

## TINJAUAN HUKUM TERHADAP KEDUDUKAN CAMAT SEBAGAI PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH DI KOTA GORONTALO

Oleh : Subawa R. T. Pamuji<sup>1</sup>

**Komisi Pembimbing :**

Dr. J. Ronald Mawuntu, SH, MH.

Dr. Hendra Karianga, SH, MH

### A. PENDAHULUAN

Sistem penyelenggaraan pemerintahan di Indonesia berdasarkan pendekatan kesisteman meliputi sistem pemerintahan pusat atau disebut pemerintah dan sistem pemerintahan daerah. Praktik penyelenggaraan pemerintahan dalam hubungan antar pemerintah, dikenal dengan konsep sentralisasi dan desentralisasi. Konsep sentralisasi menunjukkan karakteristik bahwa semua kewenangan penyelenggaraan pemerintahan berada di pemerintah pusat, sedangkan sistem desentralisasi menunjukkan karakteristik, yakni sebagian kewenangan urusan. Konsep desentralisasi dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan suatu pilihan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah dan telah diatur berdasarkan undang undang dan peraturan perundang-undangan lainnya.<sup>2</sup> Untuk mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*) merupakan isu yang paling mengemuka dalam pengelolaan administrasi publik dewasa ini. Oleh karena itu, tuntutan ini merupakan hal yang wajar dan sudah seharusnya direspon oleh pemerintah dengan melakukan perubahan yang terarah pada terwujudnya penyelenggaraan pemerintah yang baik.<sup>3</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 66 Ayat 4 Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 126 Ayat 1 telah dijelaskan Kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten / kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sedangkan dalam Pasal 126 Ayat 2 dijelaskan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah<sup>4</sup>. Dalam kaitan dengan Camat sebagai pejabat pembuat akte tanah (PPAT),

---

<sup>1</sup> Lulusan Pada Program Studi Ilmu Hukum Pascasarjana Universitas Sam Ratulangi Manado Tahun 2014

<sup>2</sup> Siswanto Sunarno, 2012, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta, Sinar Grafika, Hal : 11.

<sup>3</sup> Sedarmayanti, Ibid. Hal : 4

<sup>4</sup> Lihat Pasal 126 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

harus pula disadari bahwa pemberian tugas dan kewenangan tersebut sifatnya sementara karena *ex officio* sebagai kepala wilayah, resiko dan tanggung jawab Camat sebagai PPAT lebih besar dibanding dengan seorang Notaris/PPAT dalam mempertanggung jawabkan keputusan atau tindakan hukum yang dilakukan didalam penetapan akta karena selain dapat dituntut di Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) juga dapat dikenakan hukuman jabatan dari atasannya. Hal ini hendaknya dimaklumi sebagai aparat pemerintah karena jabatannya, Camat sebagai kepala wilayah wajib dan harus mengetahui betul dan mengerti kondisi dan permasalahan di wilayahnya, utamanya masalah pertanahan (status tanah, mutasi tanah, rencana pemanfaatan dan penggunaannya).

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, ini merupakan landasan yuridis pengaturan tentang PPAT di Indonesia. Dalam Pasal 1 disebutkan bahwa : “PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun”. PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik peralihan hak atas tanah diangkat dan diberhentikan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang agraria/pertanahan. Segala hal yang menyangkut tugas dan wewenang PPAT ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang dituangkan pada tanggal 5 Maret 1998 (Ilembaga Negara Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3746). PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah tanpa bukti berupa akta PPAT. Para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan. PPAT sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, yang dimaksud adalah : (1) Notaris, (2) Camat (Penunjukan sebagai PPAT sementara), (3) Kepala Kantor Pertanahan (penunjukan sebagai PPAT khusus).<sup>5</sup>

Berdasarkan latar belakang masalah tersebut maka dalam rangka penulisan tesis, penulis memilih membahas “ Tinjauan Hukum Terhadap Kedudukan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akte Tanah Di Kota Gorontalo sebagai berikut; 1) Bagaimanakah kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah ditinjau dari Hukum, di pemerintah daerah kota Gorontalo? (2) Bagaimanakah kekuatan Hukum akta tanah yang diterbitkan oleh Camat sebagai dokumen Hukum atas kepemilikan tanah ? Sesuai dengan permasalahan yang dirumuskan di atas, maka peneliti bertujuan: (1) Untuk mengetahui kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah ditinjau dari hukum, di pemerintah Daerah Kota Gorontalo dan (2) Untuk

---

<sup>5</sup> <http://www.hukumoline.com>, *Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akte Tanah*, Diakses tanggal, 06-04-2013

mengetahui kekuatan Hukum akta tanah yang diterbitkan oleh Camat sebagai dokumen Hukum atas kepemilikan tanah.

