

## **I. PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang**

Hak-hak atas tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam kehidupan manusia saat ini, makin padat penduduknya akan menambah lagi pentingnya kedudukan akan tanah dalam kehidupan manusia.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria untuk kemudian disebut UUPA (Lembaran Negara Tahun 1960 No.104). telah mengatur bahwa tanah diseluruh Wilayah Negara Republik Indonesia harus didaftarkan / diinventarisasikan. Lebih lanjut ditegaskan dalam Pasal 23 (1) UUPA yang berisikan bahwa hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 UUPA. Pasal 19 ayat (1) UUPA mengatur bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Republik menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Peraturan Pemerintah yang dimaksud adalah Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 No.24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Lembaran Negara Tahun 1997 No.59) yang menggantikan Peraturan Pemerintah No.10 Tahun 1961. Peraturan Pemerintah ini

mengatur tata cara pendaftaran, syarat-syarat baik pendaftaran tanah untuk pertama maupun pemeliharaan data pendaftaran tanah, termasuk mengatur pendaftaran karena peralihan. Menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dijelaskan salah satu tujuan pendaftaran tanah adalah untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan. terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan tertib administrasi dibidang tanah dan satuan rumah susun, termasuk peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftar. Hal tersebut menurut diadakannya pemeliharaan data pendaftaran tanah.

Bertujuan supaya hak milik atas tanah dan hak-hak atas tanah lainnya benar-benar mendapat jaminan kepastian hukum maka setiap peralihan atau perubahan hak milik atas tanah atau hak-hak atas tanah lainnya harus didaftar pada Kantor Pertanahan. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 36 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang berisikan:

- a. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan apabila terjadi perubahan pada data fisik atau yuridis objek pendaftaran tanah yang telah terdaftar.
- b. Pemegang hak yang bersangkutan wajib mendaftarkan perubahan sebagai mana dimaksud pada ayat (1) di Kantor Pertanahan.

Perubahan data fisik seperti yang dimaksud dalam Pasal 36 ayat (1) tersebut di atas terjadi kalau diadakan pemisahan, pemindahan atau penggabungan bidang-bidang tanah yang sudah didaftar. Perubahan data yuridis misalnya jika diadakan pengelolaan atau pemindahan hak atas tanah yang sudah didaftar. Dengan adanya ketentuan Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah No.24 Tahun 1997 Tentang

Pendaftaran Tanah, dapat diketahui bahwa dalam melakukan perubahan atau peralihan pada setiap hak milik atas tanah maupun hak-hak atas tanah lainnya wajib di daftarkan, dimana hal itu dilakukan agar perselisihan mengenai penguasaan hak milik atas tanah dan hak-hak atas tanah lainnya dapat dihindarkan dan juga memberikan jaminan kepastian hukum. Agar buku tanah selalu sesuai dengan keadaan yang sesungguhnya maka setiap peralihan hak yang mengakibatkan perubahan atas buku tanah harus dicatat di Kantor Pertanahan.

Dalam ketentuan umum buku Tuntutan Bagi Pejabat Pembuat Akta Tanah dinyatakan bahwa tugas pendaftaran tanah itu ditugaskan kepada Direktorat Pendaftaran Tanah Direktorat Jenderal Agraria Departemen Dalam Negeri dengan Kantor-Kantor Agraria Seksi Pendaftaran Tanah di daerah-daerah Tingkat II (sekarang Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota). Dalam melaksanakan tugas tersebut Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh Pejabat Pembuat Akta Tanah dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997. Dimana Pejabat tersebut diangkat dan diberhentikan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Untuk mempermudah rakyat di daerah terpencil yang tidak ada PPAT dalam melakukan perbuatan hukum mengenai tanah, dapat di tunjuk PPAT sementara. Yang dapat ditunjuk sebagai PPAT sementara itu adalah Pejabat Pemerintah yang menguasai keadaan daerah yang bersangkutan, yaitu Camat (Irawan Soerodjo,2003:119).

Dalam penjelasan umum Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah dinyatakan bahwa di dalam pelaksanaan administrasi Pertanahan harus selalu sesuai dengan keadaan dan

status sebenarnya mengenai bidang tanah bersangkutan, baik yang menyangkut data fisik mengenai bidang tanah tersebut maupun mengenai hubungan hukum yang menyangkut bidang tanah itu, atau data yuridisnya. Dalam hubungan dengan pencatatan data yuridis, khususnya pencatatan perubahan data yuridis yang sudah tercatat sebelumnya, peran PPAT sangatlah penting, sebab menurut ketentuan di dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, peralihan, dan pembebasan hak atas tanah hanya dapat didaftarkan apabila dibuktikan dengan akta PPAT. PPAT sudah dikenal sejak berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, yang merupakan Peraturan Pendaftaran Tanah sebagai pelaksana Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). Dalam hal ini PPAT berfungsi sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan hak baru, atau membebaskan hak atas tanah.

