

II. TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Tentang Implementasi Kewenangan Camat

2.1.1 Tinjauan Tentang Implementasi

Menurut Wahab (2004: 67), implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu dan sebagai tindakan yang dilakukan oleh pemerintah dan swasta baik secara individu maupun secara kelompok yang dimaksudkan untuk mencapai tujuan. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan telah disalurkan untuk mencapai sasaran.

Menurut Lane sebagaimana dikutip Sabatier (2006: 21-48), implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian. Pertama, *implementation = F (Intention, Output, Outcome)*. Sesuai definisi tersebut, implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk dan hasil dari akibat. Kedua, implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Penekanan utama kedua fungsi ini adalah kepada program itu sendiri, kemudian hasil yang dicapai dan dilaksanakan oleh implementor dalam kurun waktu tertentu.

Implementasi menurut Mazmanian dan Sabatier sebagaimana dikutip oleh Wahab (2004; 65), mengatakan bahwa implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan

merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan negara, yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atas kejadian-kejadian.

Selanjutnya menurut Mazmanian 1983) sebagaimana dikutip oleh Wahab (2004; 67), implementasi merupakan pelaksanaan program dasar berbentuk undang-undang juga berbentuk perintah atau keputusan-keputusan yang penting atau seperti keputusan badan peradilan. Proses implementasi ini berlangsung setelah melalui sejumlah tahapan tertentu seperti tahapan pengesahan undang-undang, kemudian output program dalam bentuk pelaksanaan keputusan dan seterusnya sampai perbaikan yang bersangkutan. Ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

Implementasi secara sederhana diartikan pelaksanaan atau penerapan. Browne dan Wildavsky (dalam Diana dan Tjipto, 2003:7) mengemukakan bahwa implementasi adalah perluasan aktivitas yang saling menyesuaikan”. Implementasi melibatkan usaha dari policy makers untuk memengaruhi apa yang disebut “*street level bureaucrats*” untuk memberikan pelayanan atau mengatur perilaku kelompok sasaran (*target group*).

Proses implementasi sekurang-kurangnya terdapat tiga unsur yang penting dan mutlak, seperti dikemukakan oleh Tarwiyah (2005;11), yaitu:

- a) Adanya program atau program yang dilaksanakan;
- b) Target groups, yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran, dan diharapkan dapat menerima manfaat dari program tersebut, perubahan atau peningkatan;
- c) Unsur pelaksana (*implementor*), baik organisasi atau perorangan, yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan, dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Secara etimologis pengertian implementasi menurut kamus Webster yang dikutip oleh Wahab (2004: 64), bahwa konsep implementasi berasal dari bahasa Inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus besar Webster, *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu) dan *to give practical effect to* (untuk menimbulkan dampak / akibat terhadap sesuatu)

Pengertian di atas menunjukkan bahwa implementasi merupakan penyediaan sarana untuk melaksanakan sesuatu yang menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu. Sesuatu tersebut dilakukan untuk menimbulkan dampak atau akibat itu dapat berupa undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan dan program yang dibuat oleh lembaga-lembaga pemerintah dalam kehidupan kenegaraan.

Menurut Meyer dan Horn dalam Fadilah (2001: 124), implementasi merupakan tindakan oleh individu, pejabat, kelompok badan pemerintah atau swasta yang

diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam suatu keputusan tertentu. Badan-badan tersebut melaksanakan pekerjaan-pekerjaan pemerintah yang membawa dampak pada warganegaranya. Namun dalam praktiknya badan-badan pemerintah sering menghadapi pekerjaan-pekerjaan di bawah mandat dari undang-undang, sehingga membuat mereka menjadi tidak jelas untuk memutuskan apa yang seharusnya dilakukan dan apa yang seharusnya tidak dilakukan.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa implementasi merupakan tindakan-tindakan yang dilakukan oleh pemerintah untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan dalam suatu keputusan program, tetapi pemerintah dalam membuat program juga harus mengkaji terlebih dahulu apakah program tersebut dapat memberikan dampak yang buruk atau tidak bagi masyarakat. Hal tersebut bertujuan agar suatu program tidak bertentangan dengan masyarakat apalagi sampai merugikan masyarakat.

