

TESIS

**Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal Iangka 2
Tentang Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara**

Oleh:

ROSIETA BERNADYA PRAMADI

NIM. 166010200111104



KEMENTERIAN RISET TEKNOLOGI DAN PENDIDIKAN TINGGI

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

FAKULTAS HUKUM

MALANG

2018

**DAFTAR ISI**

Halaman Persetujuan.....	i
Halaman Ringkasan.....	ii
Halaman <i>Summary</i>	iii
Halaman Kata Pengantar.....	iv
Halaman Daftar Isi.....	vii
Halaman Daftar Singkatan.....	ix
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang Masalah.....	1
1.2 Rumusan Masalah.....	6
1.3 Tujuan Penelitian.....	7
1.4 Kerangka Teoritik.....	7
1.4.1 Teori Penafsiran Hukum.....	7
1.4.2 Teori Kepastian Hukum.....	13
1.5 Metode Penelitian.....	17
1.5.1 Jenis Penelitian.....	17
1.5.2 Pendekatan Penelitian.....	17
1.5.3 Sumber Bahan Hukum.....	18
1.5.4 Teknik Penelusuran Bahan Hukum.....	19
1.5.5 Teknik Analisis Bahan Hukum.....	20
1.6 Sistematika Penulisan.....	21
BAB II KAJIAN PUSTAKA.....	24
2.1 Kajian Umum Tentang PPAT.....	24
2.1.1 Pengertian PPAT.....	24
2.1.2 Dasar Hukum PPAT.....	25
2.1.3 Kewenangan dan Tugas PPAT.....	26
2.1.4 Kewajiban dan Tanggungjawab PPAT.....	29
2.1.5 Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT.....	31
2.2 Kajian Umum Tentang PPAT Sementara.....	32



2.2.1	Pengertian PPAT Sementara.....	33
2.2.2	Dasar Hukum PPAT Sementara.....	33
2.2.3	Kewenangan dan Tugas PPAT Sementara.....	34
2.2.4	Pengangkatan dan Pemberhentian PPAT Sementara.....	34
BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN		36
3.1.	Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006.....	36
3.1.1	Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006 berdasarkan penafsiran hukum autentik.....	36
3.1.2	Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006 berdasarkan penafsiran hukum gramatikal.....	39
3.1.3	Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006 berdasarkan wawancara.....	41
3.2.	Pertimbangan Kepala BPN tetap mengangkat PPAT Sementara di daerah yang telah cukup terdapat PPAT	45
3.2.1	Faktor Sejarah.....	46
3.2.2	Faktor Administrasi.....	58
BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN.....		69
4.1	Kesimpulan	69
4.2	Saran	70
Daftar Pustaka.....		
Lampiran.....		



DAFTAR SINGKATAN

PP

Peraturan Pemerintah

PERKABAN

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional

LN

Lembaran Negara

TLN

Tambahan Lembaran Negara

PPAT

Pejabat Pembuat Akta Tanah

BPN

Badan Pertanahan Nasional

KATA PENGANTAR

Segala puji penulis panjatkan kehadiran Tuhan Yesus Kristus atas karunia dan kasih-Nya yang tiada henti sehingga penulis dapat menyelesaikan tugas akhir berupa Tesis dengan judul **“Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 1 Angka 2 Tentang Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara”**. Dalam rangka untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan pada Program Studi Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

Penyusunan tugas akhir ini tidak terlepas dari bantuan dan dorongan dari beberapa pihak yang telah banyak memberikan kontribusi ilmu, dukungan formil dan materil. Oleh karena itu penulis ingin menyampaikan terima kasih kepada pihak-pihak dibawah ini yaitu:

1. **Bapak Dr. Rachmad Syafa'at, SH.,M.Si** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya dan jajarannya yang telah memberikan iklim kondusif untuk mengembangkan kegiatan penulisan Tesis ini.
2. **Bapak Dr. Imam Koeswahyono, S.H., MHum.,** Selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan yang telah memberikan banyak bimbingan dan kemudahan bagi penulis dalam menyelesaikan tugas akhir ini.
3. **Bapak Prof. Dr. Moch. Bakri, SH, MS.,** Selaku dosen pembimbing utama tesis Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.
4. **Ibu Siti Noer Endah, SH, M.Kn.,** Selaku dosen pembimbing pendamping Tesis Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.



5. Ibu Dr. Diah Aju Wisnuwardhani, SH., M.Hum., yang sudah meluangkan waktu untuk memberikan dukungan moral dan masukan-masukan guna kelancaran penulisan Tesis ini.

6. Bapak R. Imam Rahmat, SH., M.Kn., yang sudah meluangkan waktu untuk memberikan informasi terkait tesis penulis, dukungan moral dan masukan-masukan guna kelancaran penulisan Tesis ini.

7. R.Robby Pramadi, Ayah tercinta selalu memberikan dukungan serta doa yang tiada henti-hentinya agar penulis dapat segera menyelesaikan tugas akhirnya.

8. Susi Kristini Setjo, Ibunda tercinta saya yang selalu mendoakan, mendukung karir dan pendidikan saya, serta wanita yang menginspirasi saya untuk terus menggapai mimpi setinggi mungkin.

9. Ozzysta Ayudya Pramadi dan Ryan Chenderiawan, Kakak tercinta dan kakak ipar yang selalu mendoakan, memberikan semangat dan menginspirasi penulis selama proses Tesis ini.

10. Adriano Patrick Nicholaus Gultom, seseorang yang spesial bagi penulis, yang selalu mendukung dan menemani penulis selama proses Tesis.

11. Cordella Fidelia, Ika Claudia, Fahriza Balqhis Quinna, Mori Kacapuri, I Gusti Kade Prabawa Maha Yoga, Andreas Sugara, dan semua teman-teman Kelas C Magister Kenotariatan angkatan 2016 yang sudah mendukung kelancaran pembuatan Tesis ini.

12. Ineke Grandistia, Hartina Ruth Manora, Christine Bertha, Tasya Audina, Destalia Kristiani, Intan Dwi Kusuma, Rezky



Wahyu, Arthur Frederico, dan sahabat-sahabat penulis yang lain yang selalu setia mendukung penulis dalam doa selama pengerjaan tesis ini.

Penulis yakin Tesis ini masih sangat jauh dari kata sempurna, sehingga masukan dan kritik akan selalu penulis harapkan untuk memperbaiki Tesis ini.

Akhir kata penulis mohon maaf yang sebesar-besarnya jika dalam proses penulisan Tesis ini penulis melakukan kesalahan baik yang disengaja maupun yang tidak disengaja.

Malang, Juli 2018

Penulis

Rosieta Bernadya Pramadi, SH

RINGKASAN

ROSIETA BERNADYA PRAMADI, SH, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Juli 2018. ANALISIS YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 37 TAHUN 1998 PASAL 1 AYAT 2 TENTANG KEBERADAAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA, Komisi Pembimbing Utama: Prof. Dr. Moch. Bakri, SH, MS.; Pembimbing Kedua: Siti Noer Endah, SH, M.Kn.

Menurut pasal 1 ayat 2 PP 37/1998 PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Nyatanya di kota-kota besar tetap terdapat camat yang merupakan pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara, padahal di kota tersebut telah tersebar PPAT yang dapat membantu masyarakat dalam mengurus akta-akta tanah. Pada pasal 1 ayat 2 PP 37/1998 dan PP 24/2016, kata cukup dalam peraturan tersebut masih dipertanyakan pula parameternya. Mengingat bahwa setiap orang yang berada di kota besar yang daerah-daerahnya sebagian besar tanahnya telah terdaftar atau bersertifikat dapat mengurus tanahnya pada PPAT tidak lagi kepada PPAT Sementara, karena berbeda halnya dengan daerah-daerah pelosok yang tanahnya belum terdaftar atau bersertifikat masih memerlukan peran camat sebagai PPAT Sementara. Isi pasal 1 ayat 2 PP tersebut dan kata cukup yang terdapat di dalamnya dikatakan masih terdapat kekaburan norma, karena tidak ditemukan parameter yang pasti cukup yang seperti apa yang dikehendaki oleh Badan Pertanahan Nasional yang menjadi pertimbangannya untuk mengangkat Camat di daerah tertentu menjadi PPAT Sementara. Tidak terdapat jumlah yang pasti batas pengangkatan PPAT dalam suatu daerah sehingga daerah tersebut dikatakan cukup atau belum cukup PPAT.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan, dan pendekatan kasus. Kemudian bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan sekunder berupa wawancara akan dianalisis dan dikaji keterkaitannya satu sama lain, selain itu dalam pengolahan data digunakan menggunakan teori penafsiran hukum autentik dan gramatikal serta teori kepastian hukum.

Tidak terdapat kriteria yang pasti dari kata “belum cukup terdapat PPAT” dikarenakan tidak ada peraturan yang secara baku tertulis mengenai formasi PPAT di tiap-tiap daerah dan kriteria kata “telah cukup terdapat PPAT” terletak pada banyaknya PPAT yang menjabat di suatu daerah yang lokasinya telah tersebar di semua kecamatan yang ada di daerah tersebut, dengan begitu maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut telah cukup terdapat PPAT.

Kata kunci: Pejabat Pembuat Akta Tanah, Keberadaan PPAT Sementara

RINGKASAN

ROSIETA BERNADYA PRAMADI, SH, Program Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum, Universitas Brawijaya, Juli 2018. ANALISIS YURIDIS PERATURAN PEMERINTAH NOMOR 37 TAHUN 1998 PASAL 1 AYAT 2 TENTANG KEBERADAAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA, Komisi Pembimbing Utama: Prof. Dr. Moch. Bakri, SH, MS.; Pembimbing Kedua: Siti Noer Endah, SH, M.Kn.

Menurut pasal 1 ayat 2 PP 37/1998, PPAT Sementara adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Nyatanya, di kota-kota besar tetap terdapat camat yang merupakan pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara, padahal di kota tersebut telah tersebar PPAT yang dapat membantu masyarakat dalam mengurus akta-akta tanah. Pada pasal 1 ayat 2 PP 37/1998 dan PP 24/2016, parameter dari kata ‘cukup’ dalam peraturan tersebut masih dipertanyakan. Mengingat bahwa setiap orang yang berada di kota besar yang sebagian besar tanahnya telah terdaftar atau bersertifikat dapat mengurus tanahnya pada PPAT, tidak lagi kepada PPAT Sementara, karena berbeda halnya dengan daerah-daerah pelosok yang tanahnya belum terdaftar atau bersertifikat dan masih memerlukan peran camat sebagai PPAT Sementara. Isi pasal 1 ayat 2 PP tersebut dan kata ‘cukup’ yang terdapat di dalamnya dikatakan masih terdapat kekaburan norma, karena tidak ditemukan parameter yang pasti mengenai kata ‘cukup’ seperti apa yang dikehendaki oleh Badan Pertanahan Nasional, dimana hal tersebut menjadi pertimbangannya untuk mengangkat Camat di daerah tertentu menjadi PPAT Sementara. Tidak terdapat jumlah yang pasti mengenai batas pengangkatan PPAT dalam suatu daerah sehingga PPAT di daerah tersebut dapat dikatakan cukup atau belum cukup.

Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini adalah penelitian yuridis normatif dengan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan kasus. Kemudian bahan-bahan hukum yang diperoleh melalui bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan dan sekunder berupa wawancara akan dianalisis dan dikaji keterkaitannya satu sama lain. Selain itu, dalam pengolahan data digunakan menggunakan teori penafsiran hukum autentik dan gramatikal serta teori kepastian hukum.

Tidak terdapat kriteria yang pasti dari kata “belum cukup terdapat PPAT” dikarenakan tidak ada peraturan yang secara baku tertulis mengenai formasi PPAT di tiap-tiap daerah dan kriteria kata “telah cukup terdapat PPAT” terletak pada banyaknya PPAT yang menjabat di suatu daerah yang lokasinya telah tersebar di semua kecamatan yang ada di daerah tersebut, dengan begitu maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut telah cukup terdapat PPAT.

Kata kunci: Pejabat Pembuat Akta Tanah, Keberadaan PPAT Sementara

SUMMARY

ROSIETA BERNADYA PRAMADI, SH., Master of Notarial Law Postgraduate Program, Law Faculty, Brawijaya University, July 2018, JURIDICAL ANALYSIS OF GOVERNMENT REGULATION NO. 37 OF 1998 ARTICLE 1 SECTION 2 ABOUT THE EXISTENCE OF IMPERMANENT LAND DEED OFFICIAL, Supervisory Commission: Prof. Dr. Moch. Bakri, SH, MS.; Second Counselor: Siti Noer Endah, SH, M.Kn.

According to Article 1 Section 2 of Government Regulation 37/1998, Impermanent Land Deed Official is Official Government who because of their position appointed to carry out the role of Land Deed Official by making Land Deed Official in areas which have not sufficient Land Deed Official. In fact, in big cities there are still any subdistrict head as officials government who appointed as Impermanent Land Deed Official, whereas Land Deed Official that has been spread in the city can help people in managing land deeds. In Article 1 Section 2 of Government Regulation 37/1998 and Government Regulation 24/2016, the parameters of word 'sufficient' in the regulation is also still questionable. Remember that any person in large city who's the land areas are mostly registered or certified can take care of his land at Land Deed Official, no longer to Impermanent Land Deed Official, because that is different with rirlands which the land has not been registered or certified and still require the role of subdistrict head as Impermanent Land Deed Official. The contents of Article 1 Section 2 of Government Regulation and the 'sufficient' word contained are said to have a blurring norms, because there is no found the certain 'sufficient' parameter that was desired by National Land Agency which become its consideration to appoint subdistrict head in certain areas to become Impermanent Land Deed Official. There is no exact number about limitation appointment of Land Deed Official in an area so that the Land Deed Official in that area can be said sufficient or insufficient.

The research method that used in this thesis research is normative juridical research with approach of legislation and case. Then the legal materials that obtained through primary legal materials with legislation and secondary with interviews that the relevance of each other will be analyzed and studied. In addition, the theory of authentic and grammatical law interpretation and theory of legal certainty is used for the data processing.

