

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Seiring dengan pencabutan Buku II (kedua) Kitab Undang-Undang Hukum Perdata sepanjang mengenai bumi, air serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya, kecuali ketentuan-ketentuan mengenai hipotek yang masih berlaku pada saat mulai berlakunya undang-undang ini.¹ Adapun pemberlakuan Undang-undang Pokok Agraria (yang bersandarkan pada konsepsi Hukum Adat mengenai tanah, dengan asas pemisahan horizontal), berarti konsepsi hak-hak atas tanah yang diatur dalam Kitab Undang-undang hukum Perdata, khususnya atas pelekatan vertical, yang bertumpu pada tanah, menjadi tidak relevan dan tidak berlaku lagi. Secara umum dikatakan bahwa Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 tidak mengenal adanya kepemilikan tanah seperti yang dikenal dalam kitab Undang-undang Hukum Perdata. Ada beberapa hal yang dapat dikemukakan sehubungan dengan perombakan system hukum tanah dari konsep hukum perdata menjadi konsep hukum yang bersandar pada hukum adat.

¹ Kartini Mujadi dan Gunawan Widjaja, 2004, *Hak-Hak Atas Tanah*, Jakarta, Prenada, Media, hlm, 9

Dari beberapa hal tersebut merupakan dasar-dasar Hukum Agraria Nasional dan menurut penjelasan umum Undang-undang Pokok Agraria butir II (dua) dari beberapa hal tersebut adalah:²

1. Pertama-tama dasar kenasionalan itu diletakkan dalam Pasal 1 ayat (1) Undang-undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa: “seluruh wilayah Indonesia adalah kesatuan tanah air dari seluruh rakyat Indonesia, yang bersatu sebagai bangsa Indonesia” dan Pasal 1 ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria yang berbunyi: “Seluruh bumi, air dan ruang angkasa, yang termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dalam wilayah Republik Indonesia sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa, adalah bumi, air, dan ruang angkasa bangsa Indonesia dan merupakan kekayaan nasional”.³

Ini berarti bahwa bumi, air dan ruang angkasa dalam wilayah Republik Indonesia yang kemerdekaannya diperjuangkan oleh bangsa sebagai keseluruhan, menjadi hak pula dari bangsa Indonesia, jadi tidak semata-mata menjadi hak dari para pemiliknya saja. Demikian pula tanah-tanah di daerah-daerah dan pulau-pulau tidaklah semata-mata menjadi hak rakyat asli daerah atau pulau yang bersangkutan saja.

Dengan pengertian demikian maka hubungan bangsa Indonesia dengan bumi, air dan ruang angkasa Indonesia merupakan semacam hubungan hak ulayat yang diangkat pada tingkatan yang paling atas, yaitu pada tingkatan yang mengenai seluruh wilayah Negara.

²Undang-undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960.

³Pasal 1 ayat (1) dan ayat (2) Undang-undang Pokok Agraria.

Adapun hubungan antara bangsa dan bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu adalah hubungan yang bersifat abadi (Pasal 1 ayat (3) UUPA). Ini berarti bahwa selama rakyat Indonesia yang bersatu sebagai bangsa Indonesia masih ada dan selama bumi, air serta ruang angkasa Indonesia itu masih ada pula, dalam keadaan yang bagaimanapun tidak ada sesuatu kekuasaan yang akan dapat memutuskan atau meniadakan hubungan tersebut.

2. Bertalian dengan hubungan antara bangsa dan bumi serta air dan kekuasaan Negara sebagai yang disebut dalam Pasal 1 dan Pasal 2 maka di dalam Pasal 3 diadakan ketentuan mengenai hak ulayat dari kesatuan-kesatuan masyarakat hukum, yang dimaksud akan mendudukkan hak itu pada tempat yang sewajarnya di dalam alam bernegara dewasa ini. Pasal 3 itu menentukan, bahwa: “ Pelaksaaan hak ulayat dan hak-hak yang serupa itu dari masyarakat-masyarakat hukum adat, sepanjang menurut kenyataannya masih ada, harus sedemikian rupa hingga sesuai dengan kepentingan nasional dan Negara, yang berdasarkan atas persatuan bangsa dan serta tidak boleh bertentangan dengan undang-undang dan peraturan-peraturan lain yang lebih tinggi”. Ketentuan ini pertama-tama berpangkal pada pangakuan adanya hak ulayat itu dalam hukum agrarian yang baru.