Pandangan lain mengenai implementasi dikemukakan oleh William dan Elmore sebagaimana dikutip Wijaya (2002: 27), implementasi adalah keseluruhan dari kegiatan yang berkaitan dengan pelaksanaan program. Mempelajari masalah implementasi program berarti berusaha untuk memahami apa yang senyata-nyata terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan program negara, baik itu usaha untuk mengadministrasikannya maupun usaha-usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat ataupun peristiwa-peristiwa. Intinya implementasi program berarti pelaksanaan dari suatu program.

Pandangan tersebut di atas menunjukkan bahwa proses implementasi tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target group, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan maupun dampak yang tidak diharapkan. Definisi ini menyiratkan adanya upaya mentransformasikan keputusan kedalam kegiatan operasional, serta mencapai perubahan seperti yang dirumuskan oleh keputusan.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka implementasi yang dimaksud dalam penelitian ini merupakan proses untuk memastikan terlaksananya suatu kebijakan dan tercapainya kebijakan tersebut. Implementasi juga dimaksudkan menyediakan sarana untuk membuat sesuatu dan memberikan hasil yang bermanfaat bagi penerimanya.

2.1.2 Tinjauan Tentang Kewenangan

Menurut Prajudi Admosudirjo (2001: 86), kewenangan adalah kemampuan untuk melakukan suatu tindakan hukum publik, atau secara yuridis kewenangan adalah kemampuan bertindak yang diberikan oleh Undang-undang yang berlaku untuk melakukan hubungan-hubungan hukum. Kewenangan pemerintah bersifat fakultatif, yaitu peraturan dasarnya menentukan kapan dan dalam keadaan bagaimana kewenangan tersebut dapat dipergunakan. Untuk mengetahui apakah kewenangan itu bersifat fakultatif atau tidak, tergantung pada peraturan dasarnya.

Menurut Philipus M. Hadjon (2003: 8), kewenangan (*authority*) adalah hak untuk melakukan sesuatu atau memerintah orang lain untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu agar tercapai tujuan. Pengorganisasian (*organizing*) merupakan penyusunan struktur organisasi yang sesuai dengan tujuan organisasi, sumber daya-sumber daya yang dimilikinya dan lingkungan yang melingkupinya.

Pelaksanaan kewenangan secara bijaksana merupakan faktor kritis bagi efektivitas organisasi. Dalam pelaksanaan kewenangan, terutama dalam organisasi, peranan pokok kewenangan adalah dalam fungsi pengorganisasian, dan hubungan kewenangan dengan kekuasaan sebagai metode formal, di mana pimpinan menggunakannya untuk mencapai tujuan individu dan organisasi. Kewenangan formal tersebut harus didukung juga dengan dasar-dasar kekuasaan dan pengaruh informal. Pimpinan perlu menggunakan lebih dari kewenangan resminya untuk mendapatkan kerjasama dengan bawahan mereka.

Menurut Philipus M. Hadjon (2003: 13), terdapat tiga asas dalam pelaksanaan kewenangan, yaitu:

- a. Atribusi, adalah kewenangan yang melekat pada suatu jabatan yang berasal dari undang-undang.
- b. Delegasi, adalah pemindahan/pengalihan kewenangan yang ada. Atau dengan kata lain pemindahan kewenangan atribusi kepada pejabat di bawahnya dengan dibarengi pemindahan tanggung jawab.
- c. Mandat, dalam hal ini tidak ada sama sekali pengakuan kewenangan atau pengalihan kewenangan, yang ada hanya janji-janji kerja interen antara pimpinan dan bawahan.

Berkaitan dengan asas delegasi, yang merupakan asas paling penting dalam pelaksanaan kewenangan dalam organisasi, terdapat empat kegiatan delegasi kewenangan. Menurut Philipus M. Hadjon (2003: 14), Kegiatan ini artinya ialah proses di mana para pimpinan mengalokasikan kewenangan kepada bawah an dengan delegasi sebagai berikut:

- a. Pendelegasi menetapkan dan memberikan tujuan dan tugas kepada bawahan.
- b. Pendelegasi melimpahkan kewenangan yang di perlukan untuk mencapai tujuan atau tugas.
- c. Penerimaan delegasi, baik implisit atau eksplisit, menimbulkan kewajiban atau tanggung jawab.
- d. Pendelegasi menerima pertanggung jawaban bawahan untuk hasil-hasil yang dicapai.