Fungsi PPAT ditegaskan lagi dalam UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berkaitan dengan Tanah. Dalam Pasal 1 ayat (4) UU No.4 Tahun 1996, PPAT disebut sebagai Pejabat Umum yang diberi wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebasan hak atas tanah dan akta pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan, yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Tugas PPAT dalam pelaksanaan kegiatan Pendaftaran Tanah adalah sebagai pembuat akta-akta tanah tertentu, akta-akta tersebut berfungsi sebagai sumber data yang diperlukan dalam rangka pemeliharaan data yang disimpan di Kantor Pertanahan. Mengingat peran PPAT atau Camat sebagai PPAT Sementara sangat

berharga dalam mewujudkan tertib administrasi pertanahan maka PPAT atau Camat sebagai PPAT Sementara wajib mengirimkan akta yang dibuatnya ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota untuk didaftarkan dalam daftar buku tanah yang bersangkutan (Pasal 36 ayat (2) Peraturan Pemerintah Tahun 1997). Akta yang dimaksud adalah akta yang diatur dalam Pasal 95 ayat (1) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 yaitu:

- a. Akta Jual-Beli
- b. Akta Tukar-Menukar
- c. Akta Hibah
- d. Akta Pemasukan ke dalam Perusahaan
- e. Akta pembagian hak bersama
- f. Akta pemberian hak tanggungan
- g. Akta pemberian hak guna bangunan atas tanah hak milik
- h. Akta pemberian hak pakai atas tanah hak milik.

Dalam Pasal 40 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dinyatakan bahwa jangka waktu pengiriman akta tersebut ditetapkan selambat-selambatnya 7 (tujuh) hari sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan. Dimana hal tersebut dilakukan agar perselisihan mengenai penguasaan hak milik atas tanah ataupun hak-hak atas tanah lainnya dapat dihindarkan dan juga untuk memberikan jaminan kepastian hukum.

Jabatan PPAT menurut Peraturan Pemerintah No.37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pada dasarnya mempunyai peran yang sangat penting dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah, yaitu dengan

membuat alat bukti mengenai telah terjadinya perbuatan hukum mengenai sebidang tanah yang kemudian dijadikan dasar untuk mendaftarkan perubahan data yuridis yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu (Irawan Soerodjo, 2003:140-141).

Mengenai pemeliharaan data pendaftaran tanah telah dirumuskan pengertiannya di dalam Pasal 1 angka (12) PP No.24 Tahun 1997, tentang Pendaftaran Tanah, dimana yang dimaksud dengan pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian.

Kabupaten Lampung Timur memiliki perkembangan dan kemajuan ekonomi yang diiringi dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan tanah dengan berbagai macam alasan dan kegunaan baik untuk tempat tinggal maupun keperluan lain. Dalam mendapatkan hak atas tanah tersebut masyarakat memperolehnya dari berbagai macam cara diantaranya diperoleh dari jual-beli, warisan atau hibah, dan lain-lain hal tersebut menimbulkan peralihan atau perubahan kepemilikan atas tanah yang mana hal ini tidak terlepas dari peran Camat sebagai PPAT Sementara. Namun dalam prakteknya di Kabupaten Lampung Timur sendiri masih sering terjadi peralihan hak milik atas tanah yang dilakukan belum didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat, hal ini disebabkan transaksi tanah yang berkaitan dengan pemindahan hak atas tanah maupun pembebanan hak atas tanah dilakukan masyarakat dengan cara di bawah tangan atau dihadapan Kepala Desa/Lurah, sehingga tidak menutup kemungkinan ada pihak yang dirugikan. Hal ini terjadi

disebabkan kurangnya kesadaran masyarakat untuk mendaftarkan haknya, meskipun Pemerintah telah mengeluarkan peraturan pelaksanaan pendaftaran hak milik atas tanah yang tujuannya adalah untuk menjamin kepastian hukum hak atas tanah. Kurangnya kesadaran masyarakat tersebut untuk mendaftarkan setiap peralihan ataupun perubahan hak milik atas tanah ataupun hak-hak atas tanah lainnya dikarenakan ada anggapan dalam masyarakat bahwa untuk mengurus pendaftaran tanah memerlukan proses yang rumit, memerlukan waktu yang lama, serta biaya yang besar. Dalam hal ini selayaknya Camat sebagai PPAT sementara dapat memberikan pengertian dan penyuluhan kepada masyarakat diwilayahnya mengenai arti penting pendaftaran tanah.

Sehubungan dengan hal tersebut maka perlu diketahui peran Camat sebagai PPAT sementara dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah karena akta PPAT merupakan salah satu sumber data bagi pelaksanaan pendaftaran dan pemeliharaan data tanah, oleh karena itu Camat sebagai PPAT Sementara bertanggung jawab memeriksa syarat-syarat untuk sahnya pembuatan hukum atas tanah yang bersangkutan. Seperti yang kita ketahui peran Camat sebagai kepala eksekutif administrator, pimpinan pembina di wilayahnya yang sudah sedemikian berat menjadi semakin berat dengan tugasnya atau peranannya sebagai PPAT yang dilakukannya.

Peran Camat sebagai PPAT Sementara didefinisikan secara jelas dan legal dalam PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang mengatur bahwa tugas pokok PPAT adalah melaksanakan sebagian pendaftaran tanah dengan membuat akta sebagai bukti telah dilakukan perbuatan

hukum tertentu mengenai hak tanah atau hak bagi pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum itu. Perbuatan hukum mengenai peranan Camat yang dimaksud pada ayat (1) tersebut adalah: Jual-Beli, Tukar Menukar, Hibah, Pemasukkan kedalam perusahaan, Pembagian hak bersama, Pembagian Hak Guna Bangunan/Hak Pakai atas tanah Hak Milik, Pemberian Hak Tanggungan, dan Pemberian kuasa membebaskan Hak Tanggungan.

Dengan berpedoman pada PP No. 37 Tahun 1998 tersebut, maka penulis berusaha menemukan fokus penelitian pada dua obyek utama, yaitu Jual-Beli dan Peralihan hak karena pewarisan. Penulis memilih dua obyek tersebut karena mempertimbangkan kondisi geografis, demografi, sosial budaya, dan sejarah Kecamatan Batanghari Nuban Kabupaten Lampung Timur, dimana diketahui bahwa wilayah Kecamatan Batanghari Nuban sebagian besar adalah daerah dataran yang terdiri dari lahan sawah seluas 3079,50 ha dan bukan sawah seluas 2962,275 ha, serta sebagian kecil berbukit-bukit. Mata pencaharian penduduk sebagian besar sebagai petani, pedagang, buruh tani, PNS, dan di perkebunan serta tambang. Selain itu, di wilayah Kecamatan Batanghari Nuban masih jarang dijumpai perusahaan-perusahaan besar yang melakukan aktivitas usahanya disana, serta hal-hal yang berkaitan dengan pembuatan akta karena pemasukan dalam perusahaan, Akta Hak Guna Bangunan, Hak Tanggungan, dan lain-lain. Dari aspek sejarah Kecamatan Batanghari Nuban, penulis mendapat informasi dari Kepala Seksi Pemerintahan Kecamatan Batanghari Nuban bahwa dalam proses pemeliharaan pendaftaran tanah di berbagai kecamatan di Lampung Timur khususnya di Kecamatan Batanghari Nuban, faktor-faktor yang sering menjadi

penyebab terjadinya pemeliharaan data pendaftaran tanah adalah yang disebabkan peralihan hak karena jual-beli dan peralihan hak karena pewarisan. Kedua faktor ini menjadi kasus yang paling sering muncul dalam proses pemeliharaan data pendaftaran tanah di berbagai kecamatan di Lampung Timur. Sehingga dengan mempertimbangkan pada aspek-aspek tersebut, maka penulis memfokuskan penelitian pada proses pemeliharaan data pendaftaran tanah karena jual-beli dan peralihan hak karena pewarisan.

Berdasarkan latar belakang fenomena yang terjadi di masyarakat mengenai polemik pendaftaran tanah dan pemeliharaan datanya dalam lingkup kerja kecamatan, maka menarik untuk diteliti lebih mendalam mengenai fungsi dan peranan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah. Sehingga judul yang diangkat dalam penelitian ini adalah: Peranan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah. (Studi di Kecamatan Batanghari Nuban Kabupaten Lampung Timur )

## **B. Perumusan Masalah**

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

Bagaimanakah Peranan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah di Kecamatan Batanghari Nuban Kabupaten Lampung Timur.

## **C. Tujuan dan Kegunaan Penelitian**

### **1. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan pada rumusan masalah di atas, maka tujuan yang hendak dicapai dalam penelitian ini adalah:

- a. Untuk mengetahui Peranan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Dalam Pemeliharaan Data Pendaftaran Tanah, penelitian ini dilakukan di Kecamatan Batanghari Nuban Kabupaten Lampung Timur.
- b. Untuk melihat seberapa efektif dan efisien peranan Camat sebagai PPAT , khususnya pada pemeliharaan data pendaftaran tanah karena jual-beli dan pewarisan, dalam mengakomodir kepentingan masyarakat Kecamatan Batanghari Nuban Kabupaten Lampung Timur mengenai masalah pendaftaran hak-hak atas tanah.

### **2 Kegunaan Penelitian**

Berdasarkan pada tujuan penelitian di atas, maka penelitian ini diharapkan berguna:

- a. Secara teoritis, sebagai sumbangsih pemikiran penulis bagi perkembangan ilmu pemerintahan dan ilmu hukum yang berkaitan dengan masalah agrarian khususnya yang berkaitan dalam pemeliharaan data pendaftaran tanah.
- b. Secara praktis, bisa dijadikan sebagai salah satu bahan refrensi yang menambah wawasan di bidang hukum agraria.