



**KEWENANGAN CAMAT DALAM MENGELUARKAN SURAT  
PELEPASAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN  
SWASTA**



**TESIS**

**UNTUK MEMENUHI PERSYARATAN  
MEMPEROLEH GELAR MAGISTER KENOTARIATAN**

**OLEH:**

**FX Getar Danu Pranaya**

**166010200112019**

**PROGRAM PASCASARJANA  
MAGISTER KENOTARIATAN  
UNIVERSITAS BRAWIJAYA MALANG  
2018**

## RINGKASAN

Saat ini ditemukannya surat-surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta yang dibuat oleh Camat, yang fungsinya untuk menciptakan alat bukti tertulis, dimana seharusnya Camat sudah tidak berhak untuk membuat atau menandatangani surat peralihan hak atas tanah dengan ganti rugi yang belum bersertipikat. Permasalahan dalam penelitian ini adalah Mengapa Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak membolehkan? dan Apa yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta? Teori hukum yang digunakan, yaitu teori kewenangan dan teori kepastian hukum. Metode Penelitian ini termasuk dalam bentuk penelitian yuridis empiris.

Hasil temuan dan pembahasan dalam penelitian ini adalah camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta adalah karena ketidaktegasan peraturan perundang-undangan dalam mencabut kewenangan camat dalam mengeluarkan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah juga turut membuat multi tafsir, sehingga menyebabkan ketidaktahuan camat terkait dicabutnya kewenangan untuk mengeluarkan surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

Tindakan yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta adalah tidak mengeluarkan surat pelepasan hak atas tanah sebagai wujud kepatuhan hukum terhadap undang-undang yang berlaku, oleh karena Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah yang ditandatangani oleh Camat bukan merupakan akta otentik, sehingga tidak memiliki kepastian hukum, maka pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta harus dituangkan dalam bentuk akta otentik yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang, yaitu Notaris.

## SUMMARY

*At present, the letters of the release of land rights for private interests are made by the Camat, whose function is to create written evidence, which the Camat should not have the right to make or sign a transfer of rights to the land with compensation not yet certified. The problem in this research is why does the Camat keep releasing rights to land for private interests based on Law Number 5 of 1974 concerning the Principles of Government in the Regions, even though Law Number 23 of 2014 concerning Regional Government does not allow? and What should be done by the Camat's authority to release the right to land for private interests? Legal theory is used, namely the theory of authority and the theory of legal certainty. This research method is included in the form of empirical juridical research.*

*The findings and discussion in this study is that the sub-district head still carries out the release of land rights for the private interest is due to the lack of statutory regulations in revoking the authority of the Camat in issuing a declaration of rights to land also makes multi-interpretation, causing ignorance of the Camat related to the revocation of authority to issue a letter of release of land rights for private interests.*

*Actions that should be carried out by the Camat authority over the release of land rights for private interests is not to issue a letter of release of land rights as a form of legal compliance with the applicable law, because the Statement of Release of Land Rights signed by the Camat is not an authentic deed so that it does not have legal certainty, then the release of rights to land for private interests must be stated in the form of an authentic deed made by an authorized official, namely a Notary*

## KATA PENGANTAR

Segala puji bagi Tuhan Yesus Kristus, Yang Maha Pengasih lagi Maha Penyayang telah memberikan anugerah dan rahmat Nya kepada penulis. Segala pintu kemudahan yang tertutup tidaklah terbuka semata-mata berkat rahmat Tuhan Yang Maha Membuka dan segala pintu ketidak-tahuan dan ketidak-mengertian manusia menjadi gerbang pencerahan melainkan karena kehendak Tuhan Yang Maha Mengetahui. Tiada pengingkaran atas setiap penjagaan Tuhan Yesus Kristus terhadap diri penulis, sehingga diberikan kemudahan selama penulisan Tesis yang berjudul

### **"KEWENANGAN CAMAT DALAM MENGELUARKAN SURAT PELEPASAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN SWASTA"**

Oleh karena itu, tidaklah berlebihan jika pada kesempatan ini penulis menyampaikan ucapan terima kasih kepada:

1. **Dr. Rachmad Syafa'at, S.H. M.Si** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
2. **Dr. Imam Koeswahyono, S.H., MHum**, selaku Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Brawijaya
3. **Dr. Sihabudin, S.H.,M.H** Selaku Dosen Pembimbing Utama, Trimakasih atas masukan, Kritikan, kesabaran, dan kesedian waktunya menyediakan waktu di tengah padatnya kegiatan beliau selama proses penyusunan Tesis ini.
4. **Dr. Budi Santoso, S.H.,L.LM** Selaku pembimbing kedua atas waktu, tenaga dan ide yang telah diberikan kepada penulis dalam memberikan bimbingan,



arahan, petunjuk, bantuan, semangat, nasihat dengan penuh kesabaran di tengah padatnya kegiatan mengajar beliau.

5. **Dr. Tunggul Anshari, SN.,S.H.,M.H dan Dr. Abdul Madjid, S.H., M.H**

selaku Tim Penguji tesis yang telah membantu dan memberikan banyak masukan dalam penulisan tesis ini.

6. **Semua Dosen Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang telah memberikan**

banyak sekali pengetahuan, ilmu, wawasan dan pengalamannya sehingga penulis dapat memperbanyak ilmunya, dan semoga berguna dan bermanfaat bagi orang lain.

7. **Seluruh Civitas Akademika Fakultas Hukum Universitas Brawijaya yang**

selama ini banyak membantu penulis dalam bidang administrasi serta membantu penulis selama proses belajar mengajar di Fakultas Hukum Universitas Brawijaya.

8. **Untuk Keluarga tercinta Ayahanda Bayu Priyono Dan Ibunda Raden Roro**

Anastasia Sriwuryanti, Serta Adik Bernardus Ganang Sindhu Pranaya Atas bimbingan dan arahan serta kasih sayangnya kepada penulis sehingga penulis bisa menyelesaikan study Magister Kenotariatan dan mendapat ilmu yang bermanfaat.

9. **Sahabat, Teman, Kawan dan saudara dalam kehidupan selama di kampus,**

Asa Azuma Alba, Raden Briandito, Raden Putri Anintio ,Ramos Simanjuntak, terima kasih telah melengkapi hidup penulis dalam kehidupan persaudaraan dan perjuangan bersama dalam menyelesaikan Studi Magister Kenotariatan.



10. Terima kasih kepada seluruh Tim CorSec PT HK Realtindo (Bang Anri Rienal, Mas Agung Anugrahanto, Mas Helmi Rizal, Namira Amadea, Garry Pradipta, Rina Rustifianingsih, Ryan Marta Anugrha, Anne, Mbak Lina, Kristy) atas segala ilmunya dalam dan masukannya selama proses pembuatan Tesis ini.

11. Pihak – Pihak lain yang tidak dapat Penulis sebutkan satu persatu yang telah berjasa dalam penyusunan tesis ini.

Malang, 31 Agustus 2018  
Penulis

**FX Getar Danu Pranaya**  
**NIM :166010200112019**



## DAFTAR ISI

## BAB I PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang .....	1
1.2. Rumusan Masalah .....	6
1.3. Tujuan Penulisan .....	7
1.4. Manfaat Penulisan .....	7
1.4.1. Manfaat Teoritis .....	7
1.4.2. Manfaat Praktis .....	7
1.5. Tinjauan Pustaka .....	8
1.5.1. Hak Atas Tanah .....	8
1.5.2. Orisinalitas Penulisan .....	11
1.6. Kerangka Teoritik .....	13
1.6.1. Kewenangan .....	13
1.6.2. Kepastian Hukum .....	21
1.7. Metode Penelitian .....	33
1.7.1. Jenis Penelitian .....	33
1.7.2. Pendekatan Penelitian .....	34
1.7.3. Sumber Bahan Hukum .....	35
1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan .....	36
1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum .....	36
1.8. Desain Penelitian .....	37
1.9. Sistematika Penulisan .....	38

**BAB II KAJIAN PUSTAKA**

2.1. Pelepasan Hak Atas Tanah ..... 39

2.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta ..... 44

2.2.1. Dasar Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan  
Swasta ..... 44

2.2.2. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan

2.2.3. Swasta ..... 45

**BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**3.1. Wawancara Dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos  
Selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor ..... 503.2. Alasan Camat Tetap Melaksanakan Pelepasan Hak Atas  
Tanah Untuk Kepentingan Swasta Berdasarkan Undang-  
Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok  
Pemerintahan di Daerah, Padahal Undang-Undang Tentang  
Pemerintahan Daerah Terbaru Tidak Membolehkan ..... 593.3. Tindakan Yang Seharusnya Dilakukan Oleh Kewenangan  
Camat Terhadap Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk  
Kepentingan Swasta ..... 793.4. Akibat Hukum Atas Keabsahan Surat Pernyataan Pelepasan  
Hak Atas Tanah Yang Dibuat Oleh Camat ..... 83



**BAB IV PENUTUP**

4.1. Kesimpulan..... 88

4.2. Saran..... 89

**DAFTAR PUSTAKA**



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang Masalah

Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat. Berdasarkan hal tersebut, maka Pemerintah berkewajiban untuk mengatur segala kekayaan alam yang ada di Indonesia termasuk tanah untuk kepentingan masyarakat. Untuk itu diperlukan adanya hukum tanah nasional yang mampu mewujudkan penjelmaan dari asas kerohanian Negara dan cita-cita bangsa yaitu Ketuhanan Yang Maha Esa, Perikemanusiaan, Kebangsaan, Kerakyatan, dan Keadilan Sosial.<sup>1</sup>

Sehubungan dengan hal tersebut maka Pemerintah Indonesia pada tanggal 24 September 1960 mengundangkan dan mulai memberlakukan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang lebih dikenal dengan sebutan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Dengan lahirnya UUPA ini, tercapailah suatu keseragaman (uniformitas) mengenai hukum tanah, sehingga tidak lagi ada hak atas tanah menurut Hukum Barat disamping

<sup>1</sup> Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2009, hal. 5.



hak atas tanah menurut Hukum Adat<sup>2</sup> atau dapat dikatakan pula bahwa telah terciptanya suatu Pluralisme Hukum di bidang Pertanahan.<sup>3</sup>

Adapun tujuan pokok UUPA adalah:<sup>4</sup>

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan Hukum Agraria nasional, sebagai alat untuk membawa kemakmuran, kebahagiaan dan keadilan bagi Negara dan rakyat dalam rangka mencapai masyarakat adil dan makmur;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam Hukum Pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan Kepastian Hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Pasal 2 ayat (3) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan:<sup>5</sup>

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat, dalam arti kebahagiaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka berdaulat, adil dan makmur.”

Pasal 6 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria menyatakan “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial.” Atas dasar kewenangannya, negara memberikan hak-hak atas tanah baik kepada perseorangan, badan hukum ataupun instansi pemerintah. Setelah memperoleh hak atas tanah, pemilik tanah sudah mempunyai bukti hak, sehingga

<sup>2</sup> C.S.T. Kansil, *Modul Hukum Perdata*, PT Pradnya Paramita, Jakarta, 1995, hal. 178.

<sup>3</sup> Maria Sumardjono, *Tanah*, Kompas, Jakarta, 2009, hal. 56.

<sup>4</sup> Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media, Jakarta, 2005, hal. 15.

<sup>5</sup> Suhariningsih, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2009, hal. 24.



dapat memanfaatkan bidang-bidang tanah tersebut tanpa mengganggu hak atau kepentingan orang lain.

Hak Atas Tanah adalah hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 16 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Hak Atas Tanah dimaksud, antara lain Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Hutan, dan Hak Memungut Hasil Hutan. Setiap Hak Atas Tanah yang dimiliki orang / badan hukum harus dilindungi dengan memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah berupa sertipikat hak atas tanah.<sup>6</sup>

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, Tanah Wakaf, Hak Milik atas Satuan Rumah Susun dan hak Tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Pemegang Hak Atas Tanah adalah warga negara Indonesia baik laki-laki maupun wanita yang mempunyai kesempatan yang sama untuk memperoleh suatu hak atas tanah serta mendapat manfaat dan hasilnya baik bagi diri sendiri maupun keluarganya.

Kewajiban bagi Pemegang Hak Atas Tanah untuk memelihara tanah, termasuk menambah kesuburannya serta mencegah kerusakannya adalah kewajiban tiap-

<sup>6</sup> *Ibid.*



tiap orang, badan hukum atau instansi yang mempunyai hubungan hukum dengan tanah itu, dengan memperhatikan pihak ekonomi lemah.<sup>7</sup>

Permasalahan timbul ketika ditemukannya surat-surat pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh Camat maupun oleh Lurah atau Kepala Desa, yang fungsinya untuk menciptakan alat bukti tertulis dari tanah-tanah yang dilepaskan haknya, dimana seharusnya Camat tidak berhak untuk membuat atau menandatangani surat peralihan hak atas tanah dengan ganti rugi yang belum bersertipikat. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang antara lain menyatakan Camat dalam kedudukannya sebagai PPAT. Sementara hanya berhak dan berwenang untuk membuat dan menandatangani akta-akta yang tertentu.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut masih banyak penyimpangan, seperti yang terjadi pada Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/ Cileungsi/2015 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana pada tanggal 23 Desember 2015. Selain itu, terdapat pula Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana pada tanggal 8 Januari 2016.

Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Camat H. Ade Yana Mulyana didasarkan atas ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dimana kedudukan Camat berdasarkan ketentuan Pasal 77 undang-undang tersebut adalah sebagai

<sup>7</sup> *Ibid.*



kepala wilayah kecamatan yang merupakan wakil Pemerintah Pusat di wilayah kecamatan. Selain itu, penandatanganan Surat Pelepasan Hak atas Tanah tersebut didasarkan atas Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Ba.12/10812/75 dalam BAB XI Ketentuan Acara Pelepasan Hak Tanah dinyatakan bahwa pelaksanaan-pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan Akte pelepasan yang dibuat dihadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala Kecamatan) ataupun Notaris setempat, dan juga didasarkan pula pada Pasal 131 ayat (3) huruf a angka 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan "surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan."

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dapat dinyatakan bahwa kecamatan merupakan wilayah administratif pemerintahan, sehingga secara otomatis camat adalah seorang kepala wilayah dan kewenangan yang dimilikinya cukup besar, yakni bersifat atributif. Namun demikian, perubahan kewenangan camat mulai terjadi pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni wilayah kecamatan hanya sebagai lingkungan kerja perangkat daerah dan camat hanyalah sebagai perangkat daerah, serta kewenangan yang berkurang, yaitu bersifat delegatif dari kepala daerah. Ketentuan tersebut tidak berubah hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.



Berdasarkan hukum positif di Indonesia, maka Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana merupakan suatu tindakan di luar kewenangannya, dikarenakan surat yang ditandatanganinya tersebut bukanlah merupakan akta otentik tentang peralihan. Akibat tindakan yang dilakukan oleh Camat H. Ade Yana Mulyana dalam mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah menimbulkan ketidakpastian hukum atas keabsahan surat tersebut yang pada akhirnya keputusan tersebut dapat berakibat hukum dari berbagai pihak.

Berdasarkan latar belakang di atas, penulis tertarik untuk menganalisis secara mendalam, yang hasilnya dituangkan dalam bentuk penelitian dengan judul **KEWENANGAN CAMAT DALAM MENGELUARKAN SURAT PELEPASAN HAK ATAS TANAH UNTUK KEPENTINGAN SWASTA.**

### **1.2. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Mengapa Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah tidak membolehkan?



2. Apa yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta?

### 1.3. Tujuan Penulisan

Tujuan penelitian ini adalah:

1. Untuk menganalisis alasan Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terbaru tidak membolehkan.
2. Untuk menganalisis tindakan yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

### 1.4. Manfaat Penulisan

Manfaat dari penelitian ini adalah:

#### 1.4.1. Manfaat Teoritis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran dalam rangka pengembangan ilmu pengetahuan di bidang hukum pada umumnya dan hukum agraria pada khususnya.

