

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Dalam sejarahnya masa Pemerintahan Belanda tahun 1870, kantor kecamatan disebut “Asisten Wedana”. Asisten Wedana ini mempunyai tugas sebagai tangan kanan wedana yakni memegang administrasi persawahan terutama milik bupati di seluruh penjuru kabupaten, jalan-jalan, jembatan-jembatan, rumah serta bangunan milik kabupaten. Pelaksanaan kerja di lapangan dilakukan oleh tenaga kerja wajib (*heerendieust*) dan pembiayaannya ditanggung oleh para wedana yang mengambilnya dari kekayaan daerah-daerah.

Sejak tanggal 7 Maret 1942 beralih di bawah pemerintahan Jepang sampai pada kemerdekaan Republik Indonesia tahun 1945, dan kembali di bawah pemerintahan Indonesia sejak tahun 1946.

Kemudian di keluarkan Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974, tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, dimana “Setiap wilayah dipimpin oleh seorang Kepala Wilayah”, untuk wilayah kecamatan disebut Camat. Kepala wilayah sebagai wakil pemerintah adalah penguasa tunggal di bidang pemerintahan dalam wilayahnya dalam arti memimpin pemerintahan, mengkoordinasikan pembangunan dan membina kehidupan masyarakat dalam segala bidang. Pada masa undang-undang ini, Camat sebagai kepala wilayah mempunyai kewenangan *atributif* sebagaimana diatur di dalam Pasal 80 dan Pasal 81. Kepada setiap orang yang telah dilantik sebagai kepala wilayah, maka pada dirinya secara otomatis (*ex officio*) telah melekat kewenangan yang diatur di dalam pasal tersebut.

Camat adalah salah satu organisasi dalam sistem pemerintahan Indonesia yaitu pegawai Pamong Praja yang mengepalai kecamatan. Namun dengan berkembangnya keadaan sosial masyarakat seiring dengan arus reformasi serta peraturan perundang-undangan yang mengaturnya maka dengan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah, pengertian Camat bukanlah kepala wilayah melainkan sebagai perangkat daerah di wilayah/pemangku wilayah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah.

Sementara itu, menurut Pasal 224 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa kecamatan dipimpin oleh seorang kepala

kecamatan yang disebut camat yang berada di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui Sekretaris Daerah. Bupati/ Walikota wajib mengangkat Camat dari pegawai negeri sipil yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Yang perlu digaris bawahi bahwa pengangkatan Camat pada penjelasan Pasal 224 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan menguasai pengetahuan teknis pemerintahan adalah dibuktikan dengan ijazah Diploma atau Sarjana pemerintahan atau sertifikat profesi keparamongprajaan.

Pada saat sekarang ini telah banyak terdapat tugas yang di emban oleh seorang Camat. Bisa kita lihat dari soal pengurusan tanah di suatu Kecamatan. Ada beberapa masyarakat yang bertanya dan mencari informasi ke kantor Camat yang ada di Kecamatan mereka untuk mengetahui bagaimana cara mengurus pendaftaran tanah, hal ini dikarenakan tanah dan manusia merupakan suatu hal yang tidak dapat dipisahkan. Dapat kita buktikan bahwa tanah merupakan kebutuhan hidup manusia yang sangat mendasar dan penting dalam kehidupan manusia, sehingga dalam melakukan aktifitas dan berbagai macam kegiatannya manusia selalu berhubungan dengan tanah. Oleh karena itu untuk memperoleh manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan, bangsa Indonesia harus mampu memanfaatkan dan menggunakan sumber daya tanah secara bijaksana.

Berkaitan dengan pemanfaatan, kepemilikan dan segala hal yang menyangkut dengan tanah ini, tentu perlu adanya peraturan yang dapat dijadikan acuan agar terjadinya keadilan dalam memanfaatkan tanah tersebut. Dalam peraturan tersebut haruslah terdapat hal-hal yang sangat bermanfaat bagi masyarakat Indonesia secara keseluruhan dalam pemanfaatan tanah ini. Berkaitan dengan hal ini, pemerintah telah memberlakukan regulasi di bidang pertanahan seperti adanya Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) yang mana tujuannya adalah untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah yang terdapat di Indonesia.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat diberikan hak untuk menguasai tanah dalam rangka untuk mewujudkan kemakmuran rakyat, yang dikenal sebagai hak menguasai Negara. Negara menguasai artinya Negara sebagai badan penguasa mempunyai wewenang untuk pada tingkatan tertinggi dalam mengatur dan menyelenggarakan peruntukan,

penggunaan, persediaan, dan pemeliharaan bumi, air, dan ruang angkasa tersebut. Kemudian menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa, serta dalam menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.¹

Pasal 1 ayat (2) UUPA menyatakan bahwa seluruh bumi, air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia, sebagai karunia dari Tuhan Yang Maha Esa adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional. Pemanfaatan bumi, air, ruang angkasa beserta segala apa yang terkandung di dalamnya adalah ditujukan untuk mencapai kemakmuran yang sebesar-besarnya bagi seluruh rakyat Indonesia.

Hal ini juga telah ditegaskan di dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 yang menyatakan bahwa bumi dan air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Maka mengacu pada ketentuan Pasal 33 UUD 1945 ini dapat diketahui bahwa tujuan dari peraturan ini adalah untuk memberikan kemakmuran bagi masyarakat dalam pemanfaatan bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.

Negara selaku Badan Penguasa dapat mengatur bermacam-macam hak-hak atas tanah. Hal ini juga telah disebutkan dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, dalam pemberian macam-macam hak atas tanah baik kepada perorangan maupun badan hukum, disamping memberikan wewenang untuk mengelola tanah tersebut sesuai dengan hak yang dipegangnya dan sepanjang tidak bertentangan dengan pembatasan yang berlaku, juga membebaskan kewajiban kepada pemegang hak tersebut untuk mendaftarkan hak atas tanahnya dalam rangka menuju kepastian hukum.²

Hak-hak atas tanah mempunyai peran penting dalam kehidupan manusia yang penduduknya semakin padat dan semakin majunya masyarakat tersebut yang mana akan berimbas kepada pemanfaatan akan tanah yang telah menjadi haknya selaku pemilik tanah.

Dalam rangka mewujudkan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, pemerintah telah menyediakan suatu lembaga, yaitu lembaga Pendaftaran Tanah. Pendaftaran tanah ini merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus menerus, berkesinambungan, dan

¹. Maria S.W Sumardjono, *Kebijakan Pertanahan Antara Regulasi dan Implementasi*, (Jakarta : Kompas, 2005), hal.3

². Effendi Bahtiar, *Kumpulan Tulisan Hukum Tanah*, (Bandung, Alumni, 1993), hal. 5

teratur dan menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan, serta untuk terselenggaranya tertib administrasi. Pendaftaran tanah ini berguna untuk mendaftarkan haknya agar memperoleh bukti kepemilikan hak yang sah berupa sertifikat yang dapat diajukan oleh pemerintah ataupun pemegang hak itu sendiri.

Pendaftaran tanah ini sangatlah penting dilakukan bagi para pemegang hak atas tanah demi terjaminnya kepastian hukum. Dalam melakukan kegiatan pendaftaran tanah ini diserahkan kepada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional yang melaksanakan tugas pemerintah di bidang pertanahan secara nasional, regional dan sektoral, sebagaimana disebutkan dalam Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah yang menyebutkan bahwa : “Pendaftaran Tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional (sekarang Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional).

Setelah pendaftaran tanah ini, para pemegang hak atas tanah yang bersangkutan mendapatkan surat tanda bukti hak atas tanah yang disebut sebagai sertifikat. Sertifikat ini merupakan bukti kepemilikan yang kuat sebagaimana di sebutkan dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa sertifikat merupakan bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.

Pada Pasal 6 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dinyatakan bahwa dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut peraturan pemerintah ini dan peraturan perundang-undangan yang bersangkutan. Demikian pula, dalam Pasal 7 peraturan ini disebutkan bahwa PPAT sebagaimana dimaksud dalam Pasal 6 ayat (2) diangkat dan diberhentikan oleh Menteri. Kemudian untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil, Menteri menunjuk PPAT Sementara yakni Camat.

Berkaitan dengan pengangkatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, terdapat Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan PPAT, yang disebutkan dalam Pasal 5 ayat (3) yang berbunyi “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 dibawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus, Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPAT Sementara.

Camat sebagai salah satu Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara memiliki peran yang sama dan sejajar dengan PPAT Notaris. Dalam artian, seorang Camat yang menjadi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara harus berpedoman kepada peraturan yang sama dengan PPAT pada umumnya, yakni berpegang pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

Camat mempunyai tanggung jawab yang sama dengan PPAT pada umumnya sekaligus menjalani tugas utamanya yaitu perangkat daerah di wilayah/pemangku wilayah sebagai unsur penyelenggaraan pemerintahan daerah. Peran Camat sebagai PPAT Sementara ini dilakukan apabila telah mengajukan permohonan dan telah dilakukan pengangkatan. Dalam hal pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara pada wilayah tertentu, diangkat oleh Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten/ Kota.

Pada saat sekarang ini, banyak pertanyaan yang timbul dengan di angkatnya Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. PPAT Sementara merupakan jabatan yang khusus dan memerlukan pembekalan yang cukup terhadap pejabat-pejabat yang menjadi PPAT. Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara apakah dapat menjalankan tugasnya sebagai PPAT ini, sesuai dengan harapan yang diinginkan oleh masyarakat.

Pejabat Pembuat Akta Tanah merupakan 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. Hal ini disebutkan dalam Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pejabat Pembuat Akta Tanah ini terdiri dari 3 (tiga) jenis yaitu Pejabat Pembuat Akta Tanah berasal dari Notaris, Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (berasal dari Camat atau Kepala Desa), dan Pejabat Pembuat Akta Tanah dengan wewenang khusus (PPAT Khusus) yang berasal dari Kepala Kantor Pertanahan. Juga dikenal PPAT Pengganti apabila PPAT yang berasal dari Notaris menjalani cuti.

Mengenai tugas dari Pejabat Pembuat Akta Tanah ini, ada beberapa tugas yang dilakukan oleh PPAT yaitu melakukan kegiatan seperti pendaftaran tanah dengan membuat akta yang

menjadi bukti telah dilakukan perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang akan dijadikan dasar untuk pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tertentu seperti adanya jual beli, tukar menukar, hibah, pembagian hak bersama, pemberian hak guna bangunan atau hak pakai atas tanah hak milik, pemberian hak tanggungan dan pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan.

Dengan melihat adanya beberapa tugas yang di jalannya, ada salah satu dari 3 (tiga) jenis PPAT ini yang menjadi PPAT hanya pada sementara waktu saja. Hal ini dapat kita lihat pada daerah terpencil, jauhnya jarak antara satu desa ke desa yang lain atau sulitnya dilakukan perjalanan ke daerah satu ke daerah yang lain pada suatu kecamatan sehingga pada daerah tersebut kurang atau bahkan belum ada PPAT. Untuk memudahkan dan mengurangi biaya yang besar yang akan dikeluarkan oleh masyarakat pada saat akan melakukan akta peralihan hak atas tanah atau dalam mendaftarkan tanahnya, maka di daerah tersebut diangkatlah PPAT Sementara. Yang menjadi PPAT Sementara ini adalah Camat ataupun Kepala Desa.

Dari uraian latar belakang di atas, maka penulis mendapat rumusan masalah yang akan menjadi pertanyaan pada tesis ini.

B. Rumusan Masalah

1. Bagaimanakah Efektifitas Hukum terhadap Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)
2. Bagaimanakah kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ke depannya?

C. Tujuan Penelitian

Bertitik tolak dari rumusan permasalahan di atas adapun tujuan dari penelitian ini secara umum adalah untuk menemukan jawaban atas permasalahan tersebut. Tujuan yang ingin dicapai dari penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui efektifitas hukum yang berlaku pada Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara;
2. Untuk mengetahui bagaimanakah kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara ke depannya.

D. Manfaat Penelitian

1. Teoritis/ Akademis

Sebagai bahan untuk menambah khasanah keilmuan bagi para akademisi dan dunia pendidikan pada umumnya, khususnya di bidang Agraria dalam kaitannya peranan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam pelaksanaan pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah.

2. Manfaat Praktis

- a. Sebagai bahan masukan bagi para praktisi yang terlibat langsung dalam menjalankan peran sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara.
- b. Sebagai bahan masukan untuk pembuat undang-undang dan praktek penerapan Undang-Undang dalam rangka penegakan hukum di Indonesia khususnya mengenai peranan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dan untuk mengetahui bagaimanakah ke depan kedudukan Camat sebagai PPAT Sementara.

E. Kerangka Teoritis dan Kerangka Konspetual

1. Kerangka Teoritis

a. Teori Efektivitas Hukum

Teori efektivitas hukum adalah bahwa efektif atau tidaknya suatu hukum ditentukan oleh 5 (lima) hal, yaitu:³

1) Faktor Hukum

Faktor hukumnya sendiri menjadi titik tolak efektif atau tidaknya suatu hukum karena yang menentukan dapat berfungsinya hukum tertulis tersebut dengan baik atau tidak adalah tergantung dari aturan hukum itu sendiri. Hukum berfungsi untuk keadilan, kepastian dan kemanfaatan. Dalam praktek penyelenggaraan hukum di lapangan ada kalanya terjadi pertentangan antara kepastian hukum dan keadilan.

Kepastian hukum sifatnya konkret berwujud nyata, sedangkan keadilan bersifat abstrak sehingga ketika seseorang hakim memutuskan suatu perkara secara penerapan undang-undang saja maka ada kalanya nilai keadilan tidak tercapai. Maka ketika melihat suatu permasalahan mengenai hukum, setidaknya

³. Soerjono Soekanto, *Faktor-faktor yang Mempengaruhi Penegakan Hukum*, PT Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2008, hal.8

keadilan menjadi prioritas utama, karena hukum tidaklah semata-mata dilihat dari sudut hukum tertulis saja.⁴

- a) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sistematis.
- b) Peraturan yang ada mengenai bidang-bidang kehidupan tertentu sudah cukup sinkron, secara hierarki dan horizontal tidak ada pertentangan.
- c) Secara kualitatif dan kuantitatif peraturan-peraturan yang mengatur bidang-bidang kehidupan tertentu sudah mencukupi.
- d) Penerbitan peraturan-peraturan tertentu sudah sesuai dengan persyaratan yuridis yang ada.

2) Faktor Penegakan Hukum

Camat, dalam mengemban pelaksanaan tugasnya sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara di wilayah kerjanya yang dari awal diatur Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, tentang Pemerintahan Daerah terakhir diatur dalam Undang-Undang Nomor 23 tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah. Apakah Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, efektif memainkan peran dalam pelaksanaan tugasnya.

Dalam berfungsinya hukum ini, samping itu sejauhmana para penegak hukum memainkan peran penting dalam memfungsikan hukum. Jika peraturan sudah baik, tetapi kualitas penegak hukum rendah maka akan timbul masalah.

Dalam hubungan ini dikehendaki adanya aparatur yang handal sehingga aparat tersebut dapat melakukan tugasnya dengan baik. Keandalan dalam kaitannya disini adalah meliputi keterampilan profesional dan mempunyai mental yang baik.

Aturan para aparat dan aparatur penegak hukum dijabarkan sebagai berikut:

- a) Kepolisian Polisi/Polri adalah merupakan sebagai perwujudan istilah yang menggambarkan penjelmaan tugas, status, organisasi, wewenang dan tanggung jawab polisi. Secara umum kedudukan,

⁴. Soerjono Soekanto, *Penegakan Hukum*, Bina Cipta, Bandung, 1983, hal. 80

fungsi dan tugas kepolisian diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2002, tentang Kepolisian Negara Republik Indonesia.

b) Kejaksaan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kejaksaan diatur dalam Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2004, tentang Kejaksaan Republik Indonesia.

c) Kehakiman, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas kehakiman diatur dalam Undang-Undang Nomor 4 Tahun 2004, tentang Kekuasaan Kehakiman.

d) Lembaga Perasyarakatan, secara umum kedudukan, fungsi dan tugas Lembaga Perasyarakatan diatur dalam Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2005, tentang Perasyarakatan.

3) Faktor Masyarakat

Masyarakat dalam hal ini menjadi hukum maka tidak ada keefektifan. Kesadaran hukum merupakan konsepsi abstrak didalam diri manusia, tentang keserasian antara ketertiban dan ketentraman yang dikehendaki atau sepantasnya. Kesadaran hukum sering dikaitkan dengan pentaatan hukum, pembentukan hukum, dan efektivitas hukum. Kesadaran hukum merupakan kesadaran atau nilai-nilai yang terdapat dalam manusia tentang hukum yang ada atau tentang hukum yang diharapkan.

4) Faktor Sarana atau Fasilitas Pendukung

Faktor sarana atau fasilitas pendukung mencakup perangkat lunak dan perangkat keras, Menurut Soerjono Soekanto bahwa para penegak hukum tidak dapat bekerja dengan baik, apabila tidak dilengkapi dengan kendaraan dan alat-alat komunikasi yang proporsional. Oleh karena itu, sarana atau fasilitas mempunyai peranan yang sangat penting di dalam penegakan hukum. Tanpa adanya sarana atau fasilitas tersebut, tidak akan mungkin penegak hukum menyasikan peranan yang seharusnya dengan peranan yang aktual.

5) Faktor Kebudayaan.

Kebudayaan pada dasarnya mencakup nilai-nilai yang mendasari hukum yang berlaku, nilai-nilai mana yang merupakan konsepsi-konsepsi yang abstrak mengenai apa yang dianggap baik dan apa yang dianggap buruk. Maka,

kebudayaan Indonesia merupakan dasar atau mendasari hukum adat yang berlaku. Disamping itu berlaku pula hukum tertulis (perundang-undangan), yang dibentuk oleh golongan tertentu dalam masyarakat yang mempunyai kekuasaan dan wewenang untuk itu. Hukum perundang-undangan tersebut harus dapat mencerminkan nilai-nilai yang menjadi dasar dari hukum adat, agar hukum perundang-undangan tersebut dapat berlaku secara aktif.

b. Teori Sistem Hukum

Lawrence M. Friedman mengungkapkan *Three Elements of Legal System* atau 3 (tiga) komponen dari sistem hukum. Ketiga komponen dimaksud adalah:

- 1) Struktur (*structure*)
- 2) Subtansi (*substance*)
- 3) Kultur (*culture*) atau budaya⁵

Sistem hukum mempunyai struktur yang diibaratkan seperti mesin, yaitu kerangka bentuk yang permanen dari sistem hukum yang menjaga proses tetap berada di dalam batas-batasnya. Struktur terdiri atas jumlah serta ukuran pengadilan, juridistiknya (jenis perkara yang diperiksa serta hukum acara yang digunakan). Termasuk dalam struktur ini juga mengenai penataan badan legislatif.

Subtansi hukum diibaratkan sebagai apa yang dikerjakan dan apa yang dihasilkan mesin tersebut yaitu aturan, norma dan pola perilaku nyata manusia yang berada dalam sistem itu. Termasuk kedalam pengertian subtansi ini juga “produk” yang dihasilkan oleh orang yang berada di dalam sistem hukum itu, keputusan yang mereka keluarkan, aturan baru yang mereka susun. Subtansi juga mencakup hukum yang hidup ditengah masyarakat (*living law*) bukan hanya pada aturan yang ada dalam buku-buku hukum (*law in books*).

Kultur atau budaya hukum diibaratkan apa saja atau siapa saja yang memutuskan untuk menghidupkan dan mematikan mesin itu serta memutuskan bagaimana mesin tersebut digunakan yaitu sikap manusia terhadap hukum dan sistem hukum kepercayaan, nilai, pemikiran, serta harapannya.

Demikian pula menurut pendapat Eugen Ehrlich, hukum positif hanya akan berlaku selaras dengan hukum yang hidup dalam masyarakat (*living law*). “The “living

⁵. Lawrence M. Friedman, *The Legal System: A Social Perspective*, Russel Sage Foundation, selanjutnya disebut Friedman I, New York, 1975, hal. 11

law” that dominated society ife even thought it had not always been reduced to formal, legal, proposition. It reflected the values of society”⁶

Tujuan pokok teori-teori yang dikemukakannya adalah meneliti latar belakang aturan-aturan formal yang dianggap sebagai hukum. Aturan-aturan tersebut merupakan norma-norma sosial aktual yang mengatur semua aspek kemasyarakatan yang olehnya disebut sebagai hukum yang hidup (*living law*). Yang dimaksud dengan hukum yang hidup adalah hukum yang dilaksanakan dalam masyarakat sebagai hukum yang ditetapkan oleh Negara. Selanjutnya ideal hukum menurut Donald Black adalah kaidah hukum yang dirumuskan dalam Undang-Undang atau keputusan hakim (*law in books*).⁷

Hukum merupakan produk dari budaya manusia yang mempunyai makna bagi masyarakat tertentu, hukum pun juga hanya dapat dipahami sebagai suatu upaya masyarakat didalam mewujudkan nilai-nilai dan tujuannya. Tujuan hukum adalah menetapkan aturan bagi suatu masyarakat dalam kerangka keadilan.⁸

Mochtar Kusumaatmadja mangatakan bahwa tidak hanya kaidah hukum, atau peraturan hukum tetapi juga lembaga atau institusi dan proses, mempunyai andil yang besar dalam menunjang tujuan yang ingin dicapai dalam pembangunan.⁹

Soerjono Soekanto menyatakan ada 4 (empat) faktor yang mempengaruhi proses implementasi suatu produk hukum:¹⁰

- a) Kaidah hukum dan peraturannya sendiri
- b) Petugas yang menegakkannya
- c) Fasilitas yang diharapkan mendukung pelaksanaan kaidah hukum.
- d) Masyarakat yang masuk kedalam ruang lingkup peraturan tersebut.

Pendapat tersebut jika dikaitkan dengan tujuan pengaturan perlindungan konsumen adalah untuk meningkatkan harkat dan martabat serta kesadaran konsumen akan hak-haknya, yang secara tidak langsung juga mendorong pelaku usaha didalam menyelenggarakan kegiatan usahanya dengan penuh rasa tanggung jawab.

⁶. Curzon, Macdonal & Evan Ltd Estover, *Jurisprudence*, Playmount PL67PZ, 1979, hal. 145

⁷. Lawrence M. Friedman, *Legal Theory*, Stevan & Sons Limited, selanjutnya disebut Friedman I, New York, 1960, hal. 293

⁸. Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2008, hal. 76

⁹. Mochtar Kusumaatmadja, *Fungsi Hukum Dalam Pembangunan*, Bina Cipta, Jakarta, 1976. hal. 7

¹⁰. Soerjono Soekanto dan Mustafa Abdullah, *Sosiologi Hukum dan Masyarakat*, CV Rajawali, Jakarta, 1980, hal.14

Efektifitas hukum dan kedudukan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara kedepannya dalam proses pendaftaran tanah adalah, adanya permasalahan yang akan timbul nantinya dalam pelaksanaan fungsi dan peranan yang harus dilaksanakan mengenai pendaftaran tanah di wilayah kerjanya.

2. Kerangka Konseptual

Dalam penulisan ini, ada beberapa konsep penting yang perlu dijelaskan dan diberikan pembatasan, antara lain :

- a. Akta, adalah suatu tindakan adalah suatu instrument yang mencatat fakta atau sesuatu yang telah dikatakan, dilakukan, atau disetujui.
- b. Akta Otentik, adalah akta yang dibuat dan disiapkan oleh notaris atau pejabat resmi lainnya (misalnya Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah-Sementara) untuk kepentingan pihak-pihak dalam kontrak. Pengertian sesungguhnya Otentik, adalah akta-akta tersebut harus selalu dianggap benar, kecuali jika dibuktikan sebaliknya di muka sebaliknya. Menurut Pasal 1869 KUH Perdata, Akta Otentik, ialah akta (dibuat) dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang dibuat oleh atau di hadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu, di tempat dimana akta dibuatnya.
- c. Camat, adalah pegawai Pamong Praja yang mengepalai kecamatan.
- d. *Ex officio*, ialah karena jabatan tindakan yang dilakukan sehubungan dengan jabatan yang diembannya.
- e. Kabupaten/ Kota, adalah pembagian wilayah administrasi di Indonesia setelah provinsi yang dipimpin oleh seorang Bupati/ Walikota. Secara umum baik kabupaten/ kota memiliki wewenang yang sama.
- f. Kedudukan, adalah tempat atau posisi seseorang dalam suatu kelompok sosial, sedangkan kedudukan sosial adalah tempat seseorang dalam lingkungan pergaulannya, serta hak-hak dan kewajiban. Kedua istilah tersebut memiliki arti yang sama dan digambarkan dengan kedudukan (status) saja.
- g. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional,
- h. Kecamatan, adalah pembagian wilayah administratif di Indonesia di bawah kabupaten/kota. Kecamatan terdiri dari desa-desa atau kelurahan. Kecamatan atau sebutan lain adalah wilayah kerja Camat sebagai perangkat daerah kabupaten/kota;

- i. Kewenangan adalah setiap tindakan pejabat disyaratkan harus bertumpu pada kewenangan yang sah. Kewenangan *Atributif*, adalah kewenangan yang pada lazimnya digariskan melalui pembagian kekuasaan negara oleh Undang-Undang Dasar.
- j. Pamong Praja. Istilah pamong praja berasal dari 2 (dua) kata yakni pamong dan praja. Pamong berasal dari bahasa Jawa among- atau emong mempunyai arti pengurus, pengasuh dan pendidik. Praja, yakni diartikan sebagai kerajaan atau Negara.
- k. Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), adalah pejabat umum yang diberikan kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. Pejabat Pembuat Akta Tanah, adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Menurut Boedi Harsono yang dimaksud PPAT adalah suatu jabatan dalam tata susunan hukum agraria nasional kita, khususnya hukum yang mengatur pendaftaran tanah. Dapat diartikan juga “orang” yang menjabat jabatan tersebut.¹¹ Pejabat Pembuat Akta Tanah mempunyai kewajiban dan kewenangan dalam melaksanakan sebagian dari 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.
- l. Pejabat Pembuat Akta Tanah Khusus, adalah pejabat yang diberitugas untuk membuat akta khusus, yakni Kepala Kantor Pertanahan yang melayani pembuatan akta yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi Negara sahabat berdasarkan *asas reciprositas*,¹² sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.
- m. Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara, Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara adalah Camat yang diangkat oleh instansi yang berwenang dengan

¹¹. Boedi Harsono, *PPAT Sejarah, Tugas dan Kewenangannya*, (Jakarta: Majalah RENVOI 3 Januari 2007, No. 8.44.IV), hal. 11

¹². *Asas Reciprositas (reciprocity)* atau asas timbal balik, yaitu adanya hubungan timbal balik dan saling menguntungkan antar Negara yang mengadakan hubungan.

tugas melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup PPAT. Hal ini dapat kita lihat dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, yaitu : “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 dibawah ini sebagai PPAT Sementara atau PPAT Khusus. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.

F. Metode Penelitian

1. Metode pendekatan

Metode Pendekatan yang digunakan dalam penelitian hukum ini adalah metode pendekatan empiris atau dengan kata lain disebut *normative empiris*.¹³

Sehubungan dengan metode penelitian normative yang digunakan tersebut, penulis melakukan juga dengan cara meneliti perundang-undangan, peraturan-peraturan, teori-teori hukum dan pendapat-pendapat para sarjana hukum terkemuka yang merupakan data sekunder, kemudian dikaitkan dengan keadaan sebenarnya dalam praktek pendaftaran tanah di lapangan, serta mempelajari permasalahan-permasalahan yang di temui di lapangan dan bagaimana kepastian hukum terhadap para pihak dalam proses pendaftaran tanah yang dilakukan oleh Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Agam. Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998joPMNA/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998, dan PMA No. 1 Tahun 2006.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi di dalam penulisan hukum ini bersifat deskriptif analisis yang bertujuan untuk memberikan gambaran tentang masyarakat dan kelompok orang tertentu atau gambaran tentang suatu gejala atau hubungan antara dua gejala atau lebih. Biasanya

¹³. Penelitian hukum normatif empiris (*applied law research*) adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif (kodifikasi, undang-undang atau kontrak) secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang terjadi dalam masyarakat. Implementasi secara *in action* tersebut merupakan fakta *empiris* dan berguna untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan oleh Negara atau oleh pihak-pihak dalam kontrak. Implementasi secara *in action* diharapkan akan berlangsung secara sempurna apabila rumusan ketentuan hukum normatifnya jelas dan tegas serta lengkap.”

penelitian deskriptif seperti menggunakan metode survey.¹⁴ Untuk selanjutnya, Penelitian ini diharapkan dapat menjelaskan postulat-postulat yang diteliti secara lengkap dengan temuan-temuan di lapangan nanti.

Deskriptif adalah pemaparan hasil penelitian dengan tujuan agar diperoleh suatu gambaran yang menyeluruh namun tetap sistematis terutama mengenai fakta yang berhubungan dengan permasalahan yang akan di ajukan dalam usulan penelitian ini. Analisis artinya gambaran yang diperoleh tersebut dilakukan analisis dengan cermat sehingga dapat diketahui tujuan dari penelitian ini sendiri yaitu membuktikan permasalahan sebagaimana telah dirumuskan dalam perumusan permasalahan yang ada pada latar belakang usulan penelitian ini.¹⁵

Tahap selanjutnya adalah pengolahan data yaitu analisis dilakukan dengan metode kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencapai kejelasan masalah yang dibahas. Pengertian analisis disini adalah dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berpikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan ilmiah.

3. Populasi dan Teknik Sampling

a. Populasi

Populasi yaitu keseluruhan dari obyek atau seluruh individu atau gejala atau seluruh kejadian unit yang akan diteliti, karena populasi biasanya sangat besar dan sangat luas, maka kerap kali tidak mungkin untuk meneliti seluruh populasi¹⁶

Populasi dalam penelitian ini adalah Camat yang menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, dapat menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara yang berada di wilayah Kabupaten Agam dimana pada saat penelitian ini,

¹⁴. Altherton & Klemmack dalam Irawan Soehartono, *Metode Penelitian Sosial Suatu Teknik Penelitian Bidang Kesejahteraan Sosial Lainnya*, (Bandung : Penerbit Remaja Rosda Karya, 1999), hal. 63

¹⁵. Ronny Hantijo Seomitro, *Metode Penelitian Hukum dan Yurimetri*, (Jakarta : Ghalia Indonesia, 1990), hal. 45

¹⁶. *Ibid*, hal. 44

telah menjabat sebagai PPAT Sementara, yakni Camat Banuhampu dan Camat Ampek Angkek.

b. Sampel

Sedangkan untuk penentuan sampel, penulis melakukan pada Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara, yaitu meneliti pada 2 (dua) orang Camat yang telah menjabat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Agam (Camat Banuhampu dan Camat Ampek Angkek) di Kabupaten Agam.

4. Sumber dan Jenis Data

Data yang dikumpulkan dalam penelitian ini dapat digolongkan menjadi 2 (dua), yaitu:

a. Data Primer

Data primer adalah data yang diperoleh langsung dari masyarakat dan diperoleh dengan cara langsung dari sumber pertama dilapangan melalui penelitian di lapangan yaitu perilaku masyarakat.¹⁷

Sedangkan yang menjadi data primer adalah data yang diperoleh dari penelitian lapangan, yaitu bersumber dari wawancara dan observasi dengan responden, yaitu pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Agam 1 (satu) orang, 1 (satu) orang Notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan 2 (dua) Camat Kabupaten Agam yakni Camat Banuhampu dan Camat Ampek Angkek.

b. Data Sekunder

Data sekunder adalah data yang antara lain mencakup dokumen-dokumen resmi, buku-buku, hasil-hasil penelitian yang berwujud laporan, buku harian dan seterusnya.¹⁸ Menurut Ronny Hanitijo, jenis dan sumber data terdiri atas data primer dan data sekunder, sedangkan data sekunder yaitu data yang diperoleh dari bahan kepustakaan dengan membaca dan mengkaji bahan-bahan kepustakaan.¹⁹

Data sekunder dalam penelitian hukum terdiri dari bahan hukum primer, dan bahan hukum tertier. Bahan hukum primer berupa: norma dasar Pancasila, Undang-

¹⁷.Soerjono, Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*.Jakarta; Raja Grafindo, 1995, hal. 12

¹⁸. *Ibid.* hal.18

¹⁹. *Ibid.* hal.18

Undang Dasar 1945, Undang-Undang, Yurisprudensi dan Traktat dan berbagai peraturan perundang-undangan sebagai peraturan organiknya. Bahan hukum sekunder berupa: rancangan peraturan perundang-undangan, buku-buku hasil karya para sarjana dan hasil-hasil penelitian sebelum yang berkaitan dengan masalah yang diteliti. Dan bahan hukum tertier berupa biografi dan indeks komulatif.²⁰

5. Teknik Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini, akan diteliti data primer dan data sekunder. Dengan demikian ada 2 (dua) kegiatan utama yang dilakukan dalam penelitian ini, yaitu:

a. Studi Kepustakaan (*Library Research*)

Untuk data sekunder yang berupa bahan hukum primer, bahan hukum sekunder dan bahan hukum tertier.

1) Bahan Hukum Primer

Bahan hukum primer ialah berupa bahan hukum yang mengikat²¹. Bahan hukum primer dalam penelitian meliputi :

- a) Undang-Undang Dasar 1945;
- b) Undang-Undang No 5 Tahun 1960, tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria;
- c) Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999, tentang Pemerintahan Daerah;
- d) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, tentang Pemerintahan Daerah;
- e) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014, tentang Pemerintahan Daerah;
- f) Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT);
- g) Keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2001, tentang Pelaksanaan Otonomi Daerah di Bidang Pertanahan;
- h) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah;

²⁰. Ronny Hanitijo Soemitro, *Metode Penelitian Hukum*. Jakarta; Ghalia Indonesia, 1992), halaman 53

²¹. Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Metode Penelitian Hukum*, Jakarta; Ghalia Indonesia 1992).hal.14

- 
- i) Peraturan Menteri Negara Agraria No 1 Tahun 2006, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998, tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah;
 - j) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997, tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah;
 - k) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 1 Tahun 1998, tentang Pelimpahan Wewenang Pengangkatan dan Pemberhentian Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah.

2) Bahan Hukum Sekunder

Bahan hukum sekunder ialah bahan hukum yang erat hubungannya dengan bahan hukum primer yang diperoleh dari studi kepustakaan.²²

Bahan hukum sekunder dalam penelitian meliputi:

- a) Aneka Masalah hukum Agraria dalam pembangunan Indonesia;
- b) Kumpulan Tulisan tentang Hukum Tanah;
- c) Menuju Penyempurnaan Hukum Tanah Nasional;
- d) Hukum Agraria (Pertanahan Indonesia);
- e) Pembaharuan Agraria Reformasi Agraria;
- f) Pendaftaran Tanah di Indonesia dan Peraturan-Peraturan pelaksanaannya;
- g) Serba Aneka Masalah Tanah dalam kegiatan ekonomi

3) Bahan Hukum Tersier

Bahan Hukum Tersier, ialah bahan hukum yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder. Bahan hukum tersier dalam penelitian meliputi: Kamus Hukum, *Ensiklopedia* dan Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI).

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Instrumen Utama adalah peneliti sendiri, sedangkan instrumen penunjang adalah daftar pertanyaan, catatan dilapangan dan rekaman *tape recorder*.

²² . *Ibid.* hal. 15

Pengumpulan data lapangan akan dilakukan dengan cara wawancara dengan pihak Kantor Pertanahan Kabupaten Agam, 1 (satu) orang, Notaris selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) 1 (satu) orang, Camat Banuhampu dan Camat Ampek Angkek Kabupaten Agam, baik secara terstruktur maupun tidak terstruktur.

Wawancara terstruktur dilakukan dengan berpedoman pada daftar pertanyaan-pertanyaan yang sudah peneliti sediakan, sedangkan wawancara tidak terstruktur yaitu wawancara yang dilakukan tanpa berpedoman pada daftar pertanyaan. Bahan diharapkan berkembang sesuai jawaban dari yang diwawancarai dan situasi pada saat itu.

6. Teknik Analisis Data

Analisa data dilakukan secara kualitatif, yaitu dari data yang diperoleh kemudian disusun secara sistematis, kemudian dianalisa secara kualitatif untuk mencari kejelasan masalah yang dibahas. Pengertian analisis disini dimaksudkan sebagai suatu penjelasan dan penginterpretasian secara logis sistematis. Logis sistematis menunjukkan cara berfikir deduktif-induktif dan mengikuti tata tertib dalam penulisan laporan ilmiah.

Analisis Data Kualitatif adalah suatu cara penelitian yang menghasilkan data deskriptif analisis, yaitu apa yang dinyatakan oleh responden secara tertulis atau lisan dan juga perilakunya yang nyata diteliti dipelajari sebagai suatu yang utuh.²³

G. Sistematika Penulisan

Sistematika penulisan dalam penulisan hukum ini mengacu pada buku Pedoman Penulisan Usulan Penelitian dan Tesis Program Studi Magister Kenotaritan Program Pascasarjana Universitas Andalas. Penulisan hukum ini dibagi menjadi 4 (empat) bab, masing-masing bab saling berkaitan. Adapun gambaran yang jelas mengenai penulisan hukum ini akan diuraikan dalam sistematika sebagai berikut:

Bab. I. Pendahuluan : dipaparkan uraian mengenai latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, metode penelitian yang terdiri dari metode pendekatan, spesifikasi penelitian, teknik pengumpulan data, tehnik analisa data, dan dilanjutkan dengan sistematika penulisan.

²³. Soerjono. Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif Suatu Tinjauan Singkat*, Jakarta. Raja Grafindo Persada. Cet. ke-4. 1995. hal. s12

Bab. II. Merupakan Landasan Teori yang berisi tentang Teori Efektivitas Hukum, Perkembangan Camat, Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), dan tentang Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara dan uraiannya.

Bab. III. Berisikan tentang Hasil Penelitian dan Pembahasan, mengacu pada Bab II dan berisikan tentang, Gambaran Umum Daerah Lokasi Penelitian; Pelaksanaan Tugas Camat Sebagai PPAT Sementara, dan Kendala Yang Dihadapi Camat Sebagai PPAT Sementara dan Efektifitas Hukum Camat Sebagai PPAT Sementara.

Bab. IV. Merupakan Bab Penutup, yang berisi kesimpulan dari hasil penelitian dan saran dari pembahasan yang telah diuraikan sebagai rekomendasi berdasarkan temuan-temuan yang diperoleh dalam penelitian.