## **B. PERUMUSAN MASALAH**

Berdasarkan uraian-uraian tersebut di atas maka dapatlah dirumuskan permasalahan sebagai berikut :

1. Bagaimanakah kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah ditinjau dari Hukum, di pemerintah daerah kota Gorontalo?.
2. Bagaimanakah kekuatan Hukum akta tanah yang diterbitkan oleh Camat sebagai dokumen Hukum atas kepemilikan tanah ?

## **C. METODE PENELITIAN**

Berdasarkan jenis penelitian, maka bahan hukum yang dicari adalah bahan hukum yang berkaitan dengan kewenangan Camat dalam membuat akte tanah. Yaitu melalui studi kepustakaan dan studi dokumen, studi kepustakaan dan dokumen dilakukan dengan cara mengumpulkan bahan hukum seperti bahan hukum primer, sekunder, yang berkaitan dengan obyek permasalahan yang diteliti yaitu tentang tujauan hukum terhadap kedudukan camat dalam membuat akte tanah. . Dalam pengumpulan bahan hukum ini penulis sebagian besar mengumpulkan melalui literatur para ahli hukum yang berupa buku-buku hukum. Disamping mengumpulkan buku-buku hukum penulis dalam pengumpulan bahan hukum juga melakukan wawancara kepada intansi terkait, adapun wawancara yang penulis lakukan dengan wawancara secara langsung (*interview*) maupun wawancara secara tidak langsung.

Wawancara adalah percakapan dengan maksud tertentu. Percakapan itu oleh dua pihak yaitu pewawancara (*interviewer*) yang mengajukan pertanyaan dan yang diwawancarai (*interviewee*) yang memberikan jawaban atas pertanyaan itu<sup>6</sup>. Sedangkan wawancara tidak langsung adalah penulis menginventarisir beberapa pertanyaan yang telah dipersiapkan (ditulis), kemudian penulis memberikan daftar pertanyaan yang telah ditulis tersebut kepada pihak yang di wawancarai dan pada lain waktu penulis baru mengambil jawaban pertanyaan tersebut.

## **D. PEMBAHASAN**

### **1. Kedudukan Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah ditinjau dari Hukum, di pemerintah daerah kota Gorontalo**

Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi. Oleh karena itu jelaslah bahwa pencatatan yang sistematis dari tanah dan hak atas tanah merupakan hal yang sangat penting baik bagi administrasi

---

<sup>6</sup> Lexy J. Moleong, (2002) *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Rosdakarya. Bandung. Hal : 135

Negara maupun bagi perencanaan dan pengembangan pembangunan tanah itu sendiri, serta bagi kepastian hukum dalam peralihan, pemindahan atau pembebanan hak atas tanah. Kaitan dengan hal ini Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menyebutkan “ Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Hal ini mengisyaratkan bahwa dalam rangka kesejahteraan dan kemakmuran rakyat Indonesia.<sup>7</sup> Pengertian bumi menurut Pasal 1 ayat (4) Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 adalah permukaan bumi, termasuk pula tubuh bumi di bawahnya serta yang berada di bawah air. Permukaan bumi menurut Pasal 4 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 adalah tanah<sup>8</sup>. Tanah adalah suatu hak milik yang sangat berharga bagi umat manusia, demikian pula untuk bangsa Indonesia, bagi orang Indonesia tanah merupakan masalah yang paling pokok, dapat di konstatir dari banyaknya perkara perdata maupun pidana yang diajukan ke pengadilan yaitu berkisar sengketa mengenai tanah. Sengketa tanah tersebut antara lain menyangkut sengketa warisan, utang-piutang dengan tanah sebagai jaminan, sengketa tata usaha negara penerbitan sertifikat tanah, serta perbuatan melawan hukum lainnya. . Berdasarkan banyaknya perkara yang menyangkut tanah, dapat dilihat bahwa tanah memegang peranan sentral dalam kehidupan dan perekonomian negara<sup>9</sup>.