#### 1.4.2. Manfaat Praktis

Hasil penelitian ini dapat memberikan informasi bagi para pembaca umumnya dan pemerintah dalam rangka penyempurnaan hukum agraria, khususnya dalam permasalahan yang berkaitan dengan kepastian hukum terhadap



kewenangan Camat dalam pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta, yang selanjutnya dapat digunakan untuk dasar bagi penelitian selanjutnya.

## 1.5. Tinjauan Pustaka

### 1.5.1. Hak Atas Tanah

Dalam Hukum Tanah Nasional ditetapkan tata susunan hak-hak penguasaan atas tanah sebagai berikut:

- a. Hak bangsa Indonesia yang disebut dalam Pasal 1 UUPA sebagai hak Penguasaan atas tanah yang tertinggi, beraspek perdata dan publik.
- b. Hak menguasai dan Negara yang disebut dalam Pasal 2 UUPA, semata-mata beraspek Publik.
- c. Hak Ulayat Masyarakat Hukum Adat yang disebut dalam Pasal 3 UUPA beraspek perdata dan publik.
- d. Hak-hak perorangan atas tanah yang semuanya yang beraspek perdata, terdiri atas:
  - 1) Hak atas tanah, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai.
  - 2) Hak atas tanah yang sekunder, yakni hak sewa, hak gadai, hak usaha bagi hasil, hak menumpang, hak guna bangunan, dan hak pakai.
  - 3) Hak jaminan atas tanah yang disebut pula hak tanggungan
  - 4) Hak milik atas satuan rumah susun.<sup>8</sup>

<sup>8</sup> Hasni, *Pengadaan Tanah*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2010, hal. 8.



Dalam Hukum Tanah Nasional, hak Bangsa tersebut merupakan hak penguasaan atas tanah yang tertinggi. Hak penguasaan atas tanah yang lain, baik secara langsung ataupun tidak langsung, semuanya bersumber padanya.

Bila kajian dari segi pengaturannya, maka hak bangsa mengandung 2 unsur yaitu unsur yang bersifat keperdataan dan unsur yang bersifat publik. Bahwa tanah di seluruh Wilayah Republik Indonesia adalah tanah bersama kepunyaan Bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional menunjukkan adanya unsur keperdataan hak bangsa, sedangkan pernyataan bahwa tanah bersama tersebut adalah karunia Tuhan Yang Maha Kuasa dan merupakan pendukung utama kehidupan dan penghidupan Bangsa sepanjang masa, mengakibatkan adanya tugas kewajiban untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat, menunjukkan adanya unsur yang termasuk bidang hukum publik dalam hak Bangsa.<sup>9</sup>

Tugas kewajiban mengelola itu oleh Bangsa Indonesia pelaksanaannya dilimpahkan kepada Negara RI, sehingga terciptalah Hak Menguasai dari Negara. Sifat dan isi Hak menguasai dari Negara. Sifat dan isi Hak menguasai dari Negara mendapat penafsiran otentik dalam Pasal 2 ayat (2) UUPA. Dengan rumusan isinya dalam pasal tersebut ditegaskan, bahwa Hak menguasai dari Negara semata-mata bersifat publik. Tidak ada unsur pelimpahan Hak Bangsa yang bersifat keperdataan kepada Negara. Hak kepunyaan bersama atas tanah tetap ada pada rakyat Indonesia, yang telah bersatu menjadi Bangsa Indonesia Negara bukanlah pemilik tanah bersama.

<sup>9</sup> *Ibid.*



Hak menguasai dari Negara pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah sementara dan masyarakat-masyarakat hukum adat, demikian Pasal 2 ayat (2) UUPA. Pelimpahan pelaksanaan sebagian kewenangan tersebut dilakukan dengan pemberian hak pengelolaan kepada pihak yang memperoleh pelimpahan.

Dalam rangka hak bangsa, warga negara bangsa Indonesia, baik laki-laki maupun wanita, masing-masing baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan pihak lain, berhak untuk menguasai dan menggunakan bagian-bagian tanah bersama itu secara individual, dengan hak-hak atas tanah yang sifatnya pribadi. Bagi para warga Negara hak atas tanah yang disediakan adalah hak milik, yang tidak dibatasi jangka waktunya bagi badan-badan hukum Indonesia Hak Guna Usaha dan Hak Guna Bangunan yang jangka waktunya terbatas, dan bagi usaha-usaha keagamaan dan sosial, serta instansi-instansi pemerintah yang disediakan adalah hak pakai, yang berlangsung selama tanah yang bersangkutan masih digunakan dan diperlukan. HGU, HGB, dan Hak Pakai mendapat pengaturan dalam UUPA, dan PP No.40 tahun 1996. Pokok-pokok ketentuan Hak Milik diatur dalam UUPA.

Ketentuannya lebih rinci akan diatur dengan UU. Selama UU tersebut belum ada yang berlaku adalah ketentuan Hukum Adat setempat. Demikian Pasal 56 UUPA. Hak-hak atas tanah di atas bukanlah bersifat pribadi semata-mata. Penggunaannya juga harus memperhatikan kepentingan bersama, karena bidang tanah yang dikuasai itu adalah sebagian dari tanah bersama. Unsur



kebersamaan ini dinyatakan dalam Pasal 6 UUPA dengan kata-kata: “Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

### 1.5.2. Orisinalitas Penulisan

Dalam penelitian yang membahas tentang peralihan hak atas tanah, terdapat beberapa penelitian sebelumnya, yaitu:

No	Identitas Penulis	Judul	Rumusan Masalah	Perbandingan
1	Karnu Wijayanto	Kepastian Hukum Peralihan Hak Atas Tanah Yang Belum Bersertipikat Dikaitkan Dengan Asas Publisitas	1. Bagaimana kepastian hukum peralihan hak atas tanah yang belum bersertipikat dikaitkan dengan asas publisitas? 2. Bagaimana cara memastikan kebenaran alas hak atas tanah yang belum bersertipikat menurut asas publisitas?	Tesis ini membahas tentang peralihan hak atas tanah yang belum bersertipikat dikaitkan dengan asas publisitas, sedangkan penelitian Penulis membahas tentang kewenangan



						camat dalam pembuatan pelepasan hak atas tanah oleh camat untuk kepentingan swasta
2	Eka Setiyarini	Puhi Akibat Peralihan Atas Tanah Karena Pewarisan Yang Tidak Didaftarkan Pada Kantor Pertanahan Menurut Pasal 42 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah	Hukum Hak Tanah yang tidak didaftarkan pada kantor pertanahan menurut Pasal 42 Peraturan Pemerintah Tahun 1997? perlindungan hukum bagi ahli waris yang peralihan hak atas tanah karena	1. Bagaimana akibat hukum peralihan hak atas tanah karena perwarisan yang tidak didaftarkan pada kantor pertanahan menurut Pasal 42 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997? 2. Bagaimana wujud perlindungan hukum bagi ahli waris yang peralihan hak atas tanah karena	akibat hukum peralihan hak atas tanah yang tidak didaftarkan pada kantor pertanahan menurut Pasal 42 Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997? wujud perlindungan hukum bagi ahli waris yang peralihan hak atas tanah karena	Tesis ini membahas mengenai peralihan hak atas tanah karena perwarisan, sedangkan penelitian Penulis membahas pelepasan hak atas tanah oleh Camat untuk kepentingan swasta.



				perwarisannya tidak didaftarkan pada kantor pertanahan.
--	--	--	--	---

## 1.6. Kerangka Teoritik

### 1.6.1. Kewenangan

Permasalahan pertama dalam penelitian ini adalah terkait dengan alasan Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, padahal undang-undang tentang pemerintahan daerah terbaru tidak membolehkan. Dalam upaya menjawab permasalahan tersebut, maka teori yang paling tepat untuk menjawabnya adalah teori kewenangan.

Hal tersebut dikarenakan dengan menggunakan teori kewenangan, maka akan tergambaran terkait kewenangan Camat pada saat berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah dan proses perubahan kewenangan camat pasca berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah. Oleh karena itu, Penulis akan memberikan gambaran terlebih dahulu terkait dengan teori kewenangan pada umumnya yang bermula dari asas legalitas.

Asas legalitas merupakan dasar dalam penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan. Dengan kata lain, setiap penyelenggaraan kenegaraan dan pemerintahan harus memiliki asas legitimasi, yaitu kewenangan yang



diberikan oleh undang-undang. Substansi azas legalitas adalah wewenang.

Mengenai wewenang itu, RD. Stout mengatakan:<sup>10</sup>

Wewenang merupakan pengertian yang berasal dari hukum organisasi pemerintahan, yang dapat dijelaskan sebagai keseluruhan aturan yang berkenaan dengan perolehan dan penggunaan wewenang pemerintahan oleh subyek hukum publik di dalam hubungan hukum publik.

Sementara menurut FPCL. Tonnaer:<sup>11</sup>

Kewenangan pemerintahan dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif dan dengan begitu, dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintah dengan warga negara.

Kewenangan memiliki kedudukan penting dalam kajian hukum tata negara dan hukum administrasi. Begitu pentingnya kewenangan ini, maka konsep itu dapat dikatakan sebagai hal yang paling penting dalam hukum tata negara dan hukum administrasi negara. Selain hal tersebut dalam kewenangan terdapat hak dan kewajiban yang harus dijalankan. Menurut P. Nicolai dikatakan:<sup>12</sup>

Kemampuan untuk melakukan tindakan hukum tertentu (yaitu tindakan-tindakan yang dimaksudkan untuk menimbulkan akibat hukum, dan mencakup mengenai timbul dan lenyapnya akibat hukum). Hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu atau menurut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.

Menurut Bagir Manan, wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat. Dalam hukum, wewenang sekaligus berarti hak

<sup>10</sup> RD Stout, de Betekenissen van de Wet. Zwolie: WE.J. Tjeenk Wilink, 1994, hlm 4, dalam Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Grafindo, Jakarta, 2006, hal. 100.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> P Nicolai, *Bestuurrecht*, Amsterdam, 1994, hal. 4, dalam Ridwan HR, *Ibid.*



dan kewajiban (*rechten en plichten*).<sup>13</sup> Dalam kerangka negara hukum wewenang pemerintah berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dengan kata lain kewenangan hanya diberikan oleh UU di mana pembuat UU dapat memberikan wewenang pemerintah, baik kepada organ pemerintah maupun kepada aparat pemerintahan.

Dalam negara hukum, wewenang pemerintahan itu berasal dari peraturan perundang-undangan yang berlaku. Menurut R.J.H.M. Huisman menyatakan pendapat berikut ini.

*“Len bes:uursorgaan kan zich geen bevoegdheid toe.eigenen. Slechts de wet kan bevoegdheden verlenen. De wergever kan ten bevoegdheid flier alleen attribueren aan ten bestuursorgaan, maar ook aan ambrenaren (bijvoorbeeld belastinginspecteurs, inspecteur voor her milieu enz.) of aan speciale colleges (bijvoorbeeld de kiesraad, de pachtkamer), of zelfs aan privaatrechtelijke rechrspersonen.*

(Organ pemerintahan tidak dapat menganggap bahwa ia memiliki sendiri wewenang pemerintahan. Kewenangan hanya diberikan oleh undang-undang. Pembuat undang-undang dapat memberikan wewenang pemerintahan tidak hanya kepada organ pemerintahan, tetapi juga terhadap para pegawai misalnya inspektur pajak, inspektur lingkungan, dan sebagainya atau terhadap badan khusus seperti dewan pemilihan umum, pengadilan khusus untuk perkara sewa tanah, atau bahkan terhadap badan hukum privat.<sup>14</sup>

Seiring dengan pilar utama negara hukum, yaitu azas legalitas (*legaliteit beginsel* atau *het beginsel van wetmatigheid van bestuur*), berdasarkan prinsip ini tersirat bahwa wewenang pemerintahan berasal dari peraturan perundang-undangan. Menurut H.D. van Wijk/Willem Konijnenbelt kewenangan yang

<sup>13</sup> Bagir Manan, Wewenang Provinsi Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, Makalah pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000, hal. 1-2.

<sup>14</sup> *Ibid.*



bersumber dari peraturan perundang-undangan itu diperoleh melalui tiga cara yaitu,<sup>15</sup>

#### a. Atribusi

Dalam istilah hukum, atribusi diterjemahkan sebagai “pembagian (kekuasaan); dalam kata *atributie van rechtsmacht*, pembagian kekuasaan kepada berbagai instansi (kompetensi mutlak), sebagai lawan dari “*distributie van rechtmacht*”.<sup>16</sup> Menurut Indroharto, yang dimaksud dengan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintah yang baru oleh suatu ketentuan dalam perundang-undangan baik yang dilakukan oleh *original legislator* ataupun *delegated legislator*.<sup>17</sup>

Atribusi merupakan wewenang yang melekat pada suatu jabatan. Dalam tinjauan Hukum Tata Negara, atribusi ditunjukkan dalam wewenang yang dimiliki oleh organ pemerintah dalam menjalankan pemerintahannya berdasarkan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang. Kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi.

Kewenangan atribusi hanya dimiliki oleh DPR, Presiden, dan DPD dalam hal pembentukan undang-undang. Hasil produk dari ketiga lembaga negara tersebut adalah undang-undang, oleh karena materi yang diatur dalam undang-undang hanya terbatas pada hal-hal yang bersifat umum

<sup>15</sup> Ridwan HR, *Op. Cit.*, hal. 104.

<sup>16</sup> N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983, hal. 36.

<sup>17</sup> Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Sinar Harapan, Jakarta, 1983, hal. 91.



saja, maka diperlukan bentuk-bentuk peraturan perundang-undangan yang lebih rendah (*subordinate legislation*) sebagai peraturan pelaksana undang-undang yang bersangkutan. Pemberian kewenangan untuk mengatur lebih lanjut mengenai teknis atau pelaksana dari undang-undang disebut dengan pemberian kewenangan delegasi.<sup>18</sup>

#### **b. Delegasi**

Dalam istilah hukum yang dimaksud dengan delegasi<sup>19</sup> adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Penyerahan seperti ini dianggap tidak bisa dibenarkan selain dengan atau berdasarkan kekuatan. Selanjutnya HD. van Wijk berpendapat, bahwa pengertian dari delegasi adalah “Penyerahan wewenang pemerintah dari suatu badan atau pejabat pemerintahan kepada badan atau pejabat pemerintahan lain”. Selanjutnya van Wijk menjelaskan lebih lanjut, bahwa wewenang yang didapat dari didelegasikan lagi kepada subdelegetaris. Lebih lanjutnya lagi ia mengungkapkan:

Bentuk delegasi yang biasa adalah bentuk di mana dalam instansi pertama suatu wewenang pemerintahan yang dilambangkan kepada suatu lembaga pemerintahan diserahkan oleh lembaga ini kepada lembaga pemerintahan yang lainnya. Namun, pihak yang didelegasikan juga kadang-kadang bisa menyerahkan wewenang ini, sehingga kita dapat berbicara tentang subdelegasi. Untuk subdelegasi berlaku mutatis, peraturan yang sama seperti untuk delegasi.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Rajawali Pers, Jakarta, 2006, hal. 148.

<sup>19</sup> N.E. Negara, *Op. Cit.*, hal. 91.

<sup>20</sup> HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hal. 102.



Dalam hal pelimpahan wewenang pemerintahan melalui delegasi tersebut terdapat syarat-syarat sebagai berikut:<sup>21</sup>

- 1) Delegasi harus definitif dan pemberi delegasi tidak dapat lagi menggunakan sendiri wewenang yang telah dilimpahkan itu.
- 2) Delegasi harus berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan, artinya delegasi hanya dimungkinkan kalau ada ketentuan untuk itu dalam peraturan perundang-undangan.
- 3) Delegasi tidak kepada bawahan, artinya dalam hubungan hierarki kepegawaian tidak diperkenankan adanya delegasi.
- 4) Kewajiban memberikan keterangan (penjelasan), artinya delegasi berwenang untuk meminta penjelasan tentang pelaksanaan wewenang tersebut.
- 5) Peraturan kebijakan, artinya delegasi memberikan instruksi (petunjuk) tentang penggunaan wewenang tersebut.