Hak ulayat diatur dalam Pasal 3 UUPA, menurut Boedi Harsono, hak ulayat merupakan serangkaian wewenang dan kewajiban suatu masyarakat hukum adat yang berhubungan dengan tanah yang terletak dalam lingkungan wilayahnya.

Sebagaimana diketahui biarpun menurut kenyataannya hak ulayat itu ada dan berlaku serta diperhatikan pula di dalam keputusan-keputusan hakim, belum pernah hak tersebut diakui secara resmi di dalam undang-undang, dengan akibat bahwa di dalam melaksanakan peraturan-peraturan agrarian hak ulayat itu pada zaman penjajahan dulu sering kali diabaikan.⁴

Berhubung dengan disebutkan hak ulayat di dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang pada hakekatnya berarti pula pengakuan hak itu, maka pada dasarnya hak ulayat itu akan diperhatikan, sepanjang hak tersebut menurut kenyataannya memang masih ada pada masyarakat hukum yang bersangkutan. Misalnya, di dalam pemberian suatu hak atas tanah (umpamanya hak guna usaha) masyarakat hukum yang bersangkutan.

3. Di dalam Pasal 6 UUPA menyebutkan bahwa:” semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Ini berarti, bahwa hak atas tanah apa pun yang ada pada seseorang, tidaklah dapat dibenarkan, bahwa tanahnya itu akan dipergunakan (atau tidak dipergunakan) semata-mata untuk kepentingan pribadinya, apalagi kalau hal itu menimbulkan kerugian bagi masyarakat.

Penggunaan tanah harus disesuaikan dengan keadaannya dan sifat daripada haknya, hingga bermanfaat baik bagi kesejahteraan dan kebahagiaan yang mempunyainya maupun bermanfaat bagi masyarakat dan Negara.

⁴Kartini Mujadi dan Gunawan Widjaja *Op. Cit* hlm 15.

4. Pada akhirnya untuk mencapai apa yang menjadi cita-cita bangsa dan Negara tersebut di atas dalam bidang agraria, perlu adanya suatu rencana mengenai peruntukkan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.⁵Dalam Pasal 14 UUPA yang berbunyi: Rencana umum yang meliputi seluruh wilayah Indonesia , yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus dari tiap-tiap daerah.

Dengan adanya rencana itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur hingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

Mulai dari lahir hingga meninggal dunia, manusia membutuhkan tanah untuk tempat tinggal dan sumber kehidupan, dan seiring dengan berkembangnya zaman dan bertambahnya jumlah penduduk Indonesia dan peningkatan pertumbuhan ekonomi, maka kebutuhan akan tanah di Indonesia semakin meningkat dan jumlah akan tanah terus berkurang dari tahun ketahun. Penggunaan lahan pertanahan untuk kepentingan ekonomis telah memacu pelayanan pendaftaran atas tanah yang dilakukan oleh pemerintah kepada masyarakat semakin besar, dalam pendaftaran tanah tersebut diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional, yang dibantu oleh PPAT dan pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, mengenai pendaftaran tanah. Pejabat lain yang dimaksud dalam hal ini adalah Camat sebagai PPAT Sementara. Kedudukan dan fungsi camat sebagai PPAT Sementara dalam melakukan pelayanan pendaftaran tanah, ternyata masih dapat ditemukan di lapangan, terutama dalam pelayanan untuk membuat akta-akta tanah.

⁵*Ibid*

Dalam era reformasi, keberhasilan pemerintah menyelenggarakan pemerintah salah satunya diukur dari penyelenggaraan pelayanan yang baik oleh instansi atau unit pemberi layanan. Terlebih lagi dalam pelayanan dibidang pertanahan, karena tanah mempunyai fungsi dan kedudukan yang sangat sentral dan bersifat strategis didalam aspek ekonomi dan aspek sosial. Dalam aspek ekonomi, tanah dapat memberikan kesejahteraan berupa pendapatan melalui transaksi jual beli, sewa-menyewa. Di samping itu, tanah berperan sebagai tempat bermukim/perumahan, tempat untuk melakukan kegiatan usaha, seperti perkantoran/pertokoan, pertamanan, perindustrian, pergudangan, danlainnya. Dalam aspek sosial, tanah merupakan cerminan kewibawaan dan status sosial pemiliknya, artinya makin banyak dan luas tanah yang dimilikinya, makin tinggi statusnya dalam masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Pasal 1 ayat(24)telahdijelaskanbahwaKecamatanatau yang disebutdengannama lain adalahbagianwilayahdaridaerah kabupaten/kota yang dipimpin oleh camat.⁶Walaupun sudah banyak pejabat pembuat akta tanah, namun masyarakat masih ada yang menggunakan jasa camat dalam pembuatan akta jual beli tanah, ini berarti peran camat sebagai pejabat pembuat akta tanah masih sangat diperlukan oleh masyarakat.

⁶Pasal 126 ayat (1), (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah.

Harus disadari bahwa pemberian tugas dan kewenangan tersebut sifatnya sementara karena 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. Camat sebagai kepala wilayah wajib dan harus mengetahui betul dan mengerti atas kondisi dan permasalahan diwilayahnya, utamanya masalah pertanahan didaerah Kecamatan KasihanBantul.

Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah, 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".⁷PPAT sebagai pejabat yang berwenang membuat akta otentik peralihan hak atas tanah diangkat dan diberhentikan oleh Menteri yang bertanggung jawab dibidang agraria/pertanahan. Segala hal yang menyangkut tugas dan wewenang PPAT ditegaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah.

PPAT mempunyai tugas yang penting dan strategis dalam penyelenggaraan pendaftaran atas tanah yaitu membuat akta peralihan hak atas tanah tanpabuki berupa akta PPAT. PPAT sebagai pejabat yang bertugas khusus di bidang pelaksanaan sebagian kegiatan pendaftaran tanah, yang dimaksud adalah: (1) Notaris, (2) Camat (penunjukan

⁷Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah.

sebagai PPAT sementara), (3) Kepala Kantor Pertanahan (penunjukan sebagai PPAT khusus).⁸

Dari hal-hal yang diuraikan pada latar belakang di atas, peneliti tertarik untuk meneliti dan membahas lebih jauh tentang pejabat pembuat akta tanah (PPAT) sementara atau camat selaku PPAT, peneliti akan uraikan dalam bentuk skripsi dengan judul “Peranan Camat Sebagai PPAT Sementara Dalam Jual Beli Tanah di Kecamatan Kasihan Bantul”.

B. Rumusan Masalah

Dari uraian di atas dapat dirumuskan masalah yang akan dibahas yaitu:

1. Bagaimanakah peranan camat sebagai PPAT Sementara dalam jual beli tanah di Kecamatan Kasihan Bantul?
2. Apa saja hambatan-hambatan dalam pembuatan akta tanah oleh camat di Kecamatan Kasihan Bantul?

C. Tujuan Penelitian

1. Untuk mengetahui peranan camat sebagai PPAT Sementara dalam jual tanah di Kecamatan Kasihan Bantul.
2. Untuk mengetahui hambatan-hambatan apa saja yang di alami oleh camat sebagai PPAT sementara dalam jual beli tanah di Kecamatan Kasihan Bantul.

⁸Anonim. “Tinjauan Umum Tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah”<http://www.hukumonline.com/klinik/detail/lt509f7875153dc/perbedaan-kode-etik-notaris-dan-ppat> diakses pada tanggal 14 Maret 2015 jam 14:00 WIB.

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat Teoritis

Untuk menambah pengetahuan dalam khasanah Hukum Administrasi Negara, khususnya dalam bidang pertanahan yang dilakukan oleh camat selaku PPAT Sementara.

2. Manfaat Praktis

Dari hasil penelitian ini dapat diharapkan memberikan sumbangan ilmu pengetahuan Hukum Khususnya Hukum Agraria.