Pengertian Camat berdasarkan Pasal 1 ayat (9) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan adalah sebagai berikut : “Camat atau sebutan lain adalah kordinator penyelenggaraan pemerintah di wilayah kerja kecamatan dan dalam pelaksanaannya memperoleh kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, dan penyelenggaraan tugas umum”<sup>10</sup>. Pasal 24, Camat diangkat oleh bupati/walikota atas usul sekretaris daerah kabupaten/kota dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintah dan memenuhi persyaratan sesuai dengan peraturan perundang-undangan<sup>11</sup>. Pasal 25, pengetahuan teknis pemerintahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 meliputi : (a) menguasai bidang ilmu pemerintahan dibuktikan dengan ijazah diploma/sarjana pemerintahan; dan (b) pernah tugas di desa, kelurahan atau kecamatan paling singkat 2 (dua) tahun<sup>12</sup>.

---

<sup>7</sup> Jayadi Setiabudi, (2012), *Tata Cara mengurus Tanah Rumah Serta Segala perizinannya*, Perpustakaan nasional RI, Yogyakarta, Hal. 4-5

<sup>8</sup> Urip Santoso, (2008), *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Prenada Media Group, Jakarta, Hal. 3

<sup>9</sup> Sunaryati Hartono dalam Andrian Sutedi, *Ibid*, Hal 7

<sup>10</sup> Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 *Tentang Kecamatan*.

<sup>11</sup> *Ibid*,

<sup>12</sup> *Ibid*,

Pasal 26 ayat (1) pegawai negeri sipil yang akan diangkat menjadi Camat dan tidak memenuhi syarat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 25, wajib mengikuti pendidikan teknis pemerintah yang dibuktikan dengan sertifikat, ayat (2) pelaksanaan pendidikan teknis pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri<sup>13</sup>. Tata kerja dan hubungan kerja pada Pasal 27 menyebutkan : ayat (1) Camat melakukan koordinasi dengan kecamatan sekitarnya, ayat (2) Camat mengoordinasikan unit kerja di wilayah kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan, ayat (3) Camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.<sup>14</sup> Pasal 28 ayat (1) hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional, ayat (2) hubungan kerja kecamatan dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional, ayat (3) hubungan kerja kecamatan dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, dan organesasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kerja kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi<sup>15</sup>. Tata kerja dan hubungan kerja pada Pasal 27 menyebutkan : ayat (1) Camat melakukan koordinasi dengan kecamatan sekitarnya, ayat (2) Camat mengoordinasikan unit kerja di wilayah kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan, ayat (3) Camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.<sup>16</sup> Pasal 28 ayat (1) hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional, ayat (2) hubungan kerja kecamatan dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional, ayat (3) hubungan kerja kecamatan dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, dan organesasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kerja kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi<sup>17</sup>.

Tata kerja dan hubungan kerja pada Pasal 27 menyebutkan : ayat (1) Camat melakukan koordinasi dengan kecamatan sekitarnya, ayat (2) Camat mengoordinasikan unit kerja di wilayah kecamatan dalam rangka penyelenggaraan kegiatan pemerintahan untuk meningkatkan kinerja kecamatan, ayat (3) Camat melakukan koordinasi dengan satuan kerja perangkat daerah di lingkungan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka

---

<sup>13</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>14</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>15</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>16</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>17</sup> *Ibid.*, Hal :

penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di kecamatan.<sup>18</sup> Pasal 28 ayat (1) hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional, ayat (2) hubungan kerja kecamatan dengan instansi vertikal di wilayah kerjanya bersifat koordinasi teknis fungsional, ayat (3) hubungan kerja kecamatan dengan swasta, lembaga swadaya masyarakat, partai politik, dan organesasi kemasyarakatan lainnya di wilayah kerja kecamatan bersifat koordinasi dan fasilitasi<sup>19</sup>. Kecamatan merupakan perangkat daerah Kabupaten dan daerah Kota yang dipimpin oleh kepala kecamatan. Kepala Kecamatan disebut Camat, Camat diangkat oleh Bupati/Walikota atas usul Sekretaris daerah Kabupaten/Kota dari Pegawai Negeri Sipil yang memenuhi syarat, Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan Bupati/Walikota. Camat bertanggung jawab kepada Bupati atau Walikota.<sup>20</sup>

Menurut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Pasal 66 Ayat 4 Camat menerima pelimpahan sebagian kewenangan pemerintahan dari Bupati/Walikota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pada Pasal 126 Ayat (1) telah dijelaskan Kecamatan dibentuk diwilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah, sedangkan dalam Pasal 126 Ayat (2) dijelaskan Kecamatan sebagaimana dimaksud pada Ayat 1 dipimpin oleh Camat yang dalam pelaksanaan tugasnya memperoleh pelimpahan sebagian wewenang bupati atau walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah.