Berdasarkan uraian di atas maka yang dimaksud dengan implementasi kewenangan dalam penelitian ini adalah suatu proses untuk memastikan terlaksananya pekerjaan yang menjadi kewenangan Camat dalam penerbitan akta otentik, yang di dalamnya mencakup *policy* (kebijakan), *formator* (format pelaksanaan pekerjaan) *implemmentor* (langkah nyata dalam pelaksanaan pekerjaan), *initiator* (inisiatif dalam melaksanakan pekerjaan) dan *time* (waktu penyelesaian pekerjaan).

2.2 Tinjauan Tentang Camat dan Kecamatan

2.2.1 Pengertian Camat

Menurut Pasal 126 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa Camat adalah kepala Kecamatan. Artinya

camat merupakan penyelenggara pemerintah di tingkat Kecamatan yang menerima pelimpahan sebagian wewenang pemerintah dari Bupati atau Walikota yang bersangkutan.

Menurut Wasistiono (2009: 28), camat memiliki kewenangan atributif dan delegatif, dalam kaitan kewenangan delegatif, Camat menerima sebagian kewenangan dari Bupati/Walikota. Dalam identifikasi pelayanan, termasuk penentuan pilihan siapa yang akan menyediakan pelayanan, apakah kantor kecamatan sendiri (*public sector*), pihak swasta atau kemitraan dengan swasta.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa Camat berkedudukan sebagai kepala wilayah (wilayah kerja, namun tidak memiliki daerah dalam arti daerah kewenangan), karena melaksanakan tugas umum pemerintahan di wilayah kecamatan, khususnya tugas-tugas atributif dalam bidang koordinasi pemerintahan terhadap seluruh instansi pemerintah di wilayah kecamatan, penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban, penegakan peraturan perundang-undangan, pembinaan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, serta pelaksanaan tugas pemerintahan lainnya yang belum dilaksanakan oleh pemerintahan desa/kelurahan dan/atau instansi pemerintah lainnya di wilayah kecamatan. Oleh karena itu, kedudukan camat berbeda dengan kepala instansi pemerintahan lainnya di kecamatan, karena penyelenggaraan tugas instansi pemerintahan lainnya di kecamatan harus berada dalam koordinasi Camat.

Menurut Praktino (2007: 8), seorang camat memiliki hak untuk mengatur dan memerintahkan para anggota masyarakat untuk mencapai tujuan bersama. Seorang camat memiliki hak untuk mengurus warganya agar tertata dengan baik

dan menjadi daerah yang senantiasa tetap aman. Hal ini berguna sekali untuk menjaga tatanan warganya dan memungkinkan lebih terorganisirnya kegiatan-kegiatan yang berlangsung dalam masyarakatnya. Seorang camat memiliki hak untuk mengatur dan untuk mengorganisir kelancaran dan proses pembagian agar berjalan dengan baik, lancar dan sebagaimana mestinya

Pengertian di atas menunjukkan bahwa camat sebagai perangkat daerah yang mempunyai kekhususan dibandingkan dengan perangkat daerah lainnya dalam pelaksanaan tugas pokok dan fungsinya untuk mendukung pelaksanaan asas desentralisasi. Kekhususan tersebut yaitu adanya suatu kewajiban mengintegrasikan nilai-nilai sosial budaya, menciptakan stabilitas dalam dinamika politik, ekonomi dan budaya, mengupayakan terwujudnya ketenteraman dan ketertiban wilayah sebagai perwujudan kesejahteraan rakyat serta masyarakat dalam kerangka membangun integritas kesatuan wilayah.

Menurut Budiman (2005: 4), camat mempunyai tugas pokok melaksanakan membantu Bupati dalam bidang pemerintahan, pengelolaan pengawasan dan pengendalian pembangunan serta pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan. Camat dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh perangkat kecamatan dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah kabupaten/kota. Pertanggungjawaban Camat kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah adalah pertanggungjawaban administratif. Pengertian melalui bukan berarti Camat merupakan bawahan langsung Sekretaris Daerah, karena secara struktural Camat berada langsung di bawah bupati/walikota.

