



**TESIS**

**MAKNA KATA “SEMENTARA’ BAGI CAMAT  
SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
SEMENTARA (PPATS)**

*MEAN OF “TENTATIVE” HEAD WORD FOR SUB  
DISTRICT AS A TENTATIVE OFFICIAL OF LAND  
CERTIFICATE MAKER*

**Oleh:**

**JAMANI EKO SUKESI, S.H.**

**NIM 170720201014**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERSITAS JEMBER**

**JEMBER**

**2019**

**TESIS**

**MAKNA KATA “SEMENTARA” BAGI CAMAT  
SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
SEMENTARA (PPATS)**

*MEAN OF “TENTATIVE” HEAD WORD FOR SUB DISTRICT AS A  
TENTATIVE OFFICIAL OF LAND CERTIFICATE MAKER*

Untuk Memperoleh Gelar Magister Kenotariatan dalam Program Studi  
Ilmu Hukum pada Program Pasca Sarjana Universitas Jember

O l e h:

**JAMANI EKO SUKESI,S.H.**

**NIM 170720201014**

**PROGRAM STUDI MAGISTER KENOTARIATAN**

**FAKULTAS HUKUM**

**UNIVERTAS JEMBER**

**JEMBER**

**2019**

**PERSETUJUAN PENELITIAN TESIS  
TESIS INI TELAH DISETUJUI  
TANGGAL 24 JULI 2019**

O l e h :

Dosen Pembimbing Utama

**Prof.Dr. Herowati Poesoko, S.H., M.H.**

NIP. 194804281985032001

Dosen Pembimbing Anggota

**Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum.**

NIP. 198010262008122001

Mengetahui,

Ketua Program Studi Magister Kenotariatan

Fakultas Hukum Universitas Jember

**Dr. Moh Ali, S.H., M.H.**

NIP. 197210142005011002

**PENGESAHAN**

Tesis Dengan Judul:

**MAKNA KATA “SEMENTARA” BAGI CAMAT  
SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH  
SEMENTARA (PPATS)**

*MEAN OF "TENTATIVE" HEAD WORD FOR SUB DISTRICT AS  
A TENTATIVE OFFICIAL OF LAND CERTIFICATE MAKER*

Oleh :

**JAMANI EKO SUKESI, S.H.**

**NIM 170720201014**

Dosen Pembimbing Utama

**Prof.Dr. Herowati Poesoko, S.H., M.H.**

NIP. 194804281985032001

Dosen Pembimbing Anggota

**Dr. Dyah Ochterina Susanti, S.H., M.Hum.**

NIP. 198010262008122001

Mengetahui,

Fakultas Hukum Universitas Jember

Dekan,

**Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H.**

NIP. 197409221999031003

**Dipertahankan di hadapan Tim Dosen Penguji**

Pada tanggal : 24 Juli 2019

Tempat : Fakultas Hukum Universitas Jember

**Susunan Tim Penguji:**

**Ketua**

**Sekretaris**

**Prof. Dr. Khoidin, S.H., M.Hum., C.N.**

NIP. 196303081988021001

**Dr. Aries Harianto, S.H., M.H**

NIP. 196912301999031001

**Anggota I**

**I Gede Widhiana Suarda, S.H., M.Hum., Ph.D.**

NIP. 197802102003121001

**Anggota II**

**Anggota III**

**Dr. Jayus, S.H., M.Hum.**

NIP. 195612061983031003

**Dr. Moh. Ali, S.H., M.H.**

NIP. 197210142005011002

**MOTTO :**

**Jangan pernah berputus asa dari ujian Allah S.W.T, karena dibalik ujian yang berat pasti ada hikmah dan kesuksesan luar biasa yang akan kita raih**

---

**JAMANI EKO SUKESI, S.H.**

**PERSEMBAHAN:**

**Karya ilmiah ini kupersembahkan untuk Keluarga Besarku, Almamater tercinta, Bangsa dan Negara**

**PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS**

Dengan ini saya menyatakan bahwa:

1. Tesis saya ini adalah asli dan belum pernah diajukan untuk mendapatkan gelar akademik (Magister Kenotariatan), baik di Universitas Jember maupun di perguruan tinggi lainnya.
2. Tesis ini merupakan hasil gagasan ide, pemikiran dan penelitian saya sendiri, tanpa bantuan pihak lain, kecuali arahan dari tim pembimbing.
3. Dalam tesis ini tidak terdapat karya atau pendapat yang telah ditulis atau dipublikasikan orang lain, kecuali yang secara tertulis dikutip dalam naskah ini dan disebutkan dalam sumber kutipan maupun dalam daftar pustaka.
4. Apabila ternyata dalam naskah tesis ini dapat dibuktikan adanya unsur-unsur penjiplakan, maka saya bersedia menerima sanksi akademik berupa pencabutan gelar yang telah diperoleh dari karya tulis ini maupun sanksi lainnya yang berlaku di lingkungan Universitas Jember.

Jember, 24 Juli 2019

JAMANI EKO SUKESI, SH  
NIM 170720201014

## RINGKASAN

### MAKNA KATA “SEMENTARA” BAGI CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA

Pemerintah dengan PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah telah menentukan dan menunjuk pejabat untuk melakukan pendaftaran tanah di Indonesia. terdapat 3 (tiga) macam Pejabat yakni (1) Pejabat Pembuat Akta Tanah, (2) Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, (3) Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, dalam hal ini penelitian difokuskan mengenai keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara oleh camat khususnya terkait makna kata sementara yang secara normatif tidak dijawab secara jelas dan tegas oleh peraturan perundang-undangan (baik didalam PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah atau dalam bentuk dan jenis peraturan perundang-undangan lainnya.)

Makna kata “sementara” bagi camat selaku PPATS menjadi persoalan hukum yang tidak kunjung mendapatkan titik terang mengenai keberadaannya, khususnya dalam hal sampai kapan camat dapat menjadi PPAT Sementara, secara normatif pengangkatan camat menjadi PPAT Sementara didasarkan pada wilayah tertentu yang belum cukup terdapat PPAT. Permasalahan hukum (isu hukum) yang muncul ialah terkait *pertama* apakah makna kata “sementara” pada PPAT Sementara terkait dengan status jabatan dan tanggung jawabnya. *Kedua*, apakah makna kata “sementara” dalam nomenklatur PPAT Sementara terkait dengan kewenangannya, dan *Ketiga* bagaimana pengaturan kedepan terhadap PPAT Sementara guna memperjelas status kedudukannya sebagai PPAT Sementara.

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, dengan pendekatan Peraturan Perundang-undangan, Pendekatan Konseptual, Pendekatan asas-asas hukum, dan Pendekatan sejarah. Terdapat tiga teori yang digunakan sebagai pisau analisa, teori-teori tersebut ialah teori penafsiran hukum, teori kepastian hukum, teori perlindungan hukum.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa, a. Makna kata sementara berkaitan dengan status jabatan PPAT Sementara yang bersifat sementara, pasti akan berakhir pada waktu, situasi dan keadaan tertentu, b. tanggung jawab PPAT Sementara melekat dan tidak bersifat sementara, c. Kewenangan PPAT Sementara hanya mencakup satu wilayah kerja kecamatan serta kewenangannya bersifat sementara karena mengikuti status jabatannya yang juga bersifat sementara, dan d. pengaturan hukum kedepan terkait keberadaan PPAT Sementara perlu dikaji ulang (ditiadakan) dan kedudukannya harusnya hanya bisa diisi oleh PPAT yang berijazah ilmu hukum dan lulusan magister kenotariatan, dalam hal wilayah-

wilayah yang belum cukup terdapat PPAT dapat diisi oleh PPAT, serta memberikan kesempatan yang seluas-luasnya bagi calon peserta PPAT baru lulusan magister kenotariatan.

Saran dari hasil penelitian ini ialah agar memberikan sebuah pemahaman dan pengertian yang benar mengenai makna kata sementara bagi PPAT Sementara ialah perlu perbaikan atas Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang secara tegas belum memberikan makna atau pengertian bahwa makna kata sementara bagi camat sebagai PPAT Sementara ialah akan berakhir atau sudah waktunya berakhir (ditiadakan). Dalam hal wilayah-wilayah yang belum cukup terdapat PPAT pengisiannya bisa dilakukan oleh PPAT yang ada di daerah yang jumlahnya banyak untuk dipindahkan ke wilayah tersebut dan atau diisi oleh calon peserta ujian PPAT yang berasal dari kalangan lulusan Magister Kenotariatan untuk mengisi kekosongan atau wilayah yang belum cukup terdapat PPAT tersebut.

Kata kunci : PPAT Sementara, camat, wilayah belum cukup terdapat PPAT

## SUMMARY

### MEAN OF 'TENTATIVE' HEAD WORD FOR SUB DISTRICT AS A TENTATIVE OFFICIAL OF LAND CERTIFICATE MAKER

Based on Government Regulation, Number 24 of 2016 concerning Amendment of Government Regulation Number 37 of 1998 concerning Tentative Official of Land Certificate Maker, Government has already decided that the official who has authority to register land in Indonesia there are 3 (three) kind, namely: (1) Official of Land Certificate Maker, (2) Tentative Official of Land Certificate Maker, (3) Special Official of Land Certificate Maker. In this context of the research, object of research is focused to word mean of Tentative in the Tentative Official of Land Certificate Maker.

Word mean of 'Tentative' of Subdistrict Head as Tentative Official of Land Certificate Maker arising a critical legal problem, especially connected to a big question, up to when the Subdistrict Head may be the Tentative Official of Land Certificate Maker. Based on the question there are 3 (three) legal issues to be discussed in the research, namely, firstly, what is the meaning 'tentative' word connected to the office position and responsibility of the Official? Secondly, what is the meaning 'tentative' word in the Tentative Official of Land Certificate Maker connecting to his authority? And thirdly, how should regulate the position of Tentative Official of Land Certificate Maker next time?

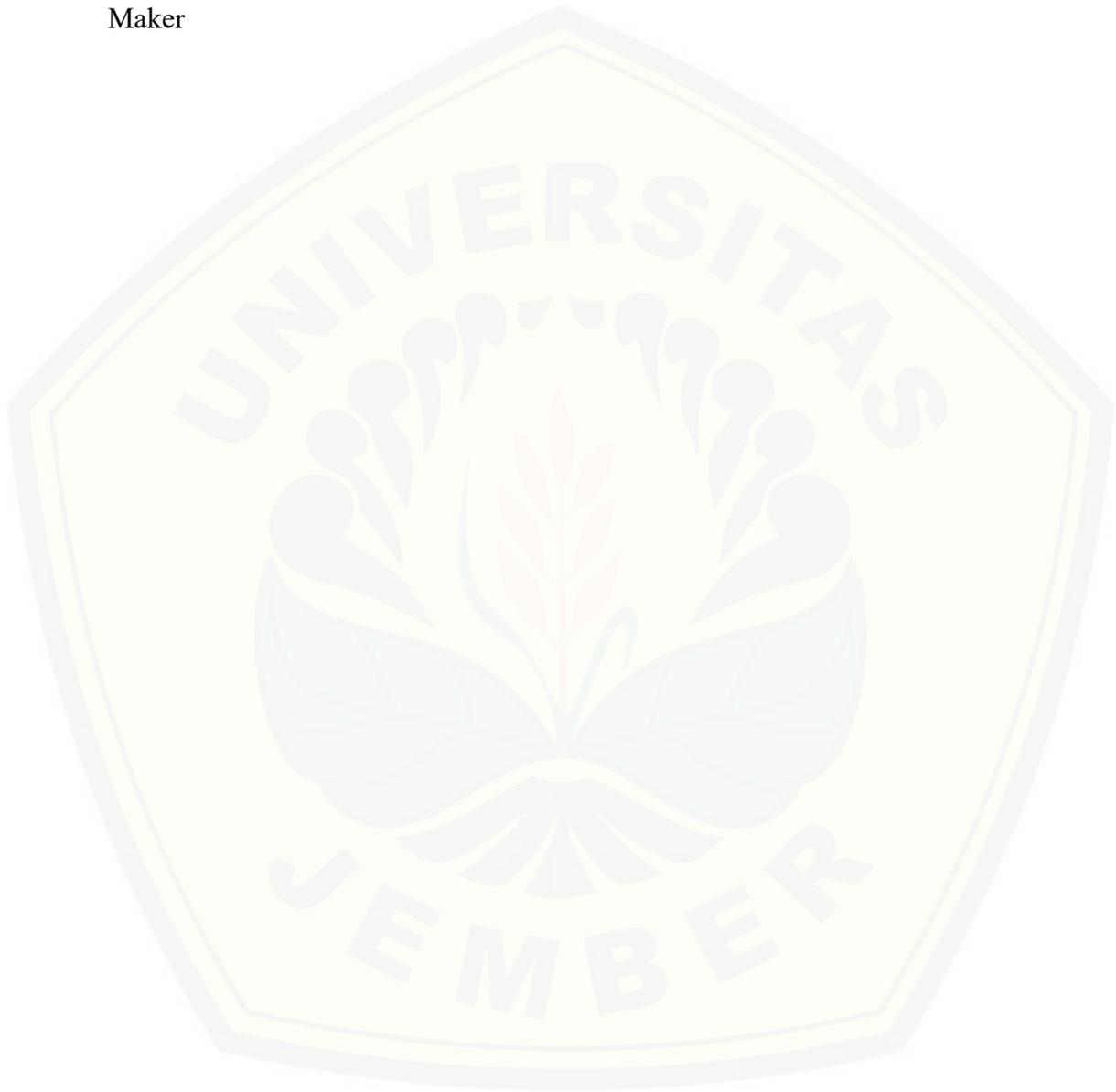
The research is a normative legal research applying regulation approach, conceptual approach, legal principle approach, and legal historical approach. There are three theories applying as theoretical basis for the research, namely, theory on legal interpretation, theory on legal certainty, and theory on legal protection.

Result of the research shows that : a. Word mean of 'tentative' connecting to office limitation of Tentative Official of Land Certificate Maker in the context of timing, certain situation and condition; b. Responsibility of Tentative Official of Land Certificate Maker is inherent of the office, and not tentative; c. Authority of Tentative Official of Land Certificate Maker is only one subdistrict area, and his official becomes the tentative because follow term of office that is the tentative as well; And d, in the next time, regulation of existence of Tentative Official of Land Certificate Maker need to be revised so that the office of Tentative Official of Land Certificate Maker should be fulfilled by people whose background as lawyer and graduation of Notary Magister.

Recommendation of the research is revision of tentative word in Government Regulation Number 24 of 2016 concerning Tentative Official of

Land Certificate Maker in order to be formulated well and has legal certainty. While in the subdistrict areas that have not enough Official of Land Certificate Maker, government can recruit graduation of notary magister to fulfill the offices.

Key words : Tentative Official of Land Certificate Maker, Subdistrict Head, Subdistrict Area that have not enough Tentative Official of Land Certificate Maker



## UCAPAN TERIMA KASIH

Puji syukur kehadiran Allah S.W.T atas berkah dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyelesaikan penulisan tesis ini yang sesungguhnya juga tidak lepas dari bantuan berbagai pihak baik secara moril maupun materiil, sehingga melalui kesempatan ini penulis ucapkan rasa terima kasih yang sebesar-besarnya kepada semua pihak.

Terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya penulis ucapkan kepada Prof. Dr. Herowati Poesoko, S.H., M.H. sebagai Dosen Pembimbing Utama yang telah banyak memberikan bimbingan, masukan dan motivasi dengan penuh kesabaran dan ketelitian sejak penentuan judul sampai selesainya tesis ini.

Terima kasih dan penghargaan yang sebesar-besarnya juga penulis ucapkan kepada Dr. Dyah Ochtorina Susanti, S.H., M.Hum. sebagai Dosen Pembimbing Anggota yang senantiasa memberikan perhatian, bimbingan, masukan dan motivasi dengan penuh kesabaran dan ketelitian sejak penentuan judul sampai selesainya tesis ini.

Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya penulis sampaikan juga kepada:

1. Dekan Fakultas Hukum Universitas Jember Dr. Nurul Ghufron, S.H., M.H. yang telah memberikan kesempatan dan fasilitas kepada penulis untuk menempuh Program Studi Magister Kenotariatan di Fakultas Hukum Universitas Jember;

2. Ketua Program Studi Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Jember Dr. Moh. Ali, S.H., M.H. yang telah memberikan bimbingan pada penulis dalam menyelesaikan penulisan tesis ini;
3. Prof. Dr. Khoidin, S.H., M.Hum., C.N. sebagai Ketua Dosen Penguji, Dr. Aries Harianto, S.H., M.H. sebagai Sekretaris Dosen Penguji, I Gede Widhiana Suarda, S.H., M.Hum., Ph.D. sebagai Anggota I Dosen Penguji, Dr. Jayus, S.H., M.Hum. sebagai Anggota II Dosen Penguji dan Dr. Moh. Ali, S.H., M.H. sebagai Anggota III Dosen Penguji yang telah banyak memberikan masukan dan koreksi demi penyempurnaan tesis ini;
4. Sekretaris Program Studi Magister Kenotariatan beserta Staff Administrasi Akademik Fakultas Hukum Universitas Jember yang telah memberikan dukungan penuh sejak awal masa kuliah hingga terselesaikannya tugas-tugas akademik;
5. Suamiku tercinta Prof. Dr. Widodo Ekatjahjana, S.H., M.Hum. dan anak-anakku tersayang Angga Widyaputra, S.T, Karina Widya Putri dan Satriya Bagus Widyaputra yang selalu memberikan doa, semangat dan motivasi untuk menyelesaikan kuliah magister ini dengan baik.
6. Kedua orang tuaku tercinta Syamsi dan Sukarti yang selalu memberikan doa dan dukungan yang tak pernah berhenti untuk menyelesaikan kuliah magister ini dengan baik.
7. Semua pihak yang tidak bisa disebutkan satu per satu yang telah banyak membantu dan mendukung baik secara pribadi maupun

kelembagaan, memberikan motivasi serta segala upaya dalam menyelesaikan tesis ini.

Penulis berharap semoga hasil penelitian tesis ini memberikan manfaat dalam pengembangan ilmu hukum. Akhir kata, penulis menyadari bahwa penulisan hasil penelitian dalam tesis ini masih jauh dari kata sempurna, mengingat keterbatasan penulis secara pribadi. Oleh karenanya segala masukan dan saran akan sangat berharga dalam penyempurnaan penulisan tesis ini.

Jember, 24 Juli 2019

JAMANI EKO SUKESI, S.H.

## KATA PENGANTAR

Dengan memanjatkan puji syukur kehadiran Allah S.W.T atas segala rahmad dan hidayahNya, sehingga penulis dapat menyelesaikan tesis ini dengan judul: MAKNA KATA ‘SEMENTARA” BAGI CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA (PPATS).

Dalam tulisan tesis ini dibahas tentang makna kata “Sementara” dikaitkan dengan status jabatan, tanggung jawab dan kewenangan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ditinjau dari peraturan perundang-undangan yang berlaku dikaitkan dengan situasi dan kondisi masyarakat saat ini.

Penulis berharap agar hasil tulisan tesis ini dapat berguna dan bermanfaat bagi pihak-pihak yang membutuhkan informasi berkaitan dengan jabatan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Semoga tesis dapat menjadikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan ilmu hukum secara umum dan hukum Kenotariatan khususnya mengenai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Namun demikian, penulis menyadari bahwa tesis ini masih jauh dari kata sempurna, sehingga dengan segala kerendahan hati dan tangan terbuka penulis menerima dengan ikhlas semua saran dan kritik untuk perbaikan yang sifatnya membangun untuk kesempurnaan tesis ini.

Jember, 24 Juli 2019

JAMANI EKO SUKESI,S.H.