There is no certain criteria of words "there is insufficient of Land Deed Official" because there is no written rules about Land Deed Official formation in each area and the criteria of words "there is sufficient Land Deed Official" lies in the number of Land Deed Official that officiate in an area whose location has been spread in all subdistricts in the area, so it can be said that the area has sufficient Land Deed Official.

Keywords: Land Deed Official, Existence of Impermanent Land Deed Official



BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Meluasnya aktifitas masyarakat menyebabkan pertumbuhan ekonomi di masyarakat semakin meningkat diiringi dengan kebutuhan masyarakat akan tanah juga meningkat, karena tanah merupakan kebutuhan mendasar setiap manusia dalam hal tempat tinggal. Hal tersebut ditandai dengan adanya pembelian tanah dan atau penggunaan lahan pertanahan untuk kepentingan ekonomi maupun untuk kebutuhan individu. Berbicara mengenai meningkatnya kegiatan yang berhubungan dengan tanah seperti jual beli, hibah, pemasangan hak tanggungan, tukar menukar, dan sebagainya, dapat berakibat pada semakin besarnya pendaftaran atas tanah yang dilakukan masyarakat kepada pemerintah dan pemerintah diwajibkan memberikan pelayanannya kepada masyarakat. Dalam hal ini instansi pemerintah yang memiliki tanggungjawab dalam menyelenggarakan kegiatan pendaftaran tanah adalah Badan Pertanahan Nasional. Dalam Peraturan Presiden Nomor 63 Tahun 2013 Tentang Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia disebutkan bahwa Badan Pertanahan Nasional (BPN) adalah Lembaga Pemerintah Non Kementrian yang berada di bawah Presiden dan bertanggung jawab kepada Presiden dan dipimpin oleh Kepala Badan yang mempunyai tugas melaksanakan kegiatan di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Selanjutnya tugas lain dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah yang selanjutnya disebut PPAT serta Pejabat lain, dapat melakukan proses pendaftaran tanah menurut peraturan pemerintah dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, termuat dalam Pasal 6 ayat 1 dan 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (LN Nomor 59, TLN Nomor 3696),



selanjutnya disebut PP 24/1997. Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan seorang pejabat umum yang telah diberi wewenang untuk membuat akta-akta tertentu. Akta-akta tertentu yang dimaksud adalah akta yang berisi perjanjian tentang pemindahan hak atas tanah dan pemberian hak atas tanah sebagai tanggungan. Seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Menteri adalah Menteri yang bertanggung jawab di bidang agraria/pertanahan. Hal tersebut termuat dalam pasal 1 ayat 9 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (LN Nomor 52, TLN Nomor 3746) selanjutnya disebut PP 37/1998 yang diperbaharui menjadi Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 (LN Nomor 120, TLN Nomor 5893) selanjutnya disebut PP 24/2016. Dalam menjalankan tugas membuat akta-akta tertentu, terdapat pejabat lain di samping Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi wewenang sama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebut dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara selanjutnya disebut PPAT Sementara yang dijabat oleh Kepala Kecamatan yang diangkat berdasarkan surat keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi tempat kedudukan PPAT Sementara tersebut.

Pada dasarnya yang menjabat sebagai PPAT Sementara adalah kepala kecamatan yang karena jabatannya dianggap memahami dan mengetahui kondisi dan permasalahan yang ada di daerahnya khususnya soal tanah, ia diberi wewenang agar dapat melakukan tugas sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah di dalam daerah yang menjadi dasar penunjukannya dan di tempat tersebut juga belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah. Menurut Pasal 2 ayat 2 PP Nomor 37 Tahun 1998 mengatakan dengan adanya PPAT Sementara, masyarakat yang berada di daerah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat dimudahkan dalam menerima pelayanan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah, antara lain 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 ke dalam 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;

Dalam PP 37 Tahun 1998 pasal 1 ayat 2 jelas dikatakan bahwa:

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

Dari isi pasal di atas dapat diketahui bahwa kata belum cukup Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat digaris bawahi dalam pasal tersebut. Kemudian dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT pasal 9 ayat 2, yang selanjutnya disebut Perkaban 1/2006 jelas dikatakan bahwa:

“Dalam hal di daerah kabupaten/kota yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 7 PPATnya telah terpenuhi, maka terhadap Camat yang baru dilantik tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT, kecuali jumlah PPAT yang telah ada berkurang dari jumlah formasi yang telah ditetapkan atau formasinya diadakan perubahan.”

Hal ini jelas berkaitan dengan formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang ada di suatu daerah. Berbicara mengenai formasi atau kebutuhan dan pengadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah



yang nantinya akan berpengaruh pada pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, hal tersebut telah tercantum dalam pasal 7 ayat 1 Perkebani 1/2006, yang berisi:

“Formasi atau kebutuhan dan pengangkatan PPAT ditetapkan oleh Kepala Badan untuk setiap daerah kerja PPAT dengan mempertimbangkan faktor sebagai berikut:

- a. jumlah kecamatan di daerah/kota yang bersangkutan;
- b. tingkat perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun sebagaimana dimaksud dalam pasal 2;
- c. tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan;
- d. jumlah permohonan untuk dapat diangkat sebagai PPAT di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- e. jumlah PPAT yang sudah ada pada setiap daerah kabupaten/kota yang bersangkutan;
- f. lain-lain faktor yang dianggap penting oleh Kepala Badan.”

Pasal tersebut memuat beberapa faktor yang menjadi pertimbangan Kepala Badan dalam mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah di setiap daerah kerjanya.

Namun pada kenyataannya saat ini, di kota-kota besar tetap terdapat camat yang merupakan pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, padahal di kota tersebut telah tersebar Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dapat membantu masyarakat dalam mengurus akta-akta tanah. Kembali pada PP 37 Tahun 1998 dan PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan PP Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah pasal 1 ayat 2, yang selanjutnya disebut PP 24/2016, kata cukup dalam peraturan tersebut masih dipertanyakan pula parameternya. Mengingat bahwa setiap orang yang berada di kota besar yang daerah-daerahnya sebagian besar tanahnya telah terdaftar atau bersertifikat dapat mengurus tanahnya pada PPAT tidak lagi kepada PPAT Sementara, karena berbeda halnya dengan daerah-daerah pelosok yang tanahnya belum terdaftar atau bersertifikat masih memerlukan peran camat sebagai PPAT



Sementara karena camat sebagai PPAT Sementara mempunyai hubungan pemerintahan dengan Kepala Desa karena Kepala desa/Lurah yang membawa data mengenai riwayat tanah pada daerah tersebut atau dapat dikatakan buku kerawangan desa.

Isi pasal 1 angka 2-PP tersebut dan kata belum cukup yang terdapat di dalamnya dikatakan masih terdapat kekaburan norma, karena tidak ditemukan parameter yang pasti cukup yang seperti apa yang dikehendaki oleh Badan Pertanahan Nasional yang menjadi pertimbangannya untuk mengangkat Camat di daerah tertentu menjadi PPAT Sementara. Tidak terdapat jumlah yang pasti batas pengangkatan PPAT dalam suatu daerah sehingga daerah tersebut dikatakan cukup atau belum cukup PPAT.

Sebagai contohnya di Kota Malang, telah banyak terdapat PPAT namun masih terdapat pula camat yang diangkat menjadi PPAT Sementara. Kota Malang sendiri memiliki 5 (lima) kecamatan, semua kepala kecamatan yang ada menjadi PPAT Sementara. Menurut data yang telah tersedia, sampai dengan tahun 2016 (dua ribu enam belas) jumlah PPAT di Kota Malang telah mencapai angka 89 (delapan puluh Sembilan) orang.¹ Tidak hanya itu, semakin hari masih terdapat PPAT yang diangkat dan memiliki daerah kerja di Kota Malang pula. Kota Malang merupakan kota besar yang di berbagai daerahnya tanah-tanahnya telah banyak yang bersertifikat atau terdaftar sehingga apabila ingin melakukan perbuatan hukum tertentu mengenai tanah tersebut, penduduk kota Malang dapat langsung menuju PPAT yang telah tersebar di berbagai daerah di kota ini.

Tentunya hal ini berlawanan dengan bunyi dari pasal 9 Perkebun 1/2006, maka berdasarkan hal tersebut penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul “Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 1 Angka 2 Tentang Keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.”

¹ <http://ngalam.co/2016/02/26/daftar-kantor-notaris-dan-ppat-di-kota-malang/> diakses pada tanggal 7 Maret 2018 pada pukul 18.00 WIB



1.2. Rumusan Masalah

1.2.1. Bagaimana kriteria kata “belum cukup terdapat PPAAT” dalam pasal (1) angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006?

1.2.2. Apakah pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi tetap mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berdasarkan Perkaban 1/2006 ?

1.3. Tujuan Penulisan

1.3.1. Untuk menganalisis dan memahami kriteria kata “belum cukup terdapat PPAAT” dalam pasal (1) angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006.

1.3.2. Untuk menganalisis dan memahami yang menjadi pertimbangan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi tetap mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berdasarkan Perkaban 1/2006.

1.4. Kerangka Teoritik

1.4.1. Teori Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum adalah suatu upaya yang pada dasarnya menerangkan, menjelaskan, menegaskan baik dalam arti memperluas maupun membatasi atau mempersempit pengertian hukum yang ada dalam rangka penggunaannya untuk



memecahkan masalah atau persoalan yang sedang dihadapi. Istilah lain untuk penafsiran hukum adalah interpretasi hukum.

Macam-macam penafsiran hukum yang dikenal dalam pelaksanaan hukum sehari-hari adalah penafsiran autentik, penafsiran gramatikal, penafsiran analogis, penafsiran sosiologis, penafsiran historis, penafsiran ekstensif, penafsiran restriktif, penafsiran a contrario, dan penafsiran penyamaan atau penafsiran pengangkatan.

Berikut ini adalah penjelasan mengenai macam-macam penafsiran hukum:

a). Penafsiran autentik

Penafsiran autentik atau penafsiran resmi yaitu suatu penafsiran hukum yang secara resmi terhadap maksud dari ketentuan suatu peraturan hukum dimuat dalam peraturan hukum itu sendiri karena penafsiran tersebut secara asli berasal dari pembentuk hukum itu sendiri.

Contoh penafsiran autentik adalah:

- Penafsiran kata “malam” yang dalam Pasal 98 KUHP ditegaskan sebagai “masa di antara matahari terbenam dan matahari terbit”.
- Penafsiran tentang tata cara pelaksanaan hukuman mati di Indonesia yang dalam Pasal 1 Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1964 ditegaskan caranya, yaitu dengan cara “ditembak”

b). Penafsiran gramatikal

Penafsiran gramatikal yaitu suatu penafsiran hukum yang didasarkan pada maksud pengertian perkataan-perkataan yang tersusun dalam ketentuan suatu

² Lukman Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Sejarah Pengertian Konsep Hukum Aliran Hukum dan Penafsiran Hukum*, Jakarta: Setara Press, 2016

peraturan hukum, dengan catatan bahwa pengertian maksud perkataan yang lazim bagi umumlah dipakai sebagai jawabannya.

Contoh penafsiran gramatikal adalah dalam Pasal 1 Penetapan Presiden No. 2 Tahun 1964 yang mengatur tentang tata cara pelaksanaan hukuman mati di Indonesia hanya menegaskan bahwa pelaksanaan hukuman mati dengan cara ditembak. Tetapi meskipun demikian, secara gramatikal tentunya dapat ditafsirkan bahwa penembakan itu bukanlah asal sembarang tembak, melainkan penembakan yang menyebabkan kematian terpidana, atau dengan kata lain terpidana ditembak sampai mati.

c). Penafsiran analogis

Penafsiran analogis adalah penafsiran hukum yang menganggap suatu hal yang belum diatur dalam suatu hukum sebagai hal atau disamakan sebagai hal yang sudah diatur dalam hukum tersebut, karena hal ini memang bisa dan perlu dilakukan.

Contoh penafsiran analogis adalah tenaga listrik atau aliran listrik yang sebenarnya bukan berwujud barang dianggap sama dengan barang atau ditafsirkan sama, sehingga pencurian tenaga listrik atau aliran listrik dapat dihukum, meskipun dalam undang-undang masalah pencurian listrik tersebut belum diatur.

d). Penafsiran sistematis

Penafsiran sistematis yaitu penafsiran hukum yang didasarkan atas sistematika pengaturan hukum dalam hubungannya antarpasal atau ayat dari peraturan hukum itu sendiri dalam mengatur masalahnya masing-masing.

e). Penafsiran sosiologis



Penafsiran sosiologis adalah penafsiran hukum yang didasarkan atas situasi dan kondisi yang dihadapi dengan tujuan untuk sebisa mungkin berusaha untuk menyalurkan peraturan-peraturan hukum yang sudah ada dengan bidang pengaturannya berikut segala masalah dan persoalan yang berkaitan di dalamnya, yang pada dasarnya merupakan masalah baru bagi penerapan peraturan hukum yang bersangkutan.

Contoh penafsiran sosiologis adalah orang yang dengan sengaja melakukan penimbunan barang-barang kebutuhan pokok masyarakat secara sosiologis dapat ditafsirkan sebagai telah melakukan tindak pidana ekonomi, yakni tindak pidana kejahatan untuk mengacaukan perekonomian masyarakat, meskipun tujuan orang itu hanyalah untuk mencari laba yang sebesar-besarnya untuk dirinya sendiri.

f). Penafsiran historis

Penafsiran historis adalah penafsiran hukum yang dilakukan terhadap isi dan maksud suatu ketentuan hukum yang didasarkan pada jalannya sejarah yang mempengaruhi pembentukan hukum tersebut.

Contoh penafsiran historis adalah dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata Belanda tidak dikenal adanya adopsi atau pengangkatan anak, kecuali bagi golongan Timur Asing Cina. Hal ini secara historis bisa disa ditafsirkan dari sejarah kehidupan Bangsa Belanda sendiri yang pada mulanya hidup bermarga-marga di mana ikatan keturunan darah asli dalam suatu marga menjadi pegangan dasar kehidupan mereka. Akibatnya, demi keaslian keturunan marga tersebut, maka mereka tidak membenarkan adanya adopsi.

g). Penafsiran ekstensif



Penafsiran ekstensif yaitu suatu penafsiran hukum yang bersifat memperluas ini pengertian suatu ketentuan hukum dengan maksud agar dengan perluasan tersebut, hal-hal yang tadinya tidak termasuk dalam ketentuan hukum tersebut sedangkan ketentuan hukum lainnya pun belum ada yang mengaturnya, dapat dicakup oleh ketentuan hukum yang diperluas itu.

Akibatnya masalah-masalah yang ditimbulkan oleh hal-hal tersebut dapat dipecahkan dengan menggunakan ketentuan hukum yang isinya telah diperluas melalui penafsiran ini, sehingga tidak perlu lagi repot-repot disusun suatu ketentuan hukum yang baru lagi, yang khusus dibuat hanya untuk mengatur hal-hal baru yang itu saja. Contoh penafsiran ekstensi yaitu Pasal 100 KUHP yang memperluas pengertian dari kunci palsu dengan menegaskan bahwa yang masuk sebutan kunci palsu yaitu sekalian perkakas yang gunanya tidak untuk pembuka kunci itu.

h). Penafsiran restriktif

Penafsiran restriktif adalah penafsiran hukum yang pada dasarnya merupakan lawan atau kebalikan dari penafsiran ekstensif. Kalau penafsiran ekstensif bersifat memperluas pengertian suatu ketentuan hukum, maka penafsiran restriktif justru bersifat meretiksi, membatasi atau memperkecil pengertian suatu ketentuan hukum dengan maksud agar dengan pembatasan tersebut, ruang lingkup pengertian ketentuan hukum tersebut tidak lagi menjadi terlalu luas sehingga kejelasan, ketegasan dan kepastian hukum yang terkandung di dalamnya akan lebih mudah diraih.

Akibatnya dalam penerapan dan pelaksanaannya, ketentuan hukum tersebut akan lebih mengena terhadap sasarannya karena memang maknanya sendiri telah dibatasi dan diarahkan secara khusus kepada masalah yang menjadi sasaran pengaturannya.

i) Penafsiran a contrario

Penafsiran a contrario adalah penafsiran hukum yang didasarkan pada pengertian atau kesimpulan yang bermakna sebaliknya dari isi pengertian ketentuan hukum yang tersurat.

Contoh penafsiran a contrario adalah Pasal 77 KUHP yang menegaskan bahwa hak (penuntut) untuk menuntut hukum terhadap tertuduh menjadi gugur apabila si tertuduh meninggal dunia. Jadi, secara a contrario atau kebalikannya dapat ditafsirkan bahwa kalau si tertuduh belum meninggal, hak penuntut untuk menuntut atas dirinya belumlah gugur, sepanjang tidak adanya hal-hal lain yang juga dapat menggugurkan hak penuntutan tersebut (seperti yang diatur Pasal 78 KUHP).

j). Penafsiran penyamaan atau penafsiran pengangkatan

Penafsiran penyamaan atau penafsiran pengangkatan adalah penafsiran hukum yang sifatnya mengangkat kedudukan hal-hal yang lebih rendah derajatnya dan menyamakannya dengan hal-hal yang lebih tinggi derajatnya, yang tujuannya juga untuk penegasan kepastian hukum.

Contoh penafsiran penyamaan adalah penafsiran hukum yang menyamakan kedudukan Peraturan Perundang-Undangan dengan kedudukan undang-undang dalam keadaan darurat.



Maka dari beberapa teori penafsiran hukum yang telah dijabarkan oleh penulis, maka penulis memilih teori penafsiran hukum autentik dan gramatikal untuk menyelesaikan permasalahan hukum yang dikemukakan oleh penulis.

1.4.2. Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum sebagai salah satu tujuan hukum dapat dikatakan sebagai bagian dari upaya mewujudkan keadilan. Bentuk nyata dari kepastian hukum adalah pelaksanaan atau penegakan hukum terhadap suatu tindakan tanpa memandang siapa yang melakukan. Dengan adanya kepastian hukum setiap orang dapat memperkirakan apa yang akan dialami jika melakukan tindakan hukum tertentu. Kepastian diperlukan untuk mewujudkan prinsip persamaan dihadapan hukum tanpa diskriminasi.³

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang.

Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum.

Kata kepastian ini berkaitan erat dengan asas kebenaran, yaitu sesuatu yang secara ketat dapat disilogismekan secara legal-formal. Melalui logika deduktif, aturan-aturan hukum positif ditempatkan sebagai premis mayor, sedangkan peristiwa konkret menjadi premis minor. Melalui sistem logika tertutup akan serta merta dapat diperoleh konklusinya. Konklusi itu harus sesuatu yang dapat diprediksi, sehingga semua orang wajib berpegang kepadanya. Dengan pegangan inilah masyarakat menjadi tertib. Maka dari itu, kepastian akan mengarahkan masyarakat kepada ketertiban.⁴

³ Moh. Mahfud MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011. Hal. 70

⁴ Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta, Genta Publishing, 2013. Hal. 8



Kepastian hukum akan menjamin seseorang melakukan perilaku sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku, sebaliknya tanpa ada kepastian hukum maka seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan perilaku. Dengan demikian, tidak salah apabila Gustav Radbruch mengemukakan kepastian sebagai salah satu tujuan dari hukum. Dalam tata kehidupan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum. Kepastian hukum merupakan sesuai yang bersifat normatif baik ketentuan maupun keputusan hakim. Kepastian hukum merujuk pada pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaan tata kehidupan yang dalam pelaksanaannya jelas, teratur, konsisten, dan konsekuen serta tidak dapat dipengaruhi oleh keadaan-keadaan yang sifatnya subjektif dalam kehidupan masyarakat.⁵

Kepastian merupakan ciri yang tidak dapat dipisahkan dari hukum, terutama untuk norma hukum tertulis. Hukum tanpa nilai kepastian akan kehilangan makna karena tidak dapat lagi digunakan sebagai pedoman perilaku bagi setiap orang. Kepastian sendiri disebut sebagai salah satu tujuan dari hukum. Apabila dilihat secara historis, perbincangan mengenai kepastian hukum merupakan perbincangan yang telah muncul semenjak adanya gagasan pemisahan kekuasaan dari Montesquieu.⁶ Keteraturan masyarakat berkaitan erat dengan kepastian dalam hukum, karena keteraturan merupakan inti dari kepastian itu sendiri. Keteraturan menyebabkan orang dapat hidup secara berkepastian sehingga dapat melakukan kegiatan-kegiatan yang diperlukan dalam kehidupan bermasyarakat.⁷

⁵ Nur Agus Susanto, Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012, Jurnal Yudisial, Vol. 7, No. 3 Desember 2014, Hal. 18

⁶ I Nyoman Nurjaya, *Memahami Kedudukan dan Kepastian Hukum Adat Dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Volume XVI No. 4 Tahun 2011 edisi September, hal. 239

⁷ *Ibid.*



Kepastian hukum sebagaimana keadilan dan kemanfaatan hukum adalah sesungguhnya sebuah doktrin. Doktrin kepastian hukum mengajarkan kepada setiap pelaksana dan penegak hukum untuk (demi terkendalikannya kepatuhan warga agar ikut menjaga ketertiban dalam kehidupan) mendayagunakan hukum yang sama untuk kasus yang sama. Doktrin ini mengajarkan agar setiap ahli hukum, khususnya yang tengah bertugas sebagai hakim, tidak menggunakan rujukan-rujukan normatif lain selain yang terbilang norma hukum guna menghukumi sesuatu perkara. Demi kepatuhan, hanya norma hukum yang telah diundangkan sajalah yang secara hukum dan konsekuen boleh dipakai untuk menghukumi sesuatu perkara. Tidaklah norma hukum ini boleh dicampuri pertimbangan-pertimbangan yang merujuk ke sumber-sumber normatif yang lain, seperti misalnya norma moral, rasa keadilan, ideologi politik, keyakinan pribadi, ataupun lainnya. Diyakini orang, bahwa dengan dipatuhinyadoktrin seperti itu hukum (sebagai suatu intuisi) akan amat berdaya untuk mengefektifkan berlakunya kaidah-kaidahnya guna menata kehidupan dan menegakkan tertib di dalamnya.⁸

Dari uraian-uraian mengenai kepastian hukum di atas, maka kepastian dapat mengandung beberapa arti, yakni adanya kejelasan, dapat dilaksanakan, tidak menimbulkan multitafsir, tidak menimbulkan kontradiktif. Hukum harus berlaku tegas di dalam masyarakat, mengandung keterbukaan sehingga siapapun dapat memahami makna atas suatu ketentuan hukum. Hukum yang satu dengan yang lain tidak boleh kontradiktif sehingga tidak menjadi sumber keraguan. Kepastian hukum menjadi perangkat hukum suatu negara yang mengandung kejelasan, tidak menimbulkan

⁸ Soetandyo Wignjosebroto, *Terwujudnya Peradilan Yang Independen Dengan Hakim Profesional Yang Tidak Memihak*, Sebuah risalah ringkas, dimaksudkan untuk rujukan peramah dan diskusi tentang "Kriteria dan Pengertian Hakim Dalam Perspektif Filosofis, Sosiologis dan Yuridis" yang diselenggarakan dalam rangka Seminar Nasional bertema "Problemi Pengawasan Penegakan Hukum di Indonesia" diselenggarakan oleh Komisi Yudisial dan PBNU-LPBHNU di Jakarta 8 September 2006

multitafsir, tidak kontradiktif, serta dapat dilaksanakan dan yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara sesuai dengan budaya masyarakat yang ada.⁹

1.5. Metode Penelitian

1.5.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah yuridis normatif, yakni mengkaji norma-norma yang terkait dengan permasalahan yang diteliti. Hal ini digunakan sebagai usaha mendekati permasalahan yang dikemukakan dengan sifat hukum normatif.

1.5.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan ialah pendekatan perundang-undangan (*statue approach*) dan pendekatan kasus (*case approach*). “Pendekatan perundang-undangan (*statute approach*) di gunakan untuk meneliti peraturan perundang-undangan yang dalam penormaanannya masih terdapat kekurangan atau malah menyuburkan praktek penyimpangan baik dalam tataran teknis atau dalam pelaksanaannya di lapangan. Pendekatan ini dilakukan dengan menelaah semua peraturan perundang-undangan yang bersangkutan paut dengan permasalahan (isu hukum) yang sedang dihadapi. Pendekatan perundang-undangan ini misalnya dilakukan dengan mempelajari konsistensi/kesesuaian antara Undang-Undang Dasar dengan Undang-Undang, atau antara Undang-Undang yang satu dengan Undang-Undang yang lain.”¹⁰

Pendekatan kasus (*case approach*) ini dilakukan dengan melakukan telaah pada kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang dihadapi. Kasus-kasus yang ditelaah merupakan kasus yang telah memperoleh putusan pengadilan berkekuatan

⁹ ibid, Soetandyo Wignjosebroto.

¹⁰ <http://www.saplav.top/pendekatan-perundang-undangan-statute-approach-dalam-penelitian-hukum/> diakses pada tanggal 7 Maret 2018 pada pukul 18.00 WIB



hukum tetap. Hal pokok yang dikaji pada setiap putusan tersebut adalah pertimbangan hakim untuk sampai pada suatu keputusan sehingga dapat digunakan sebagai argumentasi dalam memecahkan isu hukum yang dihadapi. Penulis menggunakan pendekatan ini dikarenakan terdapat kasus-kasus yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang diteliti, yaitu kasus di Kota Malang yang sudah banyak terdapat PPAT namun masih banyak pula terdapat PPAT Sementara yang diangkat.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber Hukum dalam penelitian ini adalah:

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer merupakan bahan hukum yang bersifat autoritatif yang artinya bahan hukum yang memiliki otoritas. Bahan hukum tersebut memiliki sifat yang mengikat. Bahan hukum primer terdiri dari :

- 1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 2) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 3) Permenthan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
- 4) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
- 5) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah
- 6) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria



b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder pada penelitian ini meliputi buku-buku hukum, dokumen-dokumen, jurnal-jurnal hukum, komentar-komentar, dan melakukan wawancara dengan beberapa narasumber dari Badan Pertanahan Nasional, serta pendapat beberapa Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Malang dan para sarjana yang terkait dengan keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah yang cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Malang.

1.5.4. Teknik Penelusuran Bahan Hukum

a. Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer diperoleh dengan cara mencari dan mengumpulkan peraturan perundang-undangan yang sesuai dan berkaitan dengan permasalahan yang sedang diteliti yaitu terkait keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah yang cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah di Kota Malang.

b. Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder diperoleh dengan cara mengumpulkan literatur-literatur, baik yang diperoleh dari buku-buku teks, jurnal-jurnal dan juga termasuk penelitian yang terdahulu.

1.5.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Bahan-bahan hukum yang telah dikumpulkan, kemudian peneliti uraikan dan dideskripsikan secara kuantitatif untuk menjawab permasalahan yang sedang diteliti. Selanjutnya bahan hukum yang ada dianalisis dengan menghubungkan bahan hukum yang lain. Bahan hukum yang dianalisis dengan menggunakan metode interpretasi sistematis, metode interpretasi gramatikal dan metode interpretasi historis.



Metode interpretasi sistematis yaitu penafsiran yang menafsirkan peraturan perundang-undangan dihubungkan dengan peraturan hukum atau undang-undang lain atau dengan keseluruhan sistem hukum. Terbentuknya suatu undang-undang pada hakikatnya merupakan bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan yang berlaku sehingga tidak mungkin ada satu undang-undang yang berdiri sendiri tanpa terikat dengan peraturan perundang-undangan lainnya. Sebagai konsekuensi logis dari berlakunya suatu sistem perundang-undangan maka untuk menafsirkan undang-undang tidak boleh menyimpang atau keluar dari sistem perundang-undangan itu. Oleh karena itu interpretasi sistematis ini disebut juga interpretasi logis.¹¹

Metode interpretasi gramatikal yang disebut juga metode penafsiran obyektif merupakan cara penafsiran atau penjelasan yang paling sederhana untuk mengetahui makna ketentuan undang-undang dengan menguraikannya menurut bahasa, susunan kata atau bunyinya. Interpretasi menurut bahasa ini selangkah lebih jauh sedikit dari sekedar 'membaca undang-undang'. Dari sini arti atau makna ketentuan undang-undang dijelaskan menurut bahasa sehari-hari yang umum. Ini tidak berarti bahwa hakim terikat erat pada bunyi katakata dari undang-undang. Interpretasi menurut bahasa ini juga harus logis.¹²

Metode Interpretasi secara historis yaitu menafsirkan Undang-undang dengan cara meninjau latar belakang sejarah dari pembentukan atau terjadinya peraturan undang-undang yang bersangkutan. Melalui beberapa metode ini penulis menggunakan metode interpretasi gramatikal dan historis dalam menyelesaikan masalah hukum yang diangkat oleh penulis.

¹¹ Jazim Hamidi, *Hermeneutika Hukum*, (Yogyakarta: UII Press, 2005), hal. 53

¹² Sudikno Mertokusumo dan A. Pitlo, *Penemuan Hukum*, (Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993), hal. 13



1.6. Sistematika Penulisan

Tesis ini disusun dalam sistematika yang terbagi dalam 4 (empat) bab untuk memperjelas ruang lingkup dan cakupan yang diteliti. Adapun urutan tata letak masing-masing bab serta pokok pembahasannya adalah sebagai berikut :

BAB I PENDAHULUAN

Bagian pendahuluan ini berisi uraian latarbelakang masalah yang menjadi issue hukum untuk meneliti mengenai keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berdasarkan pasal 9 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006. Pada bab I ini meliputi juga rumusan masalah, tujuan penulisan, manfaat penelitian, desain penelitian, kerangka teoritik, metode penelitian dan sistematika penulisan.

BAB II KAJIAN PUSTAKA

Pada bab ini menjelaskan tentang teori-teori yang secara umum melandasi penelitian dan pembahasan yang berkaitan dengan judul untuk dijadikan sebagai pisau analisis dalam proses penelitian sehingga didapatkan gambaran teoritis terhadap bahasan dalam judul ini.

Adapun rinciannya sebagai berikut:

- a. Kajian Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah
- b. Kajian Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara
- c. Kajian Umum Tentang Badan Pertanahan Nasional

BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN

Bab ini dipaparkan jawaban dari pokok permasalahan mengenai analisis yuridis keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah yang cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan dasar pertimbangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengangkat

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerahnya berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006.

BAB IV KESIMPULAN DAN SARAN

Bab ini berisi kesimpulan dari permasalahan mengenai analisis yuridis keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah yang cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan dasar pertimbangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerahnya berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006, berikut sarannya.

BAB II

KAJIAN PUSTAKA

2.1. Kajian Umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah

2.1.1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai peran yang penting dalam pendaftaran tanah, yaitu membantu Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu dalam pendaftaran tanah. Dalam Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 pengertian “dibantu” tidak mengartikan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah bawahan dari Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota sehingga dapat diperintah oleh Kepala Kantor Pertanahan tersebut. Namun Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kemandirian dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.¹ Dalam Pasal 1 angka 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu sebagai yang diatur dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan, yaitu akta pemindahan dan pembebanan hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, dan akta pemberian kuasa untuk membebankan hak tanggungan.² Disamping itu instansi juga dapat mengangkat seorang Pejabat Umum yang memiliki wewenang dengan tugas untuk melayani masyarakat umum, hal ini seperti yang terdapat dalam pengertian dari Pejabat Umum.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyatakan bahwa seorang pejabat umum yang telah diberikan kewenangan untuk

¹ Urip Santoso, Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Kencana, Jakarta, 2010, hlm.316

² Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta, 2008, hlm.483



dapat membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai suatu obyek hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Definisi lain dari Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah lembaga yang dibentuk oleh Pemerintah dan diberikan kekuasaan untuk dapat menerbitkan suatu akta yang merupakan akta otentik.³ Menurut Boedi Harsono, Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah suatu jabatan dalam tata susunan hukum agraria nasional, khususnya hukum yang mengatur pendaftaran tanah.⁴

2.1.2. Dasar Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah

Sumber hukum yang merupakan dasar hukum yang mendasari pelaksanaan tugas dari Pejabat Pembuat Akta Tanah, ialah:⁵

1. Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-benda Yang Berkaitan Dengan Tanah.
2. Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696
3. Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1998 Nomor 52
4. Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 5893

³ A.P. Parlindungan, Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform, Bagian 1, Mandar Maju, Bandung, hlm.131

⁴ Boedi Harsono, Badan Pertanahan Nasional, Deputi Bidang Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah, Jakarta, 1990, hlm.34

⁵ Samun Ismaya, Hukum Administrasi Pertanahan, Graha Ilmu, Yogyakarta, 2013, hlm.178



2.1.3. Kewenangan dan Tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah

Berdasarkan aturan hukum yang berlaku bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dikualifikasikan sebagai pejabat umum dan diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tertentu di bidang peralihan dan pembebanan hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam:⁶

1. Pasal 1 ayat 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.”

2. 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.”

3. Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah 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.

4. Pasal 1 ayat 1 dan 4 serta Pasal 2 ayat 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ditegaskan:

a. Pasal 1 . (1) “Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum dengan membuat akta-akta otentik tentang hak milik atas satuan rumah susun atau hak milik atas tanah.”

⁶ Habib Adjie, Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris & PPAT, PT.Citra Aditya Bakti, Bandung, 2014, hlm.91-92



(4) “Akta PPAT adalah pembuktian adanya suatu perbuatan hukum yang telah dilakukan oleh PPAT mengenai hak milik atas tanah atau hak atas satuan rumah susun dalam bentuk akta.”

b. Pasal 2 : (1) “ PPAT 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 perbuatan hukum itu.”

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

Berbicara mengenai tugas yang harus dilaksanakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah, berdasarkan ketentuan Pasal 6 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, ditegaskan bahwa “Dalam melaksanakan pendaftaran tanah,

Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.” Menurut Pasal 2

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tugas pokok dari Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah melakukan suatu perbuatan hukum dalam bentuk kegiatan pendaftaran tanah mengenai hak atas tanah atau hak milik satuan rumah susun.

Perbuatan hukum yang dimaksud disini ialah kegiatan mengenai jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan ke dalam perusahaan atau inbreng, pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah milik, pemberian hak tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.⁷ Berkaitan dengan pelaksanaan pendaftaran tanah, Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tugas membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan tugasnya di bidang

⁷ Samun Ismaya, *op.cit* hlm.179



pendaftaran tanah, khususnya dalam kegiatan pemeliharaan data pendaftaran, yang diatur dalam pasal 37 sampai dengan 40 mengenai pemindahan hak, pasal 44 mengenai pembebanan hak, pasal 51 mengenai pembagian hak bersama dan pasal 62 mengenai sanksi administratif jika dalam melaksanakan tugasnya mengabaikan ketentuan-ketentuan yang berlaku.⁸ Tidak hanya termuat dalam peraturan pemerintah, dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan juga termuat ketentuan mengenai kedudukan dan tugas dari Pejabat Pembuat Akta Tanah disertai dengan pelaksanaannya.

2.1.4. Kewajiban dan Tanggungjawab Pejabat Pembuat Akta Tanah

Berdasarkan Pasal 40 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki beberapa kewajiban yang wajib dipenuhi, yaitu:⁹

1. Mendaftarkan dokumen yang telah dibuat selambat-lambatnya 7 hari kerja tertanggal sejak ditandatanganinya akta tersebut, kemudian PPAT diwajibkan menyampaikan akta tersebut kepada Kepala Kantor Pertanahan. Disamping itu PPAT wajib menyampaikan pemberitahuan tertulis mengenai telah disampainya akta kepada para pihak yang bersangkutan.
2. Berpedoman serta menjunjung tinggi nilai-nilai yang terkandung dalam Pancasila, Undang-Undang Dasar 1945, serta Negara Kesatuan Republik Indonesia.
3. PPAT harus mengikuti pelantikan dan sumpah jabatan PPAT.
4. Harus melaporkan mengenai akta-akta yang dibuat kepada pemerintah yang dalam hal ini yaitu Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setiap bulannya terhitung paling lambat 10 bulan berikutnya.

⁸ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya, Penerbit Djambatan, Jakarta, hlm.484

⁹ Samun Ismaya, op.cit hlm.180



5. Menyerahkan *protocol* yang berkaitan dengan PPAT.

6. Memberikan keringan yang berupa pembebasan uang jasa kepada orang yang tidak mampu yang telah dibuktikan secara sah.

7. Bekerja sesuai jam kerja yang telah ditentukan paling kurang sama dengan jam kerja yang berlaku dalam Kantor Pertanahan setempat, namun dikecualikan apabila sedang menjalankan cuti atau sedang libur nasional.

8. Memiliki kantor hanya di satu kantor dalam daerah kerja seperti yang telah ditetapkan dalam keputusan pengangkatan PPAT.

9. Memenuhi persyaratan yang ada seperti : memberikan contoh paraf, contoh tanda tangan, dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor Wilayah, Bupati atau walikota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam kurun waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan.

10. Menjalankan jabatan yang disandang dengan baik

11. Mempunyai dan menempelkan papan nama dan menggunakan stempel yang dibentuk sesuai dengan yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan.

12. PPAT wajib melaksanakan kode etik yang berkaitan dengan rahasia isi akta.

Pejabat Pembuat Akta Tanah memiliki tanggungjawab dalam hal yang berkaitan dengan pembuatan dan penerbitan akta peralihan hak atas tanah yang harus sesuai dengan ketentuan peraturan yang telah diberlakukan. Namun selain itu, Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai tanggungjawab:

1. Wajib bersumpah

2. Wajib melaporkan akta yang telah dibuat dan yang telah diterbitkan serta warkah lainnya yang diperlukan untuk pembuatan dan penerbitan sebuah akta lainnya kepada Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/Kota setempat untuk didaftarkan

dalam buku tanah dan dicantumkan pada sertifikat hak atas tanah yang bersangkutan

3. Wajib melaksanakan pendaftaran akta yang telah dibuat dan juga diterbitkan sesuai dengan peraturan yang berlaku.
4. Wajib melaksanakan peraturan yang dibuat oleh Badan Pertanahan Nasional dan pejabat yang mengawasinya.
5. Wajib menyampaikan laporan bulanan yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kabupaten/kota.

2.1.5. Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Pembuat Akta Tanah

Dalam pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 34 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah dikatakan bahwa yang mengangkat dan memberhentikan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah Menteri. Menteri yang dimaksud adalah Menteri Negara Agraria atau Kepala Pertanahan Nasional. Dan Pejabat Pembuat Akta Tanah diangkat oleh menteri untuk bekerja di daerah tertentu sesuai dengan surat keputusan yang telah ditetapkan. Untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah terdapat syarat-syarat yang harus dipenuhi seperti yang terdapat dalam pasal 6 Pemerintahan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah di atas, antara lain:

1. Warga Negara Indonesia
2. Berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun
3. Berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat
4. Tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum yang tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih



5. Sehat jasmani dan rohani

6. Berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang sastra dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agrarian/pertanahan.

7. Lulus ujian yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agrarian/ pertanahan; dan

8. Telah menjalani magang atau nyata-nyata telah bekerja sebagai karyawan pada kantor PPAT paling sedikit 1 (satu) tahun, setelah lulus pendidikan kenotariatan.

2.2. Kajian Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

2.2.1. Pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah memberikan pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara,
“adalah Pejabat Pemerintah yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT oleh karena jabatannya”

Dapat disimpulkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah Pejabat yang menggantikan posisi Pejabat Pembuat Akta Tanah yang berada di wilayah yang telah ditunjuk keberadaannya untuk membantu masyarakat dalam melakukan perbuatan hukum yang berkaitan dengan peralihan hak di wilayah yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2.2.2. Dasar Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara



Sebuah landasan utama yang mendasari adanya pelaksanaan tugas dari seorang PPAT Sementara adalah terdapat pada PP 37/1998 dan juga terdapat dalam PP 24/2016, yang dimana dalam peraturan tersebut membahas secara khusus tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara itu sendiri. Dapat dilihat bahwa pengertian dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara termuat dalam pasal 1 ayat 2, pengangkatan dan pemberhentian termuat dalam pasal 5 dan pasal 8 ayat 2, kemudian daerah kerja termuat dalam pasal 12, pengangkatan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara termuat dalam pasal 15 hingga pasal 18, dan juga pelaksanaan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terdapat dalam pasal 19 sampai pasal 32 peraturan pemerintah tersebut.

2.2.3. 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 37/1998. Namun terdapat hal yang membedakan antara Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah terkait 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 hanya di wilayah kerja sebagai pejabat pemerintah yang menjadi dasar penunjukannya. Sedangkan Pejabat Pembuat Akta Tanah dapat menjalankan tugasnya di satu wilayah kerja kantor pertanahan kabupaten/kota.

2.2.4. Pengangkatan dan Pemberhentian Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diangkat dengan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi di wilayah yang belum



cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah dan wajib mengangkat sumpah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya di daerah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersangkutan seperti yang termuat dalam pasal 15 peraturan pemerintah terkait. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berhenti melaksanakan tugas Pejabat Pembuat Akta Tanah apabila tidak lagi memegang jabatan sebagai mana dimaksud dalam pasal 5 ayat 3 huruf a dan b, atau diberhentikan oleh Menteri, seperti yang termuat dalam pasal 8 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

BAB III

HASIL DAN PEMBAHASAN

3.1. Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006

3.1.1. Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkaban 1/2006 berdasarkan Penafsiran Hukum Autentik

Pengertian PPAT Sementara dalam pasal 1 angka 2 PP 37/1998 yang masih terdapat kekaburan norma didalamnya yang terletak dalam kata “belum cukup” menimbulkan suatu ketidakpastian hukum. Karena sesuatu yang masih kabur jelas tidak dapat menghasilkan sebuah kepastian hukum. Dengan tidak adanya sebuah kepastian hukum maka masih hilangnya sebuah pedoman yang menyebabkan seseorang tidak memiliki ketentuan baku dalam menjalankan sebuah perilaku. Maka dari itu penulis kemudian menganalisis kekaburan norma yang ada menggunakan teori selanjutnya yaitu teori penafsiran hukum, diantaranya yang pertama yaitu teori penafsiran hukum autentik.

Melalui penafsiran hukum ini, penulis menganalisa kriteria kata belum cukup dalam PP 37/1998 dan kata telah terpenuhi dalam Perkaban 1/2006.

Pengertian PPAT Sementara dalam PP 37/1998 yang menyebutkan bahwa PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, kata belum cukup di dalamnya tidak terdapat makna yang secara rinci dijelaskan sehingga masih menimbulkan sebuah kekaburan hukum. Sama seperti yang terdapat dalam pasal 9 angka 2 Perkaban 1/2006 yang mengatakan bahwa dalam hal di daerah kabupaten/kota yang telah ditetapkan oleh Kepala Badan sebagaimana dimaksud dalam pasal 7 PPATnya telah terpenuhi, maka terhadap Camat yang baru dilantik tidak lagi ditunjuk sebagai



PPAT, kecuali jumlah PPAT yang telah ada berkurang dari jumlah formasi yang telah ditetapkan atau formasinya diadakan perubahan. Hal ini berarti kedua isi pasal diatas erat kaitannya tentang formasi PPAT. Kemudian mengenai formasi PPAT yang mengacu pada pasal 7 Perkaban 1/2006 yang berisi tentang dasar-dasar pertimbangan yang ditetapkan oleh Kepala Badan dalam mengangkat PPAT perlu juga dianalisis menggunakan penafsiran hukum autentik tersebut.

Faktor yang pertama yaitu jumlah kecamatan di daerah/kota yang bersangkutan. Tidak dapat penjelasan yang secara rinci tertulis mengenai maksud dari faktor pertama tersebut atau korelasi hubungan antara jumlah kecamatan yang ada di suatu daerah dengan pengangkatan PPAT yang ada di daerah tersebut. Faktor yang kedua yaitu tingkat perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun sebagaimana dimaksud pasal 2 PP 37/1998. Faktor tersebut juga tidak ada pengaturan yang secara jelas tertulis mengenai yang dimaksud pasal tersebut, seperti contoh apabila dalam suatu daerah, tingkat perbuatan hukum yang dilakukan masyarakat mengenai hak atas tanah semakin hari semakin meningkat maka BPN dapat mengangkat PPAT. Kemudian faktor yang ketiga yaitu tingkat perkembangan ekonomi daerah yang bersangkutan. Faktor ini juga masih dikatakan kurang jelas, karena tidak dijelaskan tingkat perkembangan ekonomi yang seperti apa yang dimaksud, dinamis atautkah statis agar BPN dapat mengangkat PPAT di daerah tersebut.

Faktor yang ke-empat yaitu jumlah permohonan untuk dapat diangkat sebagai PPAT di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Faktor tersebut juga berkaitan dengan faktor ketiga terkait dengan masalah lokasi dari PPAT yang telah menjabat di daerah tersebut. Karena tiap daerah dalam suatu kota/kabupaten memiliki perkembangan ekonomi yang berbeda-beda yang berdampak pada permohonan calon PPAT dalam mengajukan dirinya menjadi PPAT di daerah tersebut. Jadi perlu adanya peraturan yang



mengatur secara rinci mengenai faktor ini. Kemudian faktor yang ke-lima yaitu jumlah PPAT yang sudah ada pada setiap daerah kabupaten/kota yang bersangkutan. Faktor tersebut juga masih menimbulkan suatu ketidakpastian hukum, karena tidak terdapat jumlah pasti yang dikehendaki BPN yang menjadi pertimbangannya dalam mengangkat PPAT. Apabila BPN telah memiliki jumlah yang pasti yang harus dimiliki tiap-tiap daerah kabupaten/kota dalam mengangkat PPAT yang telah ada, maka barulah terdapat sebuah kepastian hukum. Lalu faktor terakhir faktor ke-enam yaitu lain-lain faktor yang dianggap penting oleh Kepala Badan. Faktor ini pula masih terdapat kekaburan di dalamnya karena tidak dijelaskan secara rinci lain-lain faktor apa saja yang dimaksud oleh BPN untuknya mengangkat PPAT di suatu daerah, apakah seperti bencana alam atau apabila terdapat PPAT yang terkena suatu masalah sehingga terjerat hukum, dan lain sebagainya. Karena adanya ketidakjelasan dalam semua faktor-faktor yang menjadi pertimbangan BPN dalam mengangkat PPAT, maka kekaburan norma dalam pasal 1 angka 2 PP 37/1998 dan pasal 9 Perkebuan 1/2006 belum dapat terjawab menggunakan penafsiran hukum autentik.

3.1.2. Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkebuan 1/2006 berdasarkan Penafsiran Hukum Gramatikal

Kriteria kata belum cukup dan telah terpenuhi masih tidak ditemukan parameterinya apabila menggunakan penafsiran hukum autentik seperti diatas, maka penulis menggunakan penafsiran hukum kedua yang sesuai dengan permasalahan hukum yang diangkat yaitu dengan penafsiran hukum gramatikal. Penafsiran gramatikal yaitu suatu penafsiran hukum yang didasarkan pada maksud pengertian perkataan-perkataan yang tersusun dalam ketentuan suatu peraturan hukum, dengan catatan bahwa pengertian maksud perkataan yang lazim bagi umumlah dipakai sebagai jawabannya. Pasal 1 angka



PP 37/1998 apabila diteliti menggunakan penafsiran hukum gramatikal, terdapat beberapa kata yang perlu untuk ditafsirkan terlebih dahulu, yaitu kata Sementara, daerah, belum cukup, dan kata telah terpenuhi. Kata sementara dalam kata PPAT Sementara apabila diartikan menurut kamus besar bahasa Indonesia, artinya beberapa lamanya, tidak selamanya, dan tidak untuk selama-lamanya. Hal ini berarti memang pengertian Sementara dalam kamus bahasa Indonesia sesuai dengan makna dari PPAT Sementara, bahwa memang PPAT Sementara adalah jabatan yang tidak selamanya dijabat oleh Camat. Camat hanya menjadi PPAT Sementara hanya pada masa jabatannya saja dan ketika camat tersebut tidak lagi menjabat sebagai Camat, maka ia juga sudah tidak menjadi PPAT juga.

Kemudian kata daerah apabila dianalisis menggunakan kamus besar bahasa Indonesia memiliki arti, yaitu bagian permukaan bumi dalam kaitannya dengan keadaan alam dan sebagainya yang khusus, lingkungan pemerintah; wilayah, selingkungan tempat yang dipakai untuk tujuan khusus, kawasan, tempat sekeliling atau yang termasuk dalam lingkungan suatu kota (wilayah dan sebagainya), tempat dalam satu lingkungan yang sama keadaannya (iklimnya, hasilnya, dan sebagainya). Berdasarkan pengertian-pengertian tersebut bahwa sudah jelas yang dimaksud dengan daerah dalam pasal 1 angka 2 PP 37/1998 adalah tempat dimana PPAT Sementara itu berada yaitu dalam satu kota/kabupaten. Lalu kemudian kata belum cukup dalam pasal tersebut dalam kamus besar bahasa Indonesia, dibagi menjadi dua bagian yaitu kata belum yang bermakna masih dalam keadaan tidak atau masih belum waktunya dan kata cukup yang bermakna dapat memenuhi kebutuhan atau memuaskan keinginan dan sebagainya; tidak kurang, sudah memadai (tidak perlu ditambah lagi). Jadi apabila digabung makna kata belum cukup berarti masih dalam keadaan tidak memenuhi kebutuhan. Sedangkan kata telah terpenuhi dalam kamus besar bahasa Indonesia dengan kata dasar penuh memiliki makna



sudah memadai (tidak perlu ditambah lagi), sudah berisi seluruhnya (tidak ada yang terluang lagi), tidak kurang dari jumlah yang seharusnya, dan banyak sekali. Kata belum cukup dan telah terpenuhi berarti juga berbicara mengenai suatu kebutuhan. Kebutuhan yang masih kurang dikatakan belum cukup, sedangkan kebutuhan yang sudah berisi seluruhnya dikatakan telah terpenuhi. Permasalahan hukum yang dihadapi oleh penulis tentang kekaburan norma mengenai parameter kata belum cukup dan telah terpenuhi dalam peraturan terkait juga berhubungan dengan kebutuhan yang dimaksud di atas, yaitu kebutuhan akan formasi PPAT di suatu daerah. Namun penjelasan mengenai kebutuhan yang dalam hal ini adalah formasi PPAT yang dimaksud dalam pasal tersebut tidak ditemukan parameterinya. Maka pasal 1 angka 2 PP 37/1998 dan pasal 9 Perkab 1/2006 tidak dapat dianalisis mengenai penafsiran hukum gramatikal.

3.1.3. Kriteria kata “belum cukup” dalam pasal 1 angka (2) PP 37/1998 dan kata “telah terpenuhi” dalam pasal 9 Perkab 1/2006 berdasarkan Wawancara

Pasal 1 ayat 2 PP 37/1998 menjelaskan bahwa pengertian dari PPAT Sementara yaitu pejabat pemerintah yang ditunjuk untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT oleh karena jabatannya. Mengenai kriteria kata belum cukup dalam pasal tersebut masih tidak ditemukan jawaban melalui penafsiran hukum autentik dan gramatikal, maka penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa wawancara untuk meneliti permasalahan hukum tersebut. Dari hasil wawancara dan analisa yang telah penulis lakukan pada narasumber yaitu salah satu pejabat Badan Pertanahan Nasional dapat diketahui bahwa diangkatnya PPAT dan juga PPAT Sementara berawal dari permohonan. Pengangkatan PPAT Sementara di suatu daerah yaitu berdasarkan permohonan dari PPAT Sementara yang bersangkutan setelah PPAT Sementara tersebut diangkat menjadi Camat. Dalam



perkembangannya mengenai pelaksanaan tugas PPAT dan PPAT Sementara yang ada di suatu daerah dalam hal membuat akta hak peralihan atas tanah, Badan Pertanahan Nasional menemukan fakta bahwa masih banyak dijumpai peralihan hak atas tanah yang belum menggunakan jasa PPAT yang dapat ditunjukkan pada saat sertifikasi masal. Berikut adalah kegiatan peralihan hak atas tanah yang tidak dilakukan melalui PPAT, yaitu:

- a. peralihan jual beli dibawah tangan
- b. pembagian waris dibawah tangan
- c. hibah dibawah tangan dsb

Diharapkan dengan diangkatnya PPAT Sementara, maka perangkat desa dan masyarakat yang ada di wilayah tersebut merasa lebih dekat dengan sosok PPAT Sementara dan melakukan kegiatan peralihan hak atas tanah pada pejabat yang berwenang. Hal ini juga erat kaitannya dengan faktor yang menyebabkan tetap diangkatnya PPAT Sementara di suatu daerah terlepas dari daerah tersebut telah cukup terdapat PPAT atau tidak. Seperti contoh di Kota Malang terdapat lebih dari 100 orang jumlah PPAT yang menjabat, namun camat-camat yang ada di Kota Malang tetap diangkat menjadi PPAT Sementara, dikarenakan faktor yang telah disebutkan di atas.

Terus diangkatnya camat menjadi PPAT Sementara di suatu daerah, meskipun di daerah tersebut telah banyak terdapat PPAT juga dikarenakan dihapusnya peraturan mengenai formasi PPAT di Peraturan Pemerintah yang terbaru yaitu PP 24/2016. Dihapusnya pasal mengenai formasi PPAT juga semakin menambah kekaburan akan fenomena hukum ini. Apabila peraturan mengenai formasi tersebut dihapuskan, maka secara otomatis Badan Pertanahan Nasional akan terus mengangkat PPAT di semua daerah. Dengan demikian jumlah PPAT yang ada di daerah-daerah termasuk kota-kota besar akan terus bertambah sedangkan camat juga terus diangkat menjadi PPAT



Sementara. Jadi dapat dikatakan bahwa, tidak terdapat kriteria kata suatu daerah dikatakan belum cukup terdapat PPAT, karena sepanjang belum adanya peraturan yang secara baku tertulis tentang formasi PPAT dari tiap-tiap daerah, maka kriteria kata belum cukup di suatu daerah tidak ada. Dengan kata lain, apabila suatu daerah tetap mengangkat Camat sebagai PPAT Sementara walaupun di daerah tersebut telah banyak terdapat PPAT, maka dapat dikatakan daerah tersebut juga belum cukup terdapat PPAT.

PPAT Sementara diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk menduduki jabatan di wilayah kecamatan tempat ia menjabat sebagai Camat. PPAT diluar PPAT Sementara memiliki kedudukan di wilayah kota/kabupaten. PPAT dapat memilih lokasi tempat ia menjalankan kewajibannya di kecamatan manapun yang ada di kota/kabupaten tersebut. Dengan demikian tempat kedudukan dari PPAT tidak selalu merata di setiap kecamatan yang ada, karena seorang PPAT pasti akan memilih lokasi yang strategis bagi dirinya dan dekat dengan lokasi permukiman, industri, perkantoran dan sebagainya. Hal ini dapat dilihat dari fakta yang berada di lapangan saat ini. Menurut narasumber yang telah penulis wawancara, seperti contoh Kabupaten Malang telah memiliki banyak jumlah PPAT. Semua PPAT tersebut memiliki kedudukan yang sama yaitu Kabupaten Malang. Namun keberadaan PPAT itu sendiri tidak tersebar di semua lokasi yang ada di Kabupaten Malang, contohnya hanya di daerah Singosari, Lawang atau Kepanjen saja. Diluar daerah-daerah tersebut, masih jarang ditemui PPAT karena di luar daerah-daerah tersebut bagi PPAT tersebut adalah daerah yang kurang strategis untuk ia berlokasi baik dari segi permukiman, industri atau perkantoran. Dengan adanya peristiwa tempat kedudukan PPAT yang tidak merata di setiap kecamatan tersebut maka Kepala Badan Pertanahan Nasional akan tetap mengangkat Camat menjadi PPAT Sementara di daerah tersebut, karena masih jarang ditemuinya PPAT yang ada di



kecamatan tersebut. Maka dari itu kurang meratanya pembangun di suatu daerah mempengaruhi formasi pengangkatan dari PPAT maupun PPAT Sementara.

Khusus daerah perkotaan yang memiliki pembangunan yang telah merata yang tiap-tiap kecamatannya telah terdapat PPAT, maka pertanahan dapat saja menyatakan bahwa jumlah PPAT yang ada di daerah tersebut telah terpenuhi sehingga tidak perlu lagi PPAT Sementara untuk diangkat. Seperti contoh di Kota Surabaya terdapat 31 kecamatan dan hampir 500 orang yang diangkat menjadi PPAT yang telah tersebar di seluruh kecamatan yang ada di Kota Surabaya, maka dapat dikatakan bahwa Kota Surabaya jumlah atau formasi PPAT nya telah terpenuhi. Jadi kriteria kata telah terpenuhi yaitu terletak pada adanya PPAT yang berkedudukan di suatu daerah yang lokasinya telah tersebar di seluruh kecamatan yang ada di daerah tersebut. Hal inilah yang menjadi salah satu kunci kriteria dari sebuah daerah dikatakan telah terpenuhi formasi atau jumlah PPATnya, karena apabila dilihat dari pasal 7 ayat 1 Perkaban 1/2006 mengenai berbagai macam faktor pertimbangan Badan Pertanahan Nasional dalam mengangkat PPAT, juga masih terdapat kekaburan di dalamnya. Menurut hasil wawancara penulis dengan narasumber pula, dasar-dasar yang menjadi faktor pertimbangan tersebut belum berlaku maksimal di daerah-daerah. Badan Pertanahan Nasional tidak menggunakan faktor-faktor tersebut menjadi dasar pertimbangan namun langsung mengangkat seseorang menjadi PPAT di suatu daerah setelah adanya permohonan terlepas dari di daerah tersebut telah cukup terdapat PPAT atau tidak.

Namun dengan adanya hasil wawancara yang telah dilakukan penulis di berbagai narasumber tetap tidak dapat dijadikan patokan jawaban dari adanya permasalahan hukum yang diangkat oleh penulis, karena hasil wawancara tersebut hanyalah pendapat dari beberapa orang yang merupakan sebuah bahan hukum sekunder



yang diambil dikala bahan hukum primer yang digunakan tidak kuat atau tidak menjawab permasalahan hukum yang dihadapi.

3.2. Pertimbangan Kepala BPN tetap mengangkat PPAT Sementara di daerah yang telah cukup terdapat PPAT

Dalam pembahasan rumusan masalah yang kedua mengenai mengetahui penyebab kepala Badan Pertanahan Nasional dalam mengangkat Camat menjadi PPAT Sementara di daerah yang tanahnya telah bersertifikat atau telah terdaftar yang telah cukup terdapat PPAT, penulis menemukan dua factor yang menjadi penyebabnya, yaitu faktor sejarah dan faktor administrasi dengan menggunakan teori penafsiran hukum berupa autentik, gramatikal, historis, serta teori penafsiran hukum. Pendekatan yang dipakai oleh penulis yaitu pendekatan perundang-undangan dan menggunakan metode interpretasi sejarah.

3.2.1. Faktor Sejarah

a. Kurangnya PPAT

Faktor kurangnya PPAT pada jaman dahulu tidak terlepas dari sejarah lahirnya jabatan PPAT di Indonesia. Asal mula lahirnya Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) tidak terlepas dengan kegiatan pendaftaran tanah di Indonesia, yang tercantum dalam Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, yang mengatakan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.

Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria selanjutnya sebagai pelaksanaan ketentuan Pasal 19 ayat 1 Undang-Undang Pokok Agraria tersebut oleh pemerintah ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penunjang tujuan dari diterbitkannya Undang-Undang



Pokok Agraria. Hal tersebut merupakan sejarah keberadaan PPAT yang dikenal sampai saat ini, dimana melalui Peraturan Pemerintah ini mulai diaturnya peran PPAT yang dirumuskan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961. Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akta yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria. Akta tersebut bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria.

Hanya saja dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 itu sendiri tidak menyebutkan secara jelas siapa saja yang dapat diangkat sebagai pejabat yang mempunyai wewenang dalam membuat akta perjanjian yang dimaksud, serta tidak diatur pula mengenai hak dan kewajibannya, yang selanjutnya untuk menindak lanjuti hal tersebut, maka Menteri Agraria melalui Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Penunjukan Pejabat Yang Dimaksudkan Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah Serta Hak Dan Kewajibannya, telah mengatur pejabat-pejabat yang dimaksud, sebagaimana pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961, yang dapat diangkat sebagai pejabat adalah:

- a. Notaris;
- b. Pegawai-pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan Departemen Agraria yang dianggap mempunyai pengetahuan yang cukup tentang peraturan-peraturan Pendaftaran Tanah dan peraturan-peraturan lainnya yang bersangkutan dengan persoalan peralihan hak atas tanah;
- c. Para pegawai pamong praja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat;
- d. Orang-orang lain yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.



Untuk menyikapi peningkatan pembangunan nasional yang berkelanjutan memerlukan dukungan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, dan pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya oleh Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ditugaskan kepada Pemerintah, merupakan sarana dalam memberikan jaminan kepastian hukum yang dimaksudkan, bahwa Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dipandang tidak dapat lagi sepenuhnya mendukung tercapainya hasil yang lebih nyata pada pembangunan nasional, sehingga perlu dilakukan penyempurnaan, atas dasar tersebut selanjutnya Peraturan Pemerintah Tahun 10 Tahun 1961 dirubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Fungsi PPAT lebih ditegaskan lagi dalam Undang-undang Nomor 4 Tahun 1996 Tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan Dengan Tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 40 Tahun 1997 Tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan Dan Hak Pakai Atas Tanah, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yang menggantikan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu sebagai pejabat umum yang berwenang membuat akta pemindahan hak atas tanah, pembebasan hak atas tanah, dan akta-akta lain yang diatur dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan membantu Kepala Kantor Pertanahan dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah. Dalam meningkatkan sumber penerimaan negara dari pajak, PPAT juga berperan besar, karena mereka ditugaskan untuk memeriksa telah dibayarnya Pajak Penghasilan (PPH) dari penghasilan akibat pemindahan hak atas tanah dan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) sebelum membuat akta.

Mengingat fungsi PPAT yang cukup besar dalam bidang pelayanan kepada masyarakat dan peningkatan sumber penerimaan negara yang kemudian akan



merupakan pendorong untuk meningkatkan pembangunan nasional, sehingga perlu segera diterbitkan peraturan jabatan PPAT dalam bentuk peraturan pemerintah, sebagaimana yang ditetapkan dalam pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, sehingga pada tanggal 5 Maret 1998 ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang diberi kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran. Sehubungan dengan hal tersebut ditetapkan ketentuan lebih lanjut sebagai pelaksanaan peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tersebut dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 1999. Kemudian peraturan pelaksanaan tersebut diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006. Selanjutnya pada tanggal 22 Juni 2016 yang lalu ditetapkan pula Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dalam pelaksanaan administrasi pertanahan pendaftaran yang tercatat di Kantor Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan atau status sebenarnya mengenai bidang tanah yang bersangkutan, baik yang menyangkut data fisik mengenai bidang tanah tersebut, maupun mengenai hubungan hukum yang menyangkut bidang tanah itu, atau data yuridisnya. Dalam hubungan dengan pencatatan data yuridis ini, khususnya pencatatan perubahan data yuridis ini yang sudah tercatat sebelumnya, peranan PPAT sangatlah penting. Menurut ketentuan di dalam peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, peralihan dan pembebanan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT. Apabila dilihat dari sejarah lahirnya PPAT diatas, maka dapat diketahui bahwa munculnya camat sebagai PPAT Sementara



dikarenakan kurangnya seseorang yang menjabat menjadi PPAT itu sendiri di suatu daerah. Karena pada zaman dahulu kebutuhan masyarakat akan tempat tinggal belum berkembang seperti saat ini. Ditambah lagi dengan kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya masih kurang.

Bila dilihat dari segi kegiatan pendaftaran tanah, pelaksanaan kegiatan pendaftaran tanah merupakan kewajiban pemerintah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum guna melindungi hak-hak pemilik tanah yang juga berfungsi untuk mengetahui status bidang tanah, siapa pemiliknya, jenis hak, luas tanah, serta penggunaan dan pemanfaatan tanah tersebut sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Undang-Undang Pokok Agraria. Dari ketentuan tersebut dapat dilihat bahwa tujuan pendaftaran tanah meliputi:

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dan dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan;
2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk masyarakat agar dengan mudah dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar;
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan dimana setiap bidang tanah termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya hak atas tanah wajib di daftar.

Ketika profesi PPAT masih sangat jarang berada di tengah-tengah masyarakat dan belum tersebar merata diseluruh daerah, maka pemerintah dalam hal ini adalah Menteri Agraria mengangkat pula camat sebagai PPAT Sementara yang dapat membantu menggantikan fungsi PPAT, seperti yang tercantum dalam pengertian PPAT Sementara dalam pasal 1 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998

¹ Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Kencana, Jakarta, 2016, hal.9



tentang Peraturan Jabatan PPAT, yaitu PPAT Sementara adalah PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

Kemudian seiring berjalannya waktu dengan adanya kewajiban pemerintah agar masyarakat mendaftarkan tanahnya dan masyarakat yang semakin lama semakin mengerti apa saja fungsi dari mendaftarkan tanahnya, maka peran PPAT sebagai pejabat yang membantu pelaksanaan pemerintah dalam mendaftarkan tanah pun semakin dibutuhkan. Semakin hari semakin banyak pula seseorang yang diangkat menjadi PPAT dikarenakan kebutuhan masyarakat akan tanahnya juga semakin meningkat.

b. Banyak tanah adat yang masih membutuhkan PPAT Sementara

Negara Republik Indonesia yang berdasarkan Undang-Undang 1945 adalah Negara hukum yang memberikan jaminan dan memberikan perlindungan atas hak-hak warga negara antara lain hak untuk mendapatkan, mempunyai, dan menikmati yaitu salah satunya adalah hak milik atas tanah menurut ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tentang pendaftaran tanah, bahwa hak milik atas tanah harus didaftarkan. Pendaftaran tanah adalah sebagai bukti hak yang kuat terhadap hak atas tanah untuk membuktikan sebagai pemilik hak atas tanah secara sah. Pada zaman dulu, kepemilikan tanah pada beberapa daerah di Indonesia dikuasai oleh masyarakat yang bermukim di daerah tersebut dan diwariskan secara turun-temurun. Hingga saat ini pun, di beberapa daerah yang adat istiadatnya masih kuat, tanah adat ini masih dipegang kuasanya oleh masyarakat setempat. Tanah dengan bentuk titian, pengairan, kas desa, atau tanah *bengkok* ini tidak bisa disertifikatkan begitu saja, karena harus melalui tukar guling atau pelepasan hak dari kepala adat.

Tanah – tanah tersebut lebih dikenal dengan sebutan tanah girik atau tanah bekas hak

milik adat. Tanah girik dapat ditingkatkan status kepemilikannya menjadi hak guna maupun hak milik.² Tanah tersebut berasal dari tanah adat atau tanah-tanah lain yang belum dikonversi menjadi salah satu tanah dengan hak tertentu (Hak Milik, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai atau Hak Guna Usaha) dan belum didaftarkan atau disertifikatkan pada Kantor Pertanahan setempat.

Penyertifikatan tanah adat dalam istilah hukum pertanahan dikenal dengan pendaftaran tanah untuk pertama kali, yaitu kegiatan pendaftaran tanah yang dilakukan terhadap objek pendaftaran tanah yang belum didaftar. Kegiatan ini ada dua jenis, pertama, pendaftaran tanah secara sistematis, yang diprakarsai oleh pemerintah. Yang kedua, pendaftaran tanah secara sporadis yang dilakukan mandiri/atas prakarsa pemilik tanah. Dalam hal pendaftaran tanah untuk pertama kali, masyarakat dapat meminta bantuan dari PPAT yang wilayah kerjanya sesuai dengan letak objek tanah yang akan didaftarkan.

Dokumen-dokumen yang harus dilengkapi adalah:³

1. Surat Rekomendasi dari lurah/camat perihal tanah yang akan didaftarkan.
2. Membuat surat tidak sengketa dari RT/RW/Lurah.
3. Surat Permohonan dari pemilik tanah untuk melakukan penyertifikatan (surat ini bisa diperoleh di Kantor Pertanahan setempat).
4. Surat kuasa (apabila pengurusan dikuasakan kepada orang lain, misalnya PPAT).

² <https://blog.urbarindo.com/2015/08/sertifikat-tanah-adat/>, diakses pada hari Minggu, 20 Mei 2018 pada pukul 23.00 WIB

³ Irma Devita, *Panduan Hukum Praktis Populer, Kiat Cerdas, Mudah dan Bijak dalam Memahami Hukum Pertanahan*, Jakarta, Kaifa, 2010

5. Identitas pemilik tanah (pemohon) yang dilegalisasi oleh pejabat umum yang berwenang (biasanya Notaris), dan/atau kuasanya, berupa fotokopi KTP dan Kartu Keluarga, surat keterangan waris dan akta kelahiran (jika permohonan penyertifikatan dilakukan oleh ahli waris).

6. Bukti atas hak yang dimohonkan: girik/petok/rincik/keitir atau bukti lain sebagai bukti kepemilikan.

7. Surat pernyataan telah memasang tanda batas.

8. Fotokopi Surat Pemberitahuan Pajak Terutang (SPPT) dan Surat Tanda Terima Sementara (STTS) tahun berjalan.

PPAT diberi tugas untuk membantu pemerintah dalam bidang pembuatan akta ningga pendaftaran tanah. Sama halnya dengan PPAT Sementara, yang mempunyai tugas dan kewenangan yang sama seperti PPAT. Dalam hal pelaksanaan tugasnya melakukan pembuatan akta, PPAT Sementara biasanya menerima masyarakat yang melakukan pendaftaran tanah pertama kali atau membuat akta dengan objek tanah yang belum terdaftar. Yang dimaksud dengan objek tanah yang belum terdaftar sendiri adalah sebuah tanah yang belum dilakukan pendaftaran tanah kepada Badan Pertanahan Nasional berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 atau Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tepatnya pasal 1 angka 9, untuk memperoleh suatu tujuan yang termuat dalam pasal 3 dan 4 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Karena dewasa ini banyak masyarakat yang memiliki tanah namun masih belum terdaftar atau bersertifikat, kemudian mengurus objek tanah tersebut kepada PPAT Sementara agar menjadi bersertifikat.



Mengapa masyarakat kebanyakan mengurus objek tanah mereka yang belum terdaftar kepada PPAT Sementara, karena sosok PPAT Sementara yang dijabat oleh Camat dalam wilayah kerja tertentu lebih dekat dengan sosok Lurah yang ada di wilayah tersebut dan peran camat sebagai PPAT Sementara dan lurah sangatlah berkaitan. Dikatakan sangat berkaitan karena dalam hal pembuatan akta tanah, camat berkewajiban untuk menguatkan surat keterangan tanah, surat keterangan kewarisan beserta surat keterangan ahli waris, dan juga menguatkan Surat Keterangan Pernakaaian Tanah Negara (SKPTN) serta memberikan rekomendasi permohonan hak atas Negara. Sedangkan lurah memiliki peran membuat rekomendasi permohonan hak atas Negara tersebut kemudian dikeluarkan berdasarkan SKPTN. SKPTN sendiri dikeluarkan berdasarkan berita acara pemeriksaan tanah dan pernyataan-pernyataan dari tua-tua kampung, saksi-saksi, ketua RT, dan pemilik tanah. Setelah lurah mengeluarkan camat sebagai PPAT Sementara menguatkan surat-surat tersebut atau dapat dikatakan lurah berkewajiban untuk menelusuri secara cermat dan benar tentang kebenaran bukti kepemilikan yang dimiliki oleh orang yang akan mendaftarkan tanahnya, lalu setelah pengecekan tersebut selesai, maka lurah akan memberikan surat keterangan mengenai hasil pengecekan tersebut kepada camat sebagai PPAT Sementara untuk dilakukan tahap selanjutnya.

Hubungan antara camat sebagai PPAT Sementara dan juga lurah inilah yang menjadi faktor banyaknya tanah adat yang masih membutuhkan peran PPAT Sementara sehingga masyarakat lebih memilih mengurus aktanya di PPAT Sementara tidak di PPAT. Masyarakat menganggap jika mengurus akta yang belum terdaftar di PPAT Sementara jauh lebih menghemat waktu dari pada mengurus akta yang belum terdaftar di PPAT, karena apabila mengurus akta yang belum terdaftar di PPAT akan membutuhkan waktu yang lebih lama, mengingat PPAT harus mengurus akta tersebut

ke camat dan lurah di daerah dimana tanah itu berada untuk meminta surat-surat keterangan mengenai tanah yang sedang diurus itu.

c. Segi masyarakat yang masih membutuhkan PPAT Sementara

Terdapat beberapa faktor yang dimiliki masyarakat yang menjadi alasan mengapa masyarakat membuat akta yang dikehendaknya tidak ke PPAT melainkan ke PPAT Sementara yang dijabat oleh camat. Faktor – faktor tersebut antara lain :

1. Faktor biaya

Terdapat faktor lain yang mendorong masyarakat mengurus aktanya ke PPAT Sementara yang berada di daerahnya tidak ke PPAT, yaitu faktor biaya. Faktor biaya disini masih erat kaitannya dengan faktor objek tanah yang belum terdaftar di atas. Mengurus pembuatan akta di PPAT Sementara, pihak yang menerima hak pembeli atau misalnya penerima hibah, pemohon akan dikenakan biaya pembuatan aktanya saja karena PPAT Sementara tidak mengenakan biaya pengurusan - pendaftaran pada kantor pertanahan sampai pada tahap terbit sertifikat. Tetapi apabila pemohon akta mengurus atau membuat akta di PPAT maka biasanya PPAT akan mengenakan biaya pembuatan akta sekaligus biaya kepengurusannya sampai pada tahap terbit sertifikatnya. Dari hal tersebut diatas, maka dapat dikatakan bahwa para pemohon yang akan membuat akta PPAT terhadap objek tanahnya yang belum terdaftar akhirnya banyak menggunakan jasa PPAT Sementara sebagai pejabat yang berwenang untuk itu. Pemohon sudah merasa cukup memiliki akta PPAT dan tidak mendaftarkan akta tersebut pada instansi yang berwenang.

2. Faktor kurang familarnya PPAT bagi masyarakat

Dewasa ini PPAT yang muncul di berbagai daerah semakin hari semakin meningkat. Namun masih juga terdapat PPAT Sementara yang dijabat oleh camat, dan masyarakat masih banyak pula yang memakai jasa di PPAT Sementara dalam



pembuatan akta tanahnya. Hal tersebut dikarenakan beberapa faktor, termasuk diantaranya karena kurang familiernya PPAT bagi masyarakat. Mengapa demikian, karena pada awalnya masyarakat kurang mendapat informasi dan tidak memahami apa makna dan apa saja fungsi dan kewenangan PPAT secara menyeluruh ditambah dengan semakin banyaknya PPAT yang muncul di tengah-tengah masyarakat. Masyarakat belum memahami betul perbedaan PPAT dan PPAT Sementara dalam kewenangannya membuat akta otentik.

3. Faktor jarak dengan tempat tinggal pemohon akta

PPAT Sementara yang dijabat oleh camat dalam suatu wilayah adalah PPAT yang berwenang melakukan pendaftaran tanah hanya dalam wilayah yang menjadi penunjukannya tersebut. Masyarakat yang membuat akta di PPAT Sementara tidak di PPAT juga dipengaruhi oleh faktor jarak dengan tempat tinggalnya. Masyarakat yang memiliki objek tanah di wilayah Kecamatan Sukun akan lebih memilih mengurus aktanya pada PPAT Sementara yang berada di wilayah tersebut karena jarak yang lebih dekat antara kantor PPAT Sementara tersebut dengan objek tanah yang dimiliki. Jarak yang lebih dekat tentunya dapat berpengaruh pada waktu pengurusan. Jika jarak antara objek tanah yang dimaksud dengan kantor tempat mengurus akta tanah tersebut lebih dekat, maka waktu pengurusan pun akan lebih cepat, karena fleksibilitas pemilik objek tanah yang semakin tinggi pula. Pemilik tanah dapat secara cepat menuju ke kantor PPAT Sementara untuk mengurus tanahnya, dan petugas PPAT Sementara juga akan semakin cepat menuju objek tanah pemilik untuk mengetahui riwayat tanah pemilik dan sebagainya, dalam rangka membuat akta tanah tersebut. Dan biasanya kepala desa dan pamong setempat mendukung proses pembuatan akta dan memberikan informasi yang akurat perihal tanah yang akan dibuatkan aktanya oleh PPAT Sementara.



3.2.2 Faktor Administrasi

3.2.2.1 Camat yang menjabat sebagai PPAT Sementara

Keberadaan camat sebagai PPAT Sementara tidak terlepas dari adanya kewajiban bagi pemerintah untuk melakukan kegiatan pelayanan pertanahan, mengingat bahwa terdapat keharusan bagi masyarakat untuk mendaftarkan tanahnya.

Dalam Undang-undang Nomor 22 tahun 1999 yang telah diganti dengan UU Nomor 32 tahun 2004 Tentang Pemerintahan daerah Pasal 13 dan 14 menegaskan bahwa salah satu urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah propinsi dan pemerintah kabupaten/kota adalah pelayanan pertanahan. Kemudian Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Propinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/kota, pada bagian lampiran menyebutkan secara rinci kewenangan pemerintah kabupaten/kota dalam mengurus bidang pertanahan meliputi 9 sub bidang yaitu :

1. Bidang ijin lokasi
2. Bidang pengadaan tanah kepentingan umum
3. Bidang Penyelesaian sengketa tanah garapan
4. Bidang penyelesaian masalah ganti kerugian dan santunan tanah untuk pembangunan
5. Bidang penetapan Subyek dan obyek redistribusi tanah serta ganti kerugian tanah kelebihan maksimum dan tanah absente
6. Bidang Penetapan tanah ulayat
7. Bidang pemanfaatan dan penyelesaian masalah tanah kosong
8. Bidang ijin membuka tanah
9. Bidang perencanaan penggunaan tanah



Kemudian dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah 41 Tahun 2007 tentang Organisasi Perangkat Daerah, menentukan bahwa kecamatan merupakan wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Adapun bentuk pelimpahan kewenangan pemerintahan untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah meliputi aspek :

- a. Perizinan
- b. Rekomendasi
- c. Koordinasi
- d. Pembinaan
- e. Pengawasan
- f. Fasilitasi
- g. Penetapan
- h. Penyelenggaraan ; dan

i. ⁶ Kewenangan lain yang dilimpahkan

Camat sebagai perangkat daerah, disamping ia mempunyai tugas melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh dan bertanggung jawab pada bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah berdasarkan peraturan bupati/walikota, Camat juga menyelenggarakan tugas umum pemerintahan seperti yang termuat dalam pasal 225 Undang-Undang Nomor 23

Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan pasal 50 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 Tentang Perangkat Daerah, yaitu :

- a. menyelenggarakan Urusan Pemerintahan umum;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;



- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Peraturan Bupati/Wali kota,
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh Perangkat Daerah di tingkat kecamatan;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa atau sebutan lain dan/atau kelurahan;
- h. melaksanakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja Pemerintahan Daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
- i. melaksanakan tugas lain yang diperintahkan oleh peraturan perundang-undangan.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan dikuatkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah, dijelaskan bahwa Camat adalah kepala kecamatan yang merupakan Perangkat daerah dari kabupaten/kota.

Berdasarkan Pasal 14 ayat (1) huruf K Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 menentukan bahwa kabupaten/kota mempunyai kewenangan dalam bidang pelayanan pertanahan. Hal ini berarti kecamatan sebagai perangkat daerah dapat memberikan pelayanan pertanahan berdasarkan pelimpahan dari bupati/walikota. Pada kegiatan pelayanan pertanahan tugas dari seorang camat yaitu menguatkan sebuah Surat Keterangan Tanah. Dalam pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah menyebutkan bahwa:

“Atas permohonan yang berhak, maka sesuatu hak atas tanah secara lengkap dapat pula dibukukan dalam daftar buku tanah di desa desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan. Untuk membukukan hak tersebut kepala pendaftaran tanah harus sampaikan surat atau surat surat bukti hak dan keterangan kepala desa yang

dikuatkan oleh Asisten Wedana yang memberikan surat atau surat surat bukti hak itu.⁷³⁴

Istilah Asisten Wedana yang dimaksud dalam peraturan tersebut diatas sudah tidak digunakan lagi, lalu dirubah dengan nama Camat sebagai Kepala Wilayah. Surat

Keterangan Tanah (SKT) seperti yang disebutkan dalam peraturan pemerintah diatas adalah surat keterangan yang dibuat oleh lurah berdasarkan berita acara pemeriksaan tanah dan pernyataan tua tua kampung, kemudian dikuatkan oleh camat yang berisikan keterangan tentang pembuktian hak atas tanah adat yang belum terdaftar atau belum bersertifikat, sehubungan tanah tersebut akan dialihkan atau akan diajukan permohonan haknya. Hal ini berkenaan pula dengan kegiatan pendaftaran hak atas tanah untuk pertama kali. Jadi sahnya SKT adalah sejak dikuatkan dengan ditandatangani oleh camat sebagai kepala kecamatan yang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 2007 sebagai perangkat daerah yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Walikota/Bupati, bukan kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara yang diangkat berdasarkan Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi.

Jika tanah adat akan dialihkan SKT berfungsi sebagai salah satu dasar untuk membuat Akta PPAT, di samping alat bukti lainnya. Tetapi apabila akan langsung dimohonkan haknya, SKT harus diperkuat dengan Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah dan surat pernyataan pemilikan yang dibuat oleh pemilik tanah dan dikuatkan oleh lurah letak tanah yang bersangkutan. Namun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, Pasal 18 ayat (1) PP No. 10 tahun 1961 yang menentukan kewenangan camat untuk menguatkan Surat Keterangan Tanah yang berfungsi menerangkan tentang tanah adat belum terdaftar sudah tidak diperlukan lagi. Hal ini berarti setelah adanya Peraturan

⁴Lihat pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah



Pemerintah Nomor 24 tahun 1997, SKT yang dikuatkan oleh camat sebagai dasar untuk membuat akta PPAT dalam peralihan hak dan sebagai alat pembuktian hak lama untuk pembukuan hak tidak diharuskan lagi. Tetapi alat pembuktian hak lama dalam rangka pembukuan hak atas tanah adat yang belum terdaftar, menurut Pasal 24 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 2007 adalah berupa surat pernyataan kepemilikan dan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah.

Kenyataannya walaupun Pasal 18 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tidak berlaku lagi, dalam rangka memperkuat pembuktian dan pembukuan hak lama dari tanah adat yang belum terdaftar, masih dibuatkan SKT yang dikuatkan oleh Camat, walaupun sudah ada alat pembuktian hak seperti yang ditentukan dalam Pasal 24 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah no 24 tahun 1997 dan hal ini tidak dilarang atau dipermasalahkan oleh Kepala Kantor Pertanahan sebagai pelaksana pendaftaran tanah, dimana Kantor Pertanahan memiliki tujuan untuk menimalisir kesalahan atau ketidakbenaran data dalam rangka pembukuan hak atas tanah adat yang belum terdaftar. Karena SKT dikeluarkan berdasarkan pernyataan tua-tua kampung yang tahu betul akan asal usul atau riwayat tanah yang bersangkutan, sehingga diharapkan dapat mengurangi kesalahan data baik data fisik maupun data yuridis yang diperlukan.

Diatas dikatakan bahwa sahnya SKT apabila telah dikuatkan dengan ditandatangani oleh Camat selaku kepala wilayah, namun hal tersebut berkaitan pula dengan factor pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara oleh Kepala Badan Pertanahan. Meskipun tidak terdapat peraturan yang secara jelas menyebutkan bahwa Camat dapat merangkap jabatan sebagai PPAT Sementara atau jabatan yang lain, tetapi diangkatnya Camat sebagai PPAT Sementara disebabkan karena Camat adalah sebagai kepala wilayah dari suatu daerah dan ia dianggap tahu tentang segala keadaan



maupun keberadaan dari obyek tanah yang ada di daerahnya. Lurah yang mempunyai hubungan pemerintahan dengan Camat lah yang berwenang untuk membawa buku kerawangan desa tempat dimana ia berkedudukan. Karena lurah berkewajiban untuk melakukan koordinasi dengan Camat dan instansi vertikal yang berada di wilayah kerjanya. Dapat diketahui bahwa apabila terdapat pemohon yang akan mendaftarkan tanahnya untuk pertama kali atau melakukan segala perbuatan hukum yang berkaitan dengan obyek tanah yang berada di daerah tersebut, maka pemohon tersebut harus terlebih dahulu mengetahui riwayat tanahnya pada buku kerawangan desa yang memuat uraian lokasi atau letak tanah, petak-petak tanah, luas tanah, batas-batas tanah dan nomor pajak. Maka dengan adanya pertimbangan tersebut maka Kepala Badan Pertanahan menunjuk Camat untuk menjadi PPAT Sementara pada daerah-daerah yang masih belum cukup terdapat PPAT.

3.2.2.2 Jabatan Camat sebagai PPAT Sementara

PPAT Sementara adalah pejabat yang diangkat dan ditunjuk oleh pemerintah yang oleh karena jabatannya untuk melaksanakan tugas dan kewenangan dari PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Pengertian tersebut termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan juga Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016. PPAT Sementara dalam hal ini adalah Kepala Kecamatan. Mengenai daerah yang belum cukup terdapat PPAT adalah daerah yang jumlah PPAT-nya belum memenuhi jumlah formasi yang ditetapkan Menteri Agraria. Pada daerah yang sudah cukup terdapat PPAT dan merupakan daerah yang tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, maka Camat yang



baru tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara.⁵ Selanjutnya untuk pertimbangan untuk memenuhi pelayanan kepada masyarakat di daerah-daerah terpencil, dimana masyarakat akan merasakan kesulitan apabila harus pergi ke kantor kecamatan untuk melaksanakan transaksi mengenai tanahnya, Menteri Agraria juga dapat menunjuk kepala desa untuk melaksanakan tugas PPAT.⁶

Seorang camat diangkat menjadi PPAT Sementara karena jabatannya sebagai kepala kecamatan, karena itu camat memiliki daerah kerja yang sama dengan wilayah kecamatan yang dipimpinnya. Maka camat hanya dapat membuat akta PPAT atas peralihan hak atas tanah dan bangunan yang terdapat dalam wilayah kecamatan yang dipimpinnya. Camat yang menjadi PPAT Sementara hanya menduduki jabatan sebagai PPAT Sementara selama ia menjadi camat di kecamatan tersebut. Setelah ia tidak menjadi camat di kecamatan tersebut, maka ia pun secara otomatis tidak menjabat sebagai PPAT Sementara. Daerah kerja camat sebagai PPAT Sementara adalah hanya sebatas satu kecamatan yang menjadi daerah pimpinannya, seperti yang termuat dalam pasal 12 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Berbeda halnya dengan PPAT.

PPAT diangkat berdasarkan surat keputusan pengangkatan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional dengan wilayah kerja satu kabupaten/kota. Dan pengangkatan sumpah PPAT tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat tempat kedudukan PPAT mewakili Badan Pertanahan Nasional. Tempat kedudukan PPAT dalam wilayah kerjanya tersebut mengandung arti bahwa wilayah kerja tersebut terdiri dari beberapa kecamatan dalam satu kota atau kabupaten. Maka demikian wilayah kerja PPAT

⁵ Marihot P. Sjaahan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktik*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003, hlm.381

⁶ Pasal 5 ayat 3 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

⁷ Marihot P. Sjaahan, *op.cit*, hlm.382



lebih luas dibandingkan dengan wilayah kerja PPAT Sementara. Dalam praktik saat ini, setiap camat secara otomatis diangkat karena jabatannya ditunjuk sebagai PPAT Sementara. Meskipun secara jelas ditentukan bahwa camat merupakan PPAT Sementara, dalam masyarakat selalu dikatakan sebagai PPAT tanpa ada kata “sementara” yang mengikutinya. Peristiwa ini membuat camat dianggap sama dengan notaris yang diangkat sebagai PPAT. Hal ini sebenarnya sah saja mengingat dalam menjalankan tugasnya camat sebagai PPAT Sementara memiliki kewenangan dan ketentuan yang sama dengan notaris selaku PPAT. Hal ini membuat akta PPAT dalam peralihan hak atas tanah dan bangunan dapat dibuat oleh camat maupun notaries yang ditetapkan sebagai PPAT.⁸ Hanya yang membedakan diantara mereka hanyalah wilayah kerja yang ditunjuk kepadanya oleh pemerintah. PPAT mempunyai wilayah kerja dalam satu kabupaten/kota, sedangkan PPAT Sementara memiliki wilayah kerja hanya terbatas pada kecamatan itu saja. Karena pada hakikatnya PPAT Sementara merupakan pengganti PPAT, apabila dalam suatu daerah belum cukup terdapat PPAT.

Jabatan PPAT Sementara dengan Camat dapat dikatakan telah melekat dan tidak dapat dipisahkan. Seseorang yang telah diangkat menjadi kepala Kecamatan secara otomatis ia juga akan menjadi PPAT Sementara dengan cara ia secara langsung mengajukan diri menjadi PPAT Sementara dalam wilayah kerjanya di Kecamatan tertentu kepada Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi melalui Kepala Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota/Kabupaten, karena dirasa dirinya telah memenuhi ketentuan pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT, yang berbunyi demikian :

⁸ Marlihot P. Siahaan, *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktik*, PT.Raja Grafindo Persada, Jakarta, hlm.381



“Untuk dapat diangkat sebagai PPAT, Camat yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan pengangkatan kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Kepala Kantor Wilayah melalui Kantor Pertanahan setempat.”⁹

Pasal diatas yang menyebabkan adanya kelekatan jabatan antara Camat dengan PPAT Sementara. Penuh atau tidaknya formasi PPAT yang ada pada suatu daerah, setiap orang yang menjabat menjadi Kepala Kecamatan akan secara otomatis akan mengajukan dirinya menjadi PPAT Sementara. Dan kepala kantor wilayah memiliki wewenang untuk mengangkat camat menjadi PPAT Sementara tersebut berdasarkan pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT, yaitu :

“Melimpahkan wewenang kepada Kepala Kantor Wilayah untuk mengangkat dan memberhentikan Camat sebagai PPAT.”¹⁰

Demikianlah faktor-faktor yang menyebabkan tetap diangkatnya camat sebagai PPAT Sementara pada daerah yang tanahnya telah bersertifikat yang sudah cukup terdapat PPAT.

⁹ Lihat pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT

¹⁰ Lihat pasal 2 ayat 2 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai PPAT



BAB IV

KESIMPULAN DAN SARAN

4.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil dari penelitian yang penulis teliti yaitu mengenai Analisis Yuridis Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Pasal 1 ayat 2

Tentang Keberadaan PPAT Sementara, maka dapat diambil kesimpulan sebagai berikut :

a. Bahwa tidak terdapat kriteria yang pasti dari kata “belum cukup terdapat PPAT” dikarenakan tidak ada peraturan yang secara baku tertulis mengenai formasi PPAT di tiap-tiap daerah dan kriteria kata “telah cukup terdapat PPAT” terletak pada banyaknya PPAT yang menjabat di suatu daerah yang lokasinya telah tersebar di semua kecamatan yang ada di daerah tersebut, dengan begitu maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut telah cukup terdapat PPAT.

b. Penyebab Kepala Badan Pertanahan Nasional tetap mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di daerah-daerah yang tanahnya sudah terdaftar atau bersertifikat yang telah cukup terdapat PPAT berdasarkan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 dipengaruhi oleh dua faktor, yaitu faktor sejarah dan faktor administrasi. Faktor sejarah terdiri dari factor dahulu kurangnya PPAT di berbagai daerah, banyaknya tanah adat yang membutuhkan peran PPAT Sementara dan dari segi banyaknya masyarakat yang masih membutuhkan peran PPAT Sementara juga. Faktor administrasi yang terdiri dari alasan mengapa camat yang diangkat menjadi PPAT Sementara dan faktor melekatnya jabatan camat dengan PPAT Sementara itu sendiri.



4.2. Saran

Penulis dalam melakukan penelitian ini telah menemukan adanya kekurangan-kekurangan yang harus diperbaiki terkait dengan keberadaan PPAT

Sementara pada daerah-daerah yang daerahnya telah cukup terdapat PPAT.

Adapun saran tersebut adalah bagi Kepala Badan Pertanahan Nasional apabila dalam suatu wilayah yang sudah banyak terdapat PPAT, sebaiknya pemerintah

yang dalam hal ini adalah Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional mempertimbangkan kembali tentang pengangkatan Camat sebagai PPAT

Sementara di tiap-tiap daerah dengan membuat parameter yang jelas mengenai formasi PPAT dimulai dengan membuat peraturan yang baku dan jelas mengenai

formasi PPAT dan juga PPAT Sementara, karena mengingat semakin hari jumlah PPAT semakin bertambah. Dapat diketahui juga bahwa tiap-tiap daerah

mempunyai luas yang berbeda-beda, permasalahan dan kebutuhannya sendiri-sendiri terkait diangkatnya PPAT maupun PPAT Sementara. Faktor-faktor

tersebutlah yang perlu menjadi bahan pertimbangan tambahan bagi Badan Pertanahan Nasional selanjutnya dalam mengangkat PPAT maupun PPAT

Sementara.

Adapun saran dari penulis yang dapat diberikan pada Kepala Badan Pertanahan Nasional yaitu bahwa apabila dalam suatu daerah yang tanah-tanahnya

telah banyak yang bersertifikat tidak perlu lagi diangkat PPAT Sementara di daerah tersebut. Berbeda halnya dengan apabila di suatu daerah banyak tanahnya

yang belum bersertifikat, maka masih harus tetap dipertahankan adanya PPAT Sementara di daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

A. A Mahendra, *Tugas dan Wewenang Jabatan PPAT Sementara*, Jakarta: Pustaka Ilmu, 2001

A.P. Parlindungan, *Bunga Rampai Hukum Agraria Serta Landreform, Bagian I*, Bandung: Mandar Maju,

Bachtiar Effendy, *Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Pelaksanaannya*, Bandung: Alumni, 1993

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

Harsono, Boedi. *Badan Pertanahan Nasional, Deputi Bidang Pengukuran Dan Pendaftaran Tanah*, Jakarta: Djambatan, 1990

Habib Adjie, *Merajut Pemikiran dalam Dunia Notaris & PPAT*, Bandung: PT.Citra Aditya Bakti, 2014

Hamidi, Jazim. *Hermeneutika Hukum*, Yogyakarta: UII Press, 2005

Moh. Mahfid MD, *Politik Hukum di Indonesia*, Jakarta: Rajawali Pers, 2011

Ismaya, Samun. *Hukum Administrasi Pertanahan*, Yogyakarta: Graha Ilmu, 2013

Irma Devita, *Panduan Hukum Praktis Populer, Kiat Cerdas, Mudah dan Bijak dalam Memahami Hukum Pertanahan*, Jakarta: Kaifa, 2010

K. Wantjik Saleh, *Hak Anda Atas Tanah*, Jakarta: Penerbit Ghalia Indonesia, 1977

Shidarta, *Hukum Penalaran dan Penalaran Hukum*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2013





Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Jakarta: Kencana, 2010

Santoso, Urip. *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah, Cet.2*, Jakarta, Kencana, 2010

Santoso, Urip. *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Jakarta: Kencana, 2016

Mertokusumo, Sudikno dan A. Pitlo. *Penemuan Hukum*. Bandung: Citra Aditya Bakti, 1993

Ali, Zainuddin. *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011

Marihot P. Siahaan. *Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan Teori dan Praktik*, Jakarta: PT.Raja Grafindo Persada, 2003

JURNAL

Nur Agus Susanto, *Dimensi Aksiologis Dari Putusan Kasus "ST" Kajian Putusan Peninjauan Kembali Nomor 97 PK/Pid.Sus/2012*, Jurnal Yudisial Vol. 7 No. 3 Desember 2014.

I Nyoman Nurjaya, *Memahami Kedudukan dan Kepastian Hukum Adat Dalam Politik Pembangunan Hukum Nasional*, Guru Besar Fakultas Hukum Universitas Brawijaya Malang, Volume XVI No. 4 Tahun 2011 edisi September

Soetandyo Wignjosoebroto, *Terwujudnya Peradilan Yang Independen Dengan Hakim Profesional Yang Tidak Memihak*, Sebuah risalah ringkas,dimaksudkan untuk rujukan ceramah dan diskusi tentang"Kriteria dan Pengertian Hakim Dalam Perspektif Filosofis, Sosiologis dan Yuridis" yang diselenggarakan dalam rangka Seminar Nasional bertema "Problem Pengawasan

Penegakan Hukum di Indonesia" diselenggarakan oleh Komisi Yudisial dan PBNU-LPBHNU di Jakarta 8 September 2006



INTERNET

<http://fikripodungge.blogspot.co.id/2014/09/metode-penelitian-hukum.html>

<http://www.sapiaw.top/pendekatan-perundang-undangan-stature-approach-dalam-penelitian-hukum/>

<https://ngobrolnhukum.wordpress.com/2013/12/16/pendekatan-dalam-penelitian-hukum/>

<http://www.ensikloblogia.com/2016/08/pengertian-penafsiran-hukum-dan-macam.html>

<http://ngalam.co/2016/02/26/daftar-kantor-notaris-dan-ppat-di-kota-malang/>