Pengertian di atas menunjukkan bahwa kecamatan yang dipimpin oleh Camat perlu diperkuat dari aspek sarana prasarana, sistem administrasi, keuangan dan kewenangan bidang pemerintahan dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan di kecamatan sebagai ciri pemerintahan kewilayahan yang memegang posisi strategis dalam hubungan dengan pelaksanaan kegiatan pemerintahan kabupaten/kota yang dipimpin oleh bupati/walikota. Sehubungan dengan itu, Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan dari dua sumber yakni: pertama, bidang kewenangan dalam lingkup tugas umum pemerintahan, dan kedua, kewenangan bidang pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah.

Berdasarkan beberapa pengertian di atas maka dapat dinyatakan bahwa Camat merupakan pimpinan dari tim kerja perangkat wilayah kecamatan yang bertanggung jawab di lingkungan kerjanya. Peran Camat dalam penyelenggaraan pemerintahan lebih sebagai pemberi makna pemerintahan di wilayah kecamatan dan sebagai perpanjangan tangan dari bupati/walikota di wilayah kerjanya.

2.2.2 Kedudukan, Tugas dan Fungsi Camat

Menurut Pasal 14 Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan dinyatakan bahwa kecamatan merupakan perangkat daerah kabupaten/kota sebagai pelaksana teknis kewilayahan yang mempunyai wilayah kerja tertentu dan dipimpin oleh Camat dan Camat berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah.

Camat menyelenggarakan tugas umum pemerintahan yang meliputi mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan, mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum, mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan, dan melaksanakan pelayanan masyarakat yang menjadi ruang lingkup tugasnya dan/atau yang belum dapat dilaksanakan pemerintahan desa atau kelurahan.

Tugas Camat dalam membina penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 Ayat (1) huruf Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, meliputi:

- a. Melakukan pembinaan dan pengawasan tertib administrasi pemerintahan desa dan/atau kelurahan
- b. Memberikan bimbingan, supervisi, fasilitasi, dan konsultasi pelaksanaan administrasi desa dan/atau kelurahan
- c. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap kepala desa dan/atau lurah
- d. Melakukan pembinaan dan pengawasan terhadap perangkat desa dan/atau kelurahan
- e. Melakukan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan di tingkat kecamatan

- f. Melaporkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dan/atau kelurahan di tingkat kecamatan kepada bupati/walikota.

Berdasarkan uraian di atas, maka dapat dinyatakan bahwa Camat mempunyai tugas dan fungsi melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh Bupati/Walikota sesuai karakteristik wilayah, kebutuhan daerah dan tugas pemerintahan lainnya berdasarkan peraturan perundang-undangan.

2.2.3 Kewenangan Camat

Menurut Wasistiono (2009: 29-30), camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek: perizinan, rekomendasi, koordinasi, pembinaan, pengawasan, fasilitasi, penetapan, penyelenggaraan, dan kewenangan lain yang dilimpahkan. Pelaksanaan kewenangan camat mencakup penyelenggaraan urusan pemerintahan pada lingkup kecamatan sesuai peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 15 Ayat (2) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2008 Tentang Kecamatan, Camat melaksanakan kewenangan pemerintahan yang dilimpahkan oleh bupati/walikota untuk menangani sebagian urusan otonomi daerah, yang meliputi aspek:

- a. Perizinan;
- b. Rekomendasi;
- c. Koordinasi;

- b. Pembinaan;
- c. Pengawasan;
- d. Fasilitasi;
- e. Penetapan;
- f. Penyelenggaraan; dan
- g. Kewenangan lain yang dilimpahkan.

Kewenangan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara sesuai dengan ketentuan di atas termasuk dalam kewenangan lain yang dilimpahkan, yaitu penunjukkan Camat sebagai PPAT sementara dilakukan di dalam hal di daerah Kabupaten / Kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT. Sedangkan penunjukkan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT khusus dilakukan oleh Kepala Badan untuk perbuatan hukum tertentu.

2.2.4 Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara

Menurut PPAT Sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dan membuat akta di daerah yang belum cukup PPAT, dalam hal ini yang ditunjuk adalah camat. (R. Soegondo Notodisoerjo, 2007: 38).