**DAFTAR ISI**

<b>SAMPUL DEPAN .....</b>	<b>i</b>
<b>SAMPUL DALAM.....</b>	<b>i</b>
<b>PERSYARATAN GELAR MAGISTER .....</b>	<b>ii</b>
<b>PERSETUJUAN PENELITIAN TESIS .....</b>	<b>iii</b>
<b>HALAMAN PENGESAHAN.....</b>	<b>iv</b>
<b>HALAMAN TIM PENGUJI.....</b>	<b>v</b>
<b>MOTTO DAN PERSEMBAHAN.....</b>	<b>vi</b>
<b>PERNYATAAN ORISINALITAS TESIS .....</b>	<b>vii</b>
<b>RINGKASAN .....</b>	<b>viii</b>
<b>SUMMARY .....</b>	<b>x</b>
<b>UCAPAN TERIMA KASIH .....</b>	<b>xii</b>
<b>KATA PENGANTAR.....</b>	<b>xv</b>
<b>DAFTAR ISI.....</b>	<b>xvi</b>
<b>BAB I PENDAHULUAN</b>	
1.1 Latar Belakang .....	1
1.2 Rumusan Masalah .....	12
1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian .....	12
1.3.1 Tujuan Penelitian .....	12
1.3.2 Manfaat Penelitian .....	13
1.4 Orisinalitas .....	13
1.5 Metode Penelitian.....	18
1.5.1 Tipe Penelitian .....	19
1.5.2 Pendekatan Masalah.....	19
1.5.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum .....	21
1.5.3.1 Bahan Hukum Primer .....	21

1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder .....	22
1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum .....	22
1.5.5 Analisis Bahan Hukum .....	23

## **BAB II TINJAUAN PUSTAKA**

2.1 Pengertian Camat, Kedudukan dan Tugasnya.....	25
2.2 Pengertian PPAT dan PPAT Sementara.....	27
2.2.1 Tugas dan Wewenang PPAT Sementara.....	29
2.2.2 Syarat dapat diangkat menjadi PPAT Sementara.....	32
2.3 Teori Kepastian Hukum .....	34
2.4 Teori Perlindungan Hukum.....	36
2.5 Teori Penafsiran .....	38

## **BAB III KERANGKA KONSEPTUAL..... 41**

## **BAB IV PEMBAHASAN**

4.1 Makna Kata “Sementara” pada Nomenklatur PPAT Sementara.....	46
4.1.1 Status Jabatan PPAT Sementara bersifat sementara atau Tidak tetap .....	50
4.1.2 Tanggung Jawab PPAT Sementara melekat dan tidak Bersifat sementara.....	57
4.2 Kewenangan PPAT Sementara bersumber dari Peraturan Perundang-undangan .....	69
4.2.1 Kewenangan PPAT Sementara mencakup Wilayah Kerja satu kecamatan .....	74
4.2.2 Kewenangan PPAT Sementara bersifat Sementara.....	82
4.3 Pengaturan hukum kedepan terkait Kedudukan Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.....	86

**BAB V PENUTUP**

5.1 Kesimpulan ..... 98

5.2 Saran ..... 99

**DAFTAR PUSTAKA ..... 101**



## BAB I PENDAHULUAN

### 1.1 Latar Belakang

Negara Indonesia merupakan negara hukum, hal tersebut telah termaktub di dalam konstitusi Indonesia atau Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD NRI Tahun 1945).<sup>1</sup> Akibat dari sebuah negara hukum, maka segala sesuatu terkait dengan penyelenggaraan negara atau pemerintahan tentu pula diatur dengan hukum yang dilakukan oleh negara terhadap warga negaranya.

Prinsip negara hukum, hukumlah yang memegang komando tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan dalam sebuah negara. Jadi sesungguhnya yang menjadi pemimpin di dalam sebuah negara hukum ialah hukum itu sendiri sesuai dengan prinsip *the rule of law, and not of man* (aturan hukum), sejalan dengan pengertian *nomocratie*, yaitu kekuasaan yang dijalankan oleh hukum.<sup>2</sup>

Tanah yang dalam bahasa Inggrisnya *land* sedangkan dalam bahasa Belanda disebut dengan *omdergrond* memiliki peranan dan kedudukan yang sangat penting dalam penyelenggaraan sebuah negara, sebab dengan media tanah tersebut dapat digunakan untuk infrastruktur seperti jalan, irigasi dan telekomunikasi, peternakan maupun dalam bidang pertanian dan lain sebagainya.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> Lihat Pasal 1 Ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 “Indonesia adalah negara hukum”

<sup>2</sup> Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010, hal. 57

<sup>3</sup> Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, PT. Rajagrafindo Persada, Jakarta, 2016, hal. 1

Bahkan sebuah tanah merupakan suatu bagian terpenting dari manusia, juga saat ini nilai ekonomis dari tanah dari waktu ke waktu semakin tinggi.

Kedudukan penting dari sebuah tanah tersebut membuat tanah oleh negara dipandang sesuatu hal yang harus diatur secara khusus dalam konstitusi, tepatnya diatur dalam pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 “*Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat*”. Berdasarkan hal tersebut maka secara khusus dan istimewa keberadaan dan kedudukan tanah ditempatkan dalam sesuatu hal yang penting untuk dikelola demi mencapai suatu kemakmuran rakyat yang sebesar-besarnya.

Ketentuan mengenai tanah yang diatur dalam konstitusi tersebut selanjutnya diturunkan ke dalam suatu peraturan yang lebih rendah yakni Undang-Undang yaitu Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Selanjutnya dalam pasal 2 Undang-Undang Pokok Agraria ini mengatur bagaimana negara atau pemerintah mendapatkan wewenang yang diberikan oleh undang-undang untuk mengatur, menyelenggarakan peruntukan tanah, hubungan-hubungan hukum antara orang dengan tanah dan lain sebagainya.

- (1) *Atas dasar ketentuan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-undang Dasar dan hal-hal yang sebagai yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat.*
- (2) *Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :*
  - a. *Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut;*

- b. menentukan dan mengatur hubungan –hubungan hukum antara orang-orang dan bumi, air dan ruang angkasa;
  - c. menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.
- (3) Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur
- (4) Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan pada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah

Hukum positif yang berlaku di sebuah negara, dalam konteks ini hukum agraria nantinya memiliki implikasi terhadap sebuah peristiwa-peristiwa penting dalam perjalanan sebuah pemerintahan. Semua norma-norma hukum yang dibuat dan dicita-citakan tersebut memberikan akibat pada peristiwa dalam pergaulan hidup tertentu, hal tersebut disebut dengan Hukum Positif (*ius constitutum*). Berlakunya suatu ketentuan dalam sebuah negara merupakan sesuatu yang telah ditentukan terlebih dahulu dengan politik hukum yang dijalankannya.<sup>4</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas selanjutnya negara memerlukan sebuah pejabat khusus yang menangani persoalan tanah khususnya terkait dengan hubungan hukum antara orang dengan tanahnya. Hal tersebut perlu diatur sebab dengan demikian keberadaan tanah tersebut akan memenuhi suatu kepastian hukum tentang status dari tanah serta status dari kepemilikan sebuah tanah akibat dari suatu perpindahan hak kepemilikan.

---

<sup>4</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, Arkola, Surabaya, 2003, hal.13

Kebutuhan akan pejabat tanah yang mengatur hubungan hukum antara tanah dan person tersebut selanjutnya lebih spesifik ketentuan tentang pejabat yang diberikan wewenang tersebut serta segala hal yang mengatur tentang status tanah dan perpindahannya diatur dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Secara formalitas, ketentuan awal mengenai pendaftaran tanah diatur pada Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria *“untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”* Selanjutnya ketentuan tersebut diatur secara khusus dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran tanah, dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengatur tentang pejabat yang diberikan kewenangan oleh negara untuk melakukan pendaftaran tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah memberikan kewenangan pada pejabat yang disebut PPAT untuk melakukan pendaftaran atas tanah. Namun dalam ketentuan tersebut pemerintah tidak hanya memberikan kewenangannya atas pendaftaran atas tanah pada pejabat yang disebut dengan PPAT saja, pejabat-pejabat lain juga ditunjuk menjadi pejabat pembuat akta tanah yang disebut dengan PPAT Sementara dan PPAT Khusus.

Pejabat Pembuat akta tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan Rumah Susun.

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

PPAT Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka melaksanakan program atau tugas Pemerintah tertentu.

Berdasarkan ketentuan tersebut diatas bahwa ada tiga PPAT yang diakui dan diberikan wewenang oleh Pemerintah untuk melakukan pendaftaran tanah dalam teritorial Negara Republik Indonesia. Namun yang menjadi sebuah persoalan dalam kajian ilmu hukum dalam tulisan ini ialah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang juga diakui dan diberikan kewenangan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Pada hakekatnya hal yang sangat penting negara ikut campur dalam hal pendaftaran tanah ialah negara menginginkan adanya jaminan kepastian hukum bagi pemilik hak atas tanah. Untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, Undang-Undang Pokok Agraria yang selanjutnya diatur dengan Peraturan Pemerintah perlu menunjuk pejabat untuk melakukan pendaftaran atas tanah yang disebut dengan PPAT Sementara, menurut Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 (yang telah dilakukan perubahan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah

Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Tujuan diangkatnya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah 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 Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.<sup>5</sup>

Berkaitan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara perlu dilakukan penelitian lebih lanjut dan komprehensif sebab kewenangan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan tersebut juga berkaitan erat dengan jabatan dan bentuk pertanggungjawabannya atas akta yang dibuat. Dalam pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam nomenklatur tersebut terhadap frasa “sementara” memiliki arti yang sangat penting untuk dikaji sebab memiliki hubungan langsung dengan tujuan awal sebuah pendaftaran tanah yakni adanya suatu kepastian hukum bagi pemilik atau orang-orang yang diberikan hak khusus atas tanah.

Terhadap nomenklatur “sementara” Pasal 1 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.*<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> Muhammad Muthohar & Amin Purnawan, *Tugas dan Wewenang Camat sebagai PPAT Sementara dalam pembuatan akta-akta tentang tanah (studi di Kabupaten Boyolali)*, Jurnal Akta Vol 4 Nomor 4 Desember 2017, hal. 528

<sup>6</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Lihat juga Pasal 1 angka 2 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2016 tentang

Hubungan nomenklatur “sementara” dengan tujuan penelitian yang menekankan pada segi kepastian hukum disini ialah terkait frasa “sementara” tersebut. Sampai kapan makna kata “sementara” tersebut melekat pada pejabat pemerintah yang ditunjuk, bagaimana bentuk pertanggungjawaban atas akta yang dibuat oleh PPAT Sementara jika nantinya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dipindahtugaskan oleh atasannya ke tempat lain dan/diberhentikan dari pejabat pemerintah atau meninggal dunia.

Frasa “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berdasarkan pengertian umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang menjadi persoalan yang perlu dikaji dalam sebuah tulisan karya ilmiah diantaranya terkait tentang didasarkan pada *Pertama* Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ditunjuk membuat akta tanah oleh karena alasan tidak cukup terdapat PPAT di daerah. *Kedua* syarat untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berbeda dengan syarat menjadi PPAT, *ketiga* oleh karena syarat dibedakan maka kompetensi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara juga memiliki perbedaaan (dalam hal ini Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diangkat ialah Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang terdapat PPAT, sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.<sup>7)</sup>

Alasan pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebab di daerah tidak cukup terdapat PPAT dalam konteks 20 tahun Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pejabat Pembuat akta tanah ini perlu kajian yang

---

Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 2008 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

<sup>7</sup> Lihat Pasal 5 Ayat (3) PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

mendalam, sebab kondisi saat ini tentu memiliki perbedaan-perbedaan yang perlu diteliti lebih lanjut dan komprehensif. Dapat diterima jika pada saat itu (Peraturan Pemerintah tentang jabatan pejabat pembuat akta tanah) pada tahun 1998 diadakan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebab dalam situasi dan kondisi pada saat itu mungkin saja PPAT di daerah dirasa masih kurang atau bahkan tidak ada sehingga perlu diadakan dan diangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Namun dalam konteks 20 tahun sejak diadakan peraturan tersebut apakah masih diperlukan adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan dalih PPAT di daerah belum cukup, hal tersebut perlu diadakan sebuah penelitian yang lebih komprehensif.

Alasan lain yang menjadi problema hukum dalam tulisan ini ialah terkait syarat yang berbeda antara PPAT dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Dalam ketentuan formalitas tentang syarat menjadi PPAT yang tidak dimiliki oleh seorang yang dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dalam hal ini ialah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak perlu lulusan Magister Kenotariatan serta tidak perlu adanya latar belakang pendidikan hukum. Syarat berbeda tersebut dalam konteks saat ini apakah masih perlu diadakan mengingat akta yang dibuat oleh PPAT maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah sama, sama-sama memiliki unsur kepastian hukum dalam perbuatan hukum pendaftaran tanah.

Syarat yang berbeda antara PPAT dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut tentu ada suatu kompetensi yang berbeda pula, padahal persoalan pendaftaran tanah diperlukan pejabat yang benar-benar memiliki

kompetensi mumpuni serta mengerti dan memahami persoalan tanah dan segala hal yang berkaitan dengan pendaftaran tanah. Akta tanah yang dibuat dan dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta tanah memiliki fungsi otentik serta memiliki unsur pertanggungjawaban yang tinggi oleh pembuat atau pejabat yang mengeluarkannya.

Persoalan terpenting yang menjadi isu hukum yang sangat tampak ialah terkait bentuk pertanggungjawaban hukum atas akta-akta yang dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Beberapa uraian tersebut akhirnya pada akhirnya akan menuju pada bentuk pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atas akta yang dibuatnya tersebut, termasuk pula sampai kapan nomenklatur “sementara” dapat melekat pada pejabat pemerintah yang ditunjuk sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

Secara umum PPAT seperti yang disebut di atas ada beberapa macam, namun dalam hal fungsi dan tugasnya yakni sama yaitu menghasilkan akta-akta tanah yang otentik serta memiliki akibat hukum yang sama yakni adanya suatu kepastian hukum. Namun dalam kenyataannya, pelayanan dan kualitas produk aktanya dapat berbeda-beda, hal tersebut diakibatkan karena pemerintah mengangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang memiliki latar belakang atau *background* yang berbeda-beda serta tidak melalui standar pendidikan pengangkatan PPAT yang berbeda pula. Pengangkatan Pejabat

Pembuat Akta Tanah Sementara oleh pemerintah yang didasarkan pada kebutuhan pemerintah yang mendesak.<sup>8</sup>

Hal terpenting terkait problematika Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam hal ini ialah khususnya terkait dengan status jabatan dan tanggung jawab dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, sebab dalam jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sangat dimungkinkan Camat tersebut berdasarkan waktu dipindah ke daerah lain atau juga dipindahtugaskan pada satuan daerah yang lain pula. Sehingga perlu sebuah penegasan terkait status jabatan dan tanggung jawab dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut, sebab telah melekat kewenangan membuat akta-akta tanah yang telah diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan.

Berdasarkan hal tersebut akan muncul sebuah pertanyaan hukum yang perlu dijawab, bagaimana dengan status jabatan dan tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut. Apakah status jabatan dan tanggung jawabnya berakhir pada saat Camat tersebut dipindahtugaskan dan tidak lagi menjabat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, lantas bagaimana dengan pertanggungjawabannya dengan akta tanah yang telah dikeluarkan, hal tersebut perlu dijawab dengan ilmu hukum yang komprehensif dalam sebuah tulisan karya ilmiah.

Masa jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara perlu mendapatkan jawaban yang ilmiah, sebab apakah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut akan berakhir pula jabatan menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan

---

<sup>8</sup> A.A Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis tentang APA DAN SIAPA PPAT*, CV. Perwira Media Nusantara, edisi revisi cetakan kedua, Surabaya, 2017, hal. 3

dipindahtugaskannya seorang Camat pada bidang atau wilayah lain, atau mungkin masa jabatan tersebut akan terus berlangsung. Nomenklatur “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara inilah yang perlu diteliti lebih lanjut dalam sebuah karya ilmiah.

Tujuan utama dari diadakannya sebuah pendaftaran tanah ialah terkait dengan kepastian hukumnya, yakni dengan memberikan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah. Beberapa permasalahan yang akan timbul di bidang pertanahan dalam sengketa yang akan dihadapi biasanya terkait dengan “pembuktian” oleh karenanya segi kepastian hukum dan pemberian perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah merupakan bentuk bukti formal yang memolesi sifat *utility* atau kegunaan.<sup>9</sup>

Problematika hukum tersebut di atas perlu penekanan suatu kepastian hukum yang dapat memberikan perlindungan hukum bagi masyarakat. Diperlukan suatu kejelasan yang dapat memberikan pemahaman dan pedoman agar permasalahan nomenklatur “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dapat terjawab serta mendapatkan jawaban dan solusi yang benar atas segala persoalan problematika hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Berdasarkan latar belakang tersebut maka penulis tertarik untuk meneliti kajian tersebut dalam sebuah karya tulis ilmiah dalam bentuk Tesis. Penulis memberikan judul atas problematika hukum diatas dengan judul **“MAKNA KATA “SEMENTARA” BAGI CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA (PPATS)”**.

---

<sup>9</sup> Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah.....*,op.cit., hal. 28

## 1.2 Rumusan Masalah

1. Apakah makna “sementara” dalam nomenklatur Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terkait dengan status jabatannya dan tanggung jawabnya?
2. Apakah makna kata “sementara” dalam nomenklatur Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara itu terkait dengan kewenangannya?
3. Bagaimana Pengaturan kedepan terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara harus dirumuskan untuk memperjelas status kedudukannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?

## 1.3 Tujuan dan Manfaat Penelitian

### 1.3.1 Tujuan Penelitian.

Tujuan penelitian yang jelas dan terarah akan menghindarkan terjadinya ketidakjelasan arah penelitian atau keluar konteks permasalahan yang ada, maka tujuan dilakukannya penelitian ini adalah :

1. Untuk mengkaji secara komprehensif terkait makna kata “sementara” yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terkait status jabatan dan tanggung jawabnya.
2. Untuk menganalisa makna kata “sementara” terkait penggunaan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
3. Untuk memformulasikan dan mempertegas keberadaan atau status hukum camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

## 1.3.2 Manfaat Penelitian.

Atas hasil penelitian yang dilakukan diharapkan dapat memberikan manfaat sebagai berikut :

1. Sebagai bahan pengembangan dalam ilmu hukum, khususnya dalam bidang hukum pada bidang Pendaftaran tanah, PPAT. Dengan penelitian ini diharapkan akan memberikan suatu kejelasan tentang PPAT Sementara, status, dan kedudukannya saat ini yang berkaitan dengan tugas dan kewenangannya serta waktu dan masa jabatannya.
2. Bagi almamater merupakan salah satu pelaksanaan Catur Dharma Perguruan Tinggi yaitu Dharma Penelitian. Selanjutnya berguna dalam rangka menambah khasanah perbendaharaan karya ilmiah untuk perkembangan ilmu hukum khususnya hukum tata negara di Universitas Jember.

## 1.4 Orisinalitas

Dalam sebuah penulisan karya ilmiah, khususnya dalam penulisan dan penelitian tesis dibutuhkan sebuah orisinalitas. Orisinalitas disini dibutuhkan untuk membuktikan keaslian penelitian yang diteliti oleh Penulis sebagai wujud pertanggungjawaban akademik, sehingga dirasa perlu untuk menyampaikan dan menyajikan beberapa penelitian dalam bentuk tesis yang pernah ada dan diteliti sebelumnya. Dalam hal ini khususnya yang berkaitan dengan penelitian tesis yang berhubungan dengan kedudukan nomenklatur makna kata “sementara” atas tugas, tanggung jawab dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Mengenai orisinalitas dalam karya tulis yang berbentuk tesis ini dapat dipertanggungjawabkan, karena setelah diadakan penelitian baik secara kepustakaan dan website tidak didapatkan suatu penelitian yang sama dari segi kajian legal problem dan substansi pembahasannya namun memiliki perbedaan secara prinsipil baik dari isu hukum, serta pembahasan. Berikut akan di sampaikan beberapa tulisan terdahulu antara lain:

1. Penelitian Tesis yang berjudul “JUAL BELI HAK ATAS TANAH YANG DIBUAT OLEH CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA DARI AKTA KE AKTA TANPA PENDAFTARAN.” Diteliti oleh Ida Setiawati pada Program Studi Pasca Sarjana (Program Studi Magister Kenotariatan) Universitas Hasanuddin Makasar Tahun 2013. Rumusan Masalah yang diangkat *Pertama* Apakah implikasi hukum terhadap pelaksanaan jual beli hak Atas Tanah ke Akta yang dibuat oleh Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tanpa Pendaftaran. *Kedua* Bagaimana Perlindungan Hukum bagi pihak pembeli hak atas tanah yang hanya dibuat berdasarkan Akta yang belum didaftar tersebut.
2. Penelitian Tesis yang berjudul “KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SEBAGAI PEJABAT PEMERINTAH” diteliti oleh Prasetya Adi SH, pada Program Pasca Sarjana (Magister Kenotariatan) Fakultas Hukum Universitas Jember pada tahun 2018. Rumusan Masalah yang diangkat dalam penelitian tersebut, *Pertama*

Apa dasar pertimbangan Pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, *Kedua* Apakah Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memenuhi klasifikasi sebagai pejabat umum, *Ketiga* bagaimana pengaturan kedepan tentang Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Terdapat dua orisinalitas penelitian yang disampaikan oleh penulis sebagai dasar bahwa penelitian yang dilakukan ini merupakan penelitian yang orisinal, terhadap beberapa penelitian tesis yang telah dilakukan dan diteliti oleh penulis sebelumnya tidak terdapat sebuah persamaan yang prinsipil, baik dari segi isu hukum dan permasalahan yang diangkat. *Kedua* penelitian untuk memudahkan pembaca maka akan ditampilkan dalam sebuah tabel sebagai bahan perbandingan terhadap penelitian yang sedang dilakukan, berikut tabel penelitian orisinalitas penelitian tesis :

No	Nama	Judul Tesis	Rumusan Masalah	Kesimpulan
1.	Ida Setiawati	JUAL BELI HAK ATAS TANAH YANG DIBUAT OLEH CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA DARI AKTA KE AKTA TANPA PENDAFTARAN	<p>1. Apakah implikasi hukum terhadap pelaksanaan jual beli hak Atas Tanah ke Akta yang dibuat oleh Camat sebagai PPATS tanpa Pendaftaran?</p> <p>2. Bagaimana Perlindungan Hukum bagi pihak pembeli hak atas tanah yang hanya dibuat berdasarkan Akta yang belum didaftar tersebut?</p>	<p>jual beli hak atas tanah yang dibuat oleh Camat/Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tanpa pendaftaran sampai saat ini masih berlangsung dan berimplikasi belum terjaminnya kepastian dan perlindungan hukum sebagaimana tujuan dari pendaftaran tanah. Tujuan pembuatan akta tanah untuk mendapatkan sertifikat sebagai tujuan akhir. Dengan adanya sertifikat atas tanah berarti menjamin hak atas tanah tersebut karena sertifikat sudah dilengkapi dengan surat ukur mengenai batas-batas tanah secara pasti sehingga dapat menjamin kepastian objeknya. Perlindungan hukum terhadap pembeli dari akta yang dibuat oleh Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diselesaikan melalui mediasi yang dilakukan oleh pihak</p>

				kecamatan berupa pembatalan dan pemberian ganti rugi.
2.	Prasetya Adi	KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SEBAGAI PEJABAT PEMERINTAH	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Apa dasar pertimbangan pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah</li> <li>2. Apakah Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memenuhi klasifikasi sebagai Pejabat Umum</li> <li>3. Bagaimana pengaturan kedepan tentang Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara</li> </ol>	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Dasar pertimbangan pengangkatan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara didasarkan pada Pasal 5 Ayat 3 PP nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dimana untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta tanah di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT.</li> <li>2. Camat menjalankan tugasnya sebagai PPAT Sementara merupakan pejabat pemerintah, bukan pejabat umum</li> <li>3. Pengaturan tentang pejabat pembuat akta tanah sementara harusnya dihapus jika di daerah tersebut telah terdapat pejabat PPAT</li> </ol>

Berdasarkan dua judul tesis tersebut diatas menunjukkan bahwa terdapat perbedaan-perbedaan yang sangat signifikan dengan judul yang sedang dikaji dan diteliti oleh penulis. Dalam penelitian ini penulis menekankan pada kata “sementara” yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang berkaitan dengan tugas dan wewenang yang melekat padanya, serta pertanggungjawaban dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut karena terdapat kata “sementara”. Hal lainnya yang diteliti oleh penulis yang memiliki perbedaan dengan penelitian sebelumnya dan belum pernah ada yang melakukan penelitian ialah terkait masa waktu atau jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dikaitkan dengan nomenklatur kata “sementara” dan mencari solusi pengaturan hukum yang benar dan ideal dalam hal pengaturan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di masa yang akan datang.

## **1.5 Metode Penelitian**

Metode penelitian hukum dalam penulisan tesis ini digunakan untuk menggali, mengolah dan merumuskan bahan-bahan hukum yang diperoleh untuk mendapatkan kesimpulan yang sesuai dengan kebenaran ilmiah untuk menjawab isu hukum yang dihadapi. Akhir dari sebuah penelitian ini diharapkan dapat menarik sebuah kesimpulan sebagai akhir dalam sebuah penelitian ini yang tentunya dapat dipertanggung jawabkan secara ilmiah.

Dalam melakukan Penelitian diperlukan adanya metode penelitian, hal ini dilakukan untuk memberikan sebuah jawaban ilmiah yang mengandung unsur kebenaran dalam sebuah penelitian, sehingga diperlukan sebuah metode yang benar dan tepat. Metode ini digunakan agar dapat menentukan kualitas dari hasil sebuah penelitian. Beberapa metode yang digunakan dalam penelitian hukum dalam bentuk tesis ini diantaranya ialah:

## 1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian yang digunakan dalam penelitian tesis ini ialah penelitian yuridis normatif (*legal research*). Penelitian yuridis normatif adalah penelitian yang difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma dalam hukum positif yang berlaku. Penelitian yuridis normatif dilakukan dengan cara mengkaji berbagai aturan hukum yang bersifat formil seperti undang-undang, dan peraturan perundang-undangan lainnya serta literatur yang berisi konsep-konsep teoritis yang kemudian dihubungkan dengan permasalahan yang akan dibahas dalam tesis ini.<sup>10</sup>

## 1.5.2 Pendekatan Masalah

Dalam sebuah penelitian hukum yuridis normatif, ada beberapa pendekatan yang dapat digunakan untuk menjawab isu hukum atau permasalahan yang hendak dikaji. Dalam penelitian ini penulis pendekatan yang digunakan salah satunya ialah pendekatan perundang-undangan atau *statute approach*. Pendekatan perundang-undangan ini dilakukan dengan metode menelaah secara keseluruhan Peraturan Perundang-undangan yang mengatur keberadaan dan hubungannya dengan isu hukum/problematika yang hendak diteliti.<sup>11</sup> Pendekatan ini memiliki korelasi secara langsung dengan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, Undang-Undang Pokok Agraria, Undang-Undang Pementahan Daerah dan Peraturan Pemerintah tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dan peraturan perundang-undangan yang lainnya.

---

<sup>10</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2009, hal.35

<sup>11</sup> Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*. Prenada Media Group, Jakarta, 2016, hal. 136-137

Penelitian dan penulisan hukum ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau disebut juga dengan *conceptual approach*. Pendekatan Konseptual ialah suatu pendekatan dengan cara merujuk pada prinsip-prinsip hukum yang dapat ditemukan dalam pandangan-pandangan para sarjana hukum atau doktrin-doktrin hukum serta pendekatan konseptual ini juga dapat ditemukan di dalam putusan-putusan pengadilan<sup>12</sup>. Dalam hal penggunaan pendekatan konsep ini, penulis berusaha mengkorelasikan beberapa konsep yang ada pada ilmu hukum yang relevan dalam menjawab isu hukum yang sedang dikaji.

Disamping kedua pendekatan tersebut di atas, penulis juga menggunakan pendekatan asas hukum atau disebut juga dengan *legal principle approach*. Pendekatan ini membantu peneliti dalam hal menelaah prinsip-prinsip hukum yang dapat digunakan sebagai pendekatan yang relevan dalam hal menjawab isu hukum yang diangkat.<sup>13</sup>

Disamping ketiga pendekatan tersebut penelitian ini juga menggunakan pendekatan sejarah atau *historical approach*. Pendekatan sejarah sangatlah diperlukan khususnya dalam hal menganalisa persoalan yang mendasar tentang jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang diisi oleh Camat. Pendekatan sejarah akan memudahkan penelitian ini khususnya mengapa pada saat itu (Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah) mengangkat adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang diisi oleh seorang Camat.

---

<sup>12</sup> Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, Sinar Grafika, Jakarta, 2015, hal. 115-119

<sup>13</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian.....op., cit.* hlm. 126

## 1.5.3 Jenis dan Sumber Bahan Hukum

Untuk melakukan penelitian dalam tesis ini dibutuhkan bahan hukum yang akan digunakan oleh penulis dalam mengkaji penelitiannya. Bahan hukum yang diperoleh diharapkan akan membantu untuk mempermudah penulis menjawab permasalahannya dalam tesis ini. Bahan hukum yang digunakan dalam tesis ini terdiri dari:

### 1.5.3.1 Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer adalah bahan hukum yang bersifat autoritatif, artinya mempunyai otoritas atau kewenangan yang terdiri dari perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan perundang-undangan dan putusan-putusan hakim.<sup>14</sup> Bahan hukum primer yang digunakan dalam penyusunan tesis ini terdiri dari:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
2. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
3. Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
4. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
5. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

---

<sup>14</sup> Peter Mahmud Marzuki. *Penelitian hukum, op.Cit.*, hal. 181

6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
7. Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
8. Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

### **1.5.3.2 Bahan Hukum Sekunder**

Bahan hukum sekunder merupakan publikasi tentang hukum yang bukan merupakan dokumen-dokumen resmi. Publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal-jurnal hukum dan komentar-komentar atas putusan pengadilan.<sup>15</sup> Bahan hukum sekunder ini selanjutnya menjadi bagian tidak terpisahkan dari penelitian ini dan menjadi salah satu pendukung bahan-bahan hukum yang akan digunakan guna mengarahkan penelitian ini pada darah akademik yang sesungguhnya.

### **1.5.4 Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum**

Pengumpulan bahan hukum dalam penulisan tesis ini menggunakan teknik studi dokumen atau bahan pustaka, yaitu upaya untuk mempelajari dan memahami bahan-bahan hukum yang berkaitan dengan objek penelitian. Pengumpulan bahan

---

<sup>15</sup> *Ibid*, hal 182

hukum ini diperlukan guna membantu penulis dalam hal menjawab isu hukum yang dihadapi.

*Pertama*, studi Peraturan Perundang-undangan merupakan suatu studi dengan cara menelaah semua peraturan perundang-undangan yang berkaitan langsung dan tidak langsung dengan tema tulisan tesis ini. *Kedua*, studi kepustakaan dengan cara mencari konsep-konsep, teori, doktrin, argumentasi hukum yang memiliki keterkaitan dengan isu hukum dengan judul tesis ini.

## 1.5.5 Analisis Bahan Hukum

Analisis dalam penulisan hukum ini dilakukan secara deskriptif kualitatif artinya metode ini dilakukan dengan cara menggambarkan pokok permasalahan dan selanjutnya dianalisis berdasarkan bahan hukum. Setelah dianalisis kemudian ditarik kesimpulan dengan menggunakan *metode deduktif*, yaitu dengan mengambil dan menganalisis kesimpulan yang umum untuk mendapatkan kesimpulan yang khusus.

Analisis bahan hukum merupakan metode atau cara menemukan jawaban atas permasalahan yang dibahas. Penulis harus memperhatikan dan menggunakan beberapa langkah sebagai berikut :

- a. Mengidentifikasi fakta hukum dan mengeliminir hal-hal yang tidak relevan untuk menetapkan isu hukum yang hendak dipecahkan.
- b. Pengumpulan bahan-bahan hukum yang sekiranya dipandang mempunyai relevansi.
- c. Melakukan telaah atas isu hukum yang diajukan berdasarkan bahan bahan yang telah dikumpulkan.
- d. Menarik kesimpulan dalam bentuk argumentasi dalam menjawab isu hukum.

e. Memberikan perskriptif yang telah dibangun dalam kesimpulan.

Penulis menggunakan metode analisis yuridis melalui penalaran deduktif, yaitu menganalisis baik itu bahan hukum primer dan sekunder serta dikaitkan dengan fakta hukum yang terkait. Metode deduktif adalah suatu yang berpangkal dari hal yang umum ke hal yang khusus.



## BAB II TINJAUAN PUSTAKA

### 2.1 Pengertian Camat, kedudukan dan tugasnya

Dalam tinjauan pustaka ini perlu dibahas pula pengertian Camat, kedudukan dan tugasnya. Ini diperlukan dikarenakan judul yang diteliti oleh Penulis berkaitan dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dalam pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara pejabat yang dapat ditunjuk ialah Camat atau Kepala Desa, namun dalam hal penelitian ini jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut diisi dari kalangan Camat, sehingga dirasa perlu melihat kepustakaan terkait Camat, kedudukan dan tugasnya.

Camat merupakan pejabat dari kalangan Pegawai Negeri Sipil yang berada pada lingkungan Pemerintah Kabupaten atau Kota. Sehingga Camat tercakup pula pengaturannya diatur dengan Undang-Undang Pemerintahan Daerah. Berdasarkan ketentuan umum Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, (Undang-Undang Pemda) “*Kecamatan atau yang disebut dengan nama lain adalah bagian wilayah dari Daerah kabupaten atau kota yang dipimpin oleh Camat*”.<sup>16</sup>

Keberadaan Camat merupakan Forkompimda yang ada di daerah dan menjadi pemimpin di wilayah kerja kecamatan. *Forkopimda propinsi,*

---

<sup>16</sup> Lihat Pasal 1 Angka 24 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

*Forkopimda kabupaten/kota, dan forum koordinasi pimpinan di Kecamatan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diketuai oleh gubernur untuk Daerah provinsi, oleh Bupati/Wali kota untuk Daerah kabupaten/kota, dan oleh Camat untuk Kecamatan.*<sup>17</sup>

Sedangkan kedudukan Camat ialah sebagai pemimpin yang ada di kecamatan sebagai yang selanjutnya memiliki tugas tanggung jawab yang harus dipertanggungjawabkan kepada Bupati melalui sekretaris daerah. Secara tegas kedudukan Camat tersebut diatur pada pasal 224 Undang-Undang Pemerintahan Daerah sebagai berikut:

*(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 dari 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.*<sup>18</sup>

Dalam hal tugas dari Camat, beberapa tugas Camat tersebut ialah:

*(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.*

<sup>17</sup> Lihat Pasal 26 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

<sup>18</sup> Lihat Pasal 224 Ayat (1), (2) dan (3) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

*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.*

## **2.2 Pengertian PPAT dan PPAT Sementara**

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah yang biasa disingkat PPAT adalah : *pejabat umum yang diberikan kewenangan membuat akta-akta otentik perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun.*<sup>19</sup>

Selanjutnya yang disebut dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.<sup>20</sup> Berdasarkan pengertian antara PPAT dan Pejabat

---

<sup>19</sup> Pasal 1 angka 1 UU Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

<sup>20</sup> Pasal 1 angka 2 Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut maka sebenarnya kedudukan dari keduanya adalah sama-sama yaitu Pejabat Pembuat Akta tanah yang dapat membuat akta PPAT, namun perbedaannya yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terletak pada pengangkatannya yang didasarkan karena di daerah tertentu belum cukup terdapat PPAT.

Dengan demikian, pada prinsipnya keduanya yaitu PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara secara tugas dan kewenangan yang diberikan oleh Peraturan perundang-undangan tidak memiliki perbedaan. Sehingga dalam hal ini perbedaannya hanya terletak pada status pengangkatannya serta wilayah kerja Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang lebih kecil meliputi satu kecamatan dibandingkan dengan PPAT yang secara umum wilayah kerjanya satu kabupaten atau kota.

PPAT (dalam hal ini juga termasuk Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara) adalah pejabat yang ditunjuk melalui surat Keputusan Pemerintah, dalam hal ini surat keputusan dimaksud surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional yang diberikan tugas untuk mewakili pemerintah atas nama negara yakni dengan membuat akta atau dokumen yang diperlukan dalam hal ini pendaftaran tanah. Sehingga PPAT mempunyai peranan penting dalam kewenangannya yang melekat padanya untuk membuat alat bukti tentang suatu perbuatan hukum tertentu misalnya Pengalihan, Pembebanan, Pembebanan Hak Atas Tanah yang didaftarkan dan menjadi dasar pendaftaran hak atas tanah BPN.<sup>21</sup>

PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki kedudukan yang mulia, memiliki harkat dan martabat yang tinggi. Jabatan yang

---

<sup>21</sup> A.A Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis tentang APA .....*, op.,cit., hal. 38

diberikan negara terhadapnya merupakan jabatan kepercayaan dan memiliki fungsi sosial<sup>22</sup> yang diberikan oleh pemerintah atas nama negara untuk memenuhi kebutuhan negara yang menjamin suatu kepastian hukum pertanahan sebagaimana yang telah diperintahkan oleh Undang-Undang Pokok Agraria.<sup>23</sup>

### 2.2.1 Tugas dan Wewenang PPAT Sementara

Beberapa tugas yang diberikan oleh PP Nomor 37 Tahun 1998, Jabatan Pejabat Pembuat akta tanah antara lain ialah :

*Pasal 2 Ayat (1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.*

*Pasal 2 Ayat (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut : a. jual beli; b. tukar menukar; c. hibah; d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); e. pembagian hak bersama; f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik; g. pemberian Hak Tanggungan; h. pemberian Kuasa membebaskan Hak Tanggungan.*

*Pasal 3 Ayat (1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya.*

---

<sup>22</sup> Fungsi sosial dalam hal ini menurut penulis jangan sampai disalahartikan dengan pengertian bahwa dalam menjalankan tugas dan wewenang yang diberikan oleh PPAT dan PPATS dilakukan dengan Cuma-Cuma atau gratis dengan fungsi soaial yang dimaksud dari pernyataan tersebut diatas. PPAT dan PPATS secara Peraturan Perundang-undangan mendapatkan jasa honorarium yang besarnya tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksksi yang tercantum di dalam akta yang dibuat. Lihat pasal 32 Ayat (1) PP Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah “Uang jasa (honorarium) PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1% (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta.”

<sup>23</sup> *Ibid*, hal 43

*Pasal 3 Ayat (2) PPAT khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.<sup>24</sup>*

Berdasarkan ketentuan pada pasal 3 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat pembuat Akta Tanah tersebut, maka dalam hal ini tugas yang diberikan oleh negara atau pemerintah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah sama. Hal tersebut dibuktikan pada ketentuan Pasal 3 Ayat (2) yang hanya secara limitatif menyebutkan PPAT Khusus tugasnya berwenang membuat perbuatan hukum yang disebut secara khusus pula dalam penunjukannya, sedangkan pada PPAT Sementara tugasnya sekali lagi dalam tulisan ini dipertegas ialah sama dengan tugas yang diberikan terhadap PPAT.

Dalam hal kewenangan yang diberikan oleh negara/pemerintah kepada PPAT/PPAT Sementara,<sup>25</sup> beberapa kewenangan tersebut dengan jelas disebutkan sebagai berikut:

*(1) PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak di dalam daerah kerjanya;*

*(2) Akta tukar menukar, akta pemasukan ke dalam perusahaan, dan akta pembagian hak bersama mengenai beberapa hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang tidak semuanya terletak di dalam daerah kerja seorang PPAT dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum dalam akta.<sup>26</sup>*

Pada Peraturan Perundang-undangan lainnya, juga disebutkan pula beberapa kewenangan yang melekat pada PPAT (termasuk pula PPAT

---

<sup>24</sup> Lihat Pasal 2 Ayat (1), dan (2), Pasal 3 Ayat (1), (2) Peraturan Pemerintah tentang Jabatan Pejabat Akta Tanah

<sup>25</sup> Oleh karena tidak ada perbedaan tugas yang melekat pada PPAT dan PPAT Sementara, maka kewenangannya pun antara PPAT dan PPTAS juga memiliki kesamaan

<sup>26</sup> Lihat Pasal 4 Ayat (1) dan (2) Peraturan pemerintah tentang Jabatan Pejabat Akta Tanah

Sementara) yang diatur dalam Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kewenangan-kewenangan tersebut ialah sebagai berikut:

*Pasal 3 Ayat (1) PPAT mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak didalam daerah kerjanya.*

*Pasal 3 Ayat (2) PPAT Sementara mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan akta otentik mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang terletak didalam daerah kerjanya.*

*Pasal 3 Ayat (3) PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebut secara khusus dalam penunjukannya.<sup>27</sup>*

Untuk yang kedua kalinya, secara tegas ditegaskan kembali bahwa kewenangan yang dimiliki antara PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah sama. Yang dibedakan dalam hal tugas dan kewenangan disini hanyalah diberikan perbedaan pada tugas dan kewenangan yang diberikan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus. Jadi dalam pembahasan selanjutnya, jika pembahasan mengenai tugas dan kewenangan PPAT juga termasuk Pejabat Pembuat Akata Tanah Sementara.

Tugas utama dari seorang PPAT ialah secara khusus mengesahkan perbuatan hukum ke dalam akta PPAT atas segala bentuk perbuatan hukum berupa *Pertama* Peralihan dan Pembebanan hak atas tanah maupun hak atas

---

<sup>27</sup> Pasal 3 Ayat (1), (2), (3) Perkaban RI tentang Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

satuan rumah susun, *Kedua* Pemberian kuasa Pembebanan hak atas tanah maupun hak atas satuan rumah susun yang oleh ketentuan perundang-undangan disyaratkan untuk itu.<sup>28</sup>

## 2.2.2 Syarat dapat diangkat menjadi PPAT Sementara

Seperti yang telah dikemukakan sebelumnya, bahwa terdapat perbedaan syarat yang diberlakukan oleh pemerintah terhadap seseorang yang dapat diangkat menjadi PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, padahal keduanya mempunyai tugas dan kewenangan yang sama terhadap produk akta yang dikeluarkannya. Dengan demikian berikut akan disampaikan beberapa syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT menurut Pasal 6 Ayat 1 dan (2) Peraturan Pemerintah nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai berikut:

Pasal 6 Ayat (1) Syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT adalah:

- a. Warga Negara Indonesia;
- b. berusia paling rendah 22 (dua puluh dua) tahun;
- c. berkelakuan baik yang dinyatakan dengan surat keterangan yang dibuat oleh Instansi Kepolisian setempat;
- d. tidak pernah dijatuhi pidana penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana yang diancam dengan pidana penjara 5 (lima) tahun atau lebih;
- e. sehat jasmani dan rohani;
- f. berijazah sarjana hukum dan lulusan jenjang strata dua kenotariatan atau lulusan program pendidikan khusus PPAT yang diselenggarakan oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan dibidang agraria/pertanahan;

---

<sup>28</sup> A.A Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis tentang APA .....*, op.,cit., hal. 49

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

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

Pasal 6 Ayat (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai tata cara ujian, magang, dan pengangkatan PPAT diatur dengan Peraturan Menteri.<sup>29</sup>

Sedangkan syarat untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki perbedaan dengan syarat wajib terhadap seseorang yang dapat diangkat menjadi PPAT. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dapat diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan dengan kondisi tertentu, Syarat untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara menurut Perkebun Nomor 1 Tahun 2006 adalah sebagai berikut:

(1) Dalam hal tertentu Kepala Badan dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.

(2) Sebelum Camat dan/atau Kepala Desa ditunjuk sebagai PPAT Sementara, yang bersangkutan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT.

(3) Kewajiban mengikuti pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikecualikan bagi Camat dan/atau Kepala Desa yang akan ditunjuk sebagai PPAT Sementara, apabila di daerah kabupaten/kota yang bersangkutan belum ada PPAT.

(4) Pendidikan dan pelatihan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dimaksudkan untuk menambah kemampuan PPAT Sementara dalam melaksanakan tugas jabatannya.<sup>30</sup>

---

<sup>29</sup> Lihat Pasal 6 Ayat (1) dan (2) PP Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

<sup>30</sup> Lihat peraturan kepala badan pertanahan nasional Nomor 1 tahun 2006 tentang ketentuan pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

Berdasarkan ketentuan syarat antara pejabat yang dapat diangkat menjadi PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut diatas dengan jelas bahwa terdapat perbedaan-perbedaan terkait syarat untuk dapat diangkat menjadi PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Namun, dalam hal tugas dan kewenangan antara PPAT dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara adalah sama.

## 2.3 Teori Kepastian Hukum

Berbicara mengenai suatu kepastian, maka tidak terlepas dari suatu keadaan yang pasti, secara prinsipil hukum yang ada haruslah mengandung unsur sebuah kepastian. Pasti sebagai bentuk pedoman berperilaku bagi masyarakat, untuk mencari suatu kepastian dalam konteks negara hukum, maka kepastian hukum itu didapatkan secara normatif, bukan sosiologis.<sup>31</sup>

Kepastian hukum secara normatif adalah tatkala sesuatu diatur dalam hukum formal negara yaitu hukum positif yang memiliki tujuan agar segala sesuatu perbuatan yang diatur dalam ketentuan hukum positif tersebut memiliki daya pembuktian yang kuat dan memberikan perlindungan hukum terhadap orang-orang yang melakukan perbuatan hukum yang telah diatur dalam hukum positif tersebut.

Menurut pendapat Sudikno Mertokusumo, terdapat 3 unsur yang harus diperhatikan dalam menegakkan hukum, ketiga unsur tersebut ialah *kepastian hukum (Rechtssicherceit)*, *kemanfaatan (Zweckmassigkeit)* dan *keadilan*

---

<sup>31</sup> Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, Laksbang Pressindo, Yogyakarta, 2010, hal. 59

(*Gerechtigkeit*).<sup>32</sup> Menurut Gustav Radbruch tujuan hukum yaitu keadilan, kepastian dan kemanfaatan, sedangkan pendapat dari Romli Atmasasmita menyatakan bahwa sebuah keadilan tidak akan terwujud jika tidak ada kepastian hukum, dan kepastian hukum tidak akan nyata jika hukum gagal berfungsi sebagai pengatur ketertiban masyarakat,<sup>33</sup> sehingga menurut pendapat Romli Atmasasmita hakikat dan tujuan utama dari politik hukum nasional ialah mencapai sebuah kepastian hukum, keadilan, dan kemanfaatan, harus dilihat sebagai *conditio sine qua non* bagi pembangunan hukum nasional.<sup>34</sup>

Aliran positivisme hukum, sebenarnya tujuan hukum ialah tidak lain hanya untuk menciptakan kepastian hukum, fungsi hukum dapat berjalan dan mampu mempertahankan ketertiban. Kepastian hukum adalah syarat mutlak bagi semua norma yang dibuat, menurut aliran ini, jika harus didahulukan antara kepastian, kemanfaatan dan keadilan maka kepastian hukum menjadi pilihan, alasan pokok dari tujuan hukum ialah sebuah kepastian hukum.<sup>35</sup>

M. Yahya Harahap menyatakan pendapatnya bahwa sebuah kepastian hukum sangatlah dibutuhkan di dalam masyarakat demi terciptanya keadilan dan ketertiban. Tidak tercapainya sebuah ketidakpastian hukum tersebut dapat mengakibatkan atau menimbulkan kekacauan dalam pergaulan kehidupan

---

<sup>32</sup> Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1999, hal.145.

<sup>33</sup> Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, Genta Publishing, Yogyakarta, 2012. Hal. 24-25

<sup>34</sup> *Ibid*, hal. 111

<sup>35</sup> Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2005, hal. 71

masyarakat dan individu-individu akan berbuat apapun termasuk juga akan melakukan tindakan hakim sendiri,<sup>36</sup>

Dalam konteks penelitian ini, teori kepastian hukum bermanfaat bagi penulis dan akan digunakan penulis mengulas permasalahan yang diangkat. Teori kepastian hukum ini menjadi pisau analisa penulis dalam mengkaji bentuk kepastian hukum atas akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dibuatnya karena sifat sementara yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

## 2.4 Teori Perlindungan Hukum

Berbicara mengenai perlindungan hukum, maka secara kepastian berbahasa Belanda yakni “*rechtsbescherming van de burgers tegen de overheid*”, sedangkan dalam kepastian berbahasa Inggris disebut dengan “*legal protection of the individual in relation to acts of administrative authorities*”. Menurut Philipus M Hadjon dengan sengaja tidak mencantumkan “terhadap pemerintah” oleh karena “rakyat” mengandung pengertian lawan dari istilah “pemerintah”.<sup>37</sup>

Seperti yang telah dijelaskan diatas, Perlindungan hukum dalam Bahasa Inggris disebut *legal protection*, sedangkan dalam bahasa Belanda disebut *rechtsbecherming*. Pendapat Harjono mencoba memberikan pengertian perlindungan hukum dalam arti hukum sebagai alat untuk memenuhi dan menjamin seseorang atau individu-individu maupun kelompok untuk

---

<sup>36</sup> M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan, dan Penerapan KUHAP*, Sinar Grafika, Jakarta, 2006, hal. 76

<sup>37</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, (sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara) Cetakan Pertama*, PT Bina Ilmu, Surabaya, 1987, hal.1

mendapatkan perlindungan hukum melalui instrumen hukum itu sendiri. Akhirnya kepentingan-kepentingan hukum yang telah diajamin oleh hukum benar-benar dapat dipastikan dan diberikan perlindungannya sesuai jaminan hukum atau jaminan yang telah diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan.<sup>38</sup>

Lebih lanjut Philippus M. Hadjon mengemukakan bahwa yang disebut dengan Perlindungan hukum ialah:

“Prinsip perlindungan hukum bagi rakyat terhadap tindak pemerintah bertumpu dan bersumber dari konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia karena menurut sejarahnya di Barat, lahirnya konsep-konsep tentang pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia diarahkan kepada pembatasan-pembatasan dan peletakan kewajiban pada masyarakat dan pemerintah.”<sup>39</sup>

Hukum tidak dapat dilepaskan dari fungsi hukum itu sendiri, terkait fungsi hukum yang salah satunya yakni digunakan untuk memberikan perlindungan, Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta mengatakan hukum yang dibuat tersebut benar-benar dibutuhkan manusia yang didasarkan pada penilaian manusia itu sendiri yang bertujuan untuk menciptakan kondisi yang dapat melindungi dan memajukan martabat dari diri seseorang.<sup>40</sup>

Bentuk dari Perlindungan hukum bagi rakyat sebagai tindakan pemerintah yang memiliki dua sifat yakni bersifat preventif dan respresif. Perlindungan Hukum yang preventif bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, yang mengarahkan tindakan pemerintah bersikap hati-hati dalam pengambilan keputusan berdasarkan diskresi dan perlindungan yang respresif

---

<sup>38</sup> Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008, hal. 357.

<sup>39</sup> Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat.....op.,cit.*, hal 38

<sup>40</sup> Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, PT. Remaja Rosada Karya, Bandung, 1994, hal. 64.

bertujuan untuk mencegah terjadinya sengketa, termasuk penanganannya di lembaga peradilan.<sup>41</sup>

## 2.5 Teori Penafsiran Hukum

Penafsiran hukum merupakan aktifitas yang mutlak terbuka dan tidak dapat dipisahkan dalam ilmu hukum dan merupakan tindakan yang sah untuk dilakukan, bahkan sejak hukum itu dibuat (dengan bentuk tertulis) terdapat adagium yang menyatakan bahwa “membaca hukum ialah menafsirkan hukum”. Teks hukum atau kata-kata yang ada pada ketentuan peraturan perundang-undangan tidak semuanya dapat diartikan memiliki kejelasan baik pada saat penyusunan maupun dalam menerapkan hukum tersebut.<sup>42</sup>

Teori penafsiran hukum sangat dibutuhkan oleh penulis dalam meneliti kajian objek yang diteliti, dalam hal ini objek penelitian ialah keberadaan frasa “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Dibutuhkan teori sebagai bahan analisa untuk mengkaji dan menemukan jawaban atas isu hukum yang diangkat khususnya terhadap tafsir nomenklatur makna kata “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang menurut ketentuan Peraturan Perundang-undangan diberikan kewenangan untuk membuat akta tanah.

Menurut Soeroso, penafsiran atau dalam bahasa Inggris disebut dengan interpretasi ialah segala usaha atau kegiatan untuk mencari, menemukan dan menetapkan pengertian atas kata-kata, penggunaan kata, frasa Pasal, Ayat ataupun muatan yang tercantum dalam undang-undang sesuai dengan yang

---

<sup>41</sup> Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, PT. Citra Aditya Bakti, Bandung, 2000, hal. 54

<sup>42</sup> Anton Freddy Susanto, *Semiotika Hukum : Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, PT. Renika Aditama, Bandung, 2005, hal 1

dikehendaki dan yang dimaksud oleh pembuat undang-undang. Hal itu dilakukan oleh karena tidak semua Peraturan Perundang-undangan memiliki arti atau makna, sehingga metode interpretasi atau penafsiran sangatlah dibutuhkan.<sup>43</sup>

Dalam teori interpretasi atau penafsiran tersebut, penafsiran dapat dilihat dari dua sudut pandang pengertian yang berbeda yakni dalam sudut pandang pengertian subjektif dan objektif. Pengertian penafsiran subjektif ialah apabila suatu peraturan perundang-undangan ditafsirkan seperti si pembuat peraturan tersebut, sedangkan pengertian penafsiran objektif ialah jika penafsiran tidak terikat pada pendapat pembuat Peraturan Perundang-undangan.<sup>44</sup>

Teori Penafsiran Tata Bahasa atau gramatikal merupakan salah satu teori dalam teori penafsiran yang banyak digunakan untuk memberikan sebuah kejelasan atas sebuah aturan yang diperlukan sebuah Penafsiran. Penafsiran gramatikal tidak dapat dilepaskan dari teori yang hendak digunakan oleh karena ingin mencari arti yang sesungguhnya tentang nomenklatur makna kata “sementara” pada PPAT Sementara yang berhubungan dengan tanggung jawab dan status jabatan serta kewenangan yang melekat pada PPAT Sementara. Selain itu yang tidak kalah penting ialah metode penafsiran historitikal/sejarah dan sistematis.

Penafsiran Gramatikal ialah tindakan atau rangkaian kegiatan menafsirkan kata-kata dalam undang-undang sesuai kaidah bahasa dan kaidah hukum tata bahasa. Sedangkan Penafsiran Historis adalah tindakan atau

---

<sup>43</sup> Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 1996, hal 97.

<sup>44</sup> Mohammad Ma'mun, *Teori Interpretasi Hukum*, jurnal el-faqih: jurnal pemikiran dan hukum islam, Volume 1 Nomor 2, Desember 2015, hal 53

rangkaian kegiatan dengan cara pendekatan historis pada tiap-tiap ketentuan peraturan perundang-undangan. Penafsiran Sistematis ialah tindakan atau rangkaian kegiatan mencari tafsir dengan metode menafsirkan undang-undang sebagai bagian dari keseluruhan sistem perundang-undangan atau dengan kata lain metode penafsiran ini mencoba mengkaitkan antara ketentuan peraturan satu dengan ketentuan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>45</sup>

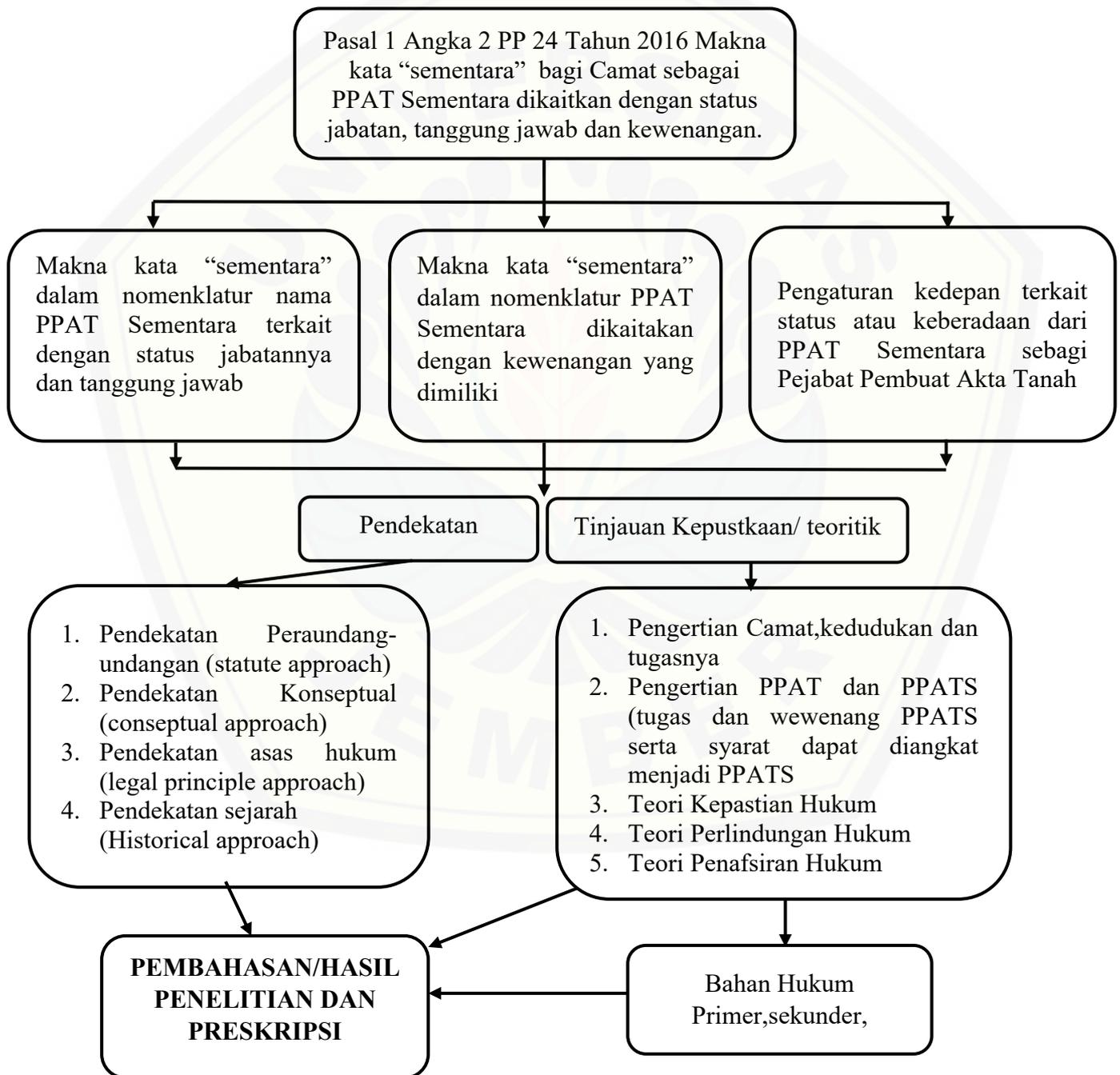


---

<sup>45</sup> Purwoto S. Gandasubrata, *Renungan Hukum*, IKAHI Cabang MARI, Jakarta, 1998, hal. 53-57. Lihat juga Agus Priono dan Widodo T. Novianto, *Penerapan Teori Penafsiran Hukum oleh hakim sebagai upaya Perlindungan Hukum Terhadap Notaris (Studi atas putusan hakim terhadap tindak pidana pemalsuan akta otentik*, Jurnal Pasca Sarjana Hukum Universitas Negeri Semarang (UNS), Volume V Nomor 2 Juli-Desember 2017, hal. 127

**BAB III**  
**KERANGKA KONSEPTUAL**

Untuk mempermudah memahami alur pikir penelitian tesis ini dan menjawab permasalahan yang diangkat, berikut akan disajikan bagan dalam bentuk kerangka konseptual.



Kerangka konseptual sengaja disajikan dalam bentuk bagan atau alur seperti diatas, adalah ingin menggambarkan alur berpikir dari penulis dari objek kajian yang diteliti serta menjawab isu hukum yang diangkat. Dengan demikian urgensi dari isu hukum yang diangkat ialah terkait beberapa hal sebagai berikut:

*Pertama*, terkait tentang sifat sementara dalam tata nama yang digunakan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang berkaitan dengan status jabatan dan tanggung jawabnya, hal ini menjadi suatu permasalahan sebab di balik status jabatan dan tanggung jawab serta kewenangan yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersemat nomenklatur “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut. *Kedua*, terkait nomenklatur “sementara” dilakukan penelitian dengan menghubungkan atau mengaitkan dengan kewenangan yang dipegang oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut. *Ketiga*, bagaimana seharusnya pengertian Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara itu dirumuskan, hal ini dibutuhkan agar tidak didapat pengertian yang bermacam-macam atau multi tafsir serta memberikan rasa kepastian hukum, perlindungan hukum bagi masyarakat yang menggunakan jasa dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dan bagaimana memformulasikan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dalam Peraturan Perundang-undangan.

Sebagai bahan untuk menganalisa penelitian yang sedang dikaji tersebut, penulis menggunakan metode penelitian hukum normatif, dengan setidaknya 3 pendekatan yang digunakan. Penulis dalam penelitian ini juga menggunakan beberapa teori yang digunakan untuk menjawab isu hukum

yang diangkat. *Pertama* Teori Kepastian hukum, penggunaan teori ini oleh penulis akan digunakan sebagai bahan/dasar dalam menjawab permasalahan dari sudut pandang teori kepastian hukum, sebab tujuan utama dilakukan pendaftaran tanah menurut Undang-Undang Pokok Agraria ialah terkait kepastian hukum dari status tanah tersebut.

*Kedua*, penggunaan teori perlindungan hukum, Teori ini sengaja digunakan oleh penulis oleh karena hasil akta yang dikeluarkan oleh pejabat yang diberikan kewenangan oleh negara atau pemerintah untuk membuat dan menerbitkan akta tanah haruslah dapat memberikan perlindungan hukum bagi orang-orang atau pihak-pihak yang telah disebutkan pada akta tersebut. *Ketiga*, menggunakan teori penafsiran hukum, digunakan oleh peneliti untuk menjawab permasalahan terkait nomenklatur “sementara” yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, baik dilihat dari status jabatan dan tanggung jawabnya dan termasuk pula terkait dengan masa waktu jabatan yang diberikan oleh peraturan perundang-undangan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam menjalankan tugas dan kewenangannya. Teori penafsiran menjadi tidak terlepas digunakan dalam penelitian ini, dengan menggunakan pisau analisa teori penafsiran akan membantu menjawab isu hukum terkait makna kata “sementara” yang hendak dijawab dalam isu hukum tesis ini.

Dalam kerangka konseptual ini perlu dijelaskan pula bahwa tidak lepas penelitian ini menggunakan pendekatan perundang-undangan atau *statue approach*. Pendekatan peraturan perundang-undangan ini mengindikasikan bahwa arah penelitian yang hendak dilakukan oleh penulis dalam menganalisa sebuah persoalan yang hendak dikaji ialah menelaah peraturan perundang-

undangan yang segalanya berkaitan erat dengan makna kata “sementara” bagi Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dimulai dari Peraturan perundang-undangan yang paling tinggi yakni Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 Pasal 33 yang kemudian diatur lebih lanjut pada Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Pokok Agraria yang menjadi dasar pengaturan tanah di Indonesia, Peraturan Pemerintah tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menjadi sumber inti isu hukum tidak terlepas menjadi fokus pendekatan dalam penelitian ini dan beberapa Peraturan Perundang-undangan lain yang terkait Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Selain pendekatan Peraturan Perundang-undangan, penelitian ini juga menggunakan pendekatan konseptual atau *conseptual approaach*. Pendekatan konseptual diperlukan guna melihat gambaran yang benar terkait beberapa konsep hukum yang ada khususnya dalam hal pendaftaran tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah termasuk pula jika diperlukan memberikan konsep yang sesuai yang berasal dari konsep-konsep hukum yang ada yang ini belum dilaksanakan dan dapat diterapkan dalam hal pengaturan pendaftaran tanah lebih khusus dalam hal pejabat yang melakukan pendaftaran atas tanah.

Terakhir penelitian ini juga menggunakan pendekatan asas dan pendekatan sejarah. Pendekatan asas hukum sangatlah penting diperlukan dalam penelitian ini khususnya dalam beberapa asas hukum yakni kecermatan dan ketelitian yang perlu diuraikan lebih lanjut dalam penelitian ini khususnya dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara oleh Camat dalam hal ini menghasilkan akta-akta tanah otentik, hal ini dikarenakan banyaknya produk

hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dikemudian bermasalah yang bisa jadi telah mengabaikan asas-asas hukum tersebut.

Pendekatan sejarah menjadi pendekatan terakhir yang digunakan dalam penelitian ini, perlunya metode pendekatan sejarah dalam penelitian ini oleh karena isu hukum yang diangkat dalam penelitian ini tidak terlepas dari keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diadakan atau perlu diadakan disamping telah ada ada pejabat Pembuat Akta Tanah. Pendekatan sejarah menjadi dasar atau perlunya diadakan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut bisa ditelusuri dengan metode pendekatan sejarah.

Kemudian dari beberapa hal tersebut diatas, maka akan diuraikan dalam sebuah pembahasan yang merupakan bagian dari hasil penelitian tesis ini. Selanjutnya didapati sebuah preskripsi tentang hakikat makna kata “sementara” bagi Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

## BAB IV PEMBAHASAN

### 4.1 Makna Kata “Sementara” pada nomenklatur Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).

Pembahasan pertama atas penelitian tesis ini ialah ingin mencari makna kata “sementara” pada nomenklatur Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, hal ini perlu dilakukan agar nantinya ketika makna kata “sementara” inilah yang akan menjadi satu-kesatuan yang tidak terpisahkan dari penelitian atas pembahasan pertama yang berkaitan dengan status jabatan, tanggung jawab dan wewenang dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Kata benda dari “Makna” dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah amanat, arti, definisi, pengertian, penjelasan, takrif. Kata sifat dari “makna” ialah faedah, hikmah, kegunaan, keterangan, keuntungan, maksud, manfaat, moral, nilai, pelajaran, signifikansi, substansi, tujuan.<sup>46</sup> Berdasarkan hal tersebut bahwa arah yang ingin ditelusuri dan diketahui awal di sini ialah mengetahui sebuah arti atau definisi dari hal yang ingin dijelaskan oleh kata yang mengikuti makna kata/frasa yang diikuti kata makna tersebut.

Makna kata “sementara” dalam penelitian ini (atas dasar pengertian Kamus Besar Bahasa Indonesia) bertujuan baik bagi penulis, pembaca maupun masyarakat (khususnya bagi perkembangan dan sumbangsih dari bidang pencatatan pertanahan ialah akan memberikan manfaat atau faedah dari hal

---

<sup>46</sup> Dendy Sugono, *Tesaurus Bahasa Indonesia Pusat Bahasa*, Departemen Pendidikan Nasional, hal.306

yang tidak jelas menjadi sesuatu pengertian atau arti yang jelas dan tegas akan pengertian dari sesuatu hal.

Kata “sementara” sendiri berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia ialah selagi, selama, senyampang, tatkala, tentatif.<sup>47</sup> Dengan demikian sebenarnya kata “sementara” jika dilihat dari pengertian tersebut yang bisa digunakan ialah berkaitan dengan “waktu”, waktu yang jika dijelaskan lebih lanjut ialah waktu yang memiliki batas, atau sinonim dari hal tersebut ialah tidak permanen atau tidak tetap. Kata “sementara” memiliki korelasi sangat erat dengan kata “akhir” oleh karena pengertian dasar dari kata “sementara” tersebut mengandung arti terbatas atau ada akhirnya, atau dengan bahasa yang lebih mudah “waktu yang pasti akan berakhir”.

Penelitian ini dilakukan dan menarik karena secara formalitas Peraturan Perundang-undangan (khususnya dalam konteks penelitian ini) kata “sementara” yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara pada saat ini tidak ada satupun Peraturan Perundang-undangan baik di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak ditemukan baik pada pasal-pasal maupun dalam ayat-ayat pada peraturan tersebut yang dapat menjelaskan dan mempertegas kata “sementara” dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Tidak hanya itu saja, Peraturan Menteri Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional ataupun bentuk dan jenis Peraturan Perundang-undangan lainnya tidak ditemukan terkait kata “sementara” bagi jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

---

<sup>47</sup> *Ibid*, hal. 443

Peraturan Perundang-undangan yang ada saat ini juga belum mampu menjawab terkait pertanyaan (dikaitkan dengan definisi makna kata “sementara”) sampai kapan akhir kata “sementara” melekat dan dapat digunakan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk menjalankan kewenangannya berdasarkan kewenangan yang diberikan oleh aturan perundang-undangan.

Dengan demikian, kejelasan dan kepastian terkait makna kata “sementara” pada nomenklatur Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini menjadi sangat penting untuk diketahui dan dijelaskan secara ilmiah agar tidak terjadi sebuah keadaan yang secara terus-menerus dimana makna kata “sementara” ini tidak menemukan jawaban pasti secara ilmiah akademis. Selain itu, kejelasan tentang makna kata “sementara” ini juga akan menjadi jembatan untuk mendeskripsikan atau memberikan makna hukum yang jelas atas status jabatan tanggung jawab dan kewenangan dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Berdasarkan uraian dan beberapa pengertian makna kata “sementara” berdasarkan frasanya ialah makna kata yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah sebuah kata atau frasa yang sengaja memberikan sebuah pengertian bahwa makna kata “sementara” tersebut hanya bisa digunakan dalam waktu tertentu, atau “selama” waktu tertentu dan mengarah pada waktu yang pasti akan berakhir oleh karena kata “sementara” tersebut tidak kekal/selamanya. Makna kata “sementara” mengindikasikan bahwa “sementara” pada suatu waktu tertentu akan berakhir (dengan syarat dan keadaan-keadaan tertentu) dengan melihat secara keseluruhan bagaimana kata

“sementara” ini digunakan pada saat penyusunan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Makna kata “sementara” yang dimaksudkan disini dengan pisau analisa teori gramatikal memberikan pemahaman awal atau pengertian dasar mengenai makna kata ”sementara” itu sendiri. Tentu selanjutnya perlu penegasan lebih lanjut terkait kata apa yang akan mengikuti kata atau frasa sementara tersebut, makna kata “sementara” sendiri seperti yang telah dijelaskan di atas bahwa sementara mengindikasikan atau mendekati pada sebuah pemahaman umum mengenai sesuatu hal yang berkaitan dengan waktu yang tidak permanen atau akan berubah pada waktu dan keadaan tertentu.

Syarat dan keadaan-keadaan tertentu yang dimaksudkan disini ialah tidak serta merta bisa dijelaskan tanpa melalui pendekatan Peraturan Perundang-undangan, pendekatan historis (alasan historis dibentuknya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara disamping sudah terdapat PPAT). Selain itu perlu digunakan teori-teori sebagai pisau analisa untuk mengkaji secara komprehensif makna kata “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dikaitkan dengan status jabatan, tanggung jawab dan kewenangannya. Dengan demikian makna kata “sementara” yang telah diuraikan di atas menjadi bahan dan jembatan dalam penelitian ini untuk mengkaji hubungan hukum antara makna kata “sementara” dengan status jabatan dan Tanggung Jawab serta kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

## 4.1.1 Status Jabatan PPATS bersifat Sementara atau Tidak Tetap.

Pembahasan mengenai status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara bersifat sementara atau tidak tetap disini sebelumnya perlu dijelaskan terlebih dahulu sebagai pengantar mengenai siapa Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, siapa yang menduduki jabatan PPAT Sementara dan dalam keadaan-keadaan seperti apa PPAT Sementara dapat diadakan oleh Menteri Pertanahan Nasional (Kementerian Agraria dan Tata Ruang).

“Pejabat Pembuat akta tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan Rumah Susun”.

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

PPAT Khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu khusus dalam rangka melaksanakan program atau tugas Pemerintah tertentu.<sup>48</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas jelas bahwa negara atau pemerintah dapat mengangkat jabatan pejabat umum yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah terdiri atas tiga macam yaitu PPAT, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, pemerintah mengangkat jabatan tersebut untuk menertibkan dan melakukan pencatatan atas tanah-tanah yang ada di bumi Indonesia untuk mendapatkan sebuah kepastian hukum atas hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat Indonesia. Yang menjadi pertanyaan mengapa pemerintah mengangkat tiga macam Pejabat Pembuat Akta Tanah pada tahun 1998 dengan ketentuan awalnya yakni Peraturan

---

<sup>48</sup> Pasal 1 Angka 1,2 dan 3 PP 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

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

Persoalan pertanahan dan bumi Indonesia yang sangat luas tidak sesederhana yang dibayangkan, wilayah negara kesatuan Republik Indonesia yang sangat luas, negara dengan kepulauan terbanyak,<sup>49</sup> penduduk yang sangat besar yang tidak memungkinkan hanya mengangkat PPAT saja untuk menangani persoalan pertanahan di Indonesia. sehingga dirasa perlu pemerintah juga mengadakan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebagai pendukung utama Pejabat Pembuat Akta Tanah di Indonesia.<sup>50</sup>

Pengisian jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara disini menurut peraturan Menteri Agraria memberikan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut kepada Camat atau Kepala Desa berdasarkan syarat dan keadaan-keadaan tertentu. Syarat dan keadaan-keadaan tertentu tersebut dalam hal ini menjadi syarat mutlaknya seorang Camat atau Kepala Desa dapat mengemban Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

PPAT diangkat dan diberhentikan oleh Menteri;  
PPAT diangkat untuk suatu daerah kerja tertentu;  
Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT

---

<sup>49</sup> Jumlah Pulau di Indonesia sebanyak 17.449 dari sabang sampai merauke, luas total wilayah Negara kesatuan Republik Indonesia 7,81 juta KM<sup>2</sup>, terdiri dari 2,01 juta KM<sup>2</sup> daratan, 3,25 juta KM<sup>2</sup> lautan. Lihat <http://bphn.go.id>, *Indonesia Merupakan Negara Kepulauan terbesar di dunia*, diakses pada selasa 18 Juni 2018.

<sup>50</sup> Dilihat dari status dan kewenangan yang di berikan oleh Peraturan Perundang-undangan, sebenarnya main organ atau lembaga utama Pejabat Pembuat Akta tanah yakni hanya PPAT, namun oleh karena beberapa alasan tersebut dibutuhkan auxiliary organ atau lembaga pembantu untuk menangani persoalan pertanahan di Indonesia yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dan PPAT Khusus.

tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara;
- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta PPAT yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.<sup>51</sup>

Berdasarkan ketentuan tersebut di atas maka, salah satu hal yang mendasar untuk “dapat” diadakannya sebuah jabatan Pejabat pembuat Akta Sementara ialah bertujuan *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 Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus.*

Hal yang mendasar yang dimaksud atas ketentuan tersebut diatas ialah “untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT” hal inilah yang digunakan oleh pemerintah sebagai dasar pengangkatan seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang keberadaan atau status hukumnya masih diakui hingga saat ini. Jika diuraikan lebih lanjut maka syarat atau keadaan-keadaan tersebut ialah sebagai berikut:

1. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara hanya bisa diadakan atau diisi oleh seorang Camat atau Kepala Desa (dengan keputusan

---

<sup>51</sup> PP 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

menteri/dengan mendelegasikan SK pengangkatannya kepada Badan Pertanahan Provinsi).

2. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara hanya bisa diadakan apabila disuatu daerah atau wilayah tidak terdapat PPAT yang nantinya bisa melayani masyarakat dalam pembuatan Akta PPAT.

Hal lain yang menjadi dasar bagi dapat diadakannya jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dilihat dari struktur atau susunan keberadaan PPAT yang terdiri dari tiga macam PPAT ialah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebagai Pejabat (yang pada saat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 dibentuk dan diberlakukan) kedudukannya sub ordinat (bukan dalam arti yang sesungguhnya atau keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berada di bawah PPAT, melainkan yang dimaksud sub ordinat ini hanya sebagai pembantu dari jabatan PPAT untuk melayani masyarakat dalam dan keadaan-keadaan tertentu).

PPAT (main organ/lembaga utama) dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (lembaga Pembantu)<sup>52</sup> hakikatnya hanya menjadi *supporting* atau melengkapi lembaga utama yang ada, maka secara prinsip jika persoalan-persoalan yang ada sudah bisa ditangani oleh PPAT maka sebenarnya keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara juga seharusnya berakhir, hal tersebut sebenarnya dari sudut pandang kajian akademik terutama ilmu hukum alasan mendasar terdapat makna kata “sementara” yang dilekatkan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

---

<sup>52</sup> Maksud dari main organ dan auxiliary disini bukan dalam arti konsep main state body dan state auxiliary organ, namun yang dimaksudkan disini ialah khusus dalam konteks pejabat pembuat akta tanah (PPAT, Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, PPAT Khusus)

Pandangan tersebut diatas menandakan bahwa keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara menjadi sebuah lembaga pembantu oleh karena lembaga utamanya yaitu PPAT belum cukup (dalam skala jumlah) untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah yang ada di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia, dengan begitu pemerintah memandang perlu mengadakan jabatan tambahan sebagai *suppoting*/pendukung jabatan utama dari pejabat yang ditunjuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni mengangkat Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk wilayah tertentu yang di daerah tersebut belum cukup terdapat Pejabat pembuat Akta Tanah untuk dapat memberikan dukungan layanan kepada masyarakat dalam hal pendaftaran tanah.

Konsep “utama” dan “pembantu” sebenarnya merupakan sesuatu hal yang umum dalam ilmu hukum, hal tersebut sengaja diadakan sebagai bentuk atau tindakan tambahan oleh karena sesuatu hal (situasi dan kondisi) yang secara komprehensif telah dilakukan kajian yang mendalam. Dalam konteks ini ialah perlu diadakannya atau perlu di bentuk sebuah jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bersifat sementara, oleh karena di suatu wilayah atau daerah tertentu dalam kawasan Negara Kesatuan Republik Indonesia belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT yang berasal dari seseorang yang memenuhi kualifikasi/persyaratan PPAT harus memiliki ijazah Sarjana Hukum dan lulusan Magister Kenotariatan.)

Teori penafsiran hukum lebih mempertegas lagi bahwa status jabatan dari seorang Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara tersebut bersifat “sementara” atau akan berakhir. Teori penafsiran gramatikal ialah sebuah teori

yang dapat digunakan untuk mencari sebuah tafsir hukum (aturan perundang-undangan), secara umum teori gramatikal ialah sebuah metode penafsiran dengan melihat atau menelaah “frasa” atau “tata bahasa” yang digunakan dalam sebuah aturan yang dimaksud.

Frasa atau tata bahasa yang dimaksudkan khususnya dalam konteks menafsirkan sesuatu ketentuan Peraturan Perundang-undangan di Indonesia tentu merujuk pada pengertian resmi atau autentik dari Kamus Besar Bahasa Indonesia yang dikeluarkan resmi oleh negara atau pemerintah, bahwa atas dasar tata bahasa yang digunakan, makna kata “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut bersifat sementara atau tidak tetap, atau setidaknya-tidaknya status jabatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara akan berakhir pada suatu waktu tertentu, maka waktu berakhirnya jabatan tersebut ialah tatkala keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang sesungguhnya telah mencukupi di seluruh wilayah Indonesia yang bertujuan untuk dapat memberikan layanan kepada masyarakat dalam hal pendaftaran tanah.

Teori penafsiran gramatikal bukan satu-satunya teori yang digunakan sebagai pisau analisa dalam hal sifat sementara status jabatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Teori penafsiran historis juga menjadi teori penunjang untuk mengkaji sifat kata “sementara” dalam hal status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, teori penafsiran historis pada prinsipnya menuntut pencarian tafsir akan sebuah ketentuan dengan dasar alasan terjadinya sebuah aturan atau norma tersebut dibentuk.

Historis lahirnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, alat bukti perbuatan hukum.<sup>53</sup> selain itu pada saat Peraturan Pemerintah tersebut dibuat, keberadaan PPAT sangatlah sedikit atau tidak berbanding lurus dengan wilayah Indonesia yang sangat luas yang juga harus mendapatkan layanan pendaftaran tanah dari Pejabat Pembuat Akta tanah, sehingga dibutuhkan tindakan pengangkatan PPAT sementara untuk menangani hal tersebut.

Teori penafsiran historis secara tegas memberikan penjelasan bahwa satu-satunya dasar Presiden Republik Indonesia pada saat itu mengeluarkan Peraturan Pemerintah yang didalamnya mengatur perlu mengadakan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah *Pertama*, Pejabat PPAT jumlahnya sedikit, *Kedua*, bentuk layanan kepada masyarakat harus tetap dilakukan untuk pendaftaran tanah, maka konsekuensinya untuk wilayah yang belum cukup terdapat PPAT maka diadakan atau diangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, sehingga tatkala keberadaan PPAT sudah mencakupi di wilayah tertentu maka tidak perlu lagi diadakan atau diangkat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dengan demikian status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

---

<sup>53</sup> bahwa untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria memerintahkan kepada Pemerintah untuk melaksanakan pendaftaran tanah; bahwa dalam rangka pelaksanaan pendaftaran tanah tersebut di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah telah ditetapkan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang diberi kewenangan untuk membuat alat bukti mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang akan dijadikan dasar pendaftaran. Selengkapnya lihat konsiderat menimbang PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Sementara disini bersifat sementara akan berakhir pada waktu dan syarat yang telah diuraikan diatas.

#### **4.1.2 Tanggung Jawab PPATS melekat dan tidak bersifat sementara.**

Kebalikan dari Status Jabatan Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara yang bersifat sementara atau akan berakhir dalam keadaan tertentu, lain hal pada tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah tidak memiliki jangka waktu, tanggung jawab tersebut melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sepanjang yang bersangkutan bisa mempertanggungjawabkan secara hukum<sup>54</sup> atas produk hukum yang telah dibuatnya tersebut berupa akta tanah.

Secara umum tanggung jawab yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah sama, keduanya hanya dibedakan dari kompetensi, syarat pengangkatan dan wilayah kerja (Pejabat Pembuat Akta Tanah wilayah kerjanya adalah kabupaten, sedangkan wilayah kerja Camat ialah satu Kecamatan). Namun dalam hal akta yang dibuatnya ialah sama, dengan begitu terdapat pertanggungjawaban yang secara otomatis melekat pada tiap-tiap akta yang telah diterbitkannya tersebut.

Tanggung jawab yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara akan terus dibawa oleh pejabat tersebut meskipun dalam waktu tertentu status jabatannya berakhir (baik oleh karena SK pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dicabut ataupun posisi jabatan Camat berubah atau mutasi pada jabatan lain yang secara otomatis juga menggugurkan atau

---

<sup>54</sup> Didalam hukum, khususnya jabatan umum/publik bentuk tanggung jawab atas tindakan yang dilakukan secara umum berlaku sampai yang bersangkutan meninggal dunia atau menurut hukum bisa mempertanggungjawabkan perbuatannya (karena ada golongan tertentu yang secara hukum tidak dapat dipertanggungjawabkan atas dirinya, misal gangguan mental)

mengakhiri penggunaan SK pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara).

Tanggung jawab hukum atau dalam bahasa Inggris disebut *liability*, terdapat prinsip pertanggungjawaban dalam hukum yang dikenal dengan sebutan prinsip pertanggungjawaban berdasarkan kesalahan (*liability based on fault principle*)<sup>55</sup> prinsip pertanggungjawaban ini menekankan bahwa seseorang harus bertanggung jawab atas kesalahan atau perbuatan yang dilakukannya, dalam konteks penelitian ini maka bentuk pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara melekat dan mencakup atas segala tindakan atau perbuatan selama mengemban atau menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atas perbuatan hukum pencatatan dan penerbitan akta-akta yang dibuatnya.

Kewenangan yang diberikan Pemerintah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (yang pada dasarnya kewenangan tersebut ialah membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun) juga secara hukum memiliki implikasi atau akibat hukum yang mengikutinya. Implikasi atau akibat hukum atas akta-akta autentik tersebut yang nantinya berkaitan dengan kepastian hukum dan kekuatan pembuktian bagi pihak-pihak yang berkepentingan.

Kewenangan yang selanjutnya melahirkan tanggung jawab tersebut, membuat tanggung jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terikat atas

---

<sup>55</sup> Krisnadi Nasution, *Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Pengangkut terhadap penumpang bus umum*, Jurnal Mimbar Hukum Volume 26, Nomor 1, Februari 2014, hal 56

seluruh tindakan atau perbuatan hukum pembuatan akta-akta autentik yang telah dibuatnya. Pertanggungjawaban tersebut akan tetap melekat bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah terhadap keabsahan, kekuatan pembuktian adanya peristiwa hukum, dan validitas atas kesahihan produk atau akta-akta autentik yang telah dibuatnya.

Pertanggungjawaban atas akta-akta autentik yang dilakukan atau telah dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut tidak bersifat sementara. Tidak bersifat sementara disini artinya tatkala Camat atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sudah tidak bisa menjalankan kewenangannya karena sudah tidak menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara namun tanggung jawab atas akta-akta autentik yang telah dibuatnya tersebut akan tetap mengikuti atau melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebagai seseorang atau *person*.

Berbicara mengenai tanggung jawab maka tidak serta merta tanggung jawab itu ada dan muncul seketika dan dapat ditimpakan atau dapat dikenakan sebuah bentuk pertanggungjawaban pada seseorang baik saat memangku jabatan tertentu maupun saat tidak memangku jabatan tertentu. Tanggung jawab tersebut muncul tatkala terjadi sebuah tindakan, dan tentunya dalam konteks ilmu hukum tindakan yang dimaksud ialah sebuah tindakan yang menimbulkan sebuah peristiwa hukum dan akibat hukum atas tindakan-tindakan tersebut, tentu dalam hal ini ialah tindakan dari seorang pejabat yang memangku jabatan tertentu.

Tindakan hukum yang menimbulkan sebuah peristiwa hukum dan akibat hukum tersebut secara nyata pada satu sisi atau tindakan menegaskan

akan sesuatu hal atau objek menjadi hak terhadap seseorang, namun di lain hal juga berarti dapat menimbulkan akibat yang bisa saja diderita oleh seseorang atau pihak lain (hak seseorang atau pihak lain terlanggar atau berkurang atau bahkan terhapuskan akibat sebuah tindakan-tindakan hukum tersebut.)

Berdasarkan teori kepastian hukum bahwa prinsip utama diatur dan diadakannya sebuah jabatan umum yakni Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah ialah tidak lain untuk menjamin sebuah kepastian hukum hak-hak atas tanah. Kepastian hukum hak-hak atas tanah menjadi sesuatu yang sangat penting (*urgen*) untuk menciptakan ketertiban hukum atau setidaknya kepastian hukum hak-hak atas tanah bertujuan agar pemegang hak atas tanah memiliki alas dasar perlindungan hukum. Akta-akta autentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dari sudut pandang pemerintah berorientasi pada menciptakan sebuah ketertiban, sedangkan bagi pemegang hak menjadi alas dasar yang sah atas sesuatu hak atas tanah.

Persoalan-persoalan pertanahan yang muncul dan menjadi sengketa di pengadilan bukan semata-mata terjadi pada objek hak atas tanah yang tidak jelas siapa pemiliknya, namun juga termasuk pada hak atas tanah yang telah atau terdapat akta autentik yang dimiliki oleh seseorang, dengan begitu akta-akta autentik yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang telah dikeluarkan bukan tidak mungkin menjadi sebuah sengketa di suatu saat (sengketa bisa muncul tatkala Camat atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara jabatannya berakhir).

Sengketa-sengketa yang muncul tersebut senyatanya melibatkan para pihak yang berkepentingan (pihak yang memiliki akta autentik maupun pihak

yang mengklaim hak atas tanah yang ada pada akta autentik tersebut, pihak lain yang juga dilibatkan atas penyelesaian sengketa hak atas tanah tersebut tentu juga melibatkan pejabat yang mengeluarkan akta autentik tersebut yakni dalam konteks ini Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara akan bertanggung jawab atas keabsahan dan kevalitan akta autentik yang menjadi objek sengketa.

Akta-akta autentik yang telah dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut apakah sudah dilakukan dengan tingkat ketelitian yang sangat tinggi atas objek tanahnya, apakah hak atas tanah terhadap objek tanah hanya ada satu pemegang hak atau oleh karena kelalaian dan kurang kehati-hatian menyebabkan akta autentik hak atas tanah ganda, dan apakah pihak yang mengajukan dan mendapatkan hak atas tanah yang diterbitkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut sudah sesuai dengan aturan perundang-undangan (misalnya terkait hukum waris dll). hal tersebut bisa saja terjadi dan menjadi objek sengketa pertanahan dikemudian hari yang wajib melibatkan Pejabat yang mengeluarkan akta-akta autentik (Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara) untuk bertanggung jawab atas akta-akta autentik yang telah dibuatnya tersebut.

Akta-akta autentik hak atas tanah yang menjadi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sepanjang dibuat dengan proses ketelitian, kehati-hatian dan dilakukan dengan syarat dan ketentuan yang berlaku maka akan menjadi alat bukti hak yang kuat, namun sebaliknya terhadap akta-akta autentik hak atas tanah yang tidak dilakukan dengan proses yang benar dan

merugikan pihak-pihak lain atas terbitnya akta autentik Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara maka pejabat tersebut harus mempertanggungjawabkannya.

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara meskipun di suatu saat dirinya berhenti baik karena posisi atau kedudukannya sudah tidak lagi menjadi Camat atau SK pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dicabut akan tetap melekat tanggung jawab atas seluruh akta-akta autentik hak atas tanah yang telah dibuatnya tersebut. Seorang Camat atau Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak serta merta lepas dari tanggung jawabnya (tanggung jawab hukum atas produk akta autentik hak atas tanah) oleh karena masa jabatannya berakhir atau sudah tidak lagi menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang sifatnya sementara dalam hal status jabatannya berbanding terbalik dengan tanggung jawab yang harus ia terima meskipun sudah tidak lagi menjabat. Namun yang dapat diterapkan atas tanggung jawab di sini ialah tanggung jawab yang hanya bisa ditimpakan kepadanya atas dasar kesalahan atau *foult*. Hal ini sebagai akibat atau konsekuensi dari akta autentik yang harusnya memberikan sebuah kepastian hukum bagi pemegang hak atas tanah. Pertanggungjawaban oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dalam penelitian ini disebut dengan tanggung jawab jabatan atau tanggung jawab yang timbul karena memangku atau memegang sebuah jabatan.

Pertanggungjawaban atas akta-akta autentik yang telah dikeluarkan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini setidaknya mencakup dua hal pertanggungjawaban yang dapat dikenakan pada Pejabat Pembuat Akta

Tanah Sementara. *Pertama* terdapat adanya sebuah kerugian yang ditimbulkan oleh sebab dikeluarkannya akta autentik hak atas tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Kerugian-kerugian ini nyata-nyata ada dan timbul serta menimpa pihak-pihak lain yang secara “hak” telah dikurangi, dirampas, dilanggar oleh terbitnya Akta autentik Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Pihak yang merasa dirugikan harus mampu mendalilkan ada sebuah kerugian yang konkrit atau nyata yang diderita oleh pihak-pihak tersebut, dengan begitu pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dapat dimintakan bentuk pertanggungjawaban atas akta autentik hak atas tanah yang telah dibuatkannya tersebut yang telah menimbulkan sebuah kerugian bagi pihak tertentu, artinya penentu pertanggungjawaban di sini ialah adanya kerugian.

*Kedua*, adanya hubungan kausalitas antara kerugian dan tindakan atau terbitnya akta autentik hak atas tanah. Hubungan kausalitas tersebut wajib dijelaskan sedemikian rupa agar dapat dimintakan sebuah pertanggungjawaban kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Hubungan kausalitas tersebut tidak lain ialah akibat terbitnya akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Kedua alasan tersebut di atas harus terpenuhi untuk bisa memintakan sebuah bentuk pertanggungjawaban terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Menurut sudut pandang ilmu hukum khususnya dalam konteks bentuk pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang tidak bersifat sementara atau mengikuti dan melekat pada jabatan tersebut

menjadi mutlak dan tidak terbantahkan agar tindakan hukum tersebut dapat dimintakan sebuah pertanggungjawaban.

Dalam pembuatan akta autentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah (termasuk juga akat yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara) diperlukan tingkat ketelitian, kecermatan, serta kehati-hatian yang sangat tinggi dalam menjalankan tugas dan kewenangan yang lahir dari jabatannya tersebut, terlebih kompetensi atau kemampuan atau keilmuan pada bidang ilmu hukum dan pertanahan yang mumpuni juga tidak kalah penting untuk menjamin sebuah kewenangan yang dijalankannya sesuai dengan aturan Perundang-undangan.

Perbandingan antara Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang sepintas telah dijelaskan pada bagian latar belakang yang mana diantara keduanya memiliki tugas dan kewenangan yang sama namun dari syarat-syarat pengangkatan diantara keduanya saja yang dibedakan. Tentu hal tersebut juga akan menimbulkan perbedaan-perbedaan yang bisa saja terjadi khususnya terkait produk produk akta yang diterbitkan atau dibuatnya.

Secara umum, Pejabat Pembuat Akta Tanah berasal dari Sarjana Ilmu Hukum dan juga harus lulusan Magister Kenotariatan yang mana selama menjalani proses tersebut calon Pejabat Pembuat Akta Tanah telah diterpa atau mendapatkan keilmuan yang bisa dikatakan cukup untuk menjadi seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah. Ilmu-ilmu dasar mengenai pertanahan, ilmu hukum tentang pewarisan, jual beli, hukum perusahaan, hak-hak yang dapat dilekatkan pada tanah dan lain-lain.

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebagaimana yang telah dijelaskan sebelumnya pengangkatan atas jabatan tersebut yang hanya didasarkan pada wilayah tertentu yang belum cukup terdapat Pejabat Pembuat Akta Tanah yang dapat melayani pendaftaran tanah yang dapat menunjuk Camat atau Kepala Desa untuk diangkat dan menduduki jabatan tersebut. proses yang dilalui oleh Camat yang diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dilihat dari sudut pandang syarat pengangkatannya tentu tidak seketat untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah, hanya didasarkan pada suatu wilayah tertentu yang belum cukup adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah, maka demi kelancaran pelayanan kepada masyarakat, Menteri dapat mengangkat jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang diduduki oleh Camat.

A.A.Andi Prajitno menyatakan bahwa seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dapat saja melakukan pelanggaran yang sifatnya sederhana namun melahirkan sebuah kesalahan yang berat dan menimbulkan nilai otensitas sebuah akta hak atas tanah akan hilang. Pelanggaran-pelanggaran tersebut diantaranya ialah sebagai berikut.:<sup>56</sup>

1. PPAT termasuk pula Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, tidak membacakan akta yang dibuatnya kepada para pihak dan tidak menjelaskan maksud serta isi pada akta yang dibuatnya.
2. PPAT termasuk pula Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, melakukan pembuatan akta meskipun persyaratan yang ditentukan dalam pembuatan akta belum atau tidak terpenuhi.

---

<sup>56</sup> A.A.Andi Prajitno, Pengetahuan Praktis tentang....., op.cit., hal.81-82

3. PPAT termasuk pula Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, dalam pembuatan akta autentik hak atas tanah tidak menggunakan bentuk, isi dan cara yang telah ditentukan oleh Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Peratanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 dan tidak dihadiri oleh para pihak atau kuasanya dan saksi.

Hal-hal tersebut diatas tentu jika dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara akan berimbas atau berimplikasi pada bentuk pertanggungjawaban atas akta yang dibuatnya tersebut. Seperti yang telah disampaikan di atas bahwa nilai otensitas dari akta akan hilang dan sudah dapat dipastikan bahwa pejabat yang harus bertanggung jawab atau harus bertanggung jawab dari konteks hukum ialah Pejabat yang membuat dan menerbitkan akta autentik hak atas tanah tersebut yang dilakukan dengan cara-cara yang tidak benar.

Atas dasar tersebut di atas bahwa bentuk pertanggungjawaban dari seorang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak bersifat sementara. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang melakukan tindakan hukum berupa pembuatan akta tanah yang dilakukan dengan cara yang tidak benar bukan saja melahirkan sebuah pertanggungjawaban atas dirinya, melainkan juga dari segi akta hak atas tanah tersebut akan kehilangan otensitasnya, termasuk pula dapat dikenakan sanksi-sanksi tertentu terhadap Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut.

Dalam pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang secara kompetensi dan latar belakang (*background*) yang berbeda dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah rentan terjadi sebuah kesalahan baik kesalahan yang dimaksud timbul karenanya ketidaktahuan dari seorang

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara maupun timbul karena kelalaian pembuatan akta autentik hak atas tanah yang kesemuanya tersebut mengakibatkan akibat hukum tertentu yang pada akhirnya juga akan meminta pertanggungjawaban atas seluruh tindakan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara meskipun pada suatu saat tertentu seorang Camat yang diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut sudah tidak lagi menduduki jabatan tersebut.

Dengan demikian, dibutuhkan sebuah kajian yang komprehensif mengenai pengangkatan Camat menjadi Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara oleh karena secara ilmu hukum tindakan-tindakan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dapat dimintakan sebuah pertanggungjawaban terhadapnya. Suatu hal yang terpenting dari hal tersebut juga bagi masyarakat atau pihak-pihak yang berkepentingan secara langsung atau tidak langsung dengan produk hukum berupa akta yang dibuat Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut.

Tujuan pendaftaran tanah yang melibatkan Pejabat Umum yang diangkat pemerintah selain untuk menjamin sebuah kepastian hukum, juga diharapkan memberikan perlindungan hukum yang diberikan oleh pemerintah kepada masyarakat. Perlindungan hukum tersebut menjadi sesuatu yang tidak dapat terpisahkan dari tujuan dibuat atau diterbitkannya akta-akta autentik hak atas tanah yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Teori perlindungan hukum membantu penelitian ini dalam hal bentuk perlindungan hukum baik *preventif* maupun *represif*. Teori perlindungan hukum preventif ialah sebuah konsep perlindungan hukum dimana dalam

konteks ini masyarakat atau para penghadap yang mencatatkan sebuah peristiwa hukum di bidang pertanahan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang kemudian melahirkan akta autentik hak atas tanah.

Akta autentik hak atas tanah tersebut secara teori perlindungan hukum *preventif* diharapkan akan mencegah adanya sebuah masalah atau sengketa-sengketa yang akan timbul dikemudian hari oleh karena dengan akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara telah memiliki legalitas dalam bentuk kepastian hukum berupa akta autentik hak atas tanah tersebut. keadaan akan menjadi terbalik ketika tanah-tanah yang ada tidak didaftarkan, maka sudah dapat dipastikan akan menimbulkan kekacauan administrasi dan kepemilikan hak atas tanah yang berujung pada saling klaim antara satu orang dengan orang lain yang bisa saja berakibat pada konflik sosial di masyarakat.

Hukum melalui instrumen akta autentik yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diharapkan dapat memberikan sebuah perlindungan hukum bagi pihak tertentu baik pihak yang memiliki hak dan didaftarkan pada akta autentik hak atas tanah maupun pihak ketiga. Pemerintah harus dapat menjamin dengan produk hukum akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki sebuah kepastian hukum dan perlindungan hukum untuk pencegahan adanya sengketa yang akan timbul dikemudian hari. Tentu hal tersebut berkaitan erat dengan bentuk pertanggungjawaban akta autentik hak atas tanah oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, perlindungan hukum tersebut akan semakin tinggi oleh

karena pejabat yang mengeluarkan atau membuat akta autentik hak atas tanah bertanggungjawab atas legalitas akta autentik hak atas tersebut.

Teori perlindungan hukum *represif* adalah sebuah perlindungan hukum bagi masyarakat pemegang akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara mengindikasikan bahwa akta autentik tersebut menghadirkan sebuah perlindungan hukum tatkala terjadi sebuah sengketa yang timbul dikemudian hari. Masyarakat pemegang akta autentik hak atas tanah secara hukum mendapatkan perlindungan hukum yang lebih kuat dan jelas karena telah nyata secara formalitas akta autentik hak atas tanah karena telah mengakui akan adanya hak atas tanah yang dimiliki oleh seseorang yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

#### **4.2 Kewenangan PPATS bersumber dari Peraturan Perundang-undangan**

Baqir Manan sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati, pengertian Peraturan Perundang-undangan adalah sebagai berikut:

1. Setiap keputusan tertulis yang dikeluarkan oleh pejabat atau lingkungan jabatan yang berwenang yang berisi aturan tingkah laku yang bersifat atau mengikat umum.
2. Merupakan aturan-aturan tingkah laku yang berisi ketentuan-ketentuan mengenai hak, kewajiban, fungsi, status atau suatu tatanan.
3. Merupakan peraturan yang mempunyai ciri-ciri umum abstrak atau abstrak umum, artinya tidak mengatur atau ditujukan pada obyek, peristiwa atau gejala kongkret tertentu.<sup>57</sup>

---

<sup>57</sup> Maria Farida Indrati, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal. 10-11

Sebelum penelitian ini mengulas dan mengkaji apakah kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut bersifat sementara, maka akan terlebih dahulu dibahas mengenai kewenangan itu sendiri. Kewenangan-kewenangan yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara lahir atau bersumber dari Peraturan Perundang-undangan.

Wewenang atau dalam bahasa Inggris *Authority* dan dalam bahasa Belanda *bevoegheid* secara umum diberikan oleh negara atau pemerintah kepada instansi/lembaga/pejabat tertentu yang ditunjuk. Wewenang tersebut kemudian menjadi sebuah dasar bagi penerima wewenang untuk bertindak sesuai dengan prosedur yang telah ditentukan.

Wewenang ditinjau dari konsep hukum publik setidaknya-tidaknya harus memuat 3 komponen dasar yang harus dipenuhi. ketiga komponen wewenang sebagai konsep hukum publik tersebut terdiri dari *pertama*, pengaruh *kedua*, dasar hukum, dan terakhir atau *ketiga*, konformitas hukum.<sup>58</sup>

1. Komponen pengaruh adalah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Komponen dasar hukum bahwa wewenang itu selalu dapat ditunjukkan dasar hukumnya.
3. Komponen konformitas mengandung makna adanya standar wewenang yaitu standar umum (semua jenis wewenang) dan standar khusus (untuk jenis wewenang khusus).

Komponen pengaruh ialah komponen dasar dari sebuah wewenang yang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum dalam konteks penelitian ini ialah untuk membuat masyarakat mencatatkan hak atas tanahnya tersebut kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Masyarakat

---

<sup>58</sup> Nur Basuki Winarno, *Penyalahgunaan Wewenang dalam Tindak Pidana Korupsi*, Laksbang Mediatama, Yogyakarta, 2008, hal. 66 lihat juga

diharapkan untuk bertindak aktif oleh karena lahirnya wewenang yang diberikan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk mencatatkan hak atas tanahnya dan segala bentuk perbuatan hukum yang berkaitan dengan hak atas tanahnya tersebut kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Komponen wewenang juga mensyaratkan bahwa wewenang itu lahir atau ada karena terdapat dasar hukum atas kewenangan tersebut. bahwa kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut ada karena sebuah dasar hukum Peraturan Perundang-undangan yakni Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (khususnya terdapat pada Pasal 2 Ayat (1), (2), dan (3) ). Dasar hukum lainnya yang menjadi alas dasar hukum kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yakni Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Dasar hukum wewenang yang diberikan oleh pemerintah kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara secara sah dan formal lahir karena Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas. Oleh karenanya komponen wewenang terkait dasar hukum wewenang yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ialah sah menurut hukum.

Komponen dasar wewenang yang bersumber dari Peraturan Perundang-undangan atas memiliki komponen dasar hukum juga berarti memiliki makna bahwa wewenang tersebut benar-benar wewenang yang diakui dan sah dalam pelaksanaan wewenangnya. Pejabat yang melaksanakan wewenang tersebut

selanjutnya akan melahirkan sebuah produk hukum yang sah pula (sepanjang dilakukan dengan prosedur dan syarat-syarat yang telah ditentukan pula dalam peraturan perundang-undangan) yakni sebuah akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Dengan demikian dapat diartikan bahwa akta-akta autentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut benar-benar merupakan kewenangan yang legal dan sah <sup>berdasarkan</sup> hukum yang berlaku.

Prinsip dasar kewenangan yang bersumber pada Peraturan Perundang-undangan merupakan sebuah landasan atas asas dari legalitas yang dianut oleh Negara Indonesia, dan prinsip dasar dari asas legalitas ini menjadi prinsip utama dalam menjalankan sebuah pemerintahan. Negara atau pemerintah ataupun masyarakat harus taat atas asas legalitas tersebut oleh karena asas tersebut menjadi prinsip utama dalam negara hukum (Indonesia adalah Negara Hukum).

Secara garis besar terdapat tiga kewenangan berdasarkan pengertian resmi dari peraturan perundang-undangan. Ketiga wewenang tersebut ialah wewenang atribusi, delegasi, mandat. Terhadap pengertian dan ciri dari ketiganya ialah sebagai berikut.:

1. Atribusi adalah pemberian Kewenangan kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan oleh Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 atau Undang-Undang.
2. Delegasi adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat

Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.

3. Mandat adalah pelimpahan Kewenangan dari Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih tinggi kepada Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.<sup>59</sup>

Dalam konteks penelitian ini, bahwa kewenangan yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut termasuk pada kategori kewenangan *Delegasi*. Setidaknya terdapat dua ulasan dari kewenangan atribusi tersebut atas kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. *Pertama*, bahwa kewenangan tersebut merupakan sebuah kewenangan yang dilimpahkan dari Badan/pejabat pemerintah yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah. Dalam hal ini ialah dari Menteri Agraria/Tata Ruang atau Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

*Kedua*, tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi ialah dalam konteks penelitian ini bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang menerima delegasi kewenangan juga berimplikasi pada tanggung jawab dan tanggung gugat beralih padanya. Pejabat yang lebih tinggi atau pemberi kewenangan delegasi tidak bertanggung jawab atas apa yang ditimbulkan dari tindakan kewenangan yang dilakukan oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara

---

<sup>59</sup> Pasal 1 Angka 22, 23 dan 24 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.

## 4.2.1 Kewenangan PPATS mencakup wilayah kerja satu Kecamatan.

Ciri khas lain yang berkaitan erat dengan kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara sebelum penelitian ini membahas mengenai apakah kewenangan yang dimiliki oleh Pejabat Pembuat Akta tanah Sementara bersifat sementara atau terus menerus, maka diperlukan sebuah pembahasan juga terkait batasan kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang hanya terbatas pada satu wilayah kerjanya yaitu terbatas pada wilayah satu kecamatan.

Pembatasan wilayah kerja dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut tidak terlepas dari latar belakang diangkatnya seorang Camat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini yang hanya diberikan dengan batasan wilayah kerja satu kecamatan ini sesuai dengan kedudukan Camat sebagai pimpinan wilayah kecamatan yang diangkat berdasarkan surat keputusan Bupati atau Walikota.

Kabupaten atau kota memiliki wilayah-wilayah di dalamnya yakni kecamatan, yang mana pada wilayah kecamatan tersebut Bupati atau Walikota mengangkat seorang Camat sebagai pemimpin wilayah tersebut untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan. Wilayah kerja Camat sebagai pemimpin daerah juga dibatasi pada batas atau wilayah kecamatan lain yang ada dalam satu kabupaten atau kota.

Pengangkatan Camat dalam sebuah wilayah kecamatan atas dasar surat keputusan Bupati atau Walikota tersebut untuk menjadi pemimpin di daerah tersebut menjadi dasar pokok pemberian kewenangan Pejabat Pembuat Akta

Tanah Sementara oleh Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional untuk juga memberikan batasan kewenangan dimaksud terbatas pada wilayah kerja Camat.

Dengan demikian, bahwa kewenangan yang diberikan Kepala Badan Pertanahan Nasional kepada Camat untuk menjalankan kewenangannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berbanding lurus dengan kewenangan kewilayahan seorang Camat. Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dibatasi pada wilayah kerja kecamatan sehingga tidak dibenarkan atau tidak diperkenankan para penghadap yang hendak melakukan pencatatan hak atas tanah, objek hak atas tanahnya tersebut berada diluar wilayah kerja Camat yang bersangkutan.

Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang pada mulanya memiliki wilayah kerja atas dasar surat pengangkatan dari Bupati atau Walikota bisa saja suatu saat pindah tugas dari satu kecamatan ke kecamatan lain dalam satu wilayah kabupaten atau kota. Dalam keadaan atau situasi tersebut maka kewenangan yang melekat pada Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara khususnya dalam hal penggunaan kewenangannya tersebut tidak mengikuti surat keputusan pengangkatan Camat terbaru dari Bupati atau Walikota, namun harus dengan diikuti dengan permohonan baru untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara kepada Badan Pertanahan Nasional.

Perumpamaan dalam situasi tersebut di atas misalnya seorang Camat diangkat atas dasar surat pengangkatan Camat dari Bupati atau Walikota untuk memimpin wilayah kecamatan A, maka kewenangan Camat (atas dasar surat

keputusan Kepala Badan Pertanahan) menjalankan kewenangannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara pada wilayah kerja kecamatan A. Namun, berselang dua tahun kemudian karena terdapat alasan tertentu Bupati atau Walikota memindahtugaskan Camat tersebut dari kecamatan A ke kecamatan B, maka kewenangan untuk menjalankan kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut tidak serta merta atau otomatis beralih atau berpindah pada wilayah kecamatan B.

Dengan demikian logika hukum terkait penggunaan kewenangan yang melekat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut merupakan logika hukum tidak mengikuti atau (*not include*) dalam kerangka satu kesatuan yang dapat dipisahkan dari surat pengangkatan yang diterbitkan oleh pejabat Bupati atau Walikota tentang pengangkatan seorang Camat pada wilayah kecamatan tertentu. Selanjutnya jika Camat yang bersangkutan juga telah mendapatkan surat keputusan terkait pengangkatannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara oleh Badan Pertanahan Nasional maka surat keputusan tersebut terkait penggunaan kewenangan dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak mengikuti wilayah kerja dari Camat yang dipindahtugaskan tersebut.

Logika hukum dan keadaan-keadaan tersebut di atas merupakan logika hukum yang mengikuti prinsip umum kewenangan, namun tentu hukum menentukan keadaan-keadaan tertentu dan syarat-syarat tertentu pula apabila terjadi sebuah perubahan situasi. Perubahan situasi yang dimaksud dalam penelitian ini ialah tatkala terjadi perpindahan wilayah kerja Camat tersebut yang telah juga memiliki surat keputusan pengangkatan sebagai Pejabat

Pembuat Akta Tanah Sementara, penelitian ini juga akan mempertegas bahwa atas dasar surat keputusan Bupati atau Walikota memindah Camat tertentu ke wilayah kecamatan lain tidak serta merta kewenangan yang sudah ada sebelumnya (atas dasar surat pengangkatan sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di wilayah kecamatan yang telah ditentukan dalam surat keputusan) secara otomatis tidak dapat digunakan lagi di tempat terbaru Camat itu bertugas, atau dengan kata lain secara hukum, kewenangan yang diberikan kepada Camat tersebut dalam hal melakukan pendaftaran tanah sudah tidak dapat digunakan lagi dikarena wilayah kerja Camat tersebut sudah tidak sesuai dengan surat Keputusan dari Badan Pertanahan Nasional.

Seorang Camat yang dipindahtugaskan atau dimutasi ke tempat kecamatan lain dalam wilayah kabupaten atau kota atas dasar surat pengangkatan dari Bupati atau Walikota jika menginginkan kembali menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara maka dibutuhkan sebuah permohonan baru kepada Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional yang secara khusus ditujukan kepada Kepala Kantor wilayah melalui Kepala Kantor Pertanahan yang ada pada wilayah kabupaten/kota. Sebab, untuk dapat diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, menurut hukum Camat diminta pro aktif melakukan permohonan untuk bisa diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Camat dapat diangkat sebagai PPAT apabila didaerah kerja camat yang bersangkutan berada dalam daerah kabupaten/kotamadya yang formasi PPAT-nya dinyatakan masih belum tertutup. Melimpahkan wewenang kepada Kepala Kantor wilayah untuk mengangkat dan memberhentikan Camat sebagai PPAT. Untuk dapat diangkat sebagai PPAT, Camat yang bersangkutan wajib mengajukan permohonan pengangkatan kepada Menteri

Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Cq. Kepala Kantor wilayah melalui Kantor Pertanahan setempat.<sup>60</sup>

Hasil penelitian terkait tidak serta merta atau tidak secara otomatis kewenangan yang diberikan kepada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara mengikuti jabatan terbaru Camat di wilayah tertentu yang sudah beralih dari wilayah kecamatan asal tersebut oleh karena secara tegas di dalam keputusan pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut secara *verbatim/ekplitis* telah ditentukan wilayah kerja Camat yang telah mengajukan diri sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah di wilayah kerjanya yang belum tercukupi Pejabat Pembuat Akta Tanah. Hal tersebut secara jelas dinyatakan dalam surat lampiran *Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi tentang Pengangkatan dan Penunjukan Daerah Kerja Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara*.

Secara gramatikal bunyi syarat keputusan pengangkatan terhadap Camat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara juga disebutkan secara jelas dan tegas terkait “Pengangkatan dan Penunjukan Daerah Kerja Camat”. Daerah kerja Camat menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari surat keputusan yang dikeluarkan oleh Kepala Badan Pertanahan Wilayah Propinsi, maka Camat yang diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut juga secara tegas disebutkan wilayah kerja Camat yang bersangkutan.

Berikut contoh lampiran Surat Keputusan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi.<sup>61</sup>

---

<sup>60</sup> Pasal 2 Ayat (1), (2), Pasal 3 Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pellimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Tanggal :  
Nomor :  
Tentang : Pengangkatan dan Penunjukan Daerah Kerja Camat sebagai  
Pejabat Pembuat Akta Tanah.

NO	NAMA, TEMPAT DAN TANGGAL LAHIR	DAERAH KERJA
1		
dst		

Ditetapkan di :

Pada tanggal :

A.N. MENTERI NEGARA AGRARIA/

KEPALA BADAN PERTANAHAN NASIONAL PROPINSI

.....

NIP.

<sup>61</sup> Lampiran Peraturan Menteri Negara Agraria/kepala badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah

Berdasarkan hal tersebut di atas maka secara jelas dan tegas bahwa penggunaan kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak serta merta mengikuti wilayah kerja Camat setelah Camat yang bersangkutan dilakukan mutasi atau pindah wilayah kerja pada kecamatan lain di wilayah kabupaten atau kota. Apabila Camat yang bersangkutan berkeinginan menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan wilayah kerja baru (atas dasar surat keputusan Pengangkatan Camat di tempat yang baru) maka Camat tersebut diwajibkan mengajukan permohonan kembali agar bisa diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan syarat wilayah kerja Camat yang terbaru tersebut formasi Pejabat Pembuat Akta Tanah belum tertutup.

Berdasarkan hal tersebut diatas setidaknya terdapat dua hal yang menjadi maksud dari pemerintah terkait pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. *Pertama*, atas dasar hukum diatas pemerintah ingin menegaskan bahwa wilayah kerja dari Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara hanya di batasi pada wilayah kerja Camat, serta surat keputusan tentang pengangkatan dan pemberhentian Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut hanya bisa menggunakan kewenangannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara terbatas pada pengajuan awal (wilayah kerja yang telah tentukan dalam surat keputusan) pada saat pengajuan menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

*Kedua*, penegasan wilayah kerja dalam Surat Keputusan Pengangkatan dan Pemberhentian Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini dimaksudkan agar menjaga kondisi Camat hanya bisa diangkat menjadi

Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di wilayah tertentu yang belum cukup terdapat PPAT atau formasi PPAT belum tertutup. Hal tersebut dilakukan agar tidak terjadi penumpukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang sudah terdapat PPAT atau sudah tertutup formasi PPAT, dalam hal demikian selanjutnya Camat sudah tidak bisa diangkat kembali menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara meskipun telah mengajukan permohonan oleh karena wilayah kerja terbaru Camat tersebut berdasarkan pertimbangan kondisi wilayah yang sudah tercukupi formasi PPAT.

Seluruh aturan Perundang-undangan yang mengatur keberadaan atau status kedudukan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut kesemuanya menegaskan bahwa keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Sebut saja misalnya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah, Peraturan Kepala Badan Pertanahan Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah.

Kesemua peraturan tersebut di atas telah menegaskan secara eksplisit penggunaan kata atau frasa Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, yang secara tegas dalam penelitian ini dilihat dari beberapa pendekatan dan penggunaan teori didapati hasil bahwa makna kata tersebut merujuk pada batasan waktu tertentu yang seharusnya berakhir dengan melihat situasi dan kondisi tertentu pula. Namun terdapat satu ketentuan yang tidak konsisten

menggunakan kata atau frasa “sementara” pada jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yakni Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah, kata “sementara” tidak mengikuti Pejabat Pembuat Akta Tanah, dan hal demikian tersebut diharapkan ke depan untuk dilakukan penggantian agar tidak menimbulkan konflik di masyarakat.

#### **4.2.2 Kewenangan PPATS bersifat Sementara.**

Sebelum penelitian ini masuk pada inti terkait kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut sifatnya sementara maka perlu dipertegas terkait kewenangan yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara secara hukum memiliki kewenangan yang sama dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah, tidak ada perbedaan diantara keduanya tersebut khusus dalam hal kewenangan yang diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan.

PPAT maupun Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara diberikan kewenangan yang sama oleh dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Keduanya hanya dibedakan terkait syarat pengangkatan dan wilayah kerja sebagai cakupan menjalankan kewenangan yang diberikan oleh aturan perundang-undangan tersebut untuk mempertegas kembali terkait kewenangan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara berikut merupakan kewenangan yang dimaksud.

Pasal 2 Ayat (1) PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun, yang akan dijadikan dasar bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu.

Ayat (2) Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud pada ayat (1) adalah sebagai berikut : a. jual beli; b. tukar menukar; c. hibah; d. pemasukan ke dalam perusahaan (inbreng); e. pembagian hak bersama; f. pemberian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas Tanah Hak Milik; g. pemberian Hak Tanggungan; h. pemberian Kuasa membebankan Hak Tanggungan.

Pasal 3 (1) Untuk melaksanakan tugas pokok sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 seorang PPAT mempunyai kewenangan membuat akta otentik mengenai semua perbuatan.<sup>62</sup>

Pembahasan mengenai kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang bersifat Sementara sebenarnya tidak terlepas dari pembahasan sebelumnya dalam bab ini. Kewenangan tersebut sebenarnya mengikuti pada status jabatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut atas hasil penelitian ini yang dinyatakan bersifat sementara yang juga berlaku atas kewenangan yang dimilikinya.

Berdasarkan penelitian sebelumnya dalam bab ini dengan beberapa pendekatan dan pisau analisa teori penafsiran serta teori kepastian hukum dan keadilan hukum yang pada intinya menyatakan bahwa status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut bersifat sementara, oleh karena status jabatan yang menurut hasil penelitian ini bersifat sementara maka kewenangannya pun juga bersifat sementara. Kewenangan tersebut hanya bisa digunakan selama jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara masih melekat pada diri seseorang Camat.

---

<sup>62</sup> Pasal 2 Ayat (1), (2) dan Pasal 3 PP 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas PP Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta

Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak serta merta terus dapat dilakukan oleh Camat dengan dalih mengikuti jabatan Camat, tentu hal tersebut merupakan kesalahan yang fatal, kewenangan Camat sebagai pemimpin daerah kecamatan sangatlah berbeda dengan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara menggantungkan atau menentukan penggunaan kewenangan tersebut pada alasan dasar jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang bersifat sementara ini perlu dijelaskan lebih lanjut untuk menghindari pengertian yang salah memaknai kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara bersifat sementara tersebut. Hal-hal yang dimaksudkan dalam penelitian ini yang menyatakan bahwa kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara bersifat sementara ialah sebagai berikut:

1. Kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara hanya bisa digunakan atau dilakukan tatkala Camat yang bersangkutan masih tetap bertatus sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atas dasar surat keputusan Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
2. Secara harfiah, status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara bersifat sementara, maka kewenangan yang melekat padanya juga bersifat sementara.
3. Apabila Camat yang diangkat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara pindah wilayah kerja dengan surat keputusan terbaru tentang pengangkatan Camat di wilayah tertentu maka kewenangan atas

perbuatan hukum menerbitkan akta otentik juga berakhir. (kecuali dalam hal tertentu Camat yang bersangkutan mengajukan dan dikeluarkannya keputusan Badan Pertanahan Nasional tentang pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara).

4. Dalam keadaan tertentu (wilayah kerja Camat yang sudah tercukupi adanya PPAT) dan diikuti dengan pencabutan surat keputusan pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau dalam keadaan tertentu Camat yang bersangkutan mengajukan permohonan untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang wilayahnya sudah tercukupi PPAT dan atau kuota PPAT tertutup dan permohonan Camat tersebut ditolak oleh Kantor Badan Pertanahan Nasional Wilayah Propinsi, maka sejak itu pula kewenangannya tidak bisa digunakan kembali sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Dengan demikian terhadap argumentasi kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang bersifat sementara tersebut tidak boleh pula diartikan bahwa sifat sementara tersebut mencakup pada saat status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara masih berlaku pada Camat. Sepanjang status jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut berlaku (tidak dicabut oleh pemberi surat keputusan pengangkatan) maka kewenangan tersebut tidak boleh diartikan sebaliknya atau tidak boleh diartikan penggunaan kewenangannya tersebut bersifat sementara.

Kewenangan yang bersifat sementara disini ialah mengikuti status jabatan yang masih berlaku (status jabatan berlaku maka kewenangan yang

diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan tetap bisa dilaksanakan. status jabatan khususnya dalam hal Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang atas hasil kajian penelitian ini bersifat sementara maka kewenangannya pun juga bersifat sementara atau suatu saat tidak bisa menggunakan kewenangan tersebut oleh karena surat pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dicabut karena alasan hukum tertentu).

#### **4.3 Pengaturan Hukum ke depan terkait Kedudukan Hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.**

Pembahasan mengenai pengaturan hukum kedepan terkait keberadaan atau kedudukan hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini tidak terlepas dari hasil kajian dari isu hukum yang sebelumnya membahas mengenai makna kata “sementara” pada jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dikaitkan dengan status jabatan, tanggung jawab dan kewenangan yang telah diberikan oleh Peraturan Perundang-undangan yang berlaku saat ini. Atas hasil kajian yang telah dilakukan tersebut (menjadi satu kesatuan dengan penelitian dalam tesis ini) didapat sebuah hasil bahwa perlu diatur sedemikian rupa khususnya keberadaan atau status hukum Pejabat Pembuat Akta Tanah di Indonesia.

Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka menyatakan bahwa hukum tertulis yang berlaku umum (*algemeen geldend*) dan mengikat orang banyak (*algemeen bindend*) serta yang mempunyai lingkup laku wilayah manusia (*personengebied*), wilayah lingkup (*ruimtegebied*), dan wilayah waktu (*tijdsgebied*) yang lebih luas, tidak memiliki kedudukan yang lebih tinggi dari

pada hukum tidak tertulis.<sup>63</sup> Pengembangan ilmu di bidang Perundang-undangan sangatlah diperlukan sebagai sarana membentuk hukum nasional. Oleh karena hukum nasional yang dicita-citakan akan sangat diperlukan bagi perkembangan masyarakat dan negara saat ini.<sup>64</sup>

Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan tersebut, didapat sebuah hasil bahwa makna kata “sementara” yang ada pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dari sudut pandang ilmu hukum seharusnya ada batasan waktu mengenai keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Namun hal lainnya (khususnya Peraturan Perundang-undangan) hingga saat ini belum bisa menjawab keadaan sampai kapan sifat sementara tersebut dan keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tetap diadakan dalam rangka memberikan pelayanan pendaftaran tanah bagi masyarakat khususnya di wilayah-wilayah tertentu di Indonesia yang belum cukup terdapat PPAT.

Pengaturan hukum kedepan terkait keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara perlu diperjelas dan dipertegas dalam peraturan Perundang-undangan agar tidak menimbulkan konflik kepentingan antara PPAT dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Hal lain yakni juga mempertimbangkan kondisi saat ini apakah masih diperlukan adanya Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan melihat situasi dan kondisi banyaknya seseorang yang telah menyelesaikan studi Magister Kenotariatan

---

<sup>63</sup> Soerjono Soekanto dan Purnadi Purbacaraka, *Perihal Kaidah Hukum*, PT Citra Adytia Bakti, Bandung, 1989, hal 6. Sebagaimana dikutip oleh Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan Jenis, Fungsi, dan Materi Muatan*, PT Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 15

<sup>64</sup> Maria Farida Indrati S, *Ilmu Perundang-undangan*, op.cit., hal.18

dan mengikuti ujian PPAT, namun disisi lain tidak ada kajian atau tinjauan terhadap kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Peraturan Perundang-undangan yang mengatur khusus terkait Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara lahir untuk pertama kalinya pada tahun 1998 yakni Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, yang selanjutnya dilakukan perubahan atas Peraturan tersebut dengan terbitnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Perubahan dalam Peraturan Pemerintah tersebut dalam konteks kedudukan atau keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak mengalami perubahan atau dengan kata lain dengan Peraturan Pemerintah tersebut keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara masih diadakan dan syaratnya sama dengan ketentuan sebelumnya yakni diperlukan beradaan dan perlunya diangkat seorang Camat untuk menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat yang di wilayah tersebut tidak cukup terdapat PPAT.

Bila dihitung secara matematis, sejak diterbitkannya Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang memerlukan adanya jabatan lain selain PPAT yakni Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk memberikan pelayanan pendaftaran tanah di wilayah tertentu yang belum cukup terdapat PPAT hingga saat ini (penelitian ini dilakukan) sudah mencapai waktu 21 tahun. Keadaan-keadaan tertentu yang mengakibatkan perlunya diadakan Jabatan Pejabat Pembuat Akta

Tanah Sementara pada saat tahun 1998 dengan perbandingan waktu saat ini yaitu tahun 2019, tentu perlu kajian yang mendalam oleh karena situasi dan kondisi saat ini berbeda dengan alasan historis perlunya pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang dapat dijabat oleh seorang Camat pada saat itu yaitu tahun 1998 saat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 itu dibuat.

Hingga saat ini, secara kuantitatif atau jumlah keberadaan lulusan Magister Kenotariatan semakin banyak seiring banyaknya Pasca Sarjana yang menyelenggarakan pendidikan hukum bidang Magister Kenotariatan. Hal-hal yang demikian ini tentu perlu menjadi pertimbangan utama agar keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ditiadakan yang secara formal harus dituangkan dalam Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.

Hal lain yang juga perlu tinjauan secara khusus terhadap keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara perlu diakhiri oleh karena hasil penelitian makna kata “sementara” memang senyatanya memberikan pengertian bahwa jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara bersifat sementara ialah terkait produk hukum dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang kerap terjadi kesalahan atau permasalahan hukum dikemudian hari.

Hal yang demikian itu tidak dapat dipungkiri oleh karena syarat pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tidak sama dengan syarat pengangkatan PPAT, khususnya dalam hal kompetensi atau keilmuan di bidang hukum (bidang pertanahan). Oleh karena syarat yang berbeda tersebut tidak dapat dipungkiri pula output akta otentik hak atas tanah

juga tidak menutup kemungkinan akan memiliki atau memunculkan permasalahan hukum dikemudian hari yang secara langsung berakibat pada munculnya sengketa-sengketa di bidang pertanahan.

Terakhir yang menjadi dasar yang tidak kalah pentingnya ialah kepastian hukum dan perlindungan hukum bagi masyarakat. Untuk menghindari hak-hak masyarakat yang tidak bisa terproteksi oleh karena carut-marutnya akta otentik hak atas tanah yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, padahal secara filosofis hakikat pemerintah mengadakan pendaftaran tanah untuk masyarakat agar terdapat sebuah kepastian hukum dan perlindungan hukum hak-hak atas tanah bagi pemegang hak atas tanah.

Berbicara mengenai pengaturan hukum kedepan berarti tidak lepas dari sebuah pengaturan yang berbentuk Peraturan Perundang-undangan yang dirasa perlu dilakukan perubahan sedemikian rupa melihat hasil penelitian yang dilakukan atas penelitian tesis ini. Hukum menjadi satu-satunya alat yang bisa digunakan untuk menyelesaikan atau menjawab keadaan-keadaan atas hasil penelitian khususnya dalam kontek penelitian ini ialah penegasan makna kata “sementara” pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, status jabatan, tanggung jawab dan kewenangan beserta keberadaan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang pada akhirnya untuk meminimalisir konflik yang akan timbul di bidang pertanahan, konflik yang mungkin saja terjadi karena ada sebuah kepentingan antara PPAT dengan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Sebelum mengulas terkait Peraturan Perundang-undangan maka perlu dijelaskan terlebih dahulu mengenai norma hukum dalam Peraturan

Perundang-undangan itu sendiri. Menurut D.W.P Ruiters<sup>65</sup> Peraturan Perundang-undangan atau *wet in materiee zin* mengandung tiga unsur yakni:

1. Norma hukum (*rechtsnorm*)
2. Berlaku keluar (*naar buiten werken*)
3. Bersifat umum dalam arti luas (*algemeenheid zin ruime zin*)

Peraturan Perundang-undangan yang dimaksudkan dalam pengaturan hukum kedepan dalam konteks pembahasan ini ialah setidaknya mengandung tiga unsur tersebut di atas yakni norma hukum. Norma hukum yang hendak diformulasikan ialah sebuah norma hukum yang di dalamnya terdapat unsur perintah atau *gebod*, larangan atau *verbod*, pengijinan atau *toesmening* dan pembebasan atau *vrijstellig*. Pengaturan ke depan terkait kedudukan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara harus dirumuskan sedemikian rupa dengan mendasarkan atas penelitian yang dilakukan agar memiliki suatu kepastian hukum dan memiliki makna yang jelas tentang makna kata “sementara” tersebut.

Unsur norma yang berlaku keluar menandakan bahwa pengaturan hukum kedepan terkait keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang hendak diformulasikan pada pengaturan hukum harus mencakup atau mengikat keluar. Mengikat keluar artinya bahwa pengaturan tersebut selain mengikat pada Pejabat Pembuat Akta Tanah juga mengikat pada masyarakat dengan segala konsekuensi hukum yang akan ditimbulkan.

Peraturan Perundang-undangan adalah peraturan tertulis yang memuat norma hukum yang mengikat secara umum dan dibentuk atau ditetapkan oleh lembaga negara atau pejabat yang berwenang

---

<sup>65</sup> Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (Jenis Fungsi dan Materi Muatan)*, PT.Kanisius, Yogyakarta, 2007, hal 35

melalui prosedur yang ditetapkan dalam Peraturan Perundang-undangan.<sup>66</sup>

Peraturan Perundang-undangan di Indonesia sendiri memiliki jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan, jenis dan hierarki peraturan Perundang-undangan tersebut menunjukkan bahwa jenis Peraturan yang dimaksudkan dikategorikan sebagai Peraturan Perundang-undangan yang dapat diterapkan untuk menjalankan sebuah negara atau pemerintah. Berikut jenis dan hierarki Peraturan Perundang-undangan.:

1. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945;
2. Ketetapan Majelis Permusyawaratan Rakyat;
3. Undang-Undang/Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang;
4. Peraturan Pemerintah;
5. Peraturan Presiden;
6. Peraturan Daerah Provinsi; dan
7. Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.<sup>67</sup>

Jenis dan bentuk Peraturan Perundang-undangan tersebut di atas dalam konteks pembahasan ini yang paling tepat dan benar maka yang dimaksudkan pengaturan hukum kedepan harus diatur di dalam Peraturan Pemerintah yang dapat diartikan melengkapi Peraturan Pemerintah yang ada saat ini untuk dilakukan penyempurnaan-penyempurnaan. Penyempurnaan tersebut ialah khususnya mengenai makna kata “sementara” yang secara jelas dan tegas harus dinyatakan secara eksplisit keberadaan atau kedudukannya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di Indonesia dalam konteks saat ini.

Atas beberapa dasar pertimbangan dalam pembahasan ini diantaranya bahwa makna kata “sementara” nyatanya memang bersifat sementara atau

---

<sup>66</sup> Pasal 1 Angkat 2 Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

<sup>67</sup> BAB III Pasal 7 Ayat (1) Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan.

akan berakhir pada suatu waktu tertentu dengan melihat kondisi saat ini keberadaan lulusan Magister Kenotariatan yang terus bertambah, dan hal-hal lain yang telah dijelaskan sebelumnya dalam pembahasan ini maka pengaturan hukum ke depan terkait kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara setidak-tidaknya dilakukan pengaturan yakni penyempurnaan tentang Peraturan Pemerintah yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang jika ditelusuri baik di dalam Pasal, Ayat, beserta penjelasannya yang saat ini tidak mengatur jelas dan tegas yang dimaksudkan dengan makna kata “sementara” pada jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ke depan harus dilakukan penegasan yang mempertegas kedudukan atau keberadaan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut. hal yang paling tepat tentang penegasan makna kata “sementara” tersebut seharusnya diatur sedemikian rupa di dalam pasal di dalam dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah harus mengatur dan menjelaskan tentang Pejabat Pembuat Akta Sementara tersebut secara tegas ke depan sudah ditiadakan dengan hanya memunculkan PPAT dan pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus saja. Keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara harusnya dihapuskan.

Terkait konsep pengaturan hukum ke depan dengan menghapus keberadaan atau kedudukan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ini bisa didukung dengan upaya dari Menteri Agraria atau Badan Pertanahan Nasional untuk melakukan pemetaan wilayah-wilayah tertentu yang saat ini wilayah tersebut jabatan Pembuat Akta Tanah diisi oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara untuk dapat diisi oleh lulusan-lulusan dari Magister Kenotaritaan yang telah lulus ujian PPAT. Pemetaan-pemetaan wilayah yang belum tercukupi keberadaan PPAT tersebut selanjutnya Kepala Badan Pertanahan Nasional mempertimbangkan untuk bisa diisi dari formasi PPAT tersebut, dengan arti lain secara sepihak dapat diatur dengan keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional terkait para lulusan PPAT untuk menempatkan wilayah kerja PPAT berdasarkan wilayah-wilayah yang menurut kajian Kepala Badan Pertanahan Nasional harus diisi oleh PPAT.

Cara kedua yakni dengan cara sebelum para PPAT mengikuti tes ujian PPAT, kantor Pertanahan Nasional mencantumkan wilayah-wilayah tertentu yang hanya bisa diikuti oleh para calon PPAT untuk mengisi kekosongan jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah di wilayah yang perlu diadakan PPAT tersebut untuk menggantikan kedudukan atau keberadaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Wilayah-wilayah yang sudah memadai dan dirasa cukup formasi PPATnya, maka Kepala Badan Pertanahan dapat menutup wilayah tersebut, dengan demikian ujian PPAT yang di dalamnya juga mensyaratkan kelulusan para PPAT tersebut langsung ditentukan wilayah yang kosong yang hal tersebut menjadi pilihan para calon PPAT.

Cara-cara atau metode tersebut diatas yang diformulasikan dalam pengaturan hukum kedepan merupakan cara yang paling logis dan tepat untuk mempertegas keberadaan PPAT yang berasal dari Magister Kenotariatan untuk menjadi PPAT di wilayah tertentu yang dirasa belum tercukupi formasi PPAT, lain hal juga merupakan cara agar dapat dihapuskannya keberadaan atau kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan dalih mengisi kekosongan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di wilayah yang belum cukup terdapat PPAT.

Sebelum hal tersebut dilakukan, tindakan lain yang harus dilakukan sebelum penghapusan keberadaan atau kedudukan Camat sebagai Pejabat pembuat Akta Tanah Sementara benar-benar terisi oleh PPAT, Menteri Agraria harus melakukan pendataan faktual mengenai kepastian wilayah-wilayah yang hingga saat ini belum cukup terdapat PPAT dan keberadaannya diisi oleh Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Pendataan secara faktual tersebut selanjutnya menjadi dasar penentuan berapa formasi PPAT yang bisa mengisi kekosongan wilayah-wilayah yang dimaksudkan tersebut, tentu selanjutnya pengaturan yang hendak diformalkan tersebut akan diisi oleh para PPAT yang telah lulus ujian PPAT namun dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu oleh Menteri Agraria dan/atau Kepala Badan Pertanahan Nasional diwajibkan memenuhi formasi-formasi yang kosong tersebut.

Selain itu, konstruksi pengisian wilayah-wilayah yang belum cukup terdapat PPAT yang telah dilakukan pendataan faktual oleh Menteri Agraria dan atau Kepala Badan Pertanahan Nasional selain diisi oleh PPAT yang telah lulus ujian PPAT, pengisian tersebut juga bisa diisi oleh calon/peserta ujian

PPAT yang hendak diselenggarakan. Pelaksana ujian PPAT menentukan daerah-daerah mana saja yang bisa diisi oleh para calon PPAT dan hal tersebut menjadi satu kesatuan yang tidak terpisahkan dari rangkaian ujian PPAT yang pada akhirnya para peserta PPAT akan mengisi kekosongan wilayah-wilayah yang belum cukup terdapat PPAT tersebut karena sudah menjadi pilihan dari peserta dari ujian PPAT.

Camat selaku pengisi jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dengan pengaturan tersebut maka bisa dipastikan akan berakhir (penghapusan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara) dengan pengaturan yang dimaksudkan dalam penelitian ini. Namun, dalam hal tertentu dengan pertimbangan-pertimbangan tertentu dan wilayah-wilayah tertentu yang menuntut perlunya pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara perlu diadakan maka hal tersebut tidak bisa dihindari.

Misalnya saja dalam pertimbangan tertentu dan wilayah tertentu yang mana pengisian jabatan harus tetap diisi oleh Camat oleh karena budaya dan kondisi tertentu hanya Camat dengan bantuan kepala desa dan perangkat desa bisa melakukan pendaftaran hak atas tanah yang itu sulit dapat dilakukan oleh PPAT.<sup>68</sup> Hal inilah yang disebut dalam penelitian ini pengecualian dengan syarat yang sangat ketat, khusus dalam hal tetap diadakannya jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang diisi oleh unsur pejabat dari pemerintahan daerah yakni Camat.

---

<sup>68</sup> Misalnya saja daerah-daerah tersebut seperti Bali yang memiliki karakteristik tanah adat yang sangat kental, Papua dan daerah-daerah lain yang menurut penilaian Menteri Agraria atau Kepala Badan Pertanahan Nasional perlu mempertahankan dan tetap memerlukan Pengangkatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang berasal dari unsur Camat.

Dalam hal yang demikian tersebut, camat-camat tertentu harus memiliki kompetensi yang mumpuni khususnya dalam hal ilmu di bidang pertanahan dalam konteks pendaftaran tanah. Diperlukan treatment atau tindakan khusus untuk menaikkan kompetensi Camat yang hendak diangkat menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut agar pengadaan dan pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (pengecualian dengan syarat-syarat yang ketat) tersebut tidak mengurangi atau setidaknya keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut tetap hadir dengan memberikan perlindungan hukum dan kepastian hukum bagi masyarakat.

**BAB V**  
**PENUTUP**

**5.1 Kesimpulan**

Berdasarkan hasil pembahasan yang telah dilakukan dalam penelitian tesis ini, maka dapat ditarik beberapa kesimpulan sebagai berikut:

4. Makna kata “sementara” pada jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki makna yang terkait status jabatan dan kewenangannya tersebut akan berakhir pada waktu tertentu atau dengan kata lain bahwa jabatan tersebut tidak terus menerus. Makna “sementara” mengindikasikan bahwa suatu saat tertentu (apabila syarat dan kondisi tertentu atau jumlah PPAT telah mencukupi di wilayah yang sebelumnya dinyatakan belum cukup terdapat PPAT), meskipun secara normatif peraturan perundang-undangan tidak menentukan kapan “sementara” akan berakhir, namun atas pendekatan dan teori atas hasil penelitian ini menunjukkan bahwa makna kata “sementara” tersebut terkait waktu yang suatu saat akan berakhir atau ditiadakan, sedangkan bentuk pertanggungjawaban Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara akan terus melekat pada Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang bersangkutan meskipun suatu saat yang bersangkutan tidak lagi menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara atau Camat yang bersangkutan pindah di wilayah kecamatan lain ataupun sudah pensiun.
2. Kewenangan pada Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara pada prinsipnya mengikuti status jabatan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Kewenangan akan berakhir ketika status jabatan berakhir, pindahnya

seorang Camat dengan SK Kepala Badan Wilayah Pertanahan tidak serta merta berlaku dan dapat digunakannya kewenangan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tatkala Camat yang bersangkutan dipindahtugaskan dengan SK terbaru di kecamatan lain, karena secara tegas SK pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara secara eksplisit menyebutkan wilayah kerjanya satu kecamatan.

3. Pengaturan ke depan yakni penyempurnaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 yang secara tegas menghapuskan keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (hanya ada PPAT dan PPAT Khusus) karena pada dasarnya makna kata “sementara” yang berkaitan dengan waktu, kondisi saat ini yang dirasa wilayah tertentu belum cukup terdapat PPAT dapat diisi dengan lulusan PPAT dan para calon PPAT dari lulusan Magister Kenotariatan, melindungi hak lulusan Magister Kenotariatan untuk menjadi PPAT, melindungi masyarakat dari produk akta otentik yang bermasalah dikemudian yang dibuat oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.

## 5.2 Saran

1. Perlu adanya pengkajian kembali atas Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah, khususnya pasal-pasal yang mengatur tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara karena peraturan tersebut sudah tidak sesuai dengan situasi dan kondisi saat ini.

2. Perlu dilakukan pendataan dan pemetaan yang faktual di beberapa daerah yang belum cukup terdapat PPAT dengan perbandingan jumlah PPAT yang ada dan jumlah lulusan para Sarjana Hukum dan lulusan Magister Kenotariatan.
3. Lembaga yang menyelenggarakan ujian PPAT dapat menampilkan daerah tertentu yang dapat diisi oleh para calon PPAT yang hendak mengikuti ujian PPAT sehingga wilayah tersebut dapat diisi oleh PPAT yang mengikuti ujian PPAT. Dari sudut peraturan perundang-undangan agar memiliki kejelasan status dan kedudukan dari Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara yang seharusnya sudah berakhir dalam kondisi saat ini, maka Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 harus dilakukan penyempurnaan dengan menghapuskan keberadaan Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara agar memiliki kepastian hukum.

## DAFTAR PUSTAKA

### Buku dan Publisitas Ilmiah

- A.A Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis tentang APA DAN SIAPA PPAT*, (Surabaya, CV. Perwira Media Nusantara, edisi revisi cetakan kedua, 2017)
- Anton Freddy Susanto, *Semiotika Hukum : Dari Dekonstruksi Teks Menuju Progresivitas Makna*, (Bandung, PT. Renika Aditama, 2005)
- Dominikus Rato, *Filsafat Hukum Mencari: Memahami dan Memahami Hukum*, (Yogyakarta, Laksbang Pressindo, 2010)
- Dyah Ochtorina Susanti dan A'an Efendi, *Penelitian Hukum (Legal Research)*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2015)
- Harjono, *Konstitusi sebagai Rumah Bangsa*, (Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta, 2008)
- Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak Atas Tanah di Indonesia*, (Surabaya, Arkola, 2003)
- Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi & Konstitusionalisme Indonesia*, (Jakarta Sinar Grafika, 2010)
- Johny Ibrahim, Edisi revisi, *Teori dan Metodologi Penelitian Hukum Normatif*, (Malang, Banyumedia Publishing, 2006)
- Lili Rasjidi dan B. Arief Sidharta, *Filsafat Hukum Madzab dan Refleksi*, (Bandung, PT. Remaja Rosada Karya, 1994)
- Maria Farida Indrati S., *Ilmu Perundang-undangan (Jenis Fungsi dan Materi Muatan)*, (Yogyakarta, PT. Kanisius, 2007)
- M. Yahya Harahap, *Pembahasan, Permasalahan, dan Penerapan KUHAP*, (Jakarta, Sinar Grafika, 2006)
- Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum (Edisi Revisi)*, (Jakarta, Prenada Media Group, 2016)
- Phillipus M. Hadjon, *Perlindungan Hukum Bagi Rakyat di Indonesia, (sebuah studi tentang prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan Dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara)*, (Cetakan Pertama, Surabaya, PT Bina Ilmu, 1987)
- Purwoto S. Gandasubrata, *Renungan Hukum*, (Jakarta, IKAHI Cabang MARI, 1998)

Ridwan Halim, *Pengantar Ilmu Hukum dalam Tanya Jawab*, (Bogor, Ghalia Indonesia, 2005)

Romli Atmasasmita, *Teori Hukum Integratif*, (Yogyakarta, Genta Publishing, 2012)

Salim HS, *Teknik Pembuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)*, (Jakarta, PT. Rajagrafindo Persada, 2016)

Satjipto Raharjo, *Ilmu Hukum*, (Bandung, PT. Citra Aditya Bakti, 2000)

Soeroso, *Pengantar Ilmu Hukum*, (Jakarta, Sinar Grafika, 1996)

Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum, Sebuah Pengantar*, (Yogyakarta, Liberty, 1999)

### **Jurnal**

Agus Priono dan Widodo T. Novianto, *Penerapan Teori Penafsiran Hukum oleh hakim sebagai upaya Perlindungan Hukum Terhadap Notaris (Studi atas putusan hakim terhadap tindak pidana pemalsuan akta otentik*, (Jurnal Pasca Sarjana Hukum Universitas Negeri Semarang (UNS), Volume V Nomor 2 Juli-Desember 2017)

Krisnadi Nasution, *Penerapan Prinsip Tanggung Jawab Pengangkut terhadap penumpang bus umum*, (Jurnal Mimbar Hukum Volume 26, Nomor 1, Februari 2014)

Mohammad Ma'mun, *Teori Interpretasi Hukum*, (Jurnal el-faqih:jurnal pemikiran dan hukum islam, Volume 1 Nomor 2, Desember 2015)

Muhammad Muthohar & Amin Purnawan, *Tugas dan Wewenang Camat sebagai PPAT Sementara dalam pembuatan akta-akta tentang tanah (studi di Kabupaten Boyolali)*, Jurnal Akta Vol 4 Nomor 4 Desember 2017).

### **Tesis**

Ida Setiawati, *JUAL BELI HAK ATAS TANAH YANG DIBUAT OLEH CAMAT SEBAGI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA DARI AKTA KE AKTA TANPA PENDAFTARAN*, (Tesis pada Program Pasca Sarjana, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar, 2013)

Prasetya Adi, *KEPASTIAN HUKUM KEWENANGAN PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SEBAGAI PEJABAT PEMERINTAH*,

(Tesis pada Program Pasca Sarjana, Magister Kenotariatan Fakultas Hukum Universitas Jember, 2018)

### **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

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

Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang *Pemerintahan Daerah* sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 tentang *Perubahan Kedua atas Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah*.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang *Administrasi Pemerintahan*.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang *Pendaftaran Tanah*

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

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 2016 tentang *Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia (Perkaban RI) Nomor 1 Tahun 2006 tentang *Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*.

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 1998 tentang *Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah*.