainya, tanggal akta dan nomornya, identitas dari tanahnya/surat ukur dan luas tanahnya beserta bangunan termasuk (permanen, semi permanen dan darurat) serta tanaman yang ada dan lain lain keterangan.⁴

⁴ Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Publisher, Jakarta, 2002, hal. 72.

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

Perbuatan hukum yang dimaksudkan di atas sebagaimana disebutkan pada Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah sebagai berikut:

1. Jual beli;
2. Tukar-menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
7. Pemberian Hak Tanggungan;
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dinyatakan:

“untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksudkan Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya”.

Untuk PPAT khusus menurut Pasal 3 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dinyatakan: “PPAT khusus hanya berwenang membuat

akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya”.

Pembinaan dan pengawasan pelaksanaan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah diatur dalam Pasal 35 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, sebagai berikut;

1. Pembinaan dan Pengawasan pelaksanaan Tugas PPAT dilakukan dengan :
 - a. Penetapan peraturan mengenai ke-PPAT-an sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998;
 - b. Penetapan peraturan dan petunjuk teknis mengenai pelaksanaan tugas PPAT;
 - c. Sosialisasi kebijaksanaan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis kepada para PPAT;
 - d. Pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban-kewajiban PPAT; serta
 - e. Pengenaan tindakan administratif terhadap PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya.
2. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas PPAT, Kantor Pusat Badan Pertanahan Nasional;
 - a. Memberikan petunjuk teknis mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT, serta
 - b. Menyampaikan dan menjelaskan kebijaksanaan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas jabatan PPAT yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan.

3. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan PPAT Kepala Kantor Wilayah;
 - a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijaksanaan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan;
 - b. Melaksanakan fungsinya dalam rangka penguasaan tindakan administrasi kepada PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya sesuai ketentuan dalam peraturan ini.
4. Dalam rangka pembinaan pengawasan PPAT Kepala Kantor Pertanahan;
 - a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijaksanaan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundangan yang berlaku dalam koordinasi Kepala Kantor Wilayah;
 - b. Melaksanakan fungsinya dalam rangka mengenakan tindakan administratif kepada PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajiban sesuai ketentuan dalam peraturan ini;
 - c. Memeriksa akta PPAT dalam rangka pendaftaran peralihan atau pembebanan hak atas tanah yang bersangkutan dan memberitahukan alasannya secara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila akta tersebut tidak memenuhi syarat dasar pendaftaran peralihan atau pembebanan hak;
 - d. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT, Kepala Kantor Pertanahan dapat menugaskan staf Kantor Pertanahan untuk melakukan pemeriksaan di Kantor PPAT yang bersangkutan. Petugas yang ditugaskan untuk melakukan pemeriksaan harus disertai surat tugas.

C. Wilayah Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)

Berdasarkan Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ditegaskan bahwa:

1. Daerah kerja PPAT adalah satu wilayah kerja Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.
2. Daerah kerja PPAT-sementara dan PPAT-khusus meliputi wilayah kerjanya sebagai pejabat Pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya.

Dalam Pasal 14, Pasal 12 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ditentukan bahwa formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) ditetapkan oleh Menteri. Apabila formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk suatu daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sudah memenuhi, maka Menteri menetapkan bahwa wilayah tersebut tertutup untuk pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Peraturan Menteri yang dimaksud adalah Keputusan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang Penetapan formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kabupaten/Kota.

Untuk Kabupaten/Kota yang jumlah Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)nya termasuk Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara sama/lebih besar dari formasi PPAT yang ditetapkan, dinyatakan sebagai daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT. Di Kabupaten/Kota yang sudah merupakan daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT, apabila terjadi penggantian Camat, maka Camat baru tidak ditunjuk sebagai PPAT.

Dalam Pasal 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang peraturan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) yang mulai berlaku sejak tanggal ditetapkan pada 30 Maret 1999 ditegaskan:

Formasi PPAT ditetapkan oleh Menteri untuk setiap daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan mempertimbangkan faktor-faktor sebagai berikut:

1. Jumlah Kecamatan di daerah yang bersangkutan;
2. Tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
3. Jumlah bidang tanah yang sudah bersertifikat di daerah yang bersangkutan;
4. Frekuensi peralihan hak di daerah yang bersangkutan dan prignosa mengenai pertumbuhannya;
5. Jumlah rata-rata akta PPAT yang dibuat di daerah yang bersangkutan.

Dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 4 Tahun 1999 tentang ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37

Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dinyatakan bahwa Camat yang wilayah kerjanya berada di Kabupaten/Kota yang formasinya belum terpenuhi dapat ditunjuk sebagai PPAT sementara dan penunjukan Kepala Desa sebagai PPAT sementara dilakukan oleh Menteri setelah diadakan mengenai keperluannya berdasarkan letak desa yang sangat terpencil dan banyak bidang tanah yang sudah terdaftar di wilayah desa tersebut.

D. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Untuk Membuat Akta Tanah

Embrio institusi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) telah ada sejak tahun 1961 berdasarkan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dengan istilah Pejabat saja. Bahwa yang dimaksud Pejabat adalah PPAT disebutkan dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 11 Tahun 1961 tentang Bentuk Akta.

Pada awal kelahirannya PPAT tidak dikategorikan sebagai pejabat umum, tetapi sebagai PPAT saja. PPAT dikategorikan atau disebutkan sebagai pejabat umum awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah 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.

Selanjutnya, keberadaan PPAT ditegaskan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa:

Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagaimana disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Secara khusus keberadaan PPAT diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menegaskan 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.

Berdasarkan isi aturan hukum yang mengatur eksistensi PPAT sebagaimana diuraikan di atas, bahwa kewenangan PPAT, yaitu diberi wewenang membuat akta PPAT otentik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa membuat adalah menciptakan, melakukan, mengerjakan.⁵

Dengan demikian, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mempunyai kewenangan menciptakan, membuat dan mengerjakan akta, yang berarti mengerjakan, melakukan dan membuat sendiri akta (PPAT) yang menjadi kewenangannya sebagaimana tersebut di atas dengan jenis dan bentuk yang ditentukan sebagaimana tersebut dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu akta:

1. Jual beli;

⁵ Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1998, hal. 148

2. Tukar-menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
7. Pemberian Hak Tanggungan;
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Kewenangan PPAT untuk membuat akta yang merupakan mutlak kewenangan PPAT menjadi rancu atau *contradictio in terminis* manakala kita menghubungkan kewenangan tersebut dengan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juncto Pasal 96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa:

Pembuatan akta sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) harus menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disediakan.

Menurut pasal ini bahwa akta yang dimaksud dalam bentuk formulir/blanko yang sudah disediakan.

Perlu mendapat kajian, yaitu mengenai formulir. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa formulir adalah lembar isian atau surat isian.⁶ Dengan kata lain, formulir adalah lembaran yang harus diisi oleh yang bersangkutan sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sudah disediakan oleh pihak lain.

⁶ *Ibid*, hlm. 279

Dengan membandingkan kedua istilah tersebut, maka akan terdapat perbedaan pengertian yang signifikan. Kewenangan PPAT membuat akta (*to make*) adalah menciptakan, melakukan, dan mengerjakan sendiri akta PPAT, bukan mengisi (*to fill*) formulir atau blangko. Oleh karena itu, mengisi formulir bukan berarti membuat akta PPAT. Berdasarkan pengertian tersebut, jika PPAT masih mengisi formulir atau blangko, ini membuktikan telah terjadi kesalahkaprahan dan penyesatan (*misleading*) dalam memahami dan menerapkan kewenangan PPAT sesuai tataran hukum yang benar.