Camat sebagai PPAT wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT tetapi dikecualikan bagi Camat dan atau apabila di daerah Kabupaten / Kota yang bersangkutan belum ada PPAT. Penunjukkan Camat sebagai PPAT sementara

dilakukan di dalam hal di daerah Kabupaten / Kota sebagai wilayah kerjanya masih tersedia formasi PPAT. Sedangkan penunjukkan Kepala Kantor Pertanahan sebagai PPAT khusus dilakukan oleh Kepala Badan untuk pembuatan hukum tertentu.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang disebut Pejabat Pembuat Akta Tanah yang biasa disingkat PPAT adalah: pejabat umum yang diberikan kewenangan membuat akta-akta otentik perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dalam PP No. 37/1998 ini juga memuat PPAT sementara dan PPAT khusus. (R. Soegondo Notodisoerjo, 2007: 42).

PPAT sementara adalah pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dan membuat akta di daerah yang belum cukup PPAT dalam hal ini yang ditunjuk adalah camat. PPAT khusus adalah Pejabat Badan Pertanahan Nasional yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT tertentu, khusus dalam rangka pelaksanaan program atau tugas pemerintah tertentu.

Sedangkan menurut Undang-Undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan Atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan Dengan tanah. Yang disebut dengan PPAT adalah pejabat umum yang diberikan wewenang untuk membuat akta pemindahan hak atas tanah, akta pembebanan hak atas tanah dan akta pemberi kuasa pembebanan hak Tanggungan menurut Peraturan Perundang-undangan yang berlaku (Remi Syahdani, 2003: 15).

Dari pengertian PPAT di atas, maka dapat dilihat betapa pentingnya fungsi dan peranan PPAT dalam melayani kebutuhan masyarakat dalam hal pertanahan baik pemindahan hak atas tanah, pemberian hak baru atau hak lainnya yang berhubungan dengan hak atas tanah. Mengingat pentingnya tugas dan fungsi Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) dalam kehidupan masyarakat di Indonesia sekarang ini maka pemerintah menetapkan juga kriteria-kriteria dan syarat-syarat dari Pejabat Pembuat Akta Tanah. Sedangkan orang yang dapat diangkat menjadi PPAT menurut Pasal 11 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan PP Nomor 37/1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yaitu :

- a. PPAT diangkat oleh Kepala Badan Pertanahan Nasional.
- b. Untuk dapat diangkat sebagai PPAT yang bersangkutan harus lulus ujian PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia.
- c. Ujian PPAT diselenggarakan untuk mengisi formasi PPAT di Kabupaten/Kota yang formasi PPATnya belum terpenuhi.

Menurut Pasal 12 bahwa sebelum mengikuti ujian PPAT yang bersangkutan wajib mengikuti pendidikan dan pelatihan PPAT yang diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia yang penyelenggaraannya dapat bekerja sama dengan organisasi profesi PPAT. Pendidikan dan pelatihan PPAT dimaksudkan untuk mendapatkan calon PPAT yang profesional dan memiliki kemampuan dalam melaksanakan tugas jabatannya.

Menurut Sahat Sinaga (2007: 101-102), tugas, wewenang dan kewajiban Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) adalah sebagai berikut :

- a. Membantu pihak-pihak yang melakukan perbuatan hukum untuk mengajukan permohonan ijin pemindahan hak dan permohonan penegasan konversi serta pendaftaran hak atas tanah.
- b. Membuat akta mengenai perbuatan hukum yang berhubungan dengan hak atas tanah dan hak tanggungan (akta jual beli, tukar menukar dan lain-lain).

Sedangkan mengenai wewenang dari PPAT adalah sebagai berikut:

- a. Membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum, mengenai :
 - 1) Jual beli*
 - 2) Hibah*
 - 3) Tukar menukar.
 - 4) Pemasukan ke dalam perusahaan (Inbreng)
 - 5) Pembagian hak bersama.
 - 6) Pemberian HGB / Hak Pakai atas Tanah Hak Milik.
 - 7) Pemberian hak tanggungan.
 - 8) Pemberian kuasa membebankan hak tanggungan.
- b. PPAT dapat membuat akta mengenai perbuatan hukum mengenai hak atas tanah (antara lain termasuk Hak Guna Usaha dan tanah bekas Hak Milik adat) atau hak-hak atas tanah yang menurut sifatnya dapat dialihkan atau dibebani Hak Tanggungan atau membuat Surat Kuasa Membebankan Hak Tanggungan.
- c. PPAT Khusus hanya berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebutkan secara khusus dalam penunjukannya.