Pada Pasal 28 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 dikemukakan bahwa hubungan kerja kecamatan dengan perangkat daerah kabupaten/kota bersifat koordinasi teknis fungsional dan teknis operasional. Instansi daerah otonom (kabupaten/.kota) yang biasanya ada di kecamatan antara lain :

- a. Unit Pelaksana Teknis Dinas seperti Puskesmas, Terminal, Pasar, Sekolah negeri dan lainsebagainya;
- b. Cabang dinas-dinas daerah seperti Cabang Dinas Pendidikan, Cabang Dinas PU dan lain sebagainya, meskipun menurut PP Nomor 8 Tahun 2003 keberadaan sudah dihapus.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 hubungan Camat dengan Lurah bersifat koordinasi (lihat Peraturan Pemerintah Nomor 73 Tahun 2005 tentang Kelurahan), hubungan ini terjadi karena delegasi kewenangan yang dijalankan oleh Lurah berasal dari Bupati/Walikota, sehingga Lurahpun bertanggung jawab kepada Bupati/Walikota melalui Camat<sup>21</sup>. Berdasarkan

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>19</sup> *Ibid.*, Hal :

<sup>20</sup> Marsono, *Op. Cit.* Hal : 52.

<sup>21</sup> Sadu Wasistiono, Ismail Nurdin, M.Fachrurozi, (2009), *Perkembangan Organesasi Kecamatan Dari Masa Ke Masa*, Fokusmedia, Bandung, Hal. 43-45

Peraturan Pemerintah Nomor 19 tahun 2008 tentang Kecamatan, Pasal 1 ayat (1) menyebutkan, kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Peraturan Daerah dan berpedoman pada peraturan pemerintah ini, Pasal 2 ayat (1), Pembentukan Kecamatan dapat berupa pemekaran 1 (satu) kecamatan menjadi 2 (dua) kecamatan atau lebih dan atau penyatuan wilayah desa dan atau kelurahan dari beberapa kecamatan. Disamping itu dalam Pasal 3 pembentukan kecamatan juga harus memenuhi syarat administratif, teknis, dan fisik kewilayahan.

Istilah otonomi daerah dan desentralisasi dalam konteks bahasan sistem penyelenggaraan pemerintahan sering digunakan secara campur aduk (*interchangeably*). Kedua istilah ini secara akademik bisa dibedakan, Namun secara praktis dalam penyelenggaraan pemerintah tidak dapat dipisahkan sehingga tidak mungkin masalah otonomi daerah dibahas tanpa melihat konteksnya dengan konsep desentralisasi<sup>22</sup>. Desentralisasi secara etimologis berasal dari bahasa Latin yang berarti “*de*” yang berarti lepas dan “*centrum*” yang berarti pusat, sehingga desentralisasi dapat diartikan melepaskan diri dari pusat.<sup>23</sup> Namun bila dilihat dari sudut ketatanegaraan, desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat kepada daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah otonom)<sup>24</sup>. Yang dimaksud “desentralisasi” adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh pemerintah kepada daerah otonomi dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia<sup>25</sup>. Secara teoritis desentralisasi seperti yang dikemukakan oleh Benyamin Hoessein adalah pembentukan daerah otonom dan / atau penyerahan wewenang tertentu kepadanya oleh pemerintah pusat<sup>26</sup>. Philip Mawhod menyatakan desentralisasi adalah pembagian dari sebagian kekuasaan pemerintah oleh kelompok yang berkuasa di pusat terhadap kelompok-kelompok lain yang masing-masing memiliki otoritas di dalam wilayah tertentu di suatu negara<sup>27</sup>.

R.D.H. Koesoemahatmaja mengartikan desentralisasi pelimpahan kekuasaan dari pemerintah pusat daerah-daerah yang mengurus rumah tangganya sendiri (daerah-daerah otonom). Pendapat Amrah Muslimin adanya 3 (tiga) jenis desentralisasi yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fungsional, dan desentralisasi kebudayaan :

---

<sup>22</sup> Koswara Kerta Praja, (2010) *Pemerintah Daerah Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu Kini dan Tantangan Globalisasi*, Inner, Jakarta. Hal : 49

<sup>23</sup> Abdulrrman dalam H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik sudrajat, (2010) *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung. Hal :120

<sup>24</sup> Bagir Manan dalam H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik sudrajat, *Ibid*.

<sup>25</sup> Diana Halim Koentjoro, (2004) *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor. Hal : 31

<sup>26</sup> Benyamin Hoessein dalam H. Siswanto Sunarno, ( 2012) *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia* , Sinar Grafika, Jakarta. Hal :13

<sup>27</sup> Philip Mawhod dalam H. Siswanto Sunarnoo, *Ibid*, Hal : 13

- a. Desentralisasi politik adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat, yang menimbulkan hak untuk mengurus kepentingan rumah tangga sendiri bagi badan-badan politik di daerah-daerah, yang dipilih oleh rakyat dalam daerah-daerah tertentu.
- b. Desentralisasi fungsional adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan-golongan untuk mengurus suatu macam atau golongan kepentingan dalam kepentingan masyarakat, baik terikat maupun tidak pada suatu daerah tertentu.
- c. Desentralisasi kebudayaan adalah pemberian hak dan kewenangan pada golongan kecil dalam masyarakat untuk menyelenggarakan kebudayaan sendiri<sup>28</sup>.

Otonomi daerah menurut Rahardjo Adisasmito diartikan sebagai pemberian kewenangan kepada daerah otonom (dalam hal ini adalah kabupaten/kota) untuk mengatur dan mengurus kepentingan daerahnya sesuai dengan aspirasi daerah setempat dan tidak menyalahi peraturan perundang-undangan yang berlaku. Melaksanakan otonomi daerah secara luas dan bertanggungjawab dituntut diterapkannya manajemen pemerintah daerah efektif dan efisien<sup>29</sup>. Hak otonom menurut Ni'matul Huda adalah hak melakukan pemerintahan sendiri sebagai sendi kerakyatan dalam sebuah Negara kesatuan (*eenheidsstaat*) tidak lain berarti "otonomi", yaitu hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri<sup>30</sup>. Pasal 14 Undang-undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan menyebutkan :

- a. (1).Kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan di pimpin oleh Camat,
- b. (2).Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati melalui sekretaris daerah<sup>31</sup>.

Penjabaran lebih lanjut mengenai tugas dan wewenang Camat perlu ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah. Menurut Pasal 15 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan disebutkan bahwa Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan meliputi sebagai berikut :

- a. Mengkoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;
- b. Mengkoordinasikan upaya penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban umum;
- c. Mengkoordinasikan penerapan dan penegakkan peraturan perundang-undangan;
- d. Mengkoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas umum;

---

<sup>28</sup> Amrah Muslimin dalam H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik sudrajat, *Ibid*

<sup>29</sup> Rahardjo Adisasmito, Op. Cit. Hal : 2

<sup>30</sup> Ni'matul Huda, (2009) *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta. Hal : 5

<sup>31</sup> Lihat Pasal 14 Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2008 tentang *Kecamatan*.



- e. Mengkordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan;
- f. Membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/kelurahan;
- g. Melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya;
- h. dan/ yang belum dapat dilaksanakan pemerintah desa atau kelurahan<sup>32</sup>

Pada Pasal 15 ayat (2) selain tugas sebagaimana dimaksud pada ayat (1) Camat melaksanakan kewenangan pemerintah yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah yang meliputi aspek :

- a. Perizinan,
- b. Rekomendasi,
- c. Koordinasi,
- d. Pembinaan,
- e. Pengawasan,
- f. Fasilitas,
- g. Penetapan,
- h. Penyelenggaraan, dan
- i. Kewenangan lain yang dilimpahkan.<sup>33</sup>

Dalam Pasal 15 ayat (3) menyebutkan pelaksanaan kewenangan camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pasal 15 ayat (4) pelimpahan sebagian wewenang bupati/walikota kepada Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan berdasarkan kriteria eksternalitas dan efisiensi. Pada Pasal 15 ayat (5) ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan tugas dan wewenang Camat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ayat (2), ayat (3) dan ayat (4) diatur dengan peraturan Bupati/Walikota berpedoman pada peraturan pemerintah.

## **2. Kekuatan Hukum akta tanah yang diterbitkan oleh Camat sebagai dokumen Hukum atas kepemilikan tanah**

Asas legalitas berkaitan erat dengan gagasan demokrasi dan gagasan negara hukum (*het democratish en het rechtsstatidial*), gagasan demokrasi menuntut setiap bentuk undang-undang dan berbagai keputusan mendapatkan persetujuan dari wakil rakyat dan sebanyak mungkin memperhatikan kepentingan rakyat. Dengan kata lain sebagaimana disebutkan oleh Rousseau "*Vormde wet de belichaming van de retionele, algemene wil ( la raison humaine manifestee par la volonte generale)*" yang artinya "undang-undang merupakan personifikasi dari akal sehat manusia, aspirasi masyarakat", yang pengejawantahannya harus tampak dalam

<sup>32</sup> Lihat Pasal 15 ayat (1) PP Nomor 19 Tahun 2008 tentang Kecamatan

<sup>33</sup> Sadu Wasistiono, Ismail Nurdin, M. Fahrurrozi, 2009, *Perkembangan Organesasi Kecamatan Dari Masa Ke Masa*, Fokusmedia, Bandung. Hal. 35

prosedur pembentukan undang-undang yang melibatkan atau memperoleh persetujuan rakyat melalui wakilnya di parlemen<sup>34</sup>. Menurut Bagir Manan kekuasaan tidak sama dengan “wewenang”. Kekuasaan menggambarkan hak untuk berbuat. Sedangkan “wewenang” hak dan sekaligus kewajiban (*rechten en plichten*). Wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan (*macht*). Kekuasaan hanya menggambarkan hak dan kewajiban, dalam kaitan dengan ekonomi daerah, hak mengandung pengertian kekuasaan untuk mengatur sendiri (*zelfregent*) dan mengelola sendiri (*zelfbestuuren*), sedangkan kewajiban secara horizontal berarti kekuasaan untuk menyelenggarakan pemerintah sebagaimana semestinya, vertikal berarti kekuasaan untuk menjalankan dalam satu tertib ikatan pemerintahan secara keseluruhan<sup>35</sup>.

Setiap manusia dalam kehidupan sehari-hari tidak bisa lepas dari hukum, pemerintah, maupun antar sesama, karena sudah kodratnya manusia merupakan “*zoon politikon*” yang saling ketergantungan antara manusia yang satu dengan manusia yang lain. Menurut S.J. Fockema Andreae dalam bukunya “*Rechts geleerd Handworddenboek*”, kata akta itu berasal dari bahasa Latin “*acta*” yang berarti “*geschift*” atau surat.<sup>36</sup> Sedangkan menurut R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam bukunya Kamus Hukum, bahwa kata “*acta*” merupakan bentuk jamak dari kata “*actum*” yang berasal dari bahasa Latin dan berarti perbuatan-perbuatan.<sup>37</sup> A. Plato, mengartikan akta itu sebagai surat-surat yang ditandatangani, dibuat untuk dipakai sebagai bukti, dan untuk dipergunakan oleh orang, untuk keperluan siapa surat itu dibuat.<sup>38</sup>

Istilah akta pertanahan tidak satupun ditemukan dalam peraturan perundang-undangan, demikian pula dalam praktek baik yang dilakukan oleh Notaris maupun PPAT tidak ada satupun yang menggunakan istilah akta pertanahan. Dalam Pasal 15 Ayat (2) huruf f Undang-Undang Jabatan Notaris (UUJN) Nomor 30 Tahun 2004 yang menyatakan kewenangan Notaris salah satunya adalah “membuat akte yang berkaitan dengan pertanahan”. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang dihakinya. Perkataan “mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan

---

<sup>34</sup> Rousseeau dalam Ridwan H.R, 2006, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, Hal : 96.

<sup>35</sup> Bagir Manan, Ibid

<sup>36</sup> Fockema Andreae. S. J, dalam Daeng Naja.H.R, 2010, *Teknik Pembuatan Akta*. Jakarta Pustaka, Yustisia, Hal : 9.

<sup>37</sup> R. Subekti dan Tjitrosudibio dalam Daeng Naja.H.R, Ibid.

<sup>38</sup> Plito.A dalam Daeng Naja.H.R. Loc. cit.

untuk mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.<sup>39</sup> Adapun hak-hak atas tanah yang dimaksud adalah :

- a. Hak milik,
- b. Hak guna usaha,
- c. Hak guna bangunan,
- d. Hak pakai,
- e. Hak sewa,
- f. Hak membuka tanah dan memungut hasil hutan,

Indonesia adalah negara hukum, hukum adalah sebagai dasar untuk melakukan perbuatan hukum bagi para penyelenggara pemerintahan, termasuk para Camat sebagai PPAT Sementara dalam melakukan pelayanan terhadap masyarakat khususnya terkait terhadap perbuatan hukum mengenai hak milik atas tanahnya, maka perlu ditinjau apa yang menjadi dasar hukum dari PPAT Sementara dalam membuat akta tanah tersebut. Pada dasarnya peraturan yang dipakai Camat sebagai PPAT Sementara, adalah sama dengan peraturan yang dipakai PPAT khusus maupun Notaris. Dengan demikian, apabila ada payung hukumnya maka peran Camat sebagai PPAT Sementara ini tidak diragukan lagi mengenai kepastian hukumnya, terutama bagi masyarakat yang akan melakukan perbuatan hukum mengenai hak atas tanah yang menjadi miliknya.

Pengaturan tentang PPAT dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dituangkan dalam Pasal 37 menegaskan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelang hanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku<sup>40</sup> PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik peralihan hak atas tanah diangkat dan diberhentikan oleh menteri yang bertanggung jawab di bidang agrarian/pertanahan. Segala hal yang menyangkut tugas dan wewenang PPAT ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pembuat Akta Tanah yang dituangkan pada tanggal 5 Maret 1998 (Lembaran Negara Tahun 1998 Nomor 52, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3746). PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah. Tanpa bukti berupa akta PPAT, para Kepala Kantor Pertanahan dilarang mendaftarkan perbuatan hukum yang bersangkutan. Akta yang dibuat PPAT sebagai pejabat umum merupakan akta otentik. PPAT sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, yang dimaksud adalah : (1) Notaris, (2) Camat

---

<sup>39</sup> Urip Santoso, *Ibid*, Hal : 10.

<sup>40</sup> Lihat Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

(Penunjukan sebagai PPAT sementara), (3) Kepala Kantor Pertanahan (penunjukan sebagai PPAT khusus)<sup>41</sup>. Peraturan Kepala BPN No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksana Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah<sup>42</sup>

Sehubungan dengan tugas dan wewenang PPAT membantu Kepala Kantor pertanahan dalam melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta yang akan dijadikan dasar pendaftaran perubahan data tanah, dan sesuai dengan jabatan PPAT sebagai Pejabat Umum, maka akta yang dibuatnya diberi kedudukan sebagai akat otentik. Akta PPAT dibuat sebagai tanda bukti yang berfungsi untuk memastikan suatu peristiwa hukum dengan tujuan menghindarkan sengketa. Oleh karena itu pembuatan akta harus sedemikian rupa, artinya jangan memuat hal-hal yang tidak jelas agar tidak menimbulkan sengketa dikemudian hari. Pasal 4 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 menegaskan bahwa PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau Hak Milik atas satuan Rumah Susun yang terletak di wilayah kerjanya. Pengecualian dari Pasal 4 ayat (1) ditentukan dalam ayat (2), yaitu untuk akta tukar menukar, akta pemasukan dalam perusahaan (*inbreg*) 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 seseorang PPAT, dapat dibuat oleh PPAT yang daerah kerjanya meliputi salah satu bidang tanah atau satuan rumah susun yang haknya menjadi obyek perbuatan hukum. Pasal 3 Peraturan Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2006, menyatakan kewenangan PPAT adalah : Ayat (1) menyatakan “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 dalam daerah kerjanya”. Ayat (2) menyatakan “PPAT Sementara mempunyai kewenangan membuat akta tanah yang merupakan “akta otentik” mengenai semua perbuatan hukum sebagaimana dimaksud Pasal 2 ayat (2) mengenai hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun dengan daerah kerja di dalam wilayah kerja jabatannya”<sup>43</sup>.

## E. PENUTUP

Karena fungsi di bidang pertanahan yang sangat penting bagi masyarakat yang memerlukan, demi kepastian hukum maka fungsi pendaftaran tanah harus di laksanakan diseluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. Untuk pelaksanaan tersebut, apabila disuatu wilayah

---

<sup>41</sup> Lihat Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akte Tanah

<sup>42</sup> Himpunan Peraturan Jabatan Penbuat Akte Tanah, *Ibid*, Hal : 41

<sup>43</sup> [htt://www.hukumonline.com](http://www.hukumonline.com), *Kewenangan PPAT*, diakses pada hari kamis tanggal, 24 Oktober 2013, pukul 22.03 Wita

belum cukup terdapat PPAT maupun notaris maka Camat perlu ditunjuk sebagai pejabat yang melaksanakan fungsi dalam pendaftaran tanah atau sebagai PPAT Sementara. Dimana kedudukan Camat, dalam melaksanakan tugasnya mendapat pelimpahan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten dalam rangka pelayanan masyarakat dalam pembuatan akte tanah. Akan tetapi apabila di daerah yang sudah cukup terdapat PPAT dan merupakan daerah tertutup untuk pengangkatan PPAT baru, maka Camat tidak lagi ditunjuk sebagai PPAT Sementara.

Sedangkan akta yang dibuat oleh Camat secara yuridis adalah sah atau (*legal*), karena dalam menerbitkan pembuatan akte tanah ada dasar hukumnya yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 37 tahun 1998, disamping itu Camat sebelum menjalankan PPAT Sementara juga wajib mengangkat sumpah jabatan PPAT di hadapan Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten / Kotamadya di daerah kerja PPAT Sementara yang bersangkutan.

## DAFTAR PUSTAKA

- Abdulkadir Muhamad, *Hukum dan Penelitian Hukum*. Bandung, PT Citra Aditya Bakti. 2010
- Abdulrrman dalam H. Juniarso Ridwan dan Achmad Sodik sudrajat, *Hukum Administrasi Negara dan Kebijakan Pelayanan Publik*, Nuansa, Bandung, 2010
- Amirudin dan H. Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2004
- Benyamin Hoessein dalam H. Siswanto Sunarno, *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Daeng Naja.H.R, 2010, *Teknik Pembuatan Akta*. Jakarta Pustaka, Yustisia,
- Diana Halim Koentjoro, *Hukum Administrasi Negara*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2004
- Jayadi Setiabudi, *Tata Cara mengurus Tanah Rumah Serta Segala perizinannya*, Perpustakaan Nasional RI, Yogyakarta, 2012
- Koswara Kerta Praja, *Pemerintah Daerah Konfigurasi Politik Desentralisasi dan Otonomi Daerah Dulu Kini dan Tantangan Globalisasi*. Inner, Jakarta. 2010
- Masana Sembiring, *Budaya Dan Kinerja Organisasi (Perspektif Organisasi Pemerintah)*, Fokusmedia, Bandung, 2012
- Marsono, *Penyelenggaraan Tugas Umum Pemerintahan*, Lembaga Administrasi Negara, Jakarta, 2000
- Mochtar Hasan, *Fungsi Camat Sebagai Kepala Wilayah Dan Pejabat Pemnbuat Akte Tanah*. Jakarta, Andrela Corp. 1992

- Ni'matul Huda, *Otonomi Daerah, Filosofi Sejarah Perkembangan dan Problematika*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2009
- Ridwan H.R, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, PT Raja Grafindo Persada, 2006
- Sadu Wasistiono, Ismail Nurdin, M.Fachrurozi, *Perkembangan Organesasi Kecamatan Dari Masa Ke Masa*, Fokusmedia, Bandung, 2009
- Sedarmayanti, *Good Governance Dalam Rangka Otonomi Daerah*, Mandar Maju, Bandung, 2003
- Siswanto Sunarno. *Hukum Pemerintahan Daerah Di Indonesia*, Sinar Grafika, Jakarta, 2012
- Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*. Prenada Media Group. Jakarta, 2008

***Sumber Lain :***

- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 *Tentang Kecamatan*.
- Himpunan Perasturasn Perundang undangan Kecamatan Desa dan Kelurahan. FokusMedia. Bandung, 2011

***Internet :***

- <http://www.hukumoline.com>, *Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akte Tanah*, Diakses tanggal, 06-04-2013