Oleh karena itu, bagaimana mungkin PPAT sebagai pejabat umum dalam mengimplementasikan kewenangannya hanya mengisi blangko atau formulir yang bentuk dan isinya ditentukan oleh BPN, tetapi blangko/formulir tersebut dicetak oleh pihak lain? Padahal, kewenangan PPAT tersebut bukan berasal dari kewenangan BPN atau BPN memberikan kewenangannya kepada PPAT. Dalam aturan hukum yang mengatur keberadaan BPN, yaitu Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tidak ada satu pasal pun dalam Keppres tersebut yang menegaskan bahwa BPN mempunyai kewenangan tertentu terhadap PPAT atau PPAT lahir secara atributif ataupun delegatif dari kewenangan BPN. Akan tetapi, dalam hal ini PPAT lahir sebagai *beleidsregel* atau *policyrules* dari pemerintah langsung. Dengan kata lain, PPAT bukan lahir dari kewenangan BPN dan juga bukan subordinasi BPN atau bukan pelimpahan dari kewenangan BPN. Sejak semula dibuat lembaga PPAT dengan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT bahwa kewenangan PPAT tersebut tidak pernah menjadi kewenangan BPN. Tugas

yang dilaksanakan oleh BPN terhadap PPAT berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1988, yaitu sebagai berikut:

1. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka bimbingan, pengendalian, pengembangan PPAT, serta penyaringan PPAT yang akan diangkat
2. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian PPAT serta penilaian atas pelaksanaan tugasnya.

Dengan demikian, sudah saatnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk kembali melakukan kewenangannya sebagaimana pengertian membuat akta tersebut di atas. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional (BPN) ataupun pihak lainnya agar segera menghentikan kegiatannya melakukan pencetakan formulir akta-akta PPAT yang hanya meraih dan mengeruk keuntungan dari kegiatan menjual formulir-formulir akta PPAT, yang telah dilakukannya sejak keberadaan PPAT tahun 1961.

Bahkan lebih parah lagi kekosongan formulir akta PPAT tersebut dimanfaatkan oleh Kantor Wilayah BPN, yaitu dengan menentukan dan mewajibkan formulir akta PPAT tersebut difotokopi, dan fotokopinya harus diketahui/dilegalisasi oleh salah satu kepala seksi pada Kanwil BPN tersebut. Tentunya legalisasi tersebut tidak gratis, setidaknya harus ada biaya yang sama dengan biaya membeli formulir akta PPAT di kantor pos setempat. Sudah tentu hal ini menyuburkan pungutan liar dan penyalahgunaan wewenang oleh BPN, dalam arti tidak ada aturan hukum yang bersumber dari kewenangan BPN untuk melegalisasi fotokopi akta PPAT tersebut.

Sebagai jalan keluar dalam praktik untuk mempermudah penerapan kewenangan PPAT tersebut, yaitu membuat akta dan agar ada keseragaman

dari segi isi secara umum, para PPAT dapat menyalin atau mengetik ulang ke atas kertas HVS (yang biasa dilakukan notaris) dari contoh isi akta PPAT yang sudah ada. Hal ini untuk mempermudah kantor pertanahan/BPN setempat memeriksa dan menindaklanjuti akta tersebut sesuai dengan kewenangan kantor pertanahan/BPN setempat. Akta yang dibuat oleh PPAT tersebut dalam bentuk *in originally*, bukan turunan atau salinan karena akta *in originally* tidak dapat dibuat dalam bentuk salinan atau turunan. Perlu dipahami bahwa tulisan ini:

1. Bukan untuk mengimplementasikan Pasal 15 ayat (2) huruf j UUJN karena pada dasarnya antara notaris dan PPAT mempunyai karakter hukum yang berbeda yang mempunyai kewenangan masing-masing sehingga notaris tidak bisa mengambil kewenangan PPAT dan PPAT tidak dapat menyerahkan kewenangannya kepada notaris.
2. Seharusnya kewenangan PPAT adalah membuat akta sejak awal kehadiran lembaga PPAT di Indonesia, bukan mengisi formulir atau blangko akta, apalagi mengisi blangko/formulir akta PPAT yang difotokopi dan dilegalisasi BPN.

Berdasarkan uraian di atas, timbul pertanyaan, apakah kantor pertanahan/BPN setempat akan menerima pendaftaran akta PPAT tidak dalam bentuk blangko/formulir? Berdasarkan aturan hukum mengenai kewenangan PPAT dan BPN/Kantor Pertanahan memahami fungsi dan kedudukannya, tidak ada alasan secara hukum bahwa kantor pertanahan/BPN setempat untuk menolak akta seperti itu, kecuali karena Kantor Pertanahan/BPN mempunyai

kekuasaan (*power*) dan ego kewenangan, serta dengan kekuasaannya melakukan penolakan sehingga dengan penolakan ini, kantor pertanahan/BPN setempat bukan memberikan alasan kekuatan logika (hukum), melainkan berdasarkan logika kekuatan (*power*).

Apabila kantor pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, penolakan tersebut (baik lisan, tertulis maupun tidak memberikan jawaban apapun (Pasal 3 juncto Pasal 53 ayat (2) huruf c Peraturan Tata Usaha Negara dan Perubahannya) merupakan salah satu bentuk keputusan tata usaha negara (KTUN), karena keputusan penolakan tersebut dapat dijadikan dasar untuk menggugat kantor pertanahan/BPN setempat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, akan ada pengujian secara hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Apakah alasan penolakan kantor pertanahan untuk tidak menerima pendaftaran tanah dengan akta seperti tersebut di atas dapat dibenarkan menurut hukum? Atau apakah tindakan seperti itu telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik? Apakah kewenangan PPAT membuat akta atau mengisi blangko atau formulir akta?

Adapun yang diperlukan sekarang ini bukan kasak-kusuk mengenai pengadaan akta PPAT dan menata ulang tata cara pencetakan formulir/blangko akta PPAT yang akan dibiayai oleh Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negar (APBN). Yang diperlukan sekarang adalah mengembalikan kewenangan PPAT sesuai aturan hukum yang berlaku, yaitu berwenang membuat akta PPAT, dalam arti menciptakan, membuat, dan mengerjakan

akta sendiri, sama seperti yang dilakukan oleh notaris, sehingga tidak membebani APBN.⁷

Saat ini diperlukan suatu tindakan nyata sebagai gerakan nasional para PPAT di seluruh Indonesia untuk memulai membuat akta PPAT sesuai dengan kewenangan PPAT sebagaimana aturan hukum yang mengatur eksistensi PPAT, yaitu para PPAT membuat akta sendiri, bukan mengisi formulir akta. Jika ternyata kantor pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, maka PPAT ramai-ramai menggugat kantor pertanahan/BPN setempat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini akan menjadi yurisprudensi. Ada keyakinan hukum, apabila semua PPAT melakukannya, ini akan berhasil. Namun sayang, saat ini semua PPAT tiarap, sebagai contoh bahwa PPAT punya kewenangan untuk membuat akta sendiri, bukan mengisi formulir/blanko akta PPAT.

Apabila PPAT sampai saat ini masih menggunakan dan mengisi formulir/blanko akta seperti itu, menunjukkan bahwa PPAT akan terperosok kembali ke dalam lubang yang sama bagaikan keledai bodoh dan jangan-jangan PPAT adalah kumpulan keledai bodoh yang terorganisasi yang bisa dikendalikan oleh institusi yang selama ini memproduksi formulir/blanko akta PPAT.