Keterangan: * Kewenangan Camat Pagar Dewa sebagai PPAT

Untuk kewajiban dari PPAT sesuai dengan Pasal 45 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1/2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Nomor 37/1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah adalah sebagai berikut :

- a. Menjunjung tinggi Pancasila UUD 45 dan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Mengikuti pelantikan dan pengangkatan sumpah jabatan sebagai PPAT.
- c. Menyampaikan laporan bulanan mengenai akta yang dibuatnya kepada Kepala Kantor Pertanahan, Kepala Kantor Wilayah dan Kepala Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan setempat paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.
- d. Menyerahkan protokol PPAT dalam hal :
 - 1) PPAT yang berhenti menjabat menyerahkan kepada PPAT di daerah kerjanya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - 2) PPAT sementara yang berhenti sebagai PPAT sementara kepada PPAT sementara yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - 3) PPAT khusus yang berhenti sebagai PPAT khusus kepada PPAT khusus yang menggantikannya atau kepada Kepala Kantor Pertanahan.
 - 4) Membebaskan uang jasa pada orang yang tidak mampu yang dibuktikan secara sah.
- a. Membuka kantornya setiap hari kerja kecuali sedang melaksanakan cuti atau hari libur resmi dengan jam kerja paling kurang sama dengan jam kerja kantor pertanahan setempat.

- b. Berkantor hanya di 1 (satu) kantor dalam daerah kerja sebagaimana ditetapkan dalam Keputusan Pengangkatan PPAT.
- c. Menyampaikan alamat kantornya, contoh tanda tangan, contoh paraf dan teraan cap/stempel jabatannya kepada Kepala Kantor wilayah, Bupati/Wali Kota, Ketua Pengadilan Negeri dan Kepala Kantor Pertanahan yang wilayahnya meliputi daerah kerja PPAT yang bersangkutan dalam waktu 1 (satu) bulan setelah pengambilan sumpah jabatan.
- d. Melaksanakan jabatan secara nyata setelah pengambilan sumpah jabatan.
- e. Memasang papan nama dan menggunakan stempel yang bentuk dan ukurannya ditetapkan oleh Kepala Badan.

Apabila akta PPAT telah dapat menjawab pertanyaan mengenai telah terpenuhi kecakapan dan kewenangan sedang Kantor Pertanahan masih memerlukan persyaratan yang berkaitan dengan terpenuhinya kecakapan dan kewenangan, maka Kantor Pertanahan akan ikut bertanggung jawab atau setidaknya telah mengurus sesuatu hal yang seharusnya menjadi tanggung jawab PPAT (misal kuasa menjual atau persetujuan suami / istri).

Fungsi dan tanggung jawab PPAT serta tanggung jawab pertanahan beranjak dari sistem publikasi negatif dan kewajiban menilai dokumen, maka sebaiknya terdapat pembagian fungsi dan tanggung jawab antar PPAT dan petugas pendaftaran PPAT berfungsi dan bertanggung jawab :

- a. Membuat akta yang dapat dipakai sebagai dasar yang kuat bagi pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atau pembebanan hak pelaksanaan pendaftaran peralihan hak atau pembebanan hak.

- b. PPAT bertanggung jawab terhadap terpenuhinya unsur kecakapan dan kewenangan penghadap dalam akta dan keabsahan perbuatan haknya sesuai data dan keterangan yang disampaikan kepada para penghadap yang dikenal atau diperkenalkan.
- c. PPAT bertanggung jawab dokumen yang dipakai dasar melakukan tindakan hukum kekuatan dan pembuktiannya telah memenuhi jaminan kepastian untuk ditindaklanjuti dalam akta otentik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- d. PPAT bertanggung jawab sahnyanya perbuatan hukum sesuai data keterangan para penghadap serta menjamin otensitas akta dan bertanggung jawab bahwa perbuatannya sesuai prosedur.

2.2.5 Pengertian Kecamatan

Menurut Pasal 120 Ayat (2) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dinyatakan bahwa kecamatan merupakan salah satu Perangkat daerah kabupaten/kota.