### c. Mandat

Wewenang yang didapat melalui atribusi dan delegasi bisa dimandatkan kepada badan atau pegawai bawahan jika pejabat yang memperoleh wewenang itu tidak sanggup untuk melakukan sendiri. HD.

van Wijk menjelaskan arti mandat adalah suatu organ pemerintahan mengizinkan kewenangannya dijalankan oleh organ lain atas namanya.<sup>22</sup>

Berbeda dengan delegasi, mengenai mandat, pemberi mandat tetap

<sup>21</sup> Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Makalah* Pada Penataan Hukum Administrasi, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998, hal. 9-10.

<sup>22</sup> HR. Ridwan, *Op. Cit.*, hal. 102.



berwenang untuk melakukan sendiri wewenangnya apabila ia menginginkan, dan memberi petunjuk kepada mandataris tentang apa yang diinginkannya. Mandans atau pemberi mandat tetap bertanggung jawab atas tindakan yang dilakukan oleh mandataris sebagaimana yang dikatakan oleh van Wijk, sebagai berikut:<sup>23</sup>

Pada mandat kita tidak dapat berbicara tentang pemindahan kekuasaan atau wewenang di dalam arti yuridis, sekarang telah ditangani oleh dan atas nama lembaga pemerintahan yang bersangkutan, penanganannya juga diserahkan kepada lembaga tersebut; berbicara secara yuridis, tetap merupakan keputusan lembaga itu sendiri. Di sini kita berbicara tentang suatu bentuk perwakilan lembaga pemerintahan. Pemberi mandat atau mandans juga tetap berwenang untuk menangani sendiri wewenang bila mana ia kehendaki, ia bisa memberikan kepada para mandatarisnya segala bentuk yang dianggapnya perlu, ia seluruhnya bertanggungjawab atas segala keputusan yang diambil berdasarkan mandat. Secara yuridis, perkataan mandataris tidak lain dari perkataan mandans.

Indroharto menambahkan bahwa pada mandat tidak terjadi suatu perubahan wewenang yang sudah ada dan merupakan hubungan internal pada suatu tindakan atas nama dan atas tanggung jawab.<sup>24</sup> Dalam kepustakaan terdapat pembagian mengenai sifat wewenang pemerintahan yaitu bersifat terkait, fakultatif dan bebas, terutama dalam kaitannya dengan kewenangan pembuatan dan penerbitan keputusan dan ketetapan oleh organ pemerintahan sehingga dikenal ada keputusan atau ketetapan yang bersifat terikat dan bebas. Indroharto menyatakan:<sup>25</sup>

<sup>23</sup> HR. Ridwan, *Op.Cit.*, hal. 103.

<sup>24</sup> Indroharto, *Op.Cit.*, hal. 99-100.

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



1) Kewenangan pemerintahan yang bersifat terikat, yakni terjadi apabila peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan yang bagaimana wewenang tersebut dapat digunakan atau peraturan dasarnya sedikit banyak menentukan tentang isi dan keputusan yang harus diambil. Dengan kata lain, apabila peraturan dasar menentukan isi dan keputusan yang harus diambil secara terperinci, maka wewenang pemerintahan semacam itu merupakan wewenang yang terikat.

2) Wewenang fakultatif terjadi dalam hal badan atau pejabat tata usaha negara yang bersangkutan tidak wajib menerapkan wewenangnya atau sedikit banyak masih ada pilihan, sekalipun pilihan itu hanya dapat dilakukan dalam hal atau keadaan tertentu sebagaimana ditentukan dalam peraturan dasarnya.

3) Wewenang bebas, yakni ketika peraturan dasarnya memberi kebebasan kepada badan atau pejabat tata usaha negara untuk menentukan sendiri mengenai isi dan keputusan yang akan dikeluarkannya atau peraturan dasarnya memberikan ruang lingkup kebebasan kepada pejabat tata usaha negara yang bersangkutan. Philipus M. Hadjon<sup>26</sup> dengan mengutip pendapat Spelt dan Ten Berger, membagi kewenangan bebas ke dalam dua kategori, yakni, kebebasan kebijakan dan kebebasan penilaian. Kebebasan kebijakan (diskresi dalam arti sempit) ada apabila perturan perundang-undangan memberikan wewenang tertentu kepada organ pemerintah, sedangkan organ tersebut bebas untuk (tidak)

<sup>26</sup> Philipus M. Hadjon, *Op.Cit.*, hal. 4-5.



menggunakannya meskipun syarat-syarat bagi penggunaannya secara sah dipenuhi. Adapun kebebasan penilaian (wewenang diskresi dalam arti yang tidak sesungguhnya) ada apabila menurut hukum diserahkan kepada organ pemerintahan untuk menilai secara mandiri dan eksklusif apakah syarat-syarat bagi pelaksanaan suatu wewenang secara sah telah dipenuhi.

### 1.6.2. Kepastian Hukum

Dalam upaya menjawab rumusan masalah kedua terkait dengan tindakan yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta, maka Penulis akan menggunakan teori kepastian hukum, khususnya yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo. Hal tersebut dikarenakan dengan menggunakan teori kepastian hukum oleh Satjipto Rahardjo, maka Penulis dapat mengetahui dan menganalisis, apakah tindakan yang dilakukan oleh Camat dalam hal pembuatan Surat Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Swasta telah memiliki kepastian hukum atau tidak. Oleh karena itu, untuk menjawab permasalahan tersebut, maka Penulis akan memberikan ulasan terkait dengan kepastian hukum dari berbagai para ahli.

Menurut Sudikno Mertokusumo, kepastian hukum adalah jaminan bahwa hukum dijalankan, bahwa yang berhak menurut hukum dapat memperoleh haknya dan bahwa putusan dapat dilaksanakan. Walaupun kepastian hukum erat kaitannya dengan keadilan, namun hukum tidak identik dengan keadilan. Hukum bersifat umum, mengikat setiap orang, bersifat



menyamarkan, sedangkan keadilan bersifat subyektif, individualistis, dan tidak menyamarkan.<sup>27</sup>

Menurut Sudikno Mertokusumo bahwa masyarakat mengharapkan manfaat dalam pelaksanaan atau penegakan hukum. Hukum itu untuk manusia, maka pelaksanaan hukum atau penegakkan hukum harus memberi manfaat atau kegunaan bagi masyarakat. Jangan sampai justru karena hukumnya dilaksanakan atau ditegakkan malah akan timbul keresahan di dalam masyarakat itu sendiri.<sup>28</sup>

Hukum bukan hanya urusan (*a business of rules*), tetapi juga perilaku (*matter of behavior*). Perilaku masyarakat dalam mematuhi dan melaksanakan hukum secara empirik berada dalam suatu budaya hukum yang korup dan ekonomi biaya tinggi menambah carut marutnya penegakan hukum. Sebaik apa pun aturan hukum yang dibuat, tidaklah menjamin akan dilaksanakan oleh masyarakat, kecuali ada kesadaran hukum masyarakat dalam mematuhi aturan-aturan tersebut.

Kesadaran hukum masyarakat haruslah dibina dan ditata secara terus menerus oleh penyelenggara negara yang profesional yang mempunyai integritas yang teruji dan disiplin yang tinggi, sehingga antara kata dan perbuatan terlaksana dengan baik, peningkatan kesadaran hukum masyarakat akan dapat merubah budaya hukum masyarakat yang permisif terhadap perilaku koruptif, menjadi perilaku (budaya) hukum yang menjunjung tinggi

<sup>27</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, Yogyakarta, 2010, hal. 160.

<sup>28</sup> *Ibid.*, hal. 161.



hukum dan keadilan, kesadaran hukum masyarakat kiranya dapat menjamin masyarakat mematuhi skema hukum yang dibuatnya, sehingga tidak tergelincir dari skema hukum yang dibuatnya sendiri, kesadaran hukum masyarakat banyak ditentukan dari perilaku penyelenggara negara, terutama dari sektor penegakan hukum jaksa, hakim, polisi, dan advokat dan juga pelayanan hukum, seperti bea dan cukai, imigrasi, pajak, badan pemerintahan negara dan lain sebagainya.<sup>29</sup>

Istilah kepastian hukum dalam tataran teori hukum tidak memiliki pengertian yang tunggal. Hal ini disebabkan oleh adanya sejumlah pendapat yang berusaha menjelaskan arti dari istilah tersebut dengan argumen dan perspektif tertentu, baik dalam pengertian yang sempit maupun luas.

Yance Arizona berpendapat:

Kepastian hukum merupakan pertanyaan yang hanya dapat dijawab secara normatif, bukan sosiologis. Kepastian hukum secara normatif adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas, dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi-tafsir) dan logis dalam artian ia menjadi suatu sistem norma, dengan norma lain sehingga tidak berbenturan atau menimbulkan konflik norma. Konflik norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan dapat berbentuk kontestasi norma, reduksi norma atau distorsi norma

Pendapat ini dapat dikategorikan sebagai pendapat yang berperspektif legal positivism, karena lebih melihat kepastian hukum dari sisi kepastian perundang-undangan. Kepastian hukum harus diindikasikan oleh adanya ketentuan peraturan yang tidak menimbulkan multitafsir terhadap formulasi

<sup>29</sup> Soerjono Soekanto, *Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia Suatu Tinjauan Secara Sosiologis*, UI Press, Jakarta, 1983, hal. 66-67.



gramatikal dan antinomi antarperaturan, sehingga menciptakan keadaan hukum yang tidak membawa kebingungan ketika hendak diterapkan atau ditegakkan oleh aparat penegak hukum.

Ali mengutip pendapat Gustaf Radbruch (1878-1949), tentang Ajaran Prioritas Baku untuk menjelaskan istilah kepastian hukum.<sup>30</sup> Gustaf Radbruch, dalam konsep “Ajaran Prirotas Baku” mengemukakan bahwa tiga ide dasar hukum atau tiga tujuan utama hukum adalah keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum. Keadilan merupakan hal yang utama dari ketiga hal itu tetapi tidak berarti dua unsur yang lain dapat dengan serta merta diabaikan.

Hukum yang baik adalah hukum yang mampu mensinergikan ketiga unsur tersebut demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Keadilan yang dimaksudkan oleh Radbruch adalah keadilan dalam arti yang sempit yakni kesamaan hak untuk semua orang di depan pengadilan. Kemanfaatan atau finalitas menggambarkan isi hukum karena isi hukum memang sesuai dengan tujuan yang mau dicapai oleh hukum tersebut. Kepastian hukum dimaknai dengan kondisi di mana hukum dapat berfungsi sebagai peraturan yang harus ditaati.<sup>31</sup>

Konsep tentang asas legalitas atau kepastian hukum juga dikemukakan oleh L. J. van Apeldoorn di dalam bukunya *Inleiding tot de studie van het Nederlandse Recht*. Apeldorn sebagaimana dikutip mengatakan bahwa

<sup>30</sup> Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal Theory dan Teori Peradilan Judicialprudence Termasuk Interpretasi Undang-Undang legisprudence*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal. 287—288.

<sup>31</sup> Theo Huijbers, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Kanisius, Yogyakarta, 1982, hal. 162.



kepastian hukum itu memiliki dua sisi yakni adanya hukum yang pasti bagi suatu peristiwa yang konkret dan adanya perlindungan terhadap kesewenang-wenangan.<sup>32</sup>

Fuller memberikan makna yang lebih luas tentang kepastian hukum. Fuller menjabarkan pendapatnya tentang kepastian hukum, dengan menyatakan: Kepastian hukum selalu berkaitan dengan hal-hal seperti: a.) adanya sistem hukum yang terdiri dari peraturan-peraturan, bukan berdasarkan putusan sesaat untuk hal-hal tertentu; b.) peraturan tersebut diumumkan kepada publik; c.) peraturan tersebut tidak berlaku surut; d.) dibuat dalam rumusan yang dimengerti oleh umum; e.) tidak boleh ada peraturan yang saling bertentangan; f.) tidak boleh menuntut suatu tindakan yang melebihi apa yang dapat dilakukan; g.) tidak boleh sering diubah-ubah; dan h.) harus ada kesesuaian antara peraturan dan pelaksanaan sehari-hari.<sup>33</sup>

L.J. van Apeldoorn berpendapat, pengertian kepastian hukum adalah kepastian suatu undang-undang. Namun kepastian hukum tidak menciptakan keadilan oleh karena nilai pasti dalam undang-undang mewajibkan hal yang tentu, sedangkan kepentingan manusia/penduduk tidak pernah pasti.<sup>34</sup>

Rochmat Soemitro berpendapat berbeda, kepastian hukum adalah keadilan oleh karena kepastian hukum yang terwujud dalam undang-undang

<sup>32</sup> Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi bersama KPK Komisi Pemberantasan Korupsi, Kajian Yuridis Normatif UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001 versi UU No. 30 Tahun 2002*, Sinar Grafika, Jakarta, 2008, hal. 37.

<sup>33</sup> Achmad Ali, *Op.Cit.*, hal. 294.

<sup>34</sup> L.J. van Apeldoorn, *Op.Cit.*, hal. 14-15.



sudah mengakomodasi nilai keadilan.<sup>35</sup> Kepastian hukum merupakan *certainly* yakni tujuan setiap undang-undang. Dalam membuat undang-undang dan peraturan-peraturan yang mengikat umum harus diusahakan supaya ketentuan yang dimuat dalam undang-undang adalah jelas, tegas, dan tidak mengandung arti ganda atau memberi peluang untuk ditafsirkan lain.

Kepastian hukum banyak bergantung pada susunan kalimat, susunan kata, dan penggunaan istilah yang sudah dibakukan. Untuk mencapai tujuan tersebut penggunaan bahasa hukum secara tepat sangat diperlukan. Karena bahasa hukum adalah juga bahasa Indonesia. Maka kepastian hukum juga banyak bergantung kepada penggunaan bahasa Indonesia yang baik dan benar.

Penggunaan bahasa Indonesia tunduk kepada norma-norma bahasa yang sudah baku. Dalam menyusun undang-undang yang baik perlu terlebih dahulu dikuasai asas-asas hukum yang sudah diterima secara umum oleh kalangan orang yang berprofesi hukum, seperti:<sup>36</sup>

- a. *Lex specialis derogat lex generalis*;
- b. *Lex posterior derogat lex priori*;
- c. *Pacta sunt servanda*;
- d. *Lex locus contractus*;
- e. *Noella poena sine privilegia lege*;
- f. Asas Non diskriminasi;
- g. Domisili, sumber, kebangsaan.

<sup>35</sup> Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Refika Aditama, Bandung, 2004, hal. 21.

<sup>36</sup> *Ibid.*



h. Asas keadilan.

i. Asas kontinuitas;

j. Asas keadilan.

Satjipto Rahardjo memberikan pendapatnya tentang apa itu kriteria kepastian hukum. Menurut ajaran hukum progresif “Hukum adalah suatu institusi yang bertujuan mengantarkan manusia, yang secara ideal, kepada kehidupan yang adil, sejahtera dan membuat manusia bahagia.”<sup>37</sup> Pernyataan tersebut merupakan pangkal pikiran yang akhirnya memuncak pada tuntutan bagi kehadiran hukum progresif. Pernyataan tersebut mengandung paham mengenai hukum, baik konsep, fungsi serta tujuannya. Hal tersebut sekaligus merupakan ideal hukum yang menuntut untuk diwujudkan. Sebagai konsekuensinya, hukum merupakan suatu proses yang secara terus-menerus membangun dirinya menuju ideal tersebut. Inilah esensi hukum progresif.<sup>38</sup>

Satjipto Rahardjo menentang pendapat L.J. van Apeldoorn maupun Rochmat Soemitro. Kepastian hukum bukan terletak pada pastinya suatu undang-undang. Demikian juga bahwa kepastian hukum bukan kristalisasi keadilan. Hukum selalu dibicarakan dalam kaitan dengan kepastian hukum dan oleh karena itu, kepastian hukum sudah menjadi primadona dalam wacana mengenai hukum. Kepastian hukum itu merupakan produk dari hukum atau lebih khusus dari perundang-undangan. Begitu datang hukum, maka datanglah kepastian. Menurut Satjipto Rahardjo, ini merupakan beban berlebihan yang

<sup>37</sup> Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009, hal. 2

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



diletakkan di pundak hukum. Lebih daripada itu, pemahaman dan keyakinan yang terlalu besar seperti itu, memiliki risiko besar untuk menyesatkan. Ini karena kepastian hukum sudah didewakan menjadi ideologi dalam hukum.

Maka pemahaman tentang kepastian seperti tersebut di atas tidak bisa diterima. Opsi tersebut menempatkan hukum pada satu sudut (saja) dalam jagat ketertiban yang luas sekali. Pemahaman tentang hukum yang demikian itu berimbas pula pada pemahaman tentang kepastian hukum. Sejak posisi hukum dalam jagat ketertiban tidak bisa sama sekali meminggirkan berbagai institut nomiatif yang lain dalam masyarakat, maka kaitan antara hukum dan kepastian hukum menjadi relatif.

Kepastian hukum dalam artian undang-undang maupun suatu peraturan setelah diperundangkan akan dilaksanakan dengan pasti oleh pemerintah.

Kepastian hukum berarti setiap orang dapat menuntut agar hukum dilaksanakan dan tuntutan itu pasti dipenuhi, dan bahwa setiap pelanggaran hukum akan ditindak dan dikenakan sanksi hukum juga.

Dalam perspektif hukum, tema kepastian pada prinsipnya selalu dikaitkan dengan hukum. Mertokusumo menjelaskan, kepastian hukum merupakan perlindungan yustisiabel terhadap tindakan sewenang-wenang, yang berarti bahwa seseorang akan dapat memperoleh sesuatu yang diharapkan dalam keadaan tertentu.

Tema kepastian hukum sendiri, secara historis, merupakan tema yang muncul semenjak gagasan tentang pemisahan kekuasaan dinyatakan oleh Montesquieu, bahwa dengan adanya pemisahan kekuasaan, maka tugas



penciptaan undang-undang itu ada di tangan pembentuk undang-undang, sedangkan hakim (peradilan) hanya bertugas menyuarkan isi undang-undang.

Pendapat Montesquieu, yang ditulis dalam bukunya *The Spirit of Laws* pada tahun 1748, merupakan reaksi terhadap kesewenang-wenangan kaum monarki, dimana kepala kerajaan amat menentukan sistem hukum. Peradilan pada saat itu secara nyata menjadi pelayan monarki.

Pada tahun 1764, seorang pemikir hukum Italia, Cesare Beccaria, menulis buku berjudul *De delictis et delictis*, yang menerapkan gagasan Montesquieu dalam bidang hukum pidana. Baginya, seorang dapat dihukum jika tindakan itu telah diputuskan oleh legislatif sebelumnya dan oleh sebab itu, eksekutif dapat menindak dan menghukum apabila terdapat seseorang yang melanggar apa yang telah diputuskan oleh pihak legislatif. Gagasannya ini kemudian dikenal sebagai azas *nullum crimen sine lege*, yang pada tujuannya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara terhadap kesewenangan negara.

Persoalan kepastian karena selalu dikaitkan dengan hukum, memberikan konsekuensi bahwa kepastian hukum di sini selalu mempersoalkan hubungan hukum antara warga negara dengan negara. Sebagai sebuah nilai, kepastian hukum tidak semata-mata selalu berkaitan dengan negara, karena esensi dan kepastian hukum adalah masalah perlindungan dari tindakan kesewenang-wenangan. Maka itu, aktor-aktor yang mungkin melakukan kesewenang-wenangan, tidak terbatas pada negara saja, tetapi juga oleh sekelompok pihak lain di luar negara.



Dalam diskursus orisinalnya, pada masa Yunani kuno, perdebatan mengenai peran negara dan relasinya dengan hukum, dalam melindungi warga negara merupakan salah satu topik utamanya. Perlindungan terhadap warga negara memang terletak pada negara, jika negara itu mengakui adanya konsep *Rechtstaat*. Dalam konsep ini, suatu negara dianggap menganut prinsip *Rechtstaat*, apabila dalam penyelenggaraan negara itu dilakukan menurut hukum, yang dituangkan dalam konstitusi. Apabila ada sekelompok pihak di luar negara yang mempunyai kekuasaan dan berpotensi digunakan secara sewenang-wenang, negaralah yang pertama-tama bertanggung jawab untuk memberikan perlindungan bagi warga negaranya, karena negara adalah subjek yang mendapat perintah dan konstitusi dan hukum untuk melaksanakan kepentingan umum menurut hukum yang baik. Dengan adanya negara dan hukum (konstitusi) yang pada dasarnya merupakan perwujudan dan kehendak bersama rakyat yang berdaulat, oleh sebab itu nilai kepastian yang berkaitan dengan hukum merupakan nilai yang pada prinsipnya memberikan perlindungan hukum bagi setiap warga negara dan kekuasaan yang bertindak sewenang-wenang, sehingga hukum memberikan tanggung jawab kepada negara untuk menjalankannya. Di sinilah letak relasi antara persoalan kepastian hukum dengan peranan negara terlihat.<sup>39</sup>

#### **a. Kepastian Hukum Melalui Metode Penafsiran**

Hilman Hadikusuma mengatakan bahwa “Penafsiran ini adalah yang utama dalam mencari arti, maksud dan tujuan dari kata-kata atau istilah

<sup>39</sup> *Ibid.*



yang digunakan dalam suatu kaidah hukum, dengan memperhatikan apakah kata-kata itu kata kerja, kata benda, kata sifat atau keadaan, kata ganti, ataukah kata dasar, kata jadian, kata ulang, kata majemuk, atau kata imbuhan dengan awalan sisipan dan akhiran, atau kata depan, dan sebagainya.<sup>40</sup>

Hal mana sangat penting, apalagi jika kata-kata itu merupakan terjemahan dari kata asing, yang di dalam hukum perundangan Indonesia banyak berasal dan dipengaruhi kata-kata hukum Belanda. Di samping itu kata-kata tadi mengandung konstruksi hukum tertentu yang berbeda dari pengertian umum. Misalnya saja kita ambil contoh Pasal 1338 KUHPerdara yang menyatakan: “Semua persetujuan yang dibuat dengan sah berlaku sebagai undang-undang terhadap mereka yang membuatnya”.

Dari kalimat tersebut kita ambil kalimat “persetujuan yang dibuat dengan sah”. Maka apakah yang dimaksud dengan persetujuan dalam kalimat ini.

Kata persetujuan adalah kata kerja berimbuhan dengan awalan per, kata dasar setuju dan akhiran an, sehingga menjadi kata benda persetujuan, yang mengandung arti apa yang telah disetujui, apa yang telah disepakati. Tetapi apakah yang dimaksud dengan kata sah dalam pasal tersebut. Dalam hubungan ini tidak cukup penafsiran itu dilakukan menurut tata bahasa, melainkan masih harus dilihat sistematik penyusunan peraturannya.”

<sup>40</sup> Hilman Hadikusuma, *Op.Cit.*, hal. 21-22.



Dengan demikian menurut Peneliti, kepastian hukum juga harus memperhatikan undang-undang yang tidak multi tafsir. Jika Satjipto Rahardjo berpendapat, tidaklah perlu undang-undang yang baik bagi masyarakat karena yang terpenting adalah kepatuhan masyarakat maka Peneliti tidak setuju dengan pendapat dari Satjipto Rahardjo tersebut. Karena kepastian hukum tidak saja memerlukan kepatuhan dari segenap elemen bangsa dan negara namun juga suatu undang-undang yang pembentukannya baik dan benar dengan memperhatikan kaedah bahasa Indonesia.

#### **b. Kepastian Hukum Terkait Positivisme-Legisme**

Lebih lanjut dikatakan oleh Satjipto Rahardjo, ternyata peraturan bukan satu-satunya faktor yang menyebabkan munculnya kepastian tersebut, melainkan juga faktor lain, seperti tradisi dari perilaku. Seperti dikatakan oleh Lord Sampford, kepastian itu menjadi ada karena orang menghendaki bahwa ia ada. Kepastian hukum itu memang merupakan suatu keadaan yang memerlukan usaha dari perjuangan dan tidak datang secara otomatis, begitu suatu undang-undang atau peraturan lain diterbitkan maka ada kepastian. Bukan demikian pernyataannya. Konsep yang benar adalah kepastian hukum merupakan wujud dari kepatuhan masyarakat berbangsa dan bernegara terhadap hukum yang dapat berbentuk undang-undang maupun kebiasaan, sehingga titik berat dari kepastian bukan pada



hukumnya melainkan pada kepatuhan. Akan sangat berat bagi hukum jikalau kepastian itu adalah kepastian karena hukumnya.<sup>41</sup>

### c. Kepastian Hukum Menyangkut Perubahan Masyarakat

Roscoe Pound menerangkan bahwa hukum merupakan sarana untuk melakukan perubahan terhadap masyarakat (*law is a tool of social engineering*). Jadi hukum yang dibentuk ditujukan bagi perubahan kehidupan masyarakat. Hukum merupakan sarana guna merekayasa agar masyarakat yang diharapkan tercipta. Perubahan masyarakat memerlukan aturan hukum kuat dan pasti. Letak kepastian dari hukum ialah adanya undang-undang yang lengkap yang dapat mengatur segala perubahan dalam masyarakat.

## 1.7. Metode Penelitian

Metode penelitian yang digunakan adalah:

### 1.7.1. Jenis Penelitian

Jenis penelitian yang digunakan dalam tesis ini adalah yuridis empiris, yaitu penelitian yang dilakukan terhadap keadaan yang sebenarnya atau keadaan nyata yang terjadi di masyarakat dengan maksud untuk mengetahui dan menemukan fakta-fakta dan data yang dibutuhkan, setelah data yang dibutuhkan terkumpul, kemudian menuju kepada identifikasi masalah yang

<sup>41</sup> *Ibid.*, hal. 79-80.



pada akhirnya menuju kepada penyelesaian masalah.<sup>42</sup> Melalui penelitian hukum empiris, maka Penulis akan menguraikan atau menggambarkan secara rinci, sistematis, menyeluruh dan mendalam tentang kewenangan camat dalam mengeluarkan surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

### 1.7.2. Pendekatan Penelitian

Pendekatan penelitian yang digunakan dalam penelitian ini adalah menggunakan pendekatan undang-undang (*statute approach*), yaitu pendekatan yang dilakukan dengan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang berkaitan dengan isu hukum yang sedang dihadapi. Dalam penelitian untuk kegiatan akademis, Penulis perlu mencari *ratio legis* dan dasar ontologis lahirnya suatu undang-undang. Dasar ontologis dapat ditemukan pada Penjelasan Umum suatu perundang-undangan, yaitu berupa penjelasan tentang untuk apa peraturan tersebut dibentuk, mengapa, dan sebagainya, sedangkan *ratio legis* dapat dilihat dengan menguji validitas peraturan tersebut berdasarkan waktu, tempat, dan tingkat. Kedua hal inilah yang perlu dicari dan ditemukan Penulis.<sup>43</sup> Berdasarkan hal tersebut, maka Penulis akan menelaah semua undang-undang dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isi hukum yang sedang ditangani, yaitu kewenangan camat dalam pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

<sup>42</sup> Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Sinar Grafika, Jakarta, 2002, hal. 16.

<sup>43</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana, Jakarta, 2016, hal. 93.



### 1.7.3. Sumber Bahan Hukum

Sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini terbagi menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Data Primer, yaitu data yang diperoleh melalui penelitian langsung di lapangan. Pada data lapangan ini, Penulis akan melakukan wawancara langsung kepada narasumber yang terkait dengan penelitian ini, yaitu Camat Kabupaten Bogor.

b. Data Sekunder, yaitu data yang diperoleh melalui penelusuran pustaka. Pada studi kepustakaan, Penulis membagi menjadi 3 (tiga) kelompok, yaitu:

1) Bahan Hukum Primer, yaitu bahan hukum yang mempunyai kekuatan mengikat secara umum (perundang-undangan) atau mempunyai kekuatan mengikat bagi pihak-pihak berkepentingan (kontrak, konvensi, dokumen hukum, dan putusan hakim).<sup>44</sup>

Bahan hukum primer yang menjadi pengikat/landasan hukumnya dalam penelitian ini seperti Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, KUHPerdota, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan, Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Pendelegasian

<sup>44</sup> Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Alumni, Bandung, 2005, hal. 82.



Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat.

- 2) Bahan Hukum Sekunder, yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti bahan yang berupa buku-buku, harian/majalah dan karya tulis ilmiah yang berkaitan dengan pelepasan hak atas tanah.
- 3) Bahan Hukum Tersier, yaitu bahan yang memberikan petunjuk terhadap sumber hukum primer dan sekunder seperti kamus-kamus hukum, ensiklopedia, dan bibliografi.

#### 1.7.4. Teknik Pengumpulan Bahan

Teknik pengumpulan bahan yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu dengan penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan. Dalam penelitian kepustakaan ini yang dilakukan adalah mempelajari dan membaca buku-buku, majalah, media cetak yang mengulas mengenai hukum tentang pelepasan hak atas tanah, sehingga bahan tersebut dapat terkait dengan bahan bacaan yang berhubungan dengan penelitian ini, sedangkan dalam penelitian lapangan, Penulis akan melakukan wawancara langsung kepada narasumber yang terkait dengan penelitian ini, yaitu Camat Kabupaten Bogor.

#### 1.7.5. Teknik Analisis Bahan Hukum

Teknik analisis data yang digunakan, yaitu analisis yuridis kualitatif, karena data yang diperoleh bersifat kualitas bukan kuantitas. Setelah pengumpulan data kemudian dilakukan analisis, diperoleh gambaran mengenai alasan Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan



swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terbaru tidak membolehkan, dan tindakan yang seharusnya dilakukan oleh Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

### 1.8. Desain Penelitian

Desain dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Pasal 5 ayat (3) PP Nomor 37 Tahun 1998 mengatur kewenangan Camat untuk membuat dan menandatangani akta-akta yang tertentu;
2. Pasal 77 UU Nomor 5 Tahun 1974, kewenangan Camat bersifat atributif.
3. Sejak diberlakukannya UU 22 Tahun 1999, kewenangan Camat berubah menjadi delegatif.
4. Dalam praktiknya, terbit Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana pada tanggal 23 Desember 2015.
5. BPN tidak bersedia memproses peralihan hak atas tanah tersebut.

Permasalahan Hukum:

1. Mengapa Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terbaru tidak membolehkan?
2. Apa yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta?

#### Kajian Teoritik

1. Negara Kesejahteraan;
2. Kewenangan;
3. Kepastian Hukum.

#### Kajian Pustaka

1. Hak Penguasaan Atas Tanah;



## 1.9. Sistematika Penulisan

Untuk lebih memudahkan mengikuti uraian proposal tesis ini, maka disusun menurut urutan sebagai berikut:

### **BAB I PENDAHULUAN**

Pada Bab I, merupakan gambaran singkat yang terdiri dari Latar Belakang Masalah, Rumusan Masalah, Tujuan Penulisan, Tinjauan Pustaka, Kerangka Teoretis, Metode Penelitian, Sistematika Penulisan.

### **BAB II KAJIAN PUSTAKA**

Pada Bab II, introduksi teori ini berisi mengenai landasan teori-teori yang menjadi dasar dalam penelitian ini, yaitu meliputi Pelepasan Hak Atas Tanah, Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta.

### **BAB III HASIL DAN PEMBAHASAN**

Pada Bab III berisi uraian hasil penelitian dan juga analisis permasalahan tentang alasan Camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah terbaru tidak membolehkan, dan tindakan yang seharusnya dilakukan oleh Camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

### **BAB IV PENUTUP**

Pada bab IV, berisi tentang Kesimpulan dan Saran.



## BAB II

### Kajian Pustaka

Sebagai Kajian Pustaka dalam melakukan penelitian ini, peneliti menggunakan kajian sebagai berikut:

#### 2.1. Pelepasan Hak Atas Tanah

Semua hak atas tanah dapat diserahkan secara sukarela kepada Negara. Penyerahan sukarela ini yang disebut dengan melepaskan hak atas tanah. Hal ini sesuai dengan Pasal 27 UUPA, yang menyatakan bahwa:

“Hak milik hapus bila:

a. tanahnya jatuh kepada Negara:

1. karena pencabutan hak berdasarkan Pasal 18;
2. karena penyerahan dengan sukarela oleh pemiliknya;
3. karena diterlantarkan;
4. karena ketentuan Pasal 21 ayat 3 dan Pasal 26 ayat 2.

b. tanahnya musnah.”

Pembebasan tanah adalah melepaskan hubungan hukum yang semula diantara pemegang hak/menguasai tanah dengan cara memberikan ganti rugi.

Kedua perbuatan hukum di atas mempunyai pengertian yang sama, perbedaannya pembebasan hak atas tanah adalah dilihat dari yang membutuhkan tanah, biasanya dilakukan untuk areal tanah yang luas, sedangkan pelepasan hak atas tanah dilihat dari yang memiliki tanah, dimana ia melepaskan haknya kepada Negara untuk kepentingan pihak lain<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jala Permata Aksara, Jakarta, 2007, hal.10.



Pelepasan hak atas tanah dan pencabutan hak atas tanah merupakan 2 (dua) cara untuk memperoleh tanah hak, dimana yang membutuhkan tanah tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak atas tanah. Arie S. Hutagalung, berpendapat bahwa pelepasan hak atas tanah dilaksanakan apabila subyek yang memerlukan tanah tidak memenuhi syarat untuk menjadi pemegang hak atas tanah yang diperlukan sehingga tidak dapat diperoleh dengan jual beli dan pemegang hak atas tanah bersedia untuk melepaskan hak atas tanahnya.<sup>2</sup>

Menurut Pasal 1 angka 6 Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum merupakan pengganti Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum, menyatakan:

“Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah adalah kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah”.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka pelepasan hak atas tanah adalah suatu perbuatan hukum berupa melepaskan hubungan hukum yang semula terdapat antara pemegang hak dan tanahnya melalui musyawarah untuk mencapai kata sepakat dengan cara memberikan ganti rugi kepada pemegang haknya, hingga tanah yang bersangkutan berubah statusnya menjadi tanah negara.

Acara pelepasan hak wajib dilakukan dengan surat pernyataan pelepasan hak tersebut yang dilakukan oleh pemegang hak atas tanah dengan sukarela. Oleh karena itu dasar hukum pelepasan hak atas tanah diatur dalam Pasal 27, 34 dan

<sup>2</sup> Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, LPHI, Jakarta, 2008, hal.152.



40 UPUA dan tata cara pelaksanaannya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

Pelepasan hak atas tanah tidak dapat dilakukan oleh pengadilan negeri, apalagi oleh pengadilan luar negeri. Pelepasan hak milik atas tanah dapat dilakukan dengan akta yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah dilepaskan oleh pemegang haknya, secara notariil atau bawah tangan, yaitu:<sup>3</sup>

1. Akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik), atau
2. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau
3. Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak atas tanah (dalam hal ini Hak Milik) yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan setempat.

Penentuan ganti rugi hendaknya melalui proses musyawarah dengan masyarakat yang akan tergusur. Akan tetapi, jika penentuan tersebut berlarut-larut, maka dapat ditunjuk tim independen untuk menilai harga ganti rugi yang layak. Pada prinsipnya tanpa adanya proses musyawarah antara pemegang hak atas tanah dan pihak/instansi pemerintah yang memerlukan tanah, pengadaan tanah bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum tidak akan pernah terjadi atau terealisasi dalam implementasinya.

<sup>3</sup> *Ibid.*



Pengertian musyawarah menurut Pasal 1 ayat (10) dalam Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2006 menyatakan bahwa:

Musyawarah adalah kegiatan yang mengandung proses saling mendengar, saling memberi dan saling menerima pendapat, serta keinginan untuk mencapai kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dan masalah lain yang berkaitan dengan kegiatan pengadaan tanah atas dasar kesetaraan dan kesukarelaan antara pihak yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah dengan pihak yang memerlukan tanah.

Proses atau kegiatan saling mendengar antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah lebih bersifat kualitatif, yakni adanya dialog interaktif antara para pihak dengan menempatkan kedudukan yang setara atau sederajat. Dalam musyawarah yang pertama adalah adanya unsur kesukarelaan, kedua sikap saling menerima pendapat atau keinginan yang didasarkan atas kesukarelaan antara pihak pemegang hak atas tanah dan pihak yang memerlukan tanah dan unsur yang ketiga dari musyawarah adalah untuk memperoleh kesepakatan mengenai bentuk dan besarnya ganti rugi dalam pengadaan tanah untuk kepentingan umum. Hal ini sesuai dengan bunyi Pasal 1 ayat (6) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 bahwa pengadaan tanah dilakukan melalui pelepasan atau penyerahan hak atas tanah. Pelepasan atau penyerahan hak atas tanah merupakan kegiatan melepaskan hubungan hukum antara pemegang hak atas tanah dengan tanah yang dikuasainya dengan tanah yang dikuasainya dengan memberikan ganti rugi atas dasar musyawarah.<sup>4</sup>

Memperhatikan pengertian pelepasan atau penyerahan hak atas tanah tersebut seolah-olah yang aktif itu adalah pemegang hak atas tanah, yakni

<sup>4</sup> *Ibid.*



“melepaskan hubungan hukum hak atas tanah yang dikuasainya”. Padahal faktanya, boleh jadi yang aktif dan harus proaktif adalah instansi pemerintah yang memerlukan tanah melalui Panitia Pengadaan Tanah (PPT). Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa musyawarah dalam pelaksanaan pengadaan tanah untuk kepentingan umum mempunyai makna penting dalam dua hal. Pertama, menentukan dapat atau tidaknya pengadaan tanah untuk kepentingan umum dilaksanakan dan kedua, menentukan bentuk dan besarnya ganti rugi yang akan diterima oleh pemegang hak atas tanah.

Landasan hukum penetapan ganti kerugian menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor Nomor 15 Tahun 1975, Keputusan Presiden Nomor 55 Tahun 1993 dan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 yaitu sama-sama atas dasar musyawarah. Adapun pengertian ganti rugi menurut Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 dalam Pasal 1 ayat (11) yaitu:

“Ganti Kerugian adalah penggantian terhadap kerugian baik bersifat fisik dan/atau nonfisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, bangunan, tanaman, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah, yang dapat memberikan kalangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan sosial ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah”.

Istilah ganti rugi tersebut dimaksud adalah pemberian ganti atas kerugian yang diderita oleh pemegang hak atas tanah atas beralihnya haknya tersebut.

Masalah ganti kerugian menjadi komponen yang paling sensitif dalam proses pengadaan tanah. Pembebasan mengenai bentuk dan besarnya ganti kerugian sering kali menjadi proses yang panjang, dan berlarut-larut (*time consuming*) akibat tidak adanya titik temu yang disepakati oleh pihak-pihak yang bersangkutan.



Bentuk ganti kerugian yang ditawarkan seharusnya tidak hanya ganti kerugian fisik yang hilang, tetapi juga harus menghitung ganti kerugian non fisik seperti pemulihan kondisi sosial ekonomi masyarakat yang dipindahkan ke lokasi yang baru. Sepatutnya pemberian ganti kerugian tersebut harus tidak membawa dampak kerugian kepada pemegang hak atas tanah yang kehilangan haknya tersebut melainkan membawa dampak pada tingkat kehidupan yang lebih baik atau minimal sama pada waktu sebelum terjadinya kegiatan pembangunan.<sup>5</sup>

## 2.2. Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta

### 2.2.1. Dasar Hukum Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Swasta

Peraturan-peraturan terkait dengan pengadaan tanah untuk kepentingan swasta antara lain Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi dan Keputusan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal *juncto* Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan *juncto* Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah.

<sup>5</sup> *Ibid.*



### 2.2.2. Tata Cara Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Swasta

Perolehan hak atas tanah di Indonesia dilakukan dengan melihat pada subyek dan juga pada kepentingan yang mendasarinya. Badan Hukum yang membutuhkan tanah tapi kepentingan yang mendasarinya adalah untuk kepentingan umum akan berbeda dengan perusahaan yang membutuhkan tanah dengan peruntukan sebagai penanaman modal atau yang bersifat *profit oriented*. Pada kegiatan perolehan tanah pada perusahaan dalam rangka penanaman modal diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 5 Tahun 2015 tentang Izin Lokasi dan Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 tentang Tata Cara Perolehan Hak Atas Tanah Bagi Perusahaan Dalam Rangka Penanaman Modal *juncto* Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan *juncto* Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 2 Tahun 2011 tentang Pertimbangan Teknis Pertanahan Dalam Penerbitan Izin Lokasi, Penetapan Lokasi dan Izin Perubahan Penggunaan Tanah. Menurut ketentuan-ketentuan tersebut, sebuah perusahaan yang bergerak dalam rangka penanaman modal hanya dapat memperoleh tanah setelah yang bersangkutan mendapatkan izin lokasi.

Izin lokasi adalah izin yang diberikan kepada perusahaan untuk memperoleh tanah yang sesuai dengan tata ruang wilayah yang diperlukan.

Izin lokasi ini berfungsi pula sebagai izin pemindahan hak dan untuk



menggunakan tanah tersebut guna keperluan usaha penanaman modalnya. Izin lokasi ini diperlukan sebagai persyaratan dengan maksud untuk mengarahkan dan mengendalikan perusahaan-perusahaan dalam memperoleh tanah, mengingat penguasaan tanah harus memperhatikan kepentingan masyarakat banyak dan penggunaan tanahnya harus sesuai dengan rencana tata ruang wilayah serta dengan memperhatikan kemampuan fisik tanah tersebut.

Pemberian izin lokasi ini berbeda dengan pemberian hak atas tanah. Izin lokasi hanya dipergunakan sebagai dasar atau prasyarat untuk mendapatkan atau memperoleh hak atas tanah. Dengan demikian, adanya izin lokasi tersebut tidak akan menghilangkan atau membatasi pelaksanaan hak atas tanah yang ada di wilayah yang telah ada izin lokasinya. Ini berarti, jika pemegang izin lokasi ingin mendapatkan hak atas tanah, maka yang bersangkutan harus melakukan pendekatan kepada pemegang hak atas tanahnya dalam waktu yang ditentukan dalam izin lokasi.

Perolehan hak atas tanah bagi perusahaan dalam rangka penanaman modal, dapat dilakukan dengan berbagai macam cara seperti yang ditentukan dalam Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994 *joncto* Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999. Menurut ketentuan tersebut, perolehan hak atas tanah dapat dilakukan melalui proses permohonan hak jika tanah tersebut berasal dari tanah negara, jual beli dan tukar menukar dengan syarat adanya kesesuaian atas kapasitas subyek pemegang haknya, ataupun melalui peralihan hak yang diawali dengan adanya perubahan hak



terlebih dahulu ketika antara pemegang hak atas tanah dan penerima hak atas tanah tidak dijumpai adanya kesesuaian atas kapasitas subyek pemegang hak.

Sedangkan pengertian Penanaman modal adalah segala bentuk kegiatan menanam modal, baik oleh penanam modal dalam negeri maupun penanam modal asing untuk melakukan usaha di wilayah Indonesia. Pengertian ini diatur dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal. Terkait dengan penanaman modal, bentuk penanaman modal diatur dalam Pasal 5, yaitu:

- (1) Penanaman modal dalam negeri dapat dilakukan dalam bentuk badan usaha yang berbentuk badan hukum, tidak berbadan hukum atau usaha perseorangan, sesuai dengan ketentuan-ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Penanaman modal asing wajib dalam bentuk perseroan terbatas berdasarkan hukum Indonesia dan berkedudukan di dalam wilayah negara Republik Indonesia, kecuali ditentukan lain oleh Undang-undang.

Menurut Peraturan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999, Perusahaan Penanaman Modal Dalam Negeri yang membutuhkan tanah untuk tempat melakukan kegiatan usaha, dapat memperoleh tanah yang berasal dari Tanah Negara ataupun Tanah yang telah dilekati hak-hak tertentu seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai. Cara memperoleh Hak atas tanah tersebut dilakukan dengan cara pemindahan hak atau cara penyerahan / pelepasan hak atas tanah dan dalam pelaksanaannya terkait dengan beberapa peraturan perundang-undangan.



Sebagaimana diatur dalam Pasal 3 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994, yaitu “perolehan tanah dalam rangka pelaksanaan ijin lokasi dapat dilakukan melalui cara pemindahan hak atas tanah atau melalui penyerahan atau pelepasan hak atas tanah yang diikuti dengan pemberian hak”. Perolehan tanah tersebut hanya boleh dilaksanakan di lokasi yang telah ditetapkan di dalam izin lokasi, hal ini diatur dalam Pasal 2 ayat (1) Keputusan Menteri Negara Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 21 Tahun 1994.

Tata cara permohonan hak atas tanah dalam hal ini Tanah Negara diawali dengan syarat-syarat bagi pemohon. Peraturan Menteri Agraria / Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak Atas Tanah dan Hak Pengelolaan menentukan bahwa pemohon hak atas tanah mengajukan permohonan hak milik atas tanah negara secara tertulis, yang diajukan kepada Menteri melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan.

Permohonan tersebut didalamnya memuat keterangan mengenai pemohon, keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik serta keterangan lainnya berupa keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah-tanah yang dimiliki oleh pemohon termasuk bidang tanah yang dimohon serta keterangan lain yang dianggap perlu.

Permohonan hak tersebut diajukan kepada Menteri Negara Agraria melalui Kepala Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah



yang bersangkutan. Setelah berkas permohonan diterima, maka Kepala Kantor Pertanahan melakukan tindakan:

- 1) Memeriksa dan meneliti kelengkapan data yuridis dan data fisik;
- 2) Mencatat dalam formulir isian;
- 3) Memberikan tanda terima berkas permohonan sesuai dengan formulir isian;
- 4) Memberitahukan kepada pemohon untuk membayar biaya yang diperlukan untuk menyelesaikan permohonan tersebut dengan rinciannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Syarat dan berkas permohonan hak atas tanah yang telah lengkap dan telah diproses sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku maka diterbitkanlah Surat Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah yang dimohon kemudian dilakukan pendaftaran haknya ke Kantor Pertanahan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan, untuk diterbitkan sertipikat hak atas tanah sebagai tanda lahirnya hak atas tanah tersebut.

Menurut Pasal 2 ayat (2) Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 menyatakan bahwa Pengadaan tanah selain bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum oleh pemerintah atau pemerintah daerah dilakukan dengan cara jual beli, tukar menukar, atau cara lain yang disepakati secara sukarela oleh pihak-pihak yang bersangkutan, sedangkan Tanah Hak dapat diperoleh dengan cara pelepasan hak atas tanah/pembebasan tanah, pemindahan hak atas tanah, dan pencabutan hak atas tanah.



### BAB III

#### HASIL DAN PEMBAHASAN

##### 3.1. Wawancara Dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos Selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor

Pada hari Rabu, 30 Mei 2018, dalam rangka penelitian lapangan untuk menjawab rumusan masalah pertama dan rumusan masalah kedua pada penelitian ini, Penulis melakukan wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor. Dalam wawancara tersebut, Penulis fokuskan pada pertanyaan yang berkaitan dengan penelitian ini, yaitu kewenangan Camat dalam pembuatan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.

Dalam kesempatan tersebut, Penulis memulai satu pertanyaan dasar tentang tugas pokok, fungsi dan kewenangan Camat. Oleh Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor dijawab bahwa “Camat mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta melaksanakan sebagian kewenangan Bupati berdasarkan pelimpahan wewenang.”<sup>1</sup>

Penulis setuju dengan pernyataan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos, tersebut. Hal itu dikarenakan Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan, dimana dalam Pasal

<sup>1</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.



10 Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan menyatakan “Camat mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta melaksanakan sebagian kewenangan Bupati berdasarkan pelimpahan wewenang”.<sup>2</sup>

Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor dapat mempunyai kedudukan pula sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang diakui oleh Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998. Oleh sebab itu, Penulis mempertanyakan tentang hal tersebut, dan dijawab oleh Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor yang menyatakan “Sudah diangkat dan disumpah sebagai PPATS oleh Kepala Kantor BPN RI Provinsi Jawa Barat melalui Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Bogor.”<sup>3</sup>

Berdasarkan pernyataan tersebut, maka jelas bahwa Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor merupakan PPATS.

Berkaitan dengan jabatan beliau sebagai PPATS, Penulis mempertanyakan tentang kewenangannya sebagai PPATS. Oleh Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor dijawab bahwa:

“Kewenangan saya sebagai PPATS adalah membuat dan menandatangani:

1. Akta Jual Beli;
2. Akta Hibah;
3. Akta Pembagian Hak Bersama;

<sup>2</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.

<sup>3</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.



4. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
5. Akta Tukar Menukar;
6. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik;
7. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
8. Akta Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.”

Pelayanan lain yang diberikan di bidang pertanahan adalah Pelayanan Fasilitas Pembuatan SPH (Surat Pelepasan Hak Atas Tanah).<sup>4</sup>

Penulis tertarik dengan pernyataan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor yang menyatakan berwenang pula membuat Surat Pelepasan Hak Atas Tanah. Hal tersebut tentunya menarik, dikarenakan kewenangan Camat dalam membuat Surat Pelepasan Hak Atas Tanah adalah kewenangan yang diperoleh berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Ba.12/10812/75, dalam BAB XI Ketentuan Acara Pelepasan Hak Tanah dinyatakan bahwa pelaksanaan-pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan Akte pelepasan yang dibuat dihadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala Kecamatan) ataupun Notaris setempat.

Selain ketentuan tersebut, didasarkan pula pada Pasal 131 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Pertanahan yang menyatakan:

- (1) Pendaftaran hapusnya Hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang disebabkan oleh habisnya jangka waktu hak tersebut dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan karena jabatannya berdasarkan data di Kantor Pertanahan.
- (2) Pendaftaran hapusnya hak atas tanah, Hak Pengelolaan, atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang disebabkan oleh dibatalkan atau

<sup>4</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.



dicabutnya hak yang bersangkutan dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan atas permohonan yang berkepentingan dengan melampirkan:

a. salinan Keputusan pejabat yang berwenang yang menyatakan bahwa hak yang bersangkutan telah batal, dibatalkan atau dicabut, dan

b. sertifikat hak atau, apabila sertifikat tersebut tidak ada pada pemohon, keterangan mengenai keberadaan sertifikat tersebut;

(3) Pendaftaran hapusnya hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang disebabkan oleh dilepaskannya hak tersebut oleh pemegangnya dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan berdasarkan permohonan dari pihak yang berkepentingan dengan melampirkan:

a. 1) akta notaris yang menyatakan bahwa pemegang yang bersangkutan melepaskan hak tersebut, atau

2) surat keterangan dan pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan, atau

3) surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Kepala Kantor Pertanahan,

b. persetujuan dari pemegang Hak Tanggungan apabila hak tersebut dibebani Hak Tanggungan;

c. sertifikat hak yang bersangkutan;

(4) Apabila pemegang hak melepaskan haknya dalam rangka pembaharuan atau perubahan hak, maka permohonan dari pemegang hak untuk memperoleh pembaharuan atau perubahan hak tersebut berlaku sebagai surat keterangan melepaskan hak yang dapat dijadikan dasar pendaftaran hapusnya hak.

Namun demikian, kewenangan tersebut sudah tidak sesuai lagi sejak terbit dan berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah yang terakhir sudah diganti dengan Undang-Undang Nomor 23 Tahun

2014 tentang Pemerintahan Daerah, yakni wilayah kecamatan hanya sebagai

lingkungan kerja perangkat daerah dan camat hanyalah sebagai perangkat daerah,

serta kewenangan yang berkurang, yaitu bersifat delegatif dari kepala daerah.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagai pengganti Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan tentang



pelimpahan kewenangan bagi Kecamatan yang terdapat dalam ketentuan Pasal 209 ayat (2), Pasal 221, Pasal 224, Pasal 225, dan Pasal 226 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam ketentuan Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyatakan:

“Perangkat Daerah kabupaten/kota terdiri atas:

- a. Sekretariat daerah;
- b. Sekretariat DPRD;
- c. Inspektorat;
- d. Dinas;
- e. Badan; dan
- f. Kecamatan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka perangkat daerah diantaranya adalah Kecamatan. Ketentuan tersebut dinyatakan pula dalam Pasal 221 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan:

- (1) Daerah kabupaten/kota membentuk Kecamatan dalam rangka meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat desa/kelurahan.
- (2) Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibentuk dengan Perda Kabupaten/Kota berpedoman pada peraturan pemerintah.
- (3) Rancangan Perda Kabupaten/Kota tentang pembentukan Kecamatan yang telah mendapatkan persetujuan bersama bupati/wali kota dan DPRD kabupaten/kota, sebelum ditetapkan oleh bupati/wali kota disampaikan kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat untuk mendapat persetujuan.

Ketentuan lain disebutkan dalam Pasal 224, Pasal 225, dan Pasal 226 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan:



## Pasal 224

- (1) Kecamatan dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah.
- (2) Bupati/wali kota wajib mengangkat camat dan pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (3) Pengangkatan camat yang tidak sesuai dengan ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dibatalkan keputusan pengangkatannya oleh gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

## Pasal 225

- (1) Camat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 224 ayat (1) mempunyai tugas:
  - a. menyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25 ayat (6);
  - b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
  - c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
  - d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Perda dan Perkada;
  - e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
  - f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan yang dilakukan oleh perangkat daerah di kecamatan;
  - g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa dan/atau kelurahan;
  - h. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan; dan
  - i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- (2) Pendanaan penyelenggaraan urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf a dibebankan pada APBN dan pelaksanaan tugas lain sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf i dibebankan kepada yang menugasi.
- (3) Camat dalam melaksanakan tugasnya sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dibantu oleh perangkat Kecamatan.

## Pasal 226

- (1) Selain melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 225 ayat (1), camat mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan bupati/wali kota untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota.



(2) Pelimpahan kewenangan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik yang sesuai dengan karakteristik kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat pada kecamatan yang bersangkutan.

(3) Pelimpahan kewenangan bupati/wali kota sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan keputusan bupati/wali kota berpedoman pada peraturan pemerintah.

Selain itu, kedudukan dan kewenangan camat ditegaskan juga dalam Pasal 14 ayat (2) dan Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang menyatakan:

#### Pasal 14

(2) Camat berkedudukan di bawah dan bertanggungjawab kepada Bupati/Walikota melalui sekretaris daerah.

#### Pasal 15

(2) Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a. perizinan;
- b. rekomendasi;
- c. koordinasi;
- d. pembinaan;
- e. pengawasan;
- f. fasilitasi;
- g. penetapan;
- h. penyelenggaraan; dan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Selanjutnya di dalam Pasal 10 Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan disebutkan bahwa:

“Camat mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan serta melaksanakan sebagian kewenangan Bupati berdasarkan pelimpahan wewenang.”

Berdasarkan ketentuan-ketentuan tersebut di atas, maka dapat dinyatakan bahwa camat mendapatkan delegasi dari atasannya, yaitu Bupati, sehingga secara



otomatis camat adalah seorang kepala wilayah dan kewenangan yang dimilikinya dari yang dahulu bersifat atributif dan sekarang menjadi delegatif. Hal tersebut dikuatkan dalam Peraturan Bupati Bogor Nomor 51 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat, sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Bogor Nomor 51 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat.

Dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat, tidak ada satupun klausul yang menyatakan Camat dapat menandatangani dokumen pelepasan hak atas tanah.

Atas pernyataan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, Penulis kemudian mempertanyakan bentuk formal peralihan tanah kepada badan hukum swasta di atas yang belum bersertipikat, seperti girik. Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor menjelaskan sebagai berikut:

“Bentuk formal peralihan tanah tersebut adalah dalam bentuk Surat Pelepasan Hak Atas Tanah (SPH). Surat Pelepasan Hak Atas Tanah yang ditandatangani Camat dengan melampirkan:

1. Salinan Letter C Desa;
2. Surat Pernyataan/Keterangan Tidak Sengketa;
3. Riwayat Tanah;
4. SPPT PBB tahun berjalan;



#### 5. KTP dan KK Para Pihak.

Dalam hal pihak yang menyiapkan format baku dibuat sesuai dengan standar persyaratan yang berlaku di BPN (format dibuat atau diketik).<sup>5</sup>

Dalam pembuatan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah, tentunya terdapat persyaratan formal yang harus dipenuhi pihak swasta, dan pihak-pihak yang menandatangani Surat Pelepasan Hak tersebut. Berkaitan dengan hal tersebut,

Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor menjelaskan:

“Persyaratan pembuatan Surat Pelepasan Hak Atas Tanah tersebut adalah:

1. Izin Lokasi;
2. Akta Pendirian Perusahaan;
3. Pengesahan dari Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia Republik Indonesia;
4. Fotocopy KTP dan Kartu Keluarga Para Pihak;
5. SPPT PBB tahun berjalan;
6. Apabila tanah Girik/milik adat, maka harus ada surat pernyataan tidak sengketa, salinan Letter C Desa dan Riwayat Tanah.

Pihak yang menandatangani Surat Pelepasan Hak tersebut adalah:

1. Pihak Pertama, yaitu pihak yang melepaskan hak;
2. Saksi 2 (dua) orang, yaitu Kepala Desa dan Sekretaris Desa;
3. Camat yang bersangkutan.”<sup>6</sup>

Menurut Penulis, jawaban dari Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor sangat yakin akan kewenangan yang dimilikinya, yang menurut Penulis adalah ketidaktahuan dan sudah merupakan hal yang biasa dilakukan oleh camat-camat sebelumnya, sehingga camat yang menjabat saat ini hanya melanjutkan apa yang telah dilakukan oleh camat lainnya, yang menurut Penulis adalah suatu kesalahan fatal. Hal tersebut

<sup>5</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.

<sup>6</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.



dikarenakan surat yang dikeluarkan oleh Camat tersebut mempunyai akibat hukum bagi banyak pihak, dikarenakan surat yang dikeluarkan oleh Camat tidak mempunyai dasar hukum yang kuat.

### **3.2. Alasan Camat Tetap Melaksanakan Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Swasta Berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Padahal Undang-Undang Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah Tidak Membolehkan**

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum. Gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Dengan kata lain sebagaimana disebutkan oleh Rousseau, undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia, aspirasi masyarakat, yang pengejawantahannya harus tampak dalam prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen.

Menurut Bagir Manan kekuasaan tidak sama dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat, sedangkan “wewenang” hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak dan kewajiban, dalam kaitan dengan otonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfreggen*) dan mengelola sendiri



(*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintahan sebagaimana mestinya, secara vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan dalam satu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan.

Setiap manusia dalam kehidupan sehari-hari tidak bisa lepas dari hukum, pemerintah, maupun antar sesama, karena sudah kodratnya manusia merupakan “*zoon politikon*” yang saling ketergantungan antara manusia yang satu dengan manusia yang lain. Menurut S.J. Fockema Andreae, kata akta itu berasal dari bahasa Latin “*acta*” yang berarti surat, sedangkan menurut R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam bukunya Kamus Hukum, bahwa kata “*acta*” merupakan bentuk jamak dari kata “*actum*” yang berasal dari bahasa Latin dan berarti perbuatan-perbuatan. A. Plato, mengartikan akta itu sebagai surat-surat yang ditandatangani, dibuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.

Istilah akta pertanahan tidak satupun ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, demikian pula dalam praktek baik yang dilakukan oleh Notaris maupun PPAT tidak ada satupun yang menggunakan istilah akta pertanahan. Dalam Pasal 15 ayat (2) huruf f Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris yang menyatakan kewenangan Notaris salah satunya adalah “membuat akte yang berkaitan dengan pertanahan”.

Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang



dihakinya. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan untuk mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan. Adapun hak-hak atas tanah yang dimaksud adalah:

1. Hak milik,
2. Hak guna usaha,
3. Hak guna bangunan,
4. Hak pakai,
5. Hak sewa,
6. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan,

Indonesia adalah negara hukum. Hukum adalah sebagai dasar untuk melakukan perbuatan hukum bagi para penyelenggara pemerintahan, termasuk para Camat sebagai PPAT Sementara dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat khususnya terkait terhadap perbuatan hukum mengenai hak milik atas tanahnya, maka perlu ditinjau apa yang menjadi dasar hukum dari PPAT Sementara dalam membuat akta tanah tersebut.

Pada dasarnya peraturan yang dipakai Camat sebagai PPAT Sementara adalah sama dengan peraturan yang dipakai PPAT khusus maupun Notaris. Dengan demikian, apabila ada payung hukumnya, maka peran Camat sebagai PPAT Sementara ini tidak diragukan lagi mengenai kepastian hukumnya,



terutama bagi masyarakat yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah yang menjadi miliknya.

Kewenangan Camat dalam membuat akta peralihan hak atas tanah didasarkan pada Pasal 19 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Namun sebelum diterbitkannya peraturan yang dimaksud tersebut melalui Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Kepala Kecamatan (Camat) dalam kedudukannya dan fungsinya sebagai wakil pemerintah diberi kewenangan untuk memberi atau pembukaan hak atas tanah.

Demikian setelah diterbitkannya peraturan yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, Camat (pegawai pamong praja) juga diberi kewenangan membuat akta peralihan hak atas tanah dengan sebutan sebagai pejabat sebagaimana diuraikan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, yaitu “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 akte yang dibuat oleh dan dihadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria.”



Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria Nomor 10 Tahun 1961 tentang Penunjukan Pejabat Yang Dimaksud Dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah serta Hak dan Kewajibannya, Pejabat yang dimaksud adalah:

1. Notaris;
2. Pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan departemen agraria;
3. Para pegawai pamongpraja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat;
4. Orang yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Camat diberikan kewenangan khusus di bidang pertanahan untuk membuat keputusan izin membuka tanah, namun dalam pemberian ijin membuka tanah tersebut para Camat kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan hidup dan tata guna tanahnya dan tidak jarang pula dijumpai ijin membuka tanah yang tumpang tindih dengan tanah kawasan hutan yang akhirnya dapat menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air, oleh karenanya Menteri Dalam Negeri mencabut kembali kewenangan Camat tersebut dengan suratnya Nomor 593/5707 tanggal 22 Mei 1984.

Demikian halnya dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, setelah berjasa memberikan landasan hukum bagi pendaftaran tanah di Indonesia dalam kurun waktu 36 tahun, disamping kurang mengadopsi ke akurasi pelaksanaan, mulai dari proses awal sampai pendokumentasian dan penyimpanan data pendaftaran, juga tidak lagi dianggap



memberikan kepastian hukum dan kepastian hak sesuai tuntutan masyarakat dan dinamika perkembangan zaman,<sup>7</sup> sehingga diterbitkanlah Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tersebut menyebutkan bahwa untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPATS, sedangkan Peraturan Jabatan PPAT sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Melalui Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tersebut, Camat mempunyai kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPAT Sementara.

Dasar hukum pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT, yang menyebutkan bahwa “Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu. Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus, Camat atau Kepala Desa untuk melayani

<sup>7</sup> Moh. Yamin Lubis dan Abdul Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Mandar Maju, Bandung, 2010, hal.14.



pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPAT Sementara.<sup>8</sup>

Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Negara 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 menyebutkan bahwa dalam hal tertentu Kepala Badan dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.

Camat sebagai Kepala Kecamatan dan juga sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah harus dapat menciptakan tertib administrasi pertanahan di kecamatan tempat daerah kerjanya. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pertanahan ini hendaknya disadari pentingnya akta tanah sebagai sarana pembuktian dan yang akan memberikan kepastian atau kekuatan hukum suatu hak atas tanah, akta tanah ini dibuat oleh dan di hadapan Camat yang telah ditunjuk sebagai pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Kinerja Camat dalam pembuatan akta tanah ini diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan akta tanah dengan sebaik-baiknya.

Mengenai syarat bahwa akta itu harus dibuat oleh pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta, ditegaskan dalam Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT

<sup>8</sup> A.A Mahendra, *Tugas dan Wewenang Jabatan PPAT Sementara*, Pustaka Ilmu, Jakarta, 2001, hal.7.



yang menyatakan: “PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya”.

Dalam proses pembuatan peralihan hak atas tanah yang dibuat dihadapan PPAT, dibutuhkan langkah-langkah yang harus dilalui oleh PPAT sebelum dilakukan penandatanganan akta peralihannya oleh para pihak yang berkepentingan. Langkah-langkah tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, antara lain:

1. Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli (Pasal 97).
2. Akta harus mempergunakan formulir yang telah ditentukan (Pasal 96).
3. Dalam hal diperlukan izin untuk peralihan hak tersebut, maka izin tersebut harus sudah diperoleh sebelum akta dibuat (Pasal 98).
4. Sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah, calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan (Pasal 99):
  - a. bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;



- b. bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah absentee (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- c. bahwa yang bersangkutan menyadari bahwa apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tersebut tidak benar maka tanah kelebihan atau tanah absentee tersebut menjadi obyek landreform;
- d. bahwa yang bersangkutan bersedia menanggung semua akibat hukumnya, apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tidak benar.
5. Pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum atau orang yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 101 ayat 1).
6. Pembuatan akta PPAT harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, yang memberi kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan (Pasal 101 ayat 2).
7. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku (Pasal 101 ayat 2).



8. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatkannya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar (Pasal 103).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, PPAT harus menolak untuk membuat akta apabila:

1. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.

2. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:

a. Surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan

b. Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dan pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan.

c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38



Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah,

tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau

d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa

mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak;

atau

e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat

atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut

peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau

f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa

mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau

g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam

peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Selain hal-hal tersebut di atas, dalam menjalankan tugas jabatannya sebagai

pembuat akta dibidang pertanahan, PPAT harus memiliki kecermatan dan

ketelitian dalam memeriksa kelengkapan berkas-berkas dalam pembuatan akta

jual beli. Hal-hal yang harus diperhatikan oleh PPAT yaitu:

1. Identitas dari para pihak. PPAT harus memeriksa kebenaran formil dan

identitas para pihak serta dasar hukum tindakan para pihak.

2. Jangka waktu berakhirnya hak atas tanah yang dialihkan (karena jika jangka

waktunya berakhir, tanahnya kembali dikuasai oleh negara)

3. Harga peralihan hak atas tanah (dalam hal jual beli) harus sudah dibayar lunas

sebelum akta ditandatangani.

4. Tidak terdapat tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).



5. Tanah yang peralihan hak atas tanah (dalam hal jual beli) harus berada dalam wilayah kerja PPAT yang bersangkutan.

Pembuatan Akta peralihan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh para pihak dihadapan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara harus dapat memberikan suatu kepastian hukum. Suatu akta peralihan hak atas tanah yang dibuat di hadapan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dapat memberikan suatu kepastian hukum kepada para pihak apabila akta yang dibuatnya sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Apabila pembuatan akta tersebut tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat berakibat cacat hukum dan dapat ditolak permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan.

Namun yang menjadi permasalahan adalah diterbitkannya surat-surat pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh Camat yang fungsinya untuk menciptakan alat bukti tertulis dari tanah-tanah yang mereka kuasai, dimana seharusnya Camat tidak berhak untuk membuat atau menandatangani surat peralihan hak atas tanah dengan ganti rugi yang belum bersertipikat. Hal tersebut ditegaskan dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyatakan Camat dalam kedudukannya sebagai PPAT Sementara hanya berhak dan berwenang untuk membuat dan menandatangani akta-akta yang tertentu.

Dalam pelaksanaannya, ketentuan tersebut masih banyak penyimpangan, seperti yang terjadi pada Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/ Cileungsi/2015 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana



pada tanggal 23 Desember 2015. Selain itu, terdapat pula Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana pada tanggal 8 Januari 2016.

Penulis berpendapat, masih adanya Camat yang mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah dikarenakan beberapa alasan, yaitu:

1. Camat Menganggap Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Merupakan Kewenangannya

a. Kewenangan Atributif Camat Dalam Mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah

Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah yang dikeluarkan oleh Camat H. Ade Yana Mulyana didasarkan atas ketentuan dalam Undang-

Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dimana kedudukan camat berdasarkan undang-undang tersebut

sebagai aparatur pusat yang ditempatkan di wilayah kecamatan, selain itu, pembuatan surat pelepasan hak atas tanah tersebut juga didasari adanya

Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Ba.12/10812/75 dimana dalam BAB XI Ketentuan Acara Pelepasan Hak Tanah dinyatakan bahwa

pelaksanaan-pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan akte pelepasan yang dibuat dihadapan Kepala Sub

Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala Kecamatan) ataupun Notaris setempat, dan didasarkan pula pada ketentuan Pasal 131

ayat (3) huruf a angka 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan:



”Surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan.”

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas, maka kecamatan merupakan wilayah administratif pemerintahan, dimana kewenangan camat diberikan langsung oleh undang-undang, sehingga sesuai dengan pendapatnya HD. van Wijk yang menyatakan atribusi merupakan kewenangan yang ditunjuk oleh pembuat undang-undang, sehingga kewenangan atribusi tersebut menunjukkan pada kewenangan asli atas dasar konstitusi.<sup>9</sup>

Hal tersebut sesuai hasil wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu tanggal 30 Mei 2018 yang menyatakan:

“Kewenangan saya sebagai PPATS adalah membuat dan menandatangani:

1. Akta Jual Beli;
2. Akta Hibah;
3. Akta Pembagian Hak Bersama;
4. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan;
5. Akta Tukar Menukar;
6. Akta Pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai Atas Tanah Hak Milik;
7. Akta Pemberian Hak Tanggungan;
8. Akta Pemberian Kuasa Membebaskan Hak Tanggungan.”

Pelayanan lain yang diberikan di bidang pertanahan adalah Pelayanan Fasilitas Pembuatan SPH (Surat Pelepasan Hak Atas Tanah).<sup>10</sup>

b. Perubahan Kewenangan Camat Dari Atributif Menjadi Delekatif

Diketahui bahwa berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, kecamatan merupakan

<sup>9</sup> Ridwan HR, *Loc. Cit.*

<sup>10</sup> Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.



wilayah administratif pemerintahan, sehingga secara otomatis camat adalah seorang kepala wilayah dan kewenangan yang dimilikinya cukup besar, yakni bersifat atributif. Namun demikian, perubahan kewenangan camat terjadi seiring terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, yakni wilayah kecamatan hanya sebagai lingkungan kerja perangkat daerah dan camat hanyalah sebagai perangkat daerah, serta kewenangan yang dimilikinya, yaitu bersifat delegatif dari kepala daerah. Ketentuan tersebut tidak berubah hingga diterbitkannya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang telah diatur dalam Pasal 209 ayat (2), Pasal 221, Pasal 224, Pasal 225, dan Pasal 226 sebagaimana telah diuraikan dalam wawancara Penulis dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.

Selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pelaksanaan kewenangan camat tidak terlepas dari kewenangan yang diserahkan kepada daerah kabupaten/kota sebagaimana tercantum dalam ketentuan Pasal 2 Keputusan Presiden Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Demikian pula yang diatur dalam Pasal 15 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan yang menyatakan:

Selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

a. perizinan;



- b. rekomendasi;
- c. koordinasi;
- d. pembinaan;
- e. pengawasan;
- f. fasilitasi;
- g. penetapan;
- h. penyelenggaraan; dan
- i. kewenangan lain yang dilimpahkan.

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka menurut Penulis, dapat dinyatakan bahwa Camat mendapatkan delegasi dari kepala daerahnya, yaitu Bupati, sehingga secara otomatis camat adalah seorang kepala kecamatan dan kewenangan yang dimilikinya telah berubah dari atributif menjadi delegatif, dan menurut Philipus M Hadjon, delegatif adalah penyerahan wewenang dari pejabat yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.

Penyerahan kewenangan dari Bupati kepada Camat, selain diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, khusus di Kabupaten Bogor, juga dikuatkan dalam Peraturan Daerah Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan, dan Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Bogor Nomor 51 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat.

Di dalam Pasal 10 Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan menyatakan



“Camat mempunyai tugas membantu Bupati dalam penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan, serta melaksanakan sebagian kewenangan Bupati berdasarkan pelimpahan wewenang.”

Dalam Pasal 2 Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Perubahan Atas Peraturan Bupati Nomor 51 Tahun 2013 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat, tidak ada satupun ketentuan yang menyatakan Camat berwenang menandatangani surat pelepasan hak atas tanah.

Menurut Penulis, berdasarkan hukum positif di Indonesia, maka Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana merupakan suatu tindakan di luar kewenangannya, dikarenakan surat yang ditandatanganinya tersebut bukanlah merupakan akta otentik tentang peralihan.

## 2. Ketidaktegasan Peraturan Perundang-Undangan Dalam Mencabut Kewenangan Camat Dalam Mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah

Penulis berpendapat, masih terdapatnya Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana adalah dikarenakan ketidaktegasan pemerintah



dalam mengubah kewenangan camat dari atributif menjadi delegatif. Hal tersebut menjadi ketidakjelasan pula terkait dengan kewenangan camat dalam mengeluarkan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah.

Menurut Penulis, tidak adanya frasa yang secara eksplisit menyatakan kewenangan camat berubah dari awalnya atributif menjadi delegatif, membuat masih adanya camat yang tidak mengerti tentang perubahan kewenangan tersebut, sehingga saat ini masih terjadi camat di daerah yang mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah.

Berdasarkan kasus tersebut, menurut Penulis, maka ketika Camat membuat Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah untuk kepentingan swasta, maka permohonan hak atas tanah tersebut yang akan diajukan oleh pihak swasta, tidak dapat diproses/ditolak oleh kantor pertanahan setempat. Penolakan Kepala Kantor Pertanahan tersebut sesuai dengan ketentuan Pasal 45 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi, yaitu:<sup>11</sup>

1. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan.
2. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana

<sup>11</sup> Bachtiar Sibarani, *Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Praktek Pelaksanaannya*, Pustaka Ilmu, Surabaya, 2007, hal. 37.



dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana

dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2).

3. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap.
4. Tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
5. Tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa di pengadilan.
6. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
7. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh kantor pertanahan.

Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis dengan menyebut alasan-alasan penolakan itu, surat penolakan tersebut disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT. Selain dari pada itu, menurut Penulis, ketentuan yang tercantum dalam Pasal 131 ayat (3) Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, bertentangan dengan kewenangan yang dimiliki oleh Camat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, dimana berdasarkan ketentuan Undang-Undang tersebut, Camat selaku Perangkat Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas pokok, fungsi, dan kewenangannya berdasarkan pendelegasian atau pelimpahan kewenangannya dari Bupati/Walikota.



Menurut Penulis, Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 ini terbit sebelum otonomi daerah atau masih dalam suasana pemerintahan yang sentralistik, dimana keberadaan dan fungsi Camat adalah selaku Kepala Wilayah atau selaku wakil Pemerintah Pusat, ia diangkat dan diberhentikan oleh Gubernur atas nama Menteri Dalam Negeri berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Menurut Penulis, sesuai dengan dengan asas hukum "*lex superior derogat legi inferiori*" yang menyatakan bahwa jika terjadi pertentangan antara peraturan perundang-undangan yang tinggi dan yang rendah, maka yang tinggilah yang harus didahulukan, hukum yang tertinggi dipakai sebagai rujukan bagi semua tingkatan hukum dan peraturan dibawahnya.

Berdasarkan hal tersebut, dapat disimpulkan bahwa oleh karena Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana merupakan suatu tindakan di luar kewenangannya, maka tepatlah seperti yang dikemukakan oleh Philipus M Hadjon bahwa keputusan yang berdasarkan kewenangan yang kurang sempurna itu, berarti keputusan tersebut tidak sah menurut hukum.



### 3.3. Tindakan Yang Seharusnya Dilakukan Oleh Kewenangan Camat Terhadap Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Swasta

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), produk hukum pertanahan nasional yang pertama, terbit 24 September 1960. Setelah hampir empat dasawarsa, walaupun falsafah dan orientasinya bersifat populis, tetapi sebagian prinsip dasarnya belum dioperasionalkan secara efektif. Di samping itu, diperlukan interpretasi ulang dan pengembangan prinsip-prinsip dasar UUPA karena adanya paradigma baru yang belum diantisipasi oleh UUPA.<sup>12</sup>

Salah satu contoh belum optimalnya implementasi prinsip dasar itu adalah perlindungan terhadap hak seseorang yang tanahnya diambil alih oleh pihak lain, yakni instansi pemerintah untuk kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan umum atau pihak swasta untuk berbagai kegiatan yang menunjang usahanya.<sup>13</sup>

Pengambilalihan tanah untuk kepentingan swasta saat ini dilakukan oleh Camat selaku PPAT Sementara.

Akta Camat selaku PPAT Sementara merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia. PPAT Sementara sudah dikenal sejak lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT.<sup>14</sup> Menurut Boedi Harsono, Akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukannya pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi. Meskipun pelepasan hak atas tanah

<sup>12</sup> Maria SW Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Kompas, Jakarta, 2007, hal. 87.

<sup>13</sup> *Ibid.*

<sup>14</sup> Adrian Sutedi, *Sertifikat Hak Atas Tanah*, Sinar Grafika, Jakarta, 2011, hal. 115.



dengan ganti rugi tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat pembuktian yang lain, namun dalam sistem pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, pendaftaran peralihan hak atas tanah di kantor pertanahan hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT/PPAT Sementara sebagai alat bukti yang sah. Para pihak yang melakukan peralihan hak atas tanah tanpa dibuktikan dengan akta PPAT/PPAT Sementara tidak akan dapat melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang dibelinya tersebut di kantor pertanahan, walaupun pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi atas tanah tersebut sah menurut hukum.<sup>15</sup>

Camat sebagai PPAT Sementara adalah pejabat umum yang diberi kewenangan dalam membuat akta-akta peralihan hak di bidang pertanahan dimana tanah-tanah tersebut telah terdaftar di Kantor Pertanahan dimana hak-hak atas tanah tersebut telah tercantum dalam UPUA. Akta PPAT adalah akta otentik yang menjadi bukti bagi para pihak telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah tersebut atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran peralihan hak atas tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum dimaksud.

Tanah yang belum/tanpa sertipikat adalah tanah yang belum terdaftar di Kantor pertanahan, sehingga data mengenai tanah tersebut tidak terdapat di Kantor Pertanahan. Apabila telah terjadi peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat dihadapan Camat selaku PPAT Sementara, maka dalam akta tersebut selain tidak

<sup>15</sup> Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta, 2005, hal. 137.



terlampir nomor hak kepemilikan dan Nomor Induk Bidang (NIB) tanah juga akta tersebut dalam proses balik nama di Kantor Pertanahan tidak bisa dilakukan dalam arti Kantor Pertanahan akan menolak melakukan proses balik nama tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pada dasarnya seharusnya fungsi dari surat pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi yang dibuat oleh Camat adalah untuk memastikan suatu peristiwa hukum dengan tujuan menghindarkan sengketa. Menurut Penulis, seharusnya dalam pelepasan hak atas tanah dengan ganti rugi untuk kepentingan swasta bukan dalam bentuk surat, namun dalam bentuk akta. Namun demikian, sampai saat ini, tidak ada ketentuan hukum yang tegas yang menyatakan apakah Camat berwenang untuk membuat dan menandatangani akta peralihan hak atas tanah dengan ganti rugi untuk kepentingan swasta.

Menurut Penulis, dengan berdasarkan teori kepastian hukum dari Satjipto Rahardjo yang dimaknai sebagai kepastian hukum terjadi ketika peraturan yang harus ditaati dan dilaksanakan, maka Camat sebagai pemangku kebijakan harus mentaati peraturan yang berlaku tentang kewenangannya dalam bidang pertanahan. Kewenangan Camat telah dinyatakan dalam beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan. Khusus untuk Camat di Bogor, ketentuan tersebut diperjelas dengan Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan dan Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015



tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat, sehingga berdasarkan ketentuan tersebut, maka Camat tidak berwenang untuk mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah untuk kepentingan swasta.

Sampai saat ini, adanya pendapat bahwa Camat berwenang untuk membuat Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor Ba.12/10812/75 dimana dalam BAB XI Ketentuan Acara Pelepasan Hak Tanah dinyatakan bahwa pelaksanaan-pelaksanaan hak untuk kepentingan swasta harus dilakukan dengan pembuatan Akte pelepasan yang dibuat dihadapan Kepala Sub Direktorat Agraria Kabupaten/Kotamadya, Camat (Kepala Kecamatan) ataupun Notaris setempat, dan juga didasarkan pula pada ketentuan Pasal 131 ayat (3) huruf a angka 2) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 yang menyatakan "surat keterangan dari pemegang hak bahwa pemegang hak yang bersangkutan melepaskan hak tersebut yang dibuat di depan dan disaksikan oleh Camat letak tanah yang bersangkutan." Hal tersebut seperti diungkapkan oleh Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor pada saat dilakukan wawancara dengan Penulis pada hari Rabu tanggal 30 Mei 2018 sebagaimana telah diuraikan dalam pembahasan sebelumnya.

Menurut Penulis, pemikiran Camat masih berwenang untuk mengeluarkan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah adalah karena ketidaktahuan dan



pembiaran secara terus-menerus yang dilakukan oleh Camat terdahulunya, sehingga Camat yang menjabat saat ini senantiasa mengikuti tradisi tersebut.

Oleh karena kewenangan Camat tersebut diperoleh dengan tidak sempurna, maka Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah tersebut tidak sah menurut hukum.

Berdasarkan hal tersebut, maka tindakan yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan camat terhadap pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta adalah dengan mengarahkan para pemohonan pihak swasta dan pemilik tanah yang akan melakukan pelepasan hak atas tanah untuk menghadap kepada Notaris, agar dibuatkan Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Swasta. Tindakan tersebut perlu dilakukan agar para pemohon, yaitu pihak swasta dan pemilik tanah mendapatkan kepastian hukum atas tindakan hukum yang dilakukannya untuk selanjutnya Akta Pelepasan Hak Atas Tanah Untuk Kepentingan Swasta dapat diproses di Badan Pertanahan Nasional.

### **3.4. Akibat Hukum Atas Keabsahan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Yang Dibuat Oleh Camat**

Menurut Penulis, Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyana merupakan tindakan yang di luar kewenangan camat, sehingga surat tersebut tentunya akan berakibat hukum, yaitu:

1. Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Bukan Merupakan Akta Otentik



Menurut Penulis, Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/207/Cileungsi/2015 dan Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah Nomor 593/018/Cileungsi/2016 yang ditandatangani oleh Camat H. Ade Yana Mulyanabukan merupakan akta otentik, sehingga tidak memiliki kepastian hukum. Hal tersebut didasarkan pada ketentuan dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang menyatakan:

“Akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya”.

Menurut Penulis, Akta Camat sebagai PPAT Sementara bila dibuat berdasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku, maka merupakan akta otentik. Berdasarkan definisi yang termuat dalam Pasal 1868 KUHPerdara, diketahui bahwa suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik harus memenuhi syarat-syarat yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, dan pejabat atau pegawai umum tersebut harus berwenang untuk membuat akta tersebut di tempat dimana akta dibuat.

Oleh karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu seorang pejabat atau pegawai umum juga bersikap netral (tidak berpihak) dalam pembuatan aktanya. Alasan



lainnya akta otentik dikatakan sebagai alat bukti yang sempurna, karena akta otentik memiliki tiga kekuatan pembuktian yaitu:

a. Kekuatan pembuktian lahiriah yang mengandung pengertian suatu akta otentik yang dapat membuktikan dirinya tanpa perlu adanya penjelasan dari orang lain.

b. Kekuatan pembuktian formal yang mengandung pengertian bahwa keterangan-keterangan yang ada dalam akta otentik secara formal benar adanya. Pengertian benar disini memang tidak bersifat mutlak. Kebenaran tersebut bisa saja menjadi tidak benar/kebohongan bila para penghadap memberikan keterangan/data yang tidak benar/berbohong. Kebenaran formil itu mengikat para pihak, para ahli waris dan para pihak yang menerima haknya.

c. Kekuatan pembuktian materil yang mengandung pengertian materi yang ada di dalam akta otentik tersebut dijamin benar adanya. Karena yang membuat dan menyusun adalah pejabat umum/pegawai umum. Kebenaran materil ini juga mengikat para pihak, para ahli waris dan para pihak yang menerima haknya.

Menurut Penulis, bahwa dengan terbitnya surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta yang dibuat dan ditandatangani dihadapan camat selama ini adalah sebuah bentuk pengingkaran dan ketidakpatuhan pejabat yang bersangkutan terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur tugas, fungsi, dan wewenang jabatan camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota.



Berdasarkan uraian di atas, dan sesuai dengan teori kepastian hukum yang dikemukakan oleh Satjipto Rahardjo yang dimaknai dengan terlaksananya peraturan perundang-undangan, maka penandatanganan surat pelepasan hak atas tanah yang dibuat oleh camat untuk kepentingan swasta yang telah berlangsung selama ini, dimana sesungguhnya camat tidak memiliki kewenangan berdasarkan peraturan perundang-undangan, mengakibatkan penerapan kepastian hukumnya tidak terpenuhi, sehingga terhadap surat-surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta yang telah dibuat dan ditandatangani dihadapan camat tersebut, tidak memiliki kekuatan hukum, dan sebaliknya, surat pelepasan hak atas tanah yang dibuat dan ditandatangani oleh camat hanya berlaku sebagai surat di bawah tangan saja. Oleh karenanya dikhawatirkan tidak dapat dijadikan syarat formal pendaftaran hak atas tanah di Kantor Pertanahan.

## 2. Penolakan Oleh Kantor Pertanahan Dalam Memproses Pendaftaran Peralihan Hak Atas Tanah

Penulis berpendapat, ketika Camat membuat Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah untuk kepentingan swasta yang saat ini bukan merupakan kewenangannya, maka surat tersebut bukan merupakan salah satu syarat dokumen yang harus dipenuhi oleh pemohon untuk dapat diproses pendaftaran peralihan hak atas tanah di Kantor Pertanahan Nasional setempat sebagaimana telah Penulis uraikan pada pembahasan di atas.

Berdasarkan hal tersebut, maka dengan tidak adanya kepastian hukum Surat Pernyataan Pelepasan Hak Atas Tanah yang dibuat dan ditandatangani



oleh Camat, apabila dibiarkan berlangsung secara terus menerus, dapat mengakibatkan kerugian bagi pihak swasta yang sedang menanamkan modalnya di daerah, sehingga akan menciptakan iklim investasi yang tidak baik di Kabupaten Bogor.

Berdasarkan hal tersebut, maka menurut Penulis, Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, perlu melakukan perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu menghapus ketentuan Pasal 131 ayat (3) huruf a angka 2). Selain daripada itu, Kementerian Dalam Negeri, perlu menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri yang mengatur tentang tidak berwenangnya Camat membuat dan menandatangani peralihan hak atas tanah untuk kepentingan swasta, serta penegasan bahwa Camat sebagai bagian dari Organisasi perangkat Daerah dalam menjalankan tugas dan fungsinya harus berdasarkan pelimpahan wewenang dari Bupati/Walikota sesuai dengan peraturan perundang-undangan, sehingga perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta harus dituangkan dalam bentuk akta otentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang, yaitu Notaris.



## BAB IV

### PENUTUP

#### 4.1. Kesimpulan

1. Alasan camat tetap melaksanakan pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan

swasta berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 Tentang Pokok-

Pokok Pemerintahan di Daerah, padahal undang-undang tentang pemerintahan

daerah terbaru tidak membolehkan adalah karena ketidaktegasan peraturan

perundang-undangan dalam mencabut kewenangan camat dalam

mengeluarkan surat pernyataan pelepasan hak atas tanah juga turut membuat

multi tafsir, sehingga menyebabkan ketidaktahuan camat terkait dicabutnya

kewenangan untuk mengeluarkan surat pelepasan hak atas tanah untuk

kepentingan swasta sejak terbitnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999

tentang Pemerintahan Daerah yang merubah kewenangan camat dari atributif

menjadi delegatif, yang pada akibatnya hingga saat ini camat masih

beranggapan memiliki kewenangan untuk mengeluarkan surat pelepasan hak

atas tanah untuk kepentingan swasta.

2. Tindakan yang seharusnya dilakukan oleh kewenangan camat terhadap

pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta adalah tidak mengeluarkan

surat pelepasan hak atas tanah sebagai wujud kepatuhan hukum terhadap

undang-undang yang berlaku, oleh karena Surat Pernyataan Pelepasan Hak

Atas Tanah yang ditandatangani oleh Camat bukan merupakan akta otentik,

sehingga tidak memiliki kepastian hukum, sehingga dalam upaya



menciptakan kepastian hukum atas surat pelepasan hak atas tanah, maka pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta harus dituangkan dalam bentuk akta otentik yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang, yaitu Notaris.

#### 4.2. Saran

1. Kepada Pemerintah melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, perlu melakukan perubahan Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, yaitu menghapus ketentuan Pasal 131 ayat (3) huruf a angka 2). Hal tersebut perlu dilakukan agar tidak ada lagi multi tafsir dalam memutuskan kewenangan camat dalam mengeluarkan surat pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta.
2. Kepada Ikatan Notaris Indonesia, perlu disosialisasikan kepada Notaris bahwa perbuatan hukum pelepasan hak atas tanah untuk kepentingan swasta harus dituangkan dalam bentuk akta otentik sebagaimana diatur dalam Pasal 1868 KUHPerdara yang dibuat oleh Pejabat yang berwenang, yaitu Notaris. Hal tersebut perlu dilakukan agar akta tersebut dapat dijadikan dasar hukum untuk pendaftaran di Kantor Pertanahan, sehingga tidak ada lagi penolakan atas pendaftaran tanah dengan alasan tidak sahnya surat pelepasan hak atas tanah tersebut.

**DAFTAR PUSTAKA****Buku-Buku:**

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

Achmad Ali, *Menguak Teori Hukum Legal Theory dan Teori Peradilan Judicialprudence Termasuk Interpretasi Undang-Undang legisprudence*, Jakarta: Kencana Prenada Media Group, 2009.

Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

Arie S. Hutagalung, *Tebaran Pemikiran Seputar Masalah Hukum Tanah*, Jakarta: LPHI, 2008.

Bachtiar Sibarani, *Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Praktek Pelaksanaannya*, Surabaya: Pustaka Ilmu, 2007.

Bambang Waluyo, *Penelitian Hukum Dalam Praktek*, Jakarta: Sinar Grafika, 2002.

Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Jakarta: Djambatan, 2005.

C.S.T. Kansil, *Modul Hukum Perdata*, Jakarta: PT Pradnya Paramita, 1995.

Ermansjah Djaja, *Memberantas Korupsi bersama KPK Komisi Pemberantasan Korupsi, Kajian Yuridis Normatif UU No. 31 Tahun 1999 juncto UU No. 20 Tahun 2001 versi UU No. 30 Tahun 2002*, Jakarta: Sinar Grafika, 2008.

Hasni, *Pengadaan Tanah*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2010.

Hilman Hadikusuma, *Bahasa Hukum Indonesia*, Bandung: Alumni, 2005.

Indroharto, *Usaha Memahami Undang-Undang Peradilan Tata Usaha Negara, Buku II, Beracara di Pengadilan Tata Usaha Negara*, Jakarta: Sinar Harapan, 1983.

Jimly Asshiddiqie, *Perihal Undang-Undang*, Jakarta: Rajawali Pers, 2006.



Maria SW Soemarjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, Jakarta: Kompas, 2007.

\_\_\_\_\_, *Tanah*, Jakarta: Kompas, 2009.

Moh. Yamin Lubis dan Abdul Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah*, Bandung: Mandar Maju, 2010.

Mudakir Iskandar Syah, *Dasar-Dasar Pembebasan Tanah Untuk Kepentingan Umum*, Jakarta: Jala Permata Aksara, 2007.

N.E. Algra dkk, *Kamus Istilah Hukum*, Bandung: Bina Cipta, 1983.

Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Jakarta: Kencana, 2016.

Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Grafindo, 2006.

Rochmat Soemitro, *Asas dan Dasar Perpajakan*, Bandung: Refika Aditama, 2004.

Satjipto Rahardjo, *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Yogyakarta: Genta Publishing, 2009.

Soerjono Soekanto, *Permasalahan Hukum Dalam Rangka Pembangunan di Indonesia Suatu Tinjauan Secara Sosiologis*, Jakarta: UI Press, 1983.

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum*, Yogyakarta: Universitas Atmajaya Yogyakarta, Yogyakarta, 2010.

Suhariningsih, *Tanah Terlantar, Asas dan Pembaharuan Konsep Menuju Penertiban*, Jakarta: Prestasi Pustaka, 2009.

Theo Huijbers, *Pokok-Pokok Filsafat Hukum*, Yogyakarta: Kanisius, 1982.

Urip Santoso, *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta: Prenada Media, 2005.

Yudhi Setiawan, *Instrumen Hukum Campuran Dalam Konsolidasi Tanah*, Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada, 2009.

**Makalah:**

Bagir Manan, Wewenang Provinsi Kabupaten, dan Kota dalam Rangka Otonomi Daerah, *Makalah* pada Seminar Nasional, Fakultas Hukum Unpad, Bandung, 13 Mei 2000.

Philipus M. Hadjon, "Tentang Wewenang", *Makalah* Pada Penataan Hukum Administrasi, Surabaya: Fakultas Hukum Universitas Airlangga, 1998.

**Wawancara:**

Wawancara dengan Camat Renaldi Yushab Fiansyah, S.Sos selaku Camat Cileungsi Kabupaten Bogor, pada hari Rabu, 30 Mei 2018.

**Peraturan Perundang-Undangan:**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.

Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2004 tentang Jabatan Notaris.

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan, Peraturan Daerah Kabupaten Bogor Nomor 24 Tahun 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Kecamatan.

Peraturan Bupati Bogor Nomor 48 Tahun 2015 tentang Pendelegasian Kewenangan Penandatanganan Dokumen Administrasi Pelayanan Perizinan dan Non Perizinan Kepada Camat.