⁷ Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009, hlm. 283

E. Camat Sebagai PPAAT Sementara

Mengingat luasnya wilayah Negara Republik Indonesia dengan jumlah penduduk di satu pihak dan tuntutan terlaksananya pembinaan masyarakat di berbagai bidang, maka Menteri Dalam Negeri atas nama Pemerintah Pusat melimpahkan wewenangnya kepada pejabat-pejabat yang ada di daerah/wilayah untuk melakukan pembinaan masyarakat dalam berbagai bidang. Para Pejabat yang dimaksud ialah Kepala wilayah yang merupakan penguasa tunggal di wilayahnya. Mereka merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat dan bukan merupakan hasil dari pemilihan rakyat. Salah satu kepala wilayah yang akan dibahas yaitu Camat. Dalam Kamus Umum Bahasa Indonesia Camat adalah pegawai pamong praja yang mengepalai Kecamatan.⁸

Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Wujud dari pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu antara lain:

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;

⁸ Poerwodharminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991, hal. 181

4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan;

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat yang diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris Daerah kabupaten/kota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Pasal 126 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya Camat dibantu oleh perangkat Kecamatan dan Camat bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, didasarkan pada Pasal 126 ayat (5) Undang- Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan Perangkat Kecamatan bertanggungjawab kepada Camat, hal ini didasarkan Pasal 126 ayat (6) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pegawai Negeri Sipil sebagai Perangkat Kecamatan yang mengisi Susunan Tata Organisasi Kerja Kecamatan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati/Walikota dengan

berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dasar Hukum Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pasal 5 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang menyebutkan:

“Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam melayani pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT sementara atau PPAT khusus: camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT sementara...”

Dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, wewenang mengangkat dan memberhentikan Camat sebagai PPAT dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Dalam era reformasi sekarang ini, tata peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia berubah secara signifikan seiring perubahan atau Amademen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dimana kerangka sistem ketatanegaraan dari pembagian kekuasaan ke arah pemisahan kekuasaan. Mekanisme hubungan antar lembaga Negara bersifat horizontal, tidak bersifat vertikal. Jika sebelumnya mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi kedudukannya dalam bangunan struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, yaitu

Presiden, DPR, DPD, MK, MA dan BPK. Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *cheks and balance*, dimana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu dengan yang lain.⁹

Kedudukan sistem ketatanegaraan baru Indonesia, kewenangan dan tugas lembaga-lembaga tinggi Negara membuat produk perundang-undangan diatur dalam tata urutan perundang-undangan, hal ini didasarkan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Daerah.

Dari hierarki peraturan perundang-undangan di atas, pengaturan produk hukum berupa; undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, yang kemudian diterjemahkan dalam aturan teknis dalam Peraturan Pemerintah, sedangkan Peraturan Daerah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah, sebagai konsekuensi logis berdasarkan Pasal 5 dan

⁹ Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005, hal. 2

penjelasannya dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah merupakan lompatan terbesar dalam membangun semangat reformasi otonomi daerah, sesuai dengan Pasal 1 angka 5 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan“ adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.¹⁰ Untuk melaksanakan hal tersebut daerah diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Bahwa perwujudan dari wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan, yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; yaitu berupa wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai asas desentralisasi. Dan

¹⁰ Bayu Surianingrat, *Wewenang, tugas dan tanggungjawab Camat*, Cetakan kedua, Penerbit Patco, Jakarta-Surabaya, 1981, hal. 42

pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu yang dikenal dengan asas dekonsentrasi. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah, dan yang dimaksud “Kepala Daerah“ adalah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Hal ini sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dimana secara hierarki Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugasnya, ditingkat kecamatan dibantu oleh Camat. Hal ini didasarkan pada Pasal 126 ayat (1) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “bahwa kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah“ dan di ayat (2) disebutkan bahwa kecamatan sebagaimana pada ayat (1) dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagai urusan otonomi daerah, bila kita telaah secara normatif bahwa peranan Camat sebagai pelaksana tugas daripada Bupati/Walikota dalam mengurus persoalan-persoalan administrasi birokrasi pada tingkat kecamatan.

Memang Camat bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan ditunjuk oleh Bupati/Walikota, karena berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Bupati/Walikota, termasuk Gubernur dipilih secara demokratis oleh rakyat. Melalui Pemilihan Kepala Daerah dan

Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah kabupaten/kota atau provinsi. Maka kendali administratif terletak pada Bupati/Walikota, karena era-otonomi daerah peranan koordinatif dan pemerintahan Desa/Kelurahan. Jabatan seorang Camat lebih bersifat administratif ketimbang politis, karena jabatan camat tidak dapat ditentukan jangka waktunya. Disebabkan masa jabatan Camat ditentukan oleh kehendak dan keinginan Bupati/Walikota.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, menyebutkan bahwa “untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, yaitu Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan, bahwa “ karena fungsinya di bidang pendaftaran tanah yang penting bagi masyarakat yang memerlukan, maka fungsi tersebut harus dilaksanakan di seluruh wilayah Negara. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat perlu ditunjuk sebagai pejabat

yang melaksanakan fungsi tersebut. Yang dimaksud dengan daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Daerah yang jumlah Pejabat Pembuat Akta Tanah-nya belum memenuhi formasi yang ditetapkan Menteri sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14. Di daerah yang sudah cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah baru, Camat yang baru tidak lagi ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara. Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakat akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke kantor Kecamatan untuk melaksanakan transaksi mengenai tanahnya, Menteri juga dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Bahwa untuk suatu wilayah belum dipenuhi formasi pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat ditunjuk Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, malahan jika ada satu desa yang jauh sekali letaknya dan jauh dari Pejabat Pembuat Akta Tanah yang terdapat di kabupaten/kotamadya dapat ditunjuk Kepala Desa sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Dengan ketentuan ini maka Camat tidak secara otomatis diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah-Sementara (dapat terbukti dari Surat pengangkatan dan telah disumpah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah). Kalau camatnya berganti maka Camat pengganti juga tidak otomatis sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.¹¹

¹¹ A.P Parlindungan, *Pendaftaran di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999, hal. 179

Untuk diketahui, bahwa, bahwa pada mulanya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tertanggal 5 Maret 1998, Nomor 37 Tahun 1998, maka dikemukakan sebagai di bawah ini : Selama untuk kecamatan, belum diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah maka Camat, karena jabatannya menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, apabila untuk sebuah kecamatan telah diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sampai ia berhenti menjadi Camat dari kecamatan itu, sedangkan penggantinya tidak lagi menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Camat untuk melayani pembuat akta di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Penafsiran Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, sepanjang wilayah tersebut, belum ada Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut perundang-undangan yang berlaku. Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, wewenang mengangkat dan memberhentikan camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dilimpahkan kepada Kantor wilayah Badan Pertanahan Propinsi.

Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah. Wujud dari pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu antara lain:

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/ kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan;

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat yang diangkat oleh bupati/walikota atas usul Sekretaris Daerah kabupaten/kota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Pasal 126 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya Camat dibantu oleh perangkat Kecamatan dan Camat bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, didasarkan pada Pasal 126 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan Perangkat Kecamatan bertanggungjawab kepada Camat, hal ini didasarkan pasal 126 ayat (6)

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pegawai Negeri Sipil sebagai Perangkat Kecamatan yang mengisi Susunan Tata Organisasi Kerja Kecamatan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.



BAB III

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Pelaksanaan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Boyolali Dilihat Dari Segi Fungsi dan Kedudukannya Dalam Proses Pelaksanaan Pendaftaran Tanah

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Karyono Utomo, S.Sos.,¹ selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali diperoleh keterangan bahwa syarat pendaftaran tanah di Kabupaten Boyolali sama dengan syarat pendaftaran di daerah lainnya, yaitu:

1. Permohonan Pendaftaran Tanah untuk pertama kali konversi, pengakuan, penegasan hak.
 - a. Surat Permohonan;
 - b. Surat Kuasa apabila dikuasakan;
 - c. Fotocopy identitas pemohon;
 - d. Bukti pemilikan tanah;
 - e. Fotocopy SPPT PBB tahun berjalan yang telah dicocokkan oleh petugas loket;
 - f. Melampirkan bukti SSP/PPH sesuai dengan ketentuan.
2. Penerbitan Sertipikat dari SK Pemberian Hak Atas Tanah
 - a. Surat Permohonan;
 - b. Asli SK pemberian Hak Atas Tanah;

¹ Wawancara dengan Karyono Utomo, S.Sos., selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, pada tanggal 7 Februari 2012

- c. Bukti pelunasan uang pemasukan kepada negara jika dikenakan uang pemasukan;
- d. BPHTB walaupun nihil;
- e. Identitas pemohon (fotocopy KTP yang mewakili dan fotocopy akta pendirian badan hukum) dengan menunjukkan aslinya.

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Dr. Moelyoto, SH., M.Kn.,² selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali diperoleh keterangan bahwa salah satu syarat pendaftaran tanah adalah Akta Peralihan Hak Atas Tanah. Pejabat yang berwenang membuat akta tersebut adalah Notaris/PPAT, Camat/PPAT Sementara, dan PPAT Khusus (penunjukan dari Kepala BPN Pusat menyangkut kredit-kredit besar). Adapun dasar hukum kewenangan Notaris/PPAT yang dapat membuat Akta Peralihan Hak Atas Tanah adalah Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Menurut Karyono Utomo, S.Sos.,³ selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, Camat berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah. Sebelum Camat menjadi PPAT Sementara yang bersangkutan mengajukan kepada Kepala BPN Kabupaten Boyolali sebagai PPAT Sementara. Berdasarkan pengajuan tersebut, Camat kemudian diberikan bimbingan mengenai peralihan hak atas tanah selama 2 hari di BPN tingkat Provinsi. Setelah itu baru kemudian dilantik oleh BPN tingkat

² Wawancara dengan Dr. Moelyoto, SH., M.Kn., selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, pada tanggal 8 Februari 2012

³ Wawancara dengan Karyono Utomo, S.Sos., selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, pada tanggal 7 Februari 2012

Kabupaten untuk selanjutnya menjabat sebagai PPAT Sementara. Dasar hukum kewenangan Camat sebagai PPAT Sementara dapat membuat akta peralihan hak atas tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan Keputusan Kantor Wilayah Provinsi Jawa Tengah Nomor 5911/Kep-33.11/XII/2010 tentang Penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara.

Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan Hak Tanggungan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku. Tugas pokok dan fungsi PPAT sesuai yang tertuang dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 adalah melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu 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 tersebut.

Melihat tugas pokok dan fungsi tersebut jelas bahwa PPAT/PPAT Sementara memegang peran yang sangat penting dalam proses pendaftaran tanah, karena di sini tugas PPAT/PPAT Sementara sangat erat kaitannya dengan pencatatan data yuridis atas bidang tanah dan pencatatan perubahan data yuridis yang sudah tercatat sebelumnya, di samping juga membantu kantor pertanahan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, bahwa peralihan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT. Ketentuan tersebut menunjukkan bahwa betapa penting dan strategisnya posisi dan kewenangan PPAT, sehingga di dalam pelaksanaan tugasnya dituntut adanya profesionalisme yang tinggi, agar supaya terjamin terwujudnya tertib administrasi dan tertib hukum pertanahan yang merupakan bagian dari catur tertib pertanahan.

Perlu dikemukakan juga bahwa tugas dan fungsi PPAT/PPAT Sementara selain di atur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 juga secara tegas diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas tanah beserta benda-benda yang berkaitan dengan tanah. PPAT/PPAT Sementara sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan data dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah.

Dalam rangka peningkatan sumber penerimaan Negara dan pajak, PPAT/PPAT Sementara juga mempunyai peran besar, karena para PPAT/PPAT Sementara juga diberi tugas untuk memeriksa telah dibayarnya pajak penghasilan (PPh) dari penghasilan akibat pemindahan hak atas tanah dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan sebelum membuat akta dilaksanakan.

Demikian penting dan strategisnya tugas PPAT/PPAT Sementara dalam membantu kantor pertanahan untuk pemeliharaan data pendaftaran tanah, sudah selayaknya kalau PPAT/PPAT Sementara dituntut untuk mampu bekerja secara profesional hingga tercipta tujuan catur tertib pertanahan, khususnya tertib administrasi dan tertib hukum pertanahan. Profesionalisme pelayanan seperti yang diharapkan masyarakat hanya dapat terwujud apabila tugas pelayanan tersebut dilaksanakan secara sinergi dengan Badan Pertanahan Nasional selaku Pembina dan pengawas PPAT/PPAT Sementara.

Mengingat tugas pokok dan fungsi PPAT/PPAT Sementara yang cukup besar dalam bidang pelayanan masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan Negara yang kemudian akan merupakan pendorong untuk peningkatan pembangunan nasional, maka PPAT dalam pelaksanaan tugasnya perlu mendapat pengawasan dan pembinaan dari Badan Pertanahan Nasional sesuai ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 khususnya dalam Pasal 35 sampai dengan Pasal 38. Oleh karena itu Badan Pertanahan Nasional perlu menyusun strategi-strategi yang tepat agar dalam melaksanakan tugasnya selaku Pembina dan pengawas PPAT/PPAT Sementara dapat mencapai sasaran yang diinginkan sesuai ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Dalam melaksanakan pendaftaran tanah Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dan sebelum melaksanakan tugasnya secara resmi, PPAT diwajibkan mempunyai kantor di wilayah kerjanya. PPAT diangkat dan

diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional (Pasal 7 ayat (1)), sehingga di dalam pelaksanaan tugas PPAT di bawah pengawasan dan pembinaan Badan Pertanahan Nasional.

Menurut Bab VI Pasal 35 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Pembinaan dan pengawasan PPAT dilakukan dengan:
 - a. Penetapan peraturan mengenai ke-PPAT-an sebagai pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998
 - b. Penetapan peraturan dan petunjuk teknis mengenai pelaksanaan tugas PPAT
 - c. Sosialisasi kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis kepada para PPAT
 - d. Pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban-kewajiban PPAT
 - e. Pengenaan tindakan administratif terhadap PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya.
2. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan pelaksanaan tugas PPAT, Kantor Pusat Badan Pertanahan Nasional:
 - a. Memberikan petunjuk teknis mengenai pelaksanaan tugas jabatan PPAT
 - b. Menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas jabatan PPAT yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku.

3. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan PPAT, Kepala Kantor Wilayah:
 - a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas jabatan PPAT yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku
 - b. Melaksanakan fungsinya dalam rangka peneraan tindakan administratif kepada PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya sesuai ketentuan dalam peraturan.
4. Dalam rangka pembinaan dan pengawasan PPAT, Kepala Kantor Pertanahan:
 - a. Menyampaikan dan menjelaskan kebijakan dan peraturan pertanahan serta petunjuk teknis pelaksanaan tugas PPAT yang telah ditetapkan oleh pejabat yang berwenang menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku dalam koordinasi Kepala Kantor Wilayah
 - b. Melaksanakan fungsinya dalam rangka peneraan tindakan administratif kepada PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya sesuai ketentuan dalam peraturan.
 - c. Memeriksa akta PPAT dalam rangka pendaftaran peralihan atau pembebanan hak atas tanah yang bersangkutan dan memberitahukan alasannya secara tertulis kepada PPAT yang bersangkutan apabila akta tersebut tidak memenuhi syarat sebagai dasar pendaftaran peralihan atau pembebanan hak.
 - d. Melakukan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT.

Selanjutnya dalam Pasal 36 disebutkan bahwa dalam rangka pelaksanaan pemeriksaan mengenai pelaksanaan kewajiban operasional PPAT, Kepala Kantor Pertanahan dapat menugaskan staf Kantor Pertanahan untuk melakukan pemeriksaan di Kantor PPAT yang bersangkutan. Jika dalam pemeriksaan tersebut diketahui PPAT melanggar, maka Kepala Kantor Wilayah wajib memberikan peringatan tertulis kepada PPAT yang melakukan pelanggaran larangan atau melalaikan kewajibannya yang serupa sebagai PPAT walaupun sudah diberi teguran sebelumnya dan menyampaikan tembusan peringatan tersebut kepada Menteri dan Kepala Kantor Pertanahan yang bersangkutan. Kemudian dari hasil laporan tersebut, Menteri dapat memberhentikan PPAT yang melanggar larangan atau melalaikan kewajibannya sebagai PPAT, walaupun kepadanya tidak terlebih dahulu diberikan peringatan tertulis oleh Kepala Kantor Wilayah.

Dasar Hukum Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah Pasal 5 Ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yang menyebutkan:

“Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam melayani pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT sementara atau PPAT khusus: camat atau kepala desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT sementara...”

Dengan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, wewenang mengangkat dan memberhentikan Camat sebagai PPAT dilimpahkan kepada Kantor Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Dalam era reformasi sekarang ini, tata peraturan perundang-undangan Negara Kesatuan Republik Indonesia berubah secara signifikan seiring perubahan atau Amademen Undang-Undang Dasar Republik Indonesia Tahun 1945, dimana kerangka sistem ketatanegaraan dari pembagian kekuasaan ke arah pemisahan kekuasaan. Mekanisme hubungan antar lembaga Negara bersifat horizontal, tidak bersifat vertikal. Jika sebelumnya mengenal adanya lembaga tinggi dan lembaga tertinggi Negara, maka sekarang tidak ada lagi lembaga tertinggi Negara. Majelis Permusyawaratan Rakyat bukan lagi lembaga tertinggi kedudukannya dalam bangunan struktur ketatanegaraan Indonesia, melainkan sederajat dengan lembaga-lembaga konstitusional lainnya, yaitu Presiden, DPR, DPD, MK, MA dan BPK. Hubungan antara satu lembaga dengan lembaga yang lain diikat oleh prinsip *cheks and balance*, dimana lembaga-lembaga tersebut diakui sederajat tetapi saling mengendalikan satu dengan yang lain.

Kedudukan sistem ketatanegaraan baru Indonesia, kewenangan dan tugas lembaga-lembaga tinggi Negara membuat produk perundang-undangan diatur dalam tata urutan perundang-undangan, hal ini didasarkan pada Pasal 7 ayat (1) Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan, bahwa jenis dan hierarki peraturan perundang-undangan adalah sebagai berikut :

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Undang-undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang;
3. Peraturan Pemerintah;
4. Peraturan Daerah.

Dari hierarki peraturan perundang-undangan di atas, pengaturan produk hukum berupa; undang-undang sebagai peraturan perundang-undangan yang dibentuk oleh Dewan Perwakilan Rakyat dengan persetujuan bersama Presiden, yang kemudian diterjemahkan dalam aturan teknis dalam Peraturan Pemerintah, sedangkan Peraturan Daerah merupakan bentuk peraturan perundang-undangan yang dibentuk antara Dewan Perwakilan Rakyat Daerah bersama Kepala Daerah, sebagai konsekuensi logis berdasarkan Pasal 5 dan penjelasannya dalam Undang-undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

Lahirnya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah merupakan lompatan terbesar dalam membangun semangat reformasi otonomi daerah, sesuai dengan Pasal 1 angka 5 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa otonomi daerah adalah hak, wewenang dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Pengertian “mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan“ adalah untuk memungkinkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri untuk meningkatkan pemerintahan dalam rangka pelayanan terhadap masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan. Untuk melaksanakan hal tersebut daerah diberikan wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan sebagai urusan rumah tangga sendiri.

Bahwa perwujudan dari wewenang-wewenang untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintahan, yang dilakukan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; yaitu berupa wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia sesuai asas desentralisasi. Dan pelimpahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu yang dikenal dengan asas dekonsentrasi. Hal ini diatur dalam Pasal 1 angka 7 dan 8 Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

Oleh karena itu setiap daerah dipimpin oleh kepala pemerintah daerah yang disebut kepala daerah, dan yang dimaksud “Kepala Daerah“ adalah untuk provinsi disebut Gubernur, untuk kabupaten disebut Bupati dan untuk kota disebut Walikota. Hal ini sesuai dengan Pasal 24 ayat (1) dan (2) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Dimana secara hierarki Bupati/Walikota dalam melaksanakan tugasnya, ditingkat kecamatan dibantu oleh Camat. Hal ini didasarkan pada Pasal 126 ayat (1) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah “bahwa kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah“ dan di ayat (2) disebutkan bahwa kecamatan sebagaimana pada ayat (1) dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagai urusan otonomi daerah, bila kita telaah secara normatif bahwa peranan Camat sebagai pelaksana tugas daripada Bupati/Walikota dalam mengurus persoalan-persoalan administrasi birokrasi pada tingkat kecamatan.

Memang Camat bukanlah hasil pilihan rakyat, melainkan ditunjuk oleh Bupati/Walikota, karena berlakunya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, bahwa Bupati/Walikota, termasuk Gubernur dipilih secara demokratis oleh rakyat. Melalui Pemilihan Kepala Daerah dan Wakil Kepala Daerah yang diselenggarakan oleh Komisi Pemilihan Umum Daerah kabupaten/kota atau provinsi. Maka kendali administratif terletak pada Bupati/Walikota, karena era-otonomi daerah peranan koordinatif dan pemerintahan Desa/Kelurahan. Jabatan seorang Camat lebih bersifat administratif ketimbang politis, karena jabatan camat tidak dapat ditentukan jangka waktunya. Disebabkan masa jabatan Camat ditentukan oleh kehendak dan keinginan Bupati/Walikota.

Berdasarkan Pasal 5 ayat (3) huruf b Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, menyebutkan bahwa “untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta Pejabat Pembuat Akta Tanah tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, yaitu Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Dalam penjelasan Pasal 5 ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah disebutkan,

bahwa “ karena fungsinya di bidang pendaftaran tanah yang penting bagi masyarakat yang memerlukan, maka fungsi tersebut harus dilaksanakan di seluruh wilayah Negara. Oleh karena itu di wilayah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, Camat perlu ditunjuk sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi tersebut. Yang dimaksud dengan daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Daerah yang jumlah Pejabat Pembuat Akta Tanah-nya belum memenuhi formasi yang ditetapkan Menteri sesuai ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 14. Di daerah yang sudah cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah baru, Camat yang baru tidak lagi ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara. Berdasarkan pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, yang masyarakat akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke kantor Kecamatan untuk melaksanakan transaksi mengenai tanahnya, Menteri juga dapat menunjuk Kepala Desa untuk melaksanakan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Bahwa untuk suatu wilayah belum dipenuhi formasi pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat ditunjuk Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, malahan jika ada satu desa yang jauh sekali letaknya dan jauh dari Pejabat Pembuat Akta Tanah yang terdapat di kabupaten/kotamadya dapat ditunjuk Kepala Desa sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Dengan ketentuan ini maka Camat tidak secara otomatis diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah-Sementara (dapat

terbukti dari Surat pengangkatan dan telah disumpah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah). Kalau camatnya berganti maka Camat pengganti juga tidak otomatis sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Untuk diketahui, bahwa, bahwa pada mulanya sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah tertanggal 5 Maret 1998, Nomor 37 Tahun 1998, maka dikemukakan sebagai di bawah ini : Selama untuk kecamatan, belum diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah maka Camat, karena jabatannya menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, apabila untuk sebuah kecamatan telah diangkat seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka Camat yang bersangkutan tetap menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sampai ia berhenti menjadi Camat dari kecamatan itu, sedangkan penggantinya tidak lagi menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Camat untuk melayani pembuat akta di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Penafsiran Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah, sepanjang wilayah tersebut, belum ada Notaris/Pejabat Pembuat Akta Tanah menurut perundang-undangan yang berlaku. Menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998, wewenang mengangkat dan memberhentikan camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dilimpahkan kepada Kantor wilayah Badan Pertanahan Propinsi.

Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan

otonomi daerah. Wujud dari pelimpahan sebagian wewenang Bupati/Walikota, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (3) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 yaitu antara lain:

1. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
2. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
3. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan;
4. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum;
5. Mengkoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
6. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/ kelurahan;
7. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan;

Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten/Kota yang dipimpin oleh Camat yang diangkat oleh bupati/walikota atas usul Sekretaris Daerah kabupaten/kota dari Pegawai Negeri Sipil yang menguasai pengetahuan teknis dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sesuai dengan Pasal 126 ayat (4) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

Dalam menjalankan tugas-tugasnya Camat dibantu oleh perangkat Kecamatan dan Camat bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui

Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota, didasarkan pada Pasal 126 ayat (5) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004. Sedangkan Perangkat Kecamatan bertanggungjawab kepada Camat, hal ini didasarkan pasal 126 ayat (6) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004. Pegawai Negeri Sipil sebagai Perangkat Kecamatan yang mengisi Susunan Tata Organisasi Kerja Kecamatan diatur lebih lanjut oleh Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sebagaimana diatur dalam Pasal 126 ayat (7) Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004.

B. Perbandingan Pelaksanaan Fungsi dan Kedudukan PPAT Antara Camat Sebagai PPAT Sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Karyono Utomo, S.Sos.,⁴ selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali diperoleh keterangan bahwa akta-akta yang dapat dibuat oleh Camat sebagai PPAT Sementara antara lain Akta Jual Beli, Akta Tukar Menukar, Akta Hibah, Akta Pembagian Hak Bersama/Warisan, Akta Peralihan Hak Tanggungan, APDB, Akta Peralihan Hak Guna Bangunan, dan Surat Keterangan Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Sedangkan menurut Dr. Moelyoto, SH., M.Kn.,⁵ selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, akta-akta yang dapat dibuat oleh Notaris/PPAT antara lain Akta Jual Beli, Akta Hibah, Warisan, Inbreng, Tukar menukar hak atas tanah, akta pemberian

⁴ Wawancara dengan Karyono Utomo, S.Sos., selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, pada tanggal 7 Februari 2012

⁵ Wawancara dengan Dr. Moelyoto, SH., M.Kn., selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, pada tanggal 8 Februari 2012

hak tanggungan, dan Surat Keterangan Membebaskan Hak Tanggungan (SKMHT). Jadi akta yang dibuat antara Notaris/PPAT dan Camat sebagai PPAT Sementara adalah sama.

Menurut Dr. Moelyoto, SH., M.Kn.,⁶ selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, terkait kekuatan pembuktiannya, akta yang dibuat oleh Notaris/PPAT dan akta yang dibuat oleh Camat sebagai PPAT Sementara adalah sama. Perbedaannya terkait dengan kewenangan wilayahnya saja, Camat sebagai PPAT Sementara kewenangannya sebatas pada lingkup kecamatan saja, sedangkan Notaris/PPAT kewenangannya melingkupi seluruh Kabupaten.

Sedangkan mengenai tanggapan masyarakat tentang kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara, kaitannya dengan proses peralihan dan pendaftaran tanah di Kabupaten Boyolali, menurut Karyono Utomo, S.Sos.,⁷ selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, karena letaknya dekat sehingga proses permohonan segera mendapatkan penanganan/ penyelesaiannya dan apabila terdapat permasalahan dapat segera ditangani oleh Camat serta biayanya yang lebih terjangkau.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 ditegaskan kewenangan PPAT sebagai pejabat yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang disebut dalam Pasal 2 mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun,

⁶ Wawancara dengan Dr. Moelyoto, SH., M.Kn., selaku Notaris/PPAT di Kabupaten Boyolali, pada tanggal 8 Februari 2012

⁷ Wawancara dengan Karyono Utomo, S.Sos., selaku Camat dan PPAT Sementara di Kecamatan Sambi Kabupaten Boyolali, pada tanggal 7 Februari 2012

yaitu perbuatan hukum pemindahan hak, pemberian HGB dan HP atas tanah HM, pemberian Hak Tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan. Juga bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak dalam daerah kerjanya. Daerah kerja PPAT meliputi wilayah kerja satu Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya.

Menurut Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan dinyatakan bahwa “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”. Pejabat umum adalah seorang yang diangkat oleh Pemerintah dengan tugas kewenangan memberikan pelayanan kepada umum di bidang tertentu.

PPAT diangkat oleh Pemerintah, dalam hal ini sekarang Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan tugas kewenangan memberikan pelayanan dalam bentuk pembuatan akta, atas permintaan orang-orang dan badan-badan hukum yang melakukan perbuatan-perbuatan hukum pemindahan hak atas tanah, pembebanan hak atas tanah dengan hak tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan atas tanah yang terletak di daerah kerjanya menurut ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Kiranya persyaratan pejabat umum terpenuhi oleh jabatan PPAT (Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998).

Menurut Penjelasan Umum angka 7 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 dinyatakan: “Menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku, PPAT adalah pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak dan akta dalam rangka pembebanan hak atas tanah yang bentuk aktanya ditetapkan sebagai bukti dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai tanah yang terletak dalam daerah kerjanya. Dalam kedudukan sebagai yang disebutkan di atas, maka akta-akta yang dibuat oleh PPAT merupakan akta otentik”. Pernyataan akta PPAT sebagai akta otentik diulang dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998.

Berdasarkan apa yang telah dikemukakan di atas, jelas kiranya bahwa akta yang dibuat oleh PPAT memenuhi syarat sebagai akta otentik yang ditentukan dalam Pasal 1868 KUHPerdara: “Suatu akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau dihadapan pejabat-pejabat umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta dibuatnya”.

Dalam Pasal 1 angka 1 dan 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara dinyatakan bahwa “Tata usaha negara adalah Administrasi negara yang melaksanakan fungsi untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan baik di pusat maupun di daerah. Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara adalah Badan atau Pejabat yang melaksanakan urusan pemerintahan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

Penyelenggaraan pendaftaran tanah bukan kegiatan di bidang legislatif, juga bukan di bidang yudikatif. Maka jelas termasuk bidang administrasi negara dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. PPAT bertugas melaksanakan sebagian kegiatan pelaksanaan pendaftaran tanah. Maka jelas bahwa menurut ketentuan Pasal 1 angka 2 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, PPAT adalah Pejabat Tata Usaha Negara.

Akta PPAT bukan suatu keputusan. Akta adalah suatu "*relas*", suatu laporan berupa pernyataan mengenai suatu perbuatan hukum tertentu yang dilakukan oleh pihak-pihak tertentu di hadapannya pada suatu waktu yang disebut dalam akta yang bersangkutan.

Biarpun bentuknya tulisan, akta PPAT bukan suatu surat keputusan. Dengan demikian, jelas biarpun dibuat oleh Pejabat Tata Usaha Negara, akta PPAT bukan Surat Keputusan Pejabat Tata Usaha Negara. Maka sengketa mengenai isi akta PPAT tidak termasuk kompetensi Pengadilan Tata Usaha Negara.

Menurut Pasal 1 angka 3 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986, Keputusan Tata Usaha Negara adalah suatu penetapan tertulis yang dikeluarkan oleh Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara, yang berisi tindakan hukum Tata Usaha Negara yang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, yang bersifat konkret, individual dan final, yang menimbulkan akibat hukum bagi seseorang atau badan hukum perdata". Dalam Pasal 3 ayat (1) ditentukan bahwa "apabila Badan atau Pejabat Tata Usaha Negara tidak mengeluarkan keputusan, sedangkan hal itu menjadi kewajibannya, maka hal tersebut disamakan dengan Keputusan Tata Usaha Negara".

PPAT sebagai Pejabat Umum bertugas melayani permohonan-permohonan untuk membuat akta-akta tanah tertentu yang disebut di atas. Dalam menghadapi permohonan-permohonan itu PPAT wajib mengambil keputusan menolak atau mengabulkan. Keputusan menolak atau mengabulkan itulah yang merupakan Keputusan Tata Usaha Negara, bukan akta yang dibuatnya. Keputusan itu konkret, karena merupakan permohonan tertentu mengenai tanah tertentu. Individual, karena mengenai permohonan orang-orang tertentu. Final, karena tidak memerlukan persetujuan instansi lain. Baik apakah keputusan itu menolak ataupun mengabulkan, jelas mempunyai akibat hukum baik mengenai para pihak yang mengajukan permohonan atau pihak ketiga yang dirugikan.

Pada awal kelahirannya PPAT tidak dikategorikan sebagai pejabat umum, tetapi sebagai PPAT saja. PPAT dikategorikan atau disebutkan sebagai pejabat umum awalnya berdasarkan Pasal 1 angka 4 Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah 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.

Selanjutnya, keberadaan PPAT ditegaskan dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bahwa:

Pejabat Pembuat Akta Tanah, sebagaimana disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu.

Secara khusus keberadaan PPAT diatur dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang menegaskan 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.

Berdasarkan isi aturan hukum yang mengatur eksistensi PPAT sebagaimana diuraikan di atas, bahwa kewenangan PPAT, yaitu diberi wewenang membuat akta PPAT otentik. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia bahwa membuat adalah menciptakan, melakukan, mengerjakan.

Dengan demikian, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) mempunyai kewenangan menciptakan, membuat dan mengerjakan akta, yang berarti mengerjakan, melakukan dan membuat sendiri akta (PPAT) yang menjadi kewenangannya sebagaimana tersebut di atas dengan jenis dan bentuk yang ditentukan sebagaimana tersebut dalam Pasal 95 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 juncto Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu akta:

1. Jual beli;
2. Tukar-menukar;
3. Hibah;
4. Pemasukan ke dalam perusahaan (*inbreng*);
5. Pembagian hak bersama;
6. Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik;
7. Pemberian Hak Tanggungan;
8. Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Kewenangan PPAT untuk membuat akta yang merupakan mutlak kewenangan PPAT menjadi rancu atau *contradictio in terminis* manakala kita menghubungkan kewenangan tersebut dengan Pasal 38 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah juncto Pasal 96 ayat (2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyebutkan bahwa:

Pembuatan akta sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 95 ayat (1) dan ayat (2) harus menggunakan formulir sesuai dengan bentuk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yang disediakan.

Menurut pasal ini bahwa akta yang dimaksud dalam bentuk formulir/blangko yang sudah disediakan.

Perlu mendapat kajian, yaitu mengenai formulir. Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, bahwa formulir adalah lembar isian atau surat isian. Dengan kata lain, formulir adalah lembaran yang harus diisi oleh yang bersangkutan sesuai dengan maksud dan tujuannya yang sudah disediakan oleh pihak lain.

Dengan membandingkan kedua istilah tersebut, maka akan terdapat perbedaan pengertian yang signifikan. Kewenangan PPAT membuat akta (*to make*) adalah menciptakan, melakukan, dan mengerjakan sendiri akta PPAT, bukan mengisi (*to fill*) formulir atau blangko. Oleh karena itu, mengisi formulir bukan berarti membuat akta PPAT. Berdasarkan pengertian tersebut, jika PPAT masih mengisi formulir atau blangko, ini membuktikan telah terjadi kesalahanprahan dan penyesatan (*misleading*) dalam memahami dan menerapkan kewenangan PPAT sesuai tataran hukum yang benar.

Oleh karena itu, bagaimana mungkin PPAT sebagai pejabat umum dalam mengimplementasikan kewenangannya hanya mengisi blangko atau formulir yang bentuk dan isinya ditentukan oleh BPN, tetapi blangko/formulir tersebut dicetak oleh pihak lain? Padahal, kewenangan PPAT tersebut bukan berasal dari kewenangan BPN atau BPN memberikan kewenangannya kepada PPAT. Dalam aturan hukum yang mengatur keberadaan BPN, yaitu Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988 tidak ada satu pasal pun dalam Keppres tersebut yang menegaskan bahwa BPN mempunyai kewenangan tertentu terhadap PPAT atau PPAT lahir secara atributif ataupun delegatif dari kewenangan BPN. Akan tetapi, dalam hal ini PPAT lahir sebagai *beleidsregel* atau *policyrules* dari pemerintah langsung. Dengan kata lain, PPAT bukan lahir dari kewenangan BPN dan juga bukan subordinasi BPN atau bukan pelimpahan dari kewenangan BPN. Sejak semula dibuat lembaga PPAT dengan kewenangan yang melekat pada jabatan PPAT bahwa kewenangan PPAT tersebut tidak pernah menjadi kewenangan BPN. Tugas yang dilaksanakan oleh BPN terhadap PPAT berdasarkan Surat Keputusan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1988, yaitu sebagai berikut:

1. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka bimbingan, pengendalian, pengembangan PPAT, serta penyaringan PPAT yang akan diangkat
2. Menyiapkan bahan perumusan kebijaksanaan teknis dalam rangka pengangkatan dan pemberhentian PPAT serta penilaian atas pelaksanaan tugasnya.

Dengan demikian, sudah saatnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) untuk kembali melakukan kewenangannya sebagaimana pengertian membuat akta tersebut di atas. Selain itu, Badan Pertanahan Nasional (BPN) ataupun

pihak lainnya agar segera menghentikan kegiatannya melakukan pencetakan formulir akta-akta PPAT yang hanya meraih dan mengeruk keuntungan dari kegiatan menjual formulir-formulir akta PPAT, yang telah dilakukannya sejak keberadaan PPAT tahun 1961.

Bahkan lebih parah lagi kekosongan formulir akta PPAT tersebut dimanfaatkan oleh Kantor Wilayah BPN, yaitu dengan menentukan dan mewajibkan formulir akta PPAT tersebut difotokopi, dan fotokopinya harus diketahui/dilegalisasi oleh salah satu kepala seksi pada Kanwil BPN tersebut. Tentunya legalisasi tersebut tidak gratis, setidaknya harus ada biaya yang sama dengan biaya membeli formulir akta PPAT di kantor pos setempat. Sudah tentu hal ini menyuburkan pungutan liar dan penyalahgunaan wewenang oleh BPN, dalam arti tidak ada aturan hukum yang bersumber dari kewenangan BPN untuk melegalisasi fotokopi akta PPAT tersebut.

Sebagai jalan keluar dalam praktik untuk mempermudah penerapan kewenangan PPAT tersebut, yaitu membuat akta dan agar ada keseragaman dari segi isi secara umum, para PPAT dapat menyalin atau mengetik ulang ke atas kertas HVS (yang biasa dilakukan notaris) dari contoh isi akta PPAT yang sudah ada. Hal ini untuk untuk mempermudah kantor pertanahan/BPN setempat memeriksa dan menindaklanjuti akta tersebut sesuai dengan kewenangan kantor pertanahan/BPN setempat. Akta yang dibuat oleh PPAT tersebut dalam bentuk *in originally*, bukan turunan atau salinan karena akta *in originally* tidak dapat dibuat dalam bentuk salinan atau turunan. Perlu dipahami bahwa tulisan ini:

1. Bukan untuk mengimplementasikan Pasal 15 ayat (2) huruf j UUJN karena pada dasarnya antara notaris dan PPAT mempunyai karakter hukum yang berbeda yang mempunyai kewenangan masing-masing sehingga notaris tidak bisa mengambil kewenangan PPAT dan PPAT tidak dapat menyerahkan kewenangannya kepada notaris.
2. Seharusnya kewenangan PPAT adalah membuat akta sejak awal kehadiran lembaga PPAT di Indonesia, bukan mengisi formulir atau blangko akta, apalagi mengisi blangko/formulir akta PPAT yang difotokopi dan dilegalisasi BPN.

Berdasarkan uraian di atas, timbul pertanyaan, apakah kantor pertanahan/BPN setempat akan menerima pendaftaran akta PPAT tidak dalam bentuk blangko/formulir? Berdasarkan aturan hukum mengenai kewenangan PPAT dan BPN/Kantor Pertanahan memahami fungsi dan kedudukannya, tidak ada alasan secara hukum bahwa kantor pertanahan/BPN setempat untuk menolak akta seperti itu, kecuali karena Kantor Pertanahan/BPN mempunyai kekuasaan (*power*) dan ego kewenangan, serta dengan kekuasaannya melakukan penolakan sehingga dengan penolakan ini, kantor pertanahan/BPN setempat bukan memberikan alasan kekuatan logika (hukum), melainkan berdasarkan logika kekuatan (*power*).

Apabila kantor pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, penolakan tersebut (baik lisan, tertulis maupun tidak memberikan jawaban apapun (Pasal 3 juncto Pasal 53 ayat (2) huruf c Peraturan Tata Usaha Negara dan Perubahannya) merupakan salah

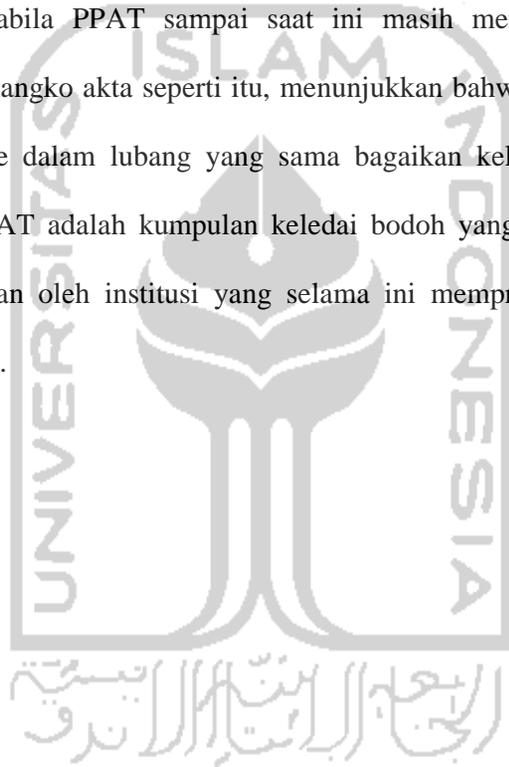
satu bentuk keputusan tata usaha negara (KTUN), karena keputusan penolakan tersebut dapat dijadikan dasar untuk menggugat kantor pertanahan/BPN setempat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Dengan demikian, akan ada pengujian secara hukum oleh Pengadilan Tata Usaha Negara. Apakah alasan penolakan kantor pertanahan untuk tidak menerima pendaftaran tanah dengan akta seperti tersebut di atas dapat dibenarkan menurut hukum? Atau apakah tindakan seperti itu telah sesuai dengan asas-asas umum pemerintahan yang baik? Apakah kewenangan PPAT membuat akta atau mengisi blangko atau formulir akta?

Adapun yang diperlukan sekarang ini bukan kasak-kusuk mengenai pengadaan akta PPAT dan menata ulang tata cara pencetakan formulir/blangko akta PPAT yang akan dibiayai oleh Anggaran Pengeluaran dan Belanja Negar (APBN). Yang diperlukan sekarang adalah mengembalikan kewenangan PPAT sesuai aturan hukum yang berlaku, yaitu berwenang membuat akta PPAT, dalam arti menciptakan, membuat, dan mengerjakan akta sendiri, sama seperti yang dilakukan oleh notaris, sehingga tidak membebani APBN.

Saat ini diperlukan suatu tindakan nyata sebagai gerakan nasional para PPAT di seluruh Indonesia untuk memulai membuat akta PPAT sesuai dengan kewenangan PPAT sebagaimana aturan hukum yang mengatur eksistensi PPAT, yaitu para PPAT membuat akta sendiri, bukan mengisi formulir akta. Jika ternyata kantor pertanahan/BPN setempat menolak menerima pendaftaran akta PPAT seperti itu, maka PPAT ramai-ramai menggugat kantor

pertanahn/BPN setempat ke Pengadilan Tata Usaha Negara. Putusan Pengadilan Tata Usaha Negara ini akan menjadi yurisprudensi. Ada keyakinan hukum, apabila semua PPAT melakukannya, ini akan berhasil. Namun sayang, saat ini semua PPAT tiarap, sebagai contoh bahwa PPAT punya kewenangan untuk membuat akta sendiri, bukan mengisi formulir/blanko akta PPAT.

Apabila PPAT sampai saat ini masih menggunakan dan mengisi formulir/blanko akta seperti itu, menunjukkan bahwa PPAT akan terperosok kembali ke dalam lubang yang sama bagaikan keledai bodoh dan jangan-jangan PPAT adalah kumpulan keledai bodoh yang terorganisasi yang bisa dikendalikan oleh institusi yang selama ini memproduksi formulir/blanko akta PPAT.



BAB IV

PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dan analisis yang telah penulis lakukan pada bab-bab terdahulu, berikut disajikan kesimpulan yang merupakan jawaban terhadap permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Boyolali dilihat dari segi fungsi dan kedudukannya dalam proses pelaksanaan pendaftaran tanah dapat dilihat pada pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara yang didasarkan pada Keputusan Kantor Wilayah BPN Provinsi Jawa Tengah tentang Penunjukan Camat Sebagai PPAT Sementara. Untuk dapat diangkat sebagai PPAT Sementara, Camat harus mengajukan permohonan kepada Kanwil BPN Jawa Tengah dan berdasarkan permohonan tersebut, Kanwil BPN Provinsi Jawa Tengah mengadakan pelatihan kepada Camat yang bersangkutan mengenai peralihan hak atas tanah dan berbagai hal yang berkaitan dengan pembuatan akta tanah. Selanjutnya setelah itu, Camat mendapat surat keputusan pengangkatan dari Kanwil BPN Jawa Tengah dan dilantik oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Boyolali.
2. Perbandingan pelaksanaan fungsi dan kedudukan PPAT antara Camat sebagai PPAT sementara dan PPAT di Kabupaten Boyolali pada dasarnya adalah sama. Hal yang membedakan adalah mengenai wilayah kerja dari

PPAT Sementara yaitu pada wilayah kecamatan dimana Camat yang bersangkutan bertugas, sedangkan untuk PPAT wilayah kerjanya meliputi seluruh kabupaten Boyolali.

B. Saran

1. Kepada Camat yang diangkat menjadi PPAT Sementara di wilayah kerjanya hendaknya selalu meningkatkan pengetahuan dan ketrampilannya dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat yang membutuhkan pembuatan akta peralihan hak atas tanah, dengan demikian masyarakat tidak perlu terlalu jauh untuk memperoleh akta peralihan hak atas tanah.
2. Hendaknya Camat sebagai PPAT Sementara selalu meningkatkan pelayanan kepada masyarakat khususnya tentang waktu yang dibutuhkan dalam proses peralihan hak atas tanah, sehingga masyarakat dapat merasakan manfaat adanya Camat sebagai PPAT Sementara.

DAFTAR PUSTAKA

- A.P Parlindungan, *Pendaftaran di Indonesia*, Mandar Maju, Bandung, 1999
- Ali Ahmad Chomzah, *Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia)*, Jilid 2, Prestasi Publiser, Jakarta, 2002
- Bayu Surianingrat, *Wewenang, tugas dan tanggungjawab Camat*, Cetakan kedua, Penerbit Patco, Jakarta-Surabaya, 1981
- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan Kesembilan, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2002
- Departemen Pendidikan dan Kebudayaan, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Kedua, Balai Pustaka, Jakarta, 1998
- Effendi Perangin, *Hukum Agraria di Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*, Rajawali Press, Jakarta, 1991
- Habib Adjie, *Meneropong Khazanah Notaris dan PPAT Indonesia*, Citra Aditya Bakti, Bandung, 2009
- Jimly Asshiddiqie, *Sengketa Kewenangan Antarlembaga*, Konstitusi Press, Jakarta, 2005
- Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah: Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006*, Media Makmur Majumandiri, Jakarta, 2007
- Moh. Hatta, *Hukum Tanah Nasional, Dalam Perspektif Negara Kesatuan Republik Indonesia*, Media Abadi, Yogyakarta, 2005
- Poerwodharminto, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Balai Pustaka, Jakarta, 1991