Pasal 126 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyatakan bahwa:

- (1) Kecamatan dibentuk di wilayah kabupaten/kota dengan Perda berpedoman pada Peraturan Pemerintah.
- (2) 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.

Penjelasan Pasal 126 Ayat (1) menyatakan bahwa kecamatan adalah wilayah kerja camat sebagai perangkat daerah kabupaten dan daerah kota. Penjelasan tersebut menunjukkan adanya dua perubahan penting yaitu sebagai berikut:

- a. Kecamatan bukan lagi wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974, melainkan menjadi wilayah. Sebagai wilayah kerja, kecamatan bukan lagi wilayah kekuasaan dari camat tetapi areal tempat camat bekerja (sama dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Pasal 1 huruf (m)).
- b. Camat adalah perangkat daerah kabupaten dan daerah kota, bukan lagi kepala wilayah administrasi pemerintahan seperti pada masa Undang-Undang Nomor 5 tahun 1974. (Sama dengan Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999, Pasal 1 huruf (m)).

Konsekuensi logisnya, camat bukan lagi penguasa tunggal yang berfungsi sebagai administrator pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Menurut Wasistiono (2009: 28), perbedaan filosofi antara Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah:

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 melanjutkan penggunaan filosofi keanekaragaman dalam kesatuan. Berdasarkan filosofi ini, Daerah tetap diberi kebebasan yang luas untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat.
- b. Selain tetap menggunakan paradigma penguatan peran politik berupa demokratisasi dan partisipasi masyarakat, ditambahkan paradigma administratif berupa dayaguna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintahan dan peningkatan pelayanan kepada masyarakat serta paradigma ekonomi berupa peningkatan daya saing daerah.

- c. Tugas utama pemerintah daerah yang semula sebagai promotor pembangunan berubah menjadi pelayan masyarakat.
- d. Semula dari dominasi legislative (*legislative heavy*) mengarah pada pola pembagian kewenangan yang seimbang (*check and balances*).
- e. Masih tetap menggunakan pola otonomi yang asimetris,
- f. Pengaturan terhadap Desa yang terbatas, menggantikan pengaturan yang luas dan seragam secara nasional.
- g. Memadukan penggunaan pendekatan “besaran dan isi otonomi” (*size and content approach*) dalam pembagian daerah otonom dengan pendekatan berjenjang (*level approach*) yang bersifat semu

Berdasarkan uraian di atas maka dapat dinyatakan bahwa kecamatan merupakan wilayah kerja dari perangkat pemerintah Kecamatan yang mencakup beberapa desa atau kelurahan yang berada di wilayahnya. Pengaturan penyelenggaraan kecamatan baik dari sisi pembentukan, kedudukan, tugas dan fungsinya secara legalistik diatur dengan Peraturan Pemerintah. Sebagai perangkat daerah, Camat mendapatkan pelimpahan kewenangan yang bermakna urusan pelayanan masyarakat. Selain itu kecamatan juga akan mengemban penyelenggaraan tugas-tugas umum pemerintahan.

2.3 Tinjauan Tentang Hak Milik Atas Tanah

2.3.1 Pengertian Hak Milik Atas Tanah

Salah satu hak atas tanah yang sering menjadi pangkal sengketa di pengadilan adalah sengketa terhadap hak milik atas tanah. Secara yuridis hak milik diatur

dalam Pasal 20 ayat (1) dan (2) Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (Disingkat UUPA), yang menegaskan bahwa, hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 UUPA, dan hak ini dapat beralih serta dialihkan pada pihak lain.

Sehubungan dengan pengertian tersebut Soedharyo Soimin (1993: 1) mengatakan bahwa, hak milik adalah hak yang dapat diwariskan secara turun temurun, secara terus menerus dengan tidak harus memohon haknya kembali apabila terjadi pemindahan hak.

