

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 LATAR BELAKANG

Pembangunan yang semakin meningkat di segala bidang kehidupan yang ada di pedesaan maupun perkotaan, menandakan dimana posisi tanah menjadi sangat penting dalam kehidupan. Tanah merupakan harta yang sangat penting bagi manusia dimana manusia hidup di atas tanah dan memperoleh bahan pangan dengan cara mendayagunakan tanah.¹ Hal ini membuktikan bahwa semakin banyak dibutuhkannya ketersediaan tanah bagi keberlangsungan hidup bermasyarakat, dikarenakan tanah merupakan sumber kekayaan alam yang terbatas mengingat besarnya peranan hak atas tanah, keadaan inilah yang menjadi salah faktor penyebab meningkatnya nilai ekonomis akan tanah.

Meluasnya aktifitas masyarakat menyebabkan pertumbuhan ekonomi di masyarakat semakin diimbangi dengan kebutuhan masyarakat akan tanah juga meningkat, karena tanah merupakan kebutuhan mendasar tiap manusia, Peningkatan secara signifikan antara kebutuhan individu maupun dalam bidang usaha membuat tanah menjadi salah satu objek yang berperan penting dalam kehidupan masyarakat dan dunia bisnis.

Menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum Agraria dan diharapkan dapat memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam menggunakan fungsi, air, bumi dan ruang angkasa beserta kekayaan yang terkandung di dalamnya

¹ Kertasapoetra dkk, *Hukum Tanah Jaminan UUPA bagi Keberhasilan Pedayagunaan Tanah*, (Jakarta: Bina Aksara 1984), Hal.1

untuk kesejahteraan bersama bersama secara adil. Penjelasan Umum I menegaskan bahwa 3 (tiga) tujuan pokok UUPA adalah:²

1. “Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional yang merupakan alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan serta keadilan bagi negara dan rakyat, terutama rakyat tani dalam masyarakat yang adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar guna mengadakan satu kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya”.

Boedi Harsono menyebutkan bahwa pemberian jaminan kepastian hukum pada bidang pertanahan memerlukan:

- a) Tersedianya perangkat hukum tertulis yang jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
- b) Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.³

Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif ditegaskan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA Nomor 5 Tahun 1960, bahwa "Untuk menjamin adanya kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia". Menurut ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Tujuan kepastian hukum dalam bidang pertanahan, khususnya pendaftaran tanah adalah untuk memberikan perlindungan hukum bagi para pemegang hak atas tanah.⁴ Perlindungan hukum yang dimaksud, baru dibutuhkan oleh para pemegang hak tersebut ketika terjadi sebuah sengketa di bidang pertanahan, sehingga diperlukan alat bukti berupa sertifikat hak atas tanah yang merupakan hasil akhir dari pendaftaran tanah untuk dijadikan sebagai dasar pembuktian kepemilikan hak atas

² I Wayan Suandra, *Hukum Pertanahan Indonesia*, (Jakarta: Rineka Cipta, 1991), Hal.2

³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaaan*, (Jakarta: Djambatan, 2008), Hal.69

⁴ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Pendaftaran Hak Atas Tanah Di Indonesia*, (Surabaya : Arkola, 2003) Hal.28

tanah. Pengaturan mengenai pendaftaran tanah di atur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran Tanah yang menyebutkan:⁵

ayat (1) "Untuk menjamin kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah, satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan".

ayat (2) "Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk Pemerintah agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan rumah susun yang sudah terdaftar".

ayat (3) "Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan".

Kegiatan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan suatu hal yang erat kaitannya dengan keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah selanjutnya disingkat PPAT. Hal ini tidak dapat dipungkiri, sebab disebutkan dalam Pasal 5 PP Nomor 24 Tahun 1997 "pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional".

Pemerintah mempunyai hak dan wewenang dalam mengatur penggunaan tanah dan selanjutnya membentuk sebuah badan atau lembaga yang berhak untuk itu dalam hal pendaftaran tanah, pemerintah, mengangkat Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakannya, seperti yang dimaksud dalam Pasal 5 PP Nomor 24 Tahun 1997 yang menjelaskan bahwa: "Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional."

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Pasal 6 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 disebutkan:

“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”.

Demikian pula di dalam Pasal 7 disebutkan :

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

Menurut Pasal 7 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PPAT diberikan wewenang dan diberhentikan oleh Menteri yaitu (Menteri yang bertanggung jawab dibidang agrarian/pertanahan)dan diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu. Untuk mengayomi masyarakat perihal pembuatan akta Pejabat pembuat akta tanah di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, maka menteri mengangkat Camat sebagai PPAT sementara.Pengangkatan dan pemberhentian Camat sebagai seorang PPAT sementara diberikan kepercayaan kepada Kepala Kantor Wilayah Pertanahan Propinsi atas Nama Menteri.

Dengan adanya Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta (PPAT) Sementara di daerah kecamatan, maka hal ini sangat memudahkan dan mengurangi biaya besar yang dikeluarkan oleh masyarakat pada saat akan melakukan peralihan hak atau mendaftarkan tanahnya.

Seseorang yang menjadi PPAT harus memiliki persyaratan seperti yang termuat dalam Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT sebagai berikut ;

- a. “Kewarganegaraan Indonesia;
- b. Berumur sekurang-kurangnya 30 Tahun;
- c. Sehat jasmani dan rohani;
- d. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- e. Belum pernah melakukan kejahatan yang mengakibatkan hukuman penjara atas dasar putusan pengadilan yang sudah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) Tahun atau lebih;
- f. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah dibidang agraria/pertanahan;
- g. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintah di bidang agraria/pertanahan; dan
- h. Sudah menjalani magang atau nyata-nyata sudah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotarian”.⁶

Sedangkan bagi seorang Camat yang menjabat atau yang berkedudukan sebagai PPAT sementara tidak harus memerlukan beberapa prosedur seperti persyaratan bagi PPAT untuk menjadi PPAT sementara, dikarenakan pada dasarnya yang menjabat sebagai PPAT sementara adalah kepala kecamatan yang karena jabatannya dianggap memahami dan mengetahui kondisi dan permasalahan yang ada di daerahnya khusus mengenai tentang pendaftaran tanah, jual beli tanah dan lain-lain, camat diberi wewenang khusus agar dapat melakukan tugasnya sebagai PPAT sementara di daerah yang menjadi dasar penunjukannya. Dengan adanya PPAT

⁶ Pasal 6 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

sementara di daerah yang belum cukup terdapat PPAT maka dengan itu dapat memudahkan masyarakat yang tinggal di daerah tersebut untuk melakukan perbuatan hukum tertentu dalam hal ini yaitu mengenai hak atas tanah, sebagai berikut;

- a. Pembuatan akta jual beli;
- b. Pembuatan akta tukar menukar;
- c. Pembuatan akta hibah;
- d. Pembuatan akta Pembagian hak bersama;
- e. Pembuatan akta Pemasukan kedalam perusahaan / inbreng;
- f. Pembuatan akta Pemberian Hak Guna Bangunan / Hak Pakai Atas Tanah / Hak Milik;
- g. Pembuatan akta Pemberian Hak Tanggungan;
- h. Pembuatan akta Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.⁷

Karena faktor-faktor di ataslah keberadaan Camat sebagai PPAT sementara sangat diperlukan di suatu daerah yang belum terlalu banyak PPAT. Dalam hal ini Camat yang berkedudukan sebagai PPAT sementara masih banyak mengalami kendala dalam menjalankan tugasnya salah satunya mengenai kedudukan, eksistensi dan wewenangnya sebagai pejabat pembuat akta sementara dikarenakan fungsinya yaitu sama dengan PPAT untuk membuat akta-akta tanah.

Dalam PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT Pasal 1 ayat (2) jelas dinyatakan :

⁷ Pasal 2 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

*“PPAT sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT”.*⁸

Dari isi Pasal tersebut dapat diketahui bahwa Camat berperan aktif ketika daerah tersebut belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat digaris bawahi dalam Pasal tersebut. Namun pada kenyataannya sekarang ini, di Kota-kota masih tetap ada Camat yang berperan sebagai PPAT sementara, padahal kalau dilihat di Kota-kota telah tersebar PPAT yang secara profesi dapat membuat akta kepada masyarakat yang membutuhkan bahkan apabila masyarakat memiliki permasalahan yang berkaitan dengan tanah dapat langsung menuju ke PPAT tanpa harus ke PPAT sementara karena secara bidangnya PPAT mengetahui segala sesuatu yang berhubungan dengan hukum, bukan PPAT sementara (Camat), karena sekali lagi ditegaskan bahwa PPAT sementara diangkat berdasarkan jabatannya sebagai seorang Camat.

Hal ini berkaitan dengan peran serta kewenangan yang dimiliki oleh PPAT dan PPAT sementara, keduanya mempunyai peran penting untuk perbuatan hukum tertentu dalam hal membuat akta tanah, dimana dalam Pasal 2 sampai Pasal 4 PP Nomor 38 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah karena kedudukan mereka disamakan. Namun yang membedakan PPAT dan PPAT sementara yaitu wilayah kerja dan kemampuan dalam melakukan tugas pokok yang telah dimandatkan.

Kota Bitung Sulawesi Utara, adalah salah satu Kota di Provinsi Sulawesi Utara memiliki perkembangan yang cepat karena terdapat pelabuhan laut yang mendorong percepatan pembangunan. Kota Bitung merupakan Kota Industri, khususnya Industri Perikanan. Kota Bitung

⁸ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

termasuk Kota Industri yang maju, maka dari itu tentunya Kota Bitung mempunyai banyak Perusahaan dan Perseroan-perseroan yang menjalankan bisnis di Kota Industri tersebut dan tentunya memiliki cukup banyak PPAT dan Notaris sebagai Pejabat Umum. Di Kota Bitung tercatat sampai Tahun 2017 memiliki 27 PPAT dan Notaris dari 8 kecamatan yang ada di Kota Bitung.⁹

Dalam hal ini penulis memilih Kota Bitung untuk membahas keberadaan Notaris/PPAT yang sudah cukup untuk menjalankan tugas sebagai pejabat umum di Kota Bitung. Namun pada kenyataannya masih saja ada Camat yang menjalankan tugas sebagai PPAT sementara, NS salah satu pegawai Kantor Camat Girian, Kota Bitung, Sulawesi Utara mengatakan, Dalam permasalahan ini, bukan hanya di satu kecamatan saja namun di seluruh Kota Bitung masih banyak yang melakukan pembuatan akta jual beli, tukar menukar dan lain-lain di kantor kecamatan, dengan alasan lebih murah dan lebih cepat, padahal sudah banyak PPAT yang berada di Kota Ini ujar NS.

Tahun 1999-2004 memang layak untuk dilantik sebagai PPAT Sementara di Kota Bitung yang pada saat itu jumlah Notaris/PPAT sebagai Pejabat Umum yang berkewenangan untuk membuat Akta-akta peralihan Hak Atas Tanah di Kota Bitung terbilang saat itu masih belum memiliki cukup Notaris/PPAT. Namun pada awal Tahun 2004-2017 sudah tercatat 27 Kantor Notaris/PPAT 22 Notaris/PPAT dan 5 Notaris yang belum menjadi seorang PPAT yang berkedudukan di wilayah Kota Bitung, dengan demikian melalui Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1997 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah jelas dikatakan bahwa :

⁹ <http://www.starofservice.co.id/dir/north-sulawesi/bitung/bitung/layanan-notaris/bitung/m> Di Akses Pada Tanggal 07-05-2017

*“PPAT sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT”.*¹⁰

Formasi PPAT harus berjumlah 12 PPAT untuk memenuhi syarat tercapainya Formasi PPAT. Tetapi pada kenyataannya sampai sekarang Camat di Kota Bitung masih diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta kepada masyarakat, dan masyarakat di Kota Bitung pun masih mempercayakan Camat untuk membuat Akta-akta mereka kepada Camat setempat.

Dalam data awal yang penulis dapat dari salah seorang pegawai di Kantor Kecamatan di Kota Bitung bahwa terhitung dari tahun 1999- 2017 ada 87 Akta yang terdiri dari 45 Akta Jual Beli Tanah, 21 Akta Hibah, dan sisanya terdiri dari Akta Pembagian Hak Bersama, Hal ini tidak menutup kemungkinan bahwa masih lebih banyak akta lagi yang dibuat oleh seorang Camat Sebagai PPAT Sementara di Wilayah Kota Bitung.¹¹

Persepsi pun muncul dari kalangan Notaris/PPAT terhadap Camat yang masih diberikan wewenang untuk membuat Akta-akta yang seharusnya dalam posisi sekarang ini Camat yang dilantik sebagai PPAT Sementara sudah tidak harus melakukan hal tersebut dimana di Wilayah Kota Bitung sendiri sudah terbilang adanya cukup Notaris/PPAT yang lebih tahu dan berwenang dalam pembuatan Akta-akta yang diperlukan oleh masyarakat.

Tidak sedikit Notaris/PPAT yang sering menanyakan hal ini kepada Badan Pertanahan Nasional setempat terkait dengan Penerapan PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan PPAT

¹⁰ Pasal 1 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

¹¹ Hasil wawancara dengan NS sebagai Pegawai Kantor Kecamatan Girian Kota Bitung Sulawesi Utara Pada Tanggal 10 April 2017

Pasal 1 ayat (2) dimana Camat diberikan wewenang sebagai PPAT sementara hanya di daerah yang tidak terdapat Cukup PPAT saja. Tetapi pada kenyataannya sekarang masih banyak Camat yang mengerjakan Akta di daerah yang sudah terdapat Formasi PPAT seperti di Daerah Kota Bitung.

Berangkat dari contoh diatas prosedur penunjukan camat sebagai PPAT sementara di Kota Bitung ini menjadi menarik untuk diteliti, mengingat Notaris/PPAT di Kota Bitung sudah cukup. Tetapi masih ada saja Camat yang melakukan tugas sebagai PPAT sementara. Hal ini kemudian menimbulkan banyak pertanyaan bagi penulis bahkan persepsi dari Notaris/PPAT mengenai hal ini kepada pemerintah Kota Bitung terutama kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan di Kota Bitung dalam menunjuk Camat sebagai PPAT sementara.

Pasal 9 ayat (2) PERKABAN Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah menyebutkan :

“Dalam hal didaerah kabupaten/kota yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 PPAT nya telah terpenuhi, maka terhadap Camat yang telah ada berkurang dari jumlah formasi yang telah ditetapkan atau formasinya diadakan perubahan”.

Pasal 19 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pemerintah Nasional juga menyebutkan sebagai berikut :

“Penunjukan Camat sebagai PPAT sementara dilakukan dalam hal di daerah Kabupaten/ Kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT”.

Melalui ketentuan Pasa 9 ayat (2) dan Pasal 19 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tersebut dapat disimpulkan apabila suatu daerah/wilayah sudah terpenuhi formasi yang telah ditetapkan atau formasinya diadakan perubahan, maka camat tersebut boleh dilantik untuk sekaligus merangkap sebagai PPAT sementara di daerah/wilayah tempat menjabat tersebut. Dengan kata lain penunjukan Camat sebagai PPAT Sementara ini dilakukan hanya dalam hal di daerah tersebut sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT.

Berdasarkan masalah yang penulis angkat tentang keberadaan Notaris/PPAT yang sudah cukup di daerah Kota Bitung dan Camat sebagai PPAT sementara yang masih diberikan kewenangan untuk menjalankan tugas sebagai pejabat pembuat akta tanah. Dalam hal ini yang penulis temukan bahwa masih ada Camat yang ditunjuk sebagai PPAT sementara.

Berdasarkan uraian latar belakang dan masalah yang ada, maka penulis mengangkat permasalahan tersebut dan dituangkan dalam penulisan karya ilmiah dengan Judul “PERSEPSI NOTARIS/PPAT TERHADAP CAMAT SEBAGAI PPAT SEMENTARA, TERKAIT URGENSI KEBERADAAN PPATS TERSEBUT (*studi Kasus di Kota Bitung, Sulawesi Utara*)”.

Dengan Rumusan Masalah sebagai Berikut:

1.2 Rumusan Masalah :

1. Apa Dasar Pertimbangan Badan Pertanahan Kota Bitung memberikan Kewenangan terhadap Camat Sebagai PPAT Sementara, Padahal di Kota Bitung sudah terdapat Notaris/PPAT ?

2. Bagaimanakah Persepsi Hukum Notaris/PPAT di Kota Bitung terhadap Camat Sebagai PPAT Sementara ?

1.3 Tujuan penulisan

Tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian tesis ini adalah :

1. Untuk Menganalisis Apa Dasar Badan Pertanahan Kota Bitung memberikan Kewenangan terhadap Camat Sebagai PPAT Sementara, Padahal di Kota Bitung sudah terdapat Notaris/PPAT
2. Untuk Mengetahui bagaimanakah Persepsi Notaris/PPAT di Kota Bitung terhadap camat sebagai PPAT Sementara

1.4 Manfaat penelitian

1) Secara Teoritis

Manfaat penelitian ini adalah sebagai bahan atau informasi di bidang ilmu hukum, khususnya dalam produk-produk PPAT dan Camat Sebagai PPAT Sementara yaitu berupa akta dan segala hal tentang pengurusan sertifikat tanah, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi studi lanjutan dalam permasalahan dalam bidang kenotariatan khususnya produk-produk dari PPAT dan Camat sebagai PPAT Sementara yaitu sertifikat Tanah.

2) Secara Praktis

Secara Praktis, penelitian dalam tesis ini diharapkan dapat menjadi masukan dan sebagai kontribusi yuridis kepada pengambil keputusan dalam pembuatan akta perihal sertifikat tanah, bagi kalangan praktisi, pemerintah, serta masyarakat pada umumnya.

1.5 Kerangka teori

Dalam landasan teori ini akan dikemukakan teori, konsep-konsep, asas-asas hukum dan pandangan para sarjana yang diperkuat dengan ketentuan-ketentuan hukum positif sebagai acuan dan landasan pemikiran yang digunakan dalam membahas kedua permasalahan penelitian ini.

Teori, konsep-konsep dan asas-asas hukum inilah yang digunakan sebagai landasan pemikiran konseptual untuk meneliti lebih jauh mengenai keberadaan camat yang masih diberikan wewenang untuk menjadi PPAT dalam wilayah kerja yang sudah terdapat cukup PPAT

Landasan teori yang digunakan adalah :

1.5.1 Teori Kewenangan

Menurut *H.D Stout* wewenang adalah "pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintah, yang dapat dijelaskan sebagai seluruh aturan-aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang-wewenang pemerintah oleh subjek hukum publik didalam hubungan hukum publik".¹²

Menurut Bagir Manan "wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan. Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat dan tidak berbuat. Wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban".¹³

Berdasarkan definisi dari para ahli diatas, penulis berpendapat bahwa kewenangan merupakan suatu hak yang dimiliki oleh seorang pejabat atau institusi yang bertindak menjalankan kewenangannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

a. Sumber Kewenangan

¹² Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, (Jakarta : PT Raja Grafindo Persada 2013), Hal.71

¹³ Nurmayani, *Hukum Administrasi Daerah*, (Lampung : Pustaka Refleksi, 2009), Hal.26

Indroharto, mengemukakan bahwa "wewenang diperoleh secara *atribusi, delegeasi* dan *mandat*, yang masing-masing dijelaskan dalam uraian ini yaitu Wewenang yang diperoleh secara *atribusi*, yaitu pemberian wewenang dari pemerintahan yang baru oleh suatu ketentuan dalam peraturan perundang-undangan". Jadi, disini dapat diciptakan suatu wewenang untuk pemerintah yang baru. Pada *Delegasi* terjadilah penyerahan suatu wewenang yang telah ada oleh Badan atau Jabatan Tata usaha Negara yang mendapatkan suatu wewenang dari pemerintah secara atributif kepada Badan atau Jabatan TUN lainnya, jadi suatu delegasi didahului oleh adanya perandari suatu atribusi wewenang.

Philipus M. Hadjon, mengatakan bahwa "setiap tindakan pemerintah disyaratkan harus bertumpu atas kewenangan yang sah." Menurut Ridwan HR yang dikutip dari pendapat *HD Van wijk /Willem Konijnbelt* sumber kewenangan ada 3 (tiga), yaitu :

- a. "*Atributie toekenning van een bestuusorgan* (atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintah)".
- b. "*Delegatie : overdracht van een bevigheid an het ene bestuurorgaan aan een ander* (delegasi adalah pelimpahan wewenang pemerintahan dari satu organ pemerintahan kepada prgan pemerintahan lainnya)".
- c. "*Mandaat : een bestuurorgaan laat zjin bevoegheid namens hem uittoefenen door een ander* (mandat terjadi ketika organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya)".¹⁴

b. Kewenangan dan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah

¹⁴ Indroharto, *Usaha Memahami Undang-undang tentang Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta : Pustaka Harapan, 1993), Hal.68

Berdasarkan dalam peraturan-peraturan hukum yang berlaku bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dikualifikasikan sebagai para pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta yang telah di tentukan dibidang peralihan dan pembebanan hak atas tanah, sebagaimana yang diatur,

1. Berdasarkan Pasal 1 ayat 4 Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-benda yang berkaitan dengan Tanah bahwa:¹⁵

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah, dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku”.

2. Pasal 1 angka 24 PP 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”.

3. Pasal 1 ayat PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PJPPAT) disebutkan bahwa

“PPAT adalah pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk melakukan suatu perbuatan hukum dalam hal pembuatan akta tentang hak atas tanah atau hak atas satuan rumah susun”.

¹⁵ Habib Adjie, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris & PPAT*, (Bandung : PT. Citra Aditya Bakti, 2014), Hal. 92

Berdasarkan ketentuan diatas, dapat disimpulkan bahwa PPAT berwenang atau mempunyai atau diberi kewenangan untuk membuat akta PPAT, bukan mengisi blangko/formulir akta buatan instansi lain.

c. Kewenangan dan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki kewenangan dan tugas yang sama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu melakukan perbuatan hukum membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah seperti yang termuat dalam Pasal 2 PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Namun terdapat hal yang membedakan antara Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terakait dengan daerah kerja untuk melakukan kewenangan dan tugas yang diberikan tersebut yaitu bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah sementara hanya diperkenankan melakukan perbuatan hukum membuat akta Pejabat Pembuat Akta Tanah hana diwilayah kerja sebagai pejabat oemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat menjalankan tugasnya disatu wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten/kota.

1.5.2 Teori Kepastian Hukum

Menurut Jan Michiel Otto Kepastian adalah "Perihal atau keadaan yang pasti, ketentuan atau ketetapan". Secara Umum, Hukum dikenal harus pasti dan adil. Dan Pasti merupakan pedoman kelakuan yang adil dikarenakan pedoman kelakuan seperti itu harus bisa melalukan suatu tatanan yang dinilai yang sesuai dengan apa yang diharuskan.

¹⁶Hanya karena bersifat adil dan dilaksanakan dengan pasti hukum bisa menjalankan fungsinya. Seharusnya, keadilan dan kepastian bukanlah sekedar tuntutan moral, melainkan secara konkret mencerminkan hukum. Suatu hukum yang tidak konkrit dan tidak mau adil bukan hanya hukum yang buruk, tetapi sebaliknya. Kedua sifat itu termasuk ilmu hukum itu sendiri.. Hukum adalah sebidang peraturan-peraturan atau norma dalam suatu kehidupan bersama, kelengkapan peraturan tentang tingkah laku yang ada dalam suatu kehidupan bersama, yang dapat dipaksakan penerapannya dengan berupa sanksi.¹⁷

Kepastian dalam hukum melambangkan suatu karakter yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, apalagi untuk peraturan hukum yang tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian, akan menjadi kemusnahan makna bila tidak lagi dapat dijadikan arahan perilaku bagi setiap orang.

Menurut pakar hukum Apeldoorn, "kepastian hukum memiliki dua segi. Pertama, tentang soal dapat ditentukannya hukum dalam hal-hal yang pasti. Artinya pihak-pihak yang berburu keadilan ingin memahami apakah yang menjadi hukumnya dalam hal yang khusus, sebelum ia memulai perkara. Selanjutnya, kepastian hukum berarti ketentraman hukum". Artinya, perlindungan bagi para golongan terhadap kesewenangan hakim.¹⁸

Menurut Jan michiel otto, "kepastian hukum yang sebenarnya memang lebih berukuran yuridis. Namun, otto ingin memberikan batasan tentang kepastian hukum yang

¹⁶ Christine S.t Kansil, Engeliën R, palandeng dan Godlieb N mamahit, *Kamus Istilah Hukum*, (Jakarta: jala permata aksara, 2009) Hal. 385

¹⁷ Sudikno Mertokusumo dalam H. Salim Hs, *Perkembangan Teori Dalam Ilmu Hukum*, (Jakarta : PT rajagrafindo persada, 2010), Hal. 24

¹⁸ L.J van Apeldoorn dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung : PT revika aditama, 2006), Hal. 82-83

lebih jauh". Untuk itu ia mengartikan kepastian hukum sebagai kemungkinan bahwa dalam situasi tertentu:

- a) Tersedia aturan-aturan yang jelas (jernih), selaras dan mudah diperoleh, diterbitkan oleh dan dibenarkan karena (kekuasaan) negara;
- b) Instansi-instansimau menerapkan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten dan juga takluk dan taat kepadanya;
- c) Warga secara prinsipil menetapkan perilaku mereka akan aturan-aturan tersebut;¹⁹
- d) Hakim-hakim (peradilan) yang independen dan tidak berpihak mengimplementasikan aturan-aturan hukum tersebut secara konsisten sewaktu mereka menanggulangi sengketa hukum, dan; Keputusan peradilan secara konkrit dilaksanakan.

Hukum yang di tegakkan oleh dinas penegak hukum yang disertai kewajiban untuk itu, harus menjamin "kepastian hukum" demi tegaknya terbentuknya kedisiplinan dan keadilan dalam kehidupan bermasyarakat. Ketidakpastian hukum, akan selalu menimbulkan kegaduhan dalam kehidupan masyarakat, dan akan saling berbuat sesuka hati serta berbuat main hakim sendiri. Keadaan seperti ini menjadikan aktivitas berada dalam suasana *sosial disorganization* atau kekacauan kemasyarakatan.

Kepastian hukum adalah tentang kepastian hukum itu sendiri. Ada empat hal yang berpautan dengan arti kepastian hukum. Yang pertama, bahwa hukum itu positif, bahwa ia adalah perundang-undangan. Yang Kedua, bahwa hukum itu didasari oleh fakta yang ada bukan suatu kesimpulan atau pendapat tentang penilaian yang nanti akan dilakukan oleh para hakim, seperti "kemauan baik", "kesopanan". "Ketiga, bahwa fakta itu harus

¹⁹ Jan Michiel Otto terjemahan Tristam Moeliono dalam Shidarta, *Moralitas Profesi Hukum Suatu Tawaran Kerangka Berfikir*, (Bandung, PT revika aditama, 2006), Hal. 85.

disimpulkan dengan cara yang jelas sehingga menghindari kekeliruan dalam artian, di samping juga mudah dijalankan”. “Keempat, hukum positif itu tidak boleh sering diubah-ubah. Problem kepastian hukum dalam kaitan dengan pelaksanaan hukum, memang sama sekali tidak dapat dilepaskan sama sekali dari sifat manusia. Kepastian hukum bukan menjejaki prinsip “pencet tombol” melainkan sesuatu yang dianggap cukup susah, dan banyak berkaitan dengan keadaan diluar hukum itu sendiri”. Berdiskusi mengenai kepastian, maka seperti dikatakan Radbruch, yang lebih tepat adalah “kepastian dari adanya norma itu sendiri atau kepastian peraturan”.

1.6 Orisinalitas Penelitian

Dalam penulisan tesis ini terdapat beberapa hal judul tesis yang terdahulu yang memiliki kesamaan dalam judul atau tema “PERSEPSI NOTARIS/PPAT TERHADAP CAMAT SEBAGAI PPAT SEMENTARA, TERKAIT URGENSI KEBERADAAN PPATS TERSEBUT (*Studi di Kota Bitung, Sulawesi Utara*)” seperti :

NO	Nama Peneliti dan Asal instansi	JUDUL PENELITIAN	PERSAMAAN	PERBEDAAN
1	Tesis oleh Ardisetyaing Cintia Primipara, Fakultas Hukum Magister Kenotariatan, Universitas Brawijaya Malang, 2016	Urgensi Camat sebagai PPAT sementara dalam pembuatan akta hak atas tanah (studi kasus di kecamatan lowokwaru kota malang)	Keberadaan camat sebagai PPATS yang masih diberikan wewenang di daerah yang sudah terdapat cukup PPAT	Tidak membahas tentang Persepsi Notaris/PPAT terhadap camat sebagai PPAT Sementara
2	Tesis oleh Suwasti Yudani Fakultas Hukum, Magister Kenotariatan, Universitas Gadjah Mada, Yogyakarta, 2007	Kedudukan dan fungsi camat sebagai PPAT sementara di Kabupaten Sleman Yogyakarta	Keberadaan camat sebagai PPATS yang masih diberikan wewenang di daerah yang sudah terdapat cukup PPAT	Tidak membahas tentang Persepsi Notaris/PPAT terhadap camat sebagai PPAT Sementara

3	Tesis oleh Ni Made Asi Astri, Fakultas Hukum Magister Kenotariatan Udayana, Denpasar, 2014	Wewenangan Camat Sebagai PPAT Sementara dalam pembuatan Akta peralihan hak atas tanah	Keberadaan camat sebagai PPATS yang masih diberikan wewenang di daerah yang sudah terdapat cukup PPAT	Tidak membahas tentang Persepsi Notaris/PPAT terhadap camat sebagai PPAT Sementara
---	--	---	---	--

1.7 Metode penelitian

1.7.1 Jenis dan pendekatan penelitian

Jenis penelitian adalah penelitian hukum empiris dimana penelitian ini kan memberikan gambaran penelitian secara langsung, lengkap dan sistematis tentang keberadaan camat yang masih saja di berikan kewenangan untuk menjadi PPAT sementara di daerah Bitung, Sulawesi utara.

Sesuai dengan jenis penelitian yang bersifat yuridis empiris maka pendekatan yang tepat untuk digunakan adalah yuridis empiris guna menganalisis keberadaan Camat yang diberikan kewenangan sebagai PPAT sementara di Kota Bitung.

1.7.2 Lokasi penelitian

Penelitian dilaksanakan di Kota Bitung Provinsi Sulawesi Utara, tepatnya di Kantor Kecamatan Kota Bitung. Dengan alasan tepat penulis mengambil lokasi ini untuk diteliti yaitu, untuk mempertanyakan mengapa di wilayah Kota Bitung masih saja ada Camat sebagai PPAT yang bertugas membuat akta peralihan hak atas tanah. Berangkat dari hal inilah mengapa penulis memilih lokasi penelitian di Kota Bitung.

1.7.3 Argumentasi Pemilihan Kota Bitung Sebagai Lokasi Penelitian

Alasan Penulis mengambil Kota Bitung untuk melakukan penelitian ini yaitu penulis ingin membahas keberadaan Notaris/PPAT yang sudah cukup untuk menjalankan tugas sebagai pejabat umum di wilayah Kota Bitung. Pasalnya Kota Bitung adalah salah satu Kota di Provinsi Sulawesi Utara yang daerah ekonominya sudah sangat maju, dan juga sudah terdapat banyak Notaris/PPAT yang bekerja di wilayah tersebut. Namun pada kenyataannya masih ada Camat yang menjalankan tugas sebagai PPAT sementara, sementara itu fungsi PPAT sementara adalah menjalankan Tugas dengan Jabatannya sebagai PPAT sementara di dalam daerah wilayah yang belum terdapat Cukup PPAT. Hal ini sangat bertentangan dengan fakta yang ada dimana saat ini sudah terdapat 27 Pejabat Umum yaitu Notaris/PPAT yang berkedudukan di wilayah tersebut. Formasi PPAT pun sudah terpenuhi. Jadi dengan kata lain Camat sebagai PPAT Sementara sebenarnya sudah tidak harus lagi menjalankan tugasnya sebagai PPAT Sementara karena sudah terdapat cukup Notaris/PPAT untuk menjalankan tugasnya di daerah ini (Kota Bitung).

1.7.4 Jenis dan sumber Data

Data yang digunakan dalam analisis yaitu data primer dan sekunder.

Data primer ialah data yang di peroleh secara langsung dengan wawancara, sedangkan data sekunder ialah data yang diperoleh dari dokumen-dokumen, hasil penelitian dan data statistik atau dengan kata lain data yang di peroleh secara tidak langsung.

Data primer yang di maksud oleh penulis dalam penulisan tesis ini adalah informasi dan keterangan-keterangan yang di peroleh langsung melalui sarana wawancara kepada :

(1). Kepala Kantor Pertanahan Kota Bitung selaku yang berwenang dan mengetahui segala prosedur tentang pengangkatan atau pelantikan Camat sebagai PPAT sementara di seluruh kecamatan di Kota Bitung.

(2). Camat yang berprofesi sebagai PPAT sementara

Adapun data sekunder adalah data yang di peroleh dari studi kepustakaan dan studi dokumentasi terhadap peraturan per-undang-undangan, dokumen atau berkas penting dari Kantor Desa yaitu surat-surat dan dokumen-dokumen lain yang terkait dengan penelitian ini.

(3). NOTARIS & PPAT sebagai pejabat pembua akta tanah, tentang bagaimana pandangan atau persepsi para Notaris & PPAT terhadap Camat yang menjabat sebagai PPAT Sementara dalam hal membuat akta peralihan hak atas tanah

1.7.5 Teknik pengambilan data

Cara pengambilan data primer dan data sekunder dalam penelitian ini melalui teknik-teknik sebagai berikut :

a. Data primer

Data primer diperoleh dari proses wawancara dengan responden yang terdiri dari pihak-pihak yang terlibat dalam pembuat Hak peralihan atas tanah. Wawancara kepada kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bitung untuk menjelaskan mengapa masih saja ada PPAT sementara yaitu Camat yang menjabat sebagai PPAT sementara di Kota Bitung yang jelas sudah mempunyai cukup PPAT. Bahkan dalam wawancara ini peneliti berharap memperoleh Infomarsi yang sejujur-jujurnya dari masyarakat dan pihak-pihak yang terlibat tentang hal yang di permasalahan tersebut.

a. Data sekunder

Data sekunder diperoleh dengan cara mencatat data dan dokumen yang di perlukan penulis dalam penelitian ini. Selain dari pada itu data sekunder juga penulis peroleh dari penelusuran undang-undang yang menjadi dasar hukum dalam penelitian ini.

1.7.6 Populasi, Sampel dan Teknik Penarikan Sample

a. Populasi

Populasi merupakan wilayah generalis yang terdiri atas objek atau subyek yang memiliki kualitas ataupun karakteristik tertentu yang di gunakan oleh peneliti untuk di pelajari dan ditarik kesimpulannya. Sebagaimana yang dikatakan oleh Amirudin dan Zainal Asikin bahwa "populasi merupakan keseluruhan unit atau manusia (dapat juga berbentuk gejala, atau peristiwa) yang mempunyai ciri-ciri yang sama".²⁰ Adapun populasi dalam penelitian ini adalah : Kepala Badan Pertanahan Nasional Kota Bitung, Notaris dan PPAT, Camat dan pihak-pihak yang terkait dalam permasalahan ini.

b. Sampel dan Penarikan Sampel

Sample ialah sebagian dari jumlah atau karakteristik yang dimiliki oleh populasi yang peneliti telah sebutkan di atas. Kemudian dijadikan subjek dalam penelitian ini. Adapun sampel yang peneliti ambil dalam hal ini adalah Kepala Badan Pertanahan Kota Bitung yang mengetahui keberadaan dari PPAT dan PPAT Sementara yaitu Camat yang berada di kota bitung serta PPAT/Notaris yang berkedudukan di wilayah kerja di Kota Bitung, Sulawesi Utara.

²⁰Amirudin dan Zainal Asikin, 2004, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, Hal. 95

Penelitian ini menggunakan purposive sampling yaitu teknik pengumpulan data secara sengaja sesuai dengan persyaratan sample yang diperlukan tidak secara acak namun ditentukan melalui pertimbangan tertentu. Sebagai contohnya dalam bahasa sederhana teknik pengambilan sampling dapat dikatakan sebagai cara mengambil sampel tertentu (Jika sampelnya adalah orang, maka yang diambil adalah orang tertentu dalam hal ini seperti Camat, Kepala BPN, PPAT/Notaris).

Berangkat dari hal tersebut diatas maka dari 27 Populasi Notaris/PPAT yang ada, maka dalam penelitian ini penulis mewawancarai 11 Notaris/PPAT sebagai Responden.

1.7.7 Teknik Analisis Data

Teknik Analisis Data dilakukan secara Deskriptif Analitis, yaitu adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh dan sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang ditulis dalam penelitian ini.²¹

1.8 Sistematika penulisan

Sistematika penulisan dalam tesis ini akan di sajikan secara ilmiah yang terdiri dari empat bab yaitu bab I, II, III, IV, dan pada tiap-tiap bab terdiri dari sub bab. Untuk mengetahui rincian dari tiap-tiap bab adalah sebagai berikut :

1. BAB I : Pendahuluan

Bagian ini merupakan latar belakang. Dan latar belakang ini berisikan tentang uraian-uraian masalah atau isu hukum yang di angkat yang mendasari untuk dilakukannya penelitian

²¹ Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian dan Hukum dan Yurimetri*, (Ghalia Indoensia : Jakarta) 1990, Hal. 45

dan penulisan. Isu hukum yang di angkat mempertanyakan tentang Camat yang diberikan kewenangan untuk menjadi PPAT sementara diwilayah kerja yang sudah terdapat cukup PPAT.

2. BAB II : Kajian Pustaka

Dalam bab ini penulis akan menguraikan secara komprehensif kajian-kajian yang berhubungan dengan Kewenangan – kewenangan yang dimiliki Badan Pertanahan Nasional dan Kewenangan PPAT sebagai Pejabat Umum Negara untuk membuat Akta-Akta.

3. BAB III : Hasil penelitian dan pembahasan

Dalam bab ini penulis akan menguraikan gambaran lokasi penelitian dan jawaban atas pertanyaan rumusan masalah yang pertama yang menjadi pokok penelitian dalam tesis ini yaitu pembahasan pertama yaitu mengapa Di Darah Kota Bitung yang sudah terdapat cukup PPAT, Camat masih diberikan wewenang untuk menjabat sebagai PPAT Sementara.

4. BAB IV : Penutup

Pada bab VI ini akan menguraikan terkait kesimpulan-kesimpulan yang di tarik dari hasil penelitian dan pembahasan serta berisikan saran-saran dari peneliti