Selanjutnya A. P. Parlindungan (1998: 137) menegaskan bahwa, unsur-unsur dari hak milik:

a. Turun temurun

Bahwa hak milik dapat diwariskan pada pihak lain atau ahli waris apabila pemiliknya meninggal dunia tanpa harus memohon kembali bagi ahli waris untuk mendapatkan penetapan

b. Terkuat dan terpenuh

Hal ini berarti bahwa hak milik merupakan hak yang terkuat dan terpenuh yang dimiliki oleh seseorang dapat dibedakan dengan hak yang lain seperti hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai, bahwa diantara hak-hak atas tanah hak miliknya yang mutlak, tak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat, tetapi tetap mempunyai fungsi sosial.

c. Fungsi sosial

Maksudnya adalah meskipun hak milik sifatnya terkuat dan terpenuh tetapi tetap mempunyai fungsi sosial, yang mana apabila hak ini dibutuhkan untuk kepentingan umum maka pemiliknya harus menyerahkannya pada negara dan mendapatkan ganti rugi yang layak

d. Dapat beralih dan dialihkan

Hak milik dapat dialihkan pada pihak yang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku baik melalui penjualan, penyerahan, hibah atau bahkan melalui hak tanggungan.

Sebagai salah satu jenis hak atas tanah maka hak milik merupakan hak yang terkuat, terpenuh serta turun temurun. Hal ini sesuai dengan Pasal 20 ayat (1) UUPA yang menyebutkan bahwa hak milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.

a. Hak milik atas tanah terjadi di sini dapat didaftarkan pada kantor pertanahan Kabupaten/Kota untuk mendapatkan sertifikat hak milik.

b. Hak milik atas tanah yang terjadi karena penetapan pemerintah.

Hak milik atas tanah yang terjadi di sini semua berasal dari tanah negara. Hak milik atas tanah yang terjadi ini karena permohonan pemberian hak milik atas tanah oleh pemohon dengan memenuhi prosedur dan persyaratan yang telah ditentukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN).

c. Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan undang-undang

Hak milik atas tanah yang terjadi karena ketentuan konversi (perubahan) menurut UUPA. Sejak berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960,

maka semua hak atas tanah yang ada harus diubah menjadi salah satu hak atas tanah yang diatur dalam undang-undang pokok agraria. Yang dimaksud dengan konversi adalah perubahan hak atas tanah sehubungan dengan berlakunya UUPA. Hak-hak atas tanah yang ada sebelum berlakunya UUPA diubah menjadi hak-hak atas tanah yang ditetapkan dalam UUPA. (A.P. Parlindungan, 1998: 140)

2.3.2 Pendaftaran Tanah

Pengertian pendaftaran tanah menurut Pasal 1 Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus berkesinambungan dan teratur meliputi pengumpulan, pengelolaan, pembukuan dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan yuridis, dalam bentuk peta dan daftar mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat, sebagai surat tanda bukti hanya bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun termasuk pemberian sertifikat sebagai surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh Negara/Pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan,

termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya. (Budi Harsono, 2003:73)

Kata-kata “suatu rangkaian kegiatan” menunjuk kepada adanya berbagai kegiatan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, yang berkaitan satu dengan yang lain, berturutan menjadi satu kesatuan rangkaian yang bermuara pada tersedianya data yang diperlukan dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan bagi rakyat. Kata “terus menerus” menunjuk kepada pelaksanaan kegiatan, yang sekali dimulai tidak akan ada akhirnya. Data yang sudah terkumpul dan tersedia harus selalu dipelihara, dalam arti disesuaikan dengan perubahan perubahan yang terjadi kemudian, hingga tetap sesuai dengan keadaan terakhir. Kata “teratur” menunjukkan, bahwa semua kegiatan harus berlandaskan peraturan perundang-undangan yang sesuai, karena hasilnya akan merupakan data bukti menurut hukum, biarpun daya kekuatan pembuktiannya tidak sulalu sama dalam hukum negara-negara yang menyelenggarakan pendaftaran tanah.(Budi Harsono, 2003:73)

Berdasarkan pengertian dari pendaftaran tanah di atas, dapat disebutkan bahwa unsur-unsur dari pendaftaran tanah yaitu:

- (1) Rangkaian kegiatan, bahwa kegiatan yang dilakukan dalam pendaftaran tanah adalah, kegiatan mengumpulkan baik data fisik, maupun data yuridis dari tanah.
- (2) Oleh pemerintah, bahwa dalam kegiatan pendaftaran tanah ini terdapat instansi khusus yang mempunyai wewenang dan berkompeten, BPN (Badan Pertanahan Nasional).

- (3) Teratur dan terus menerus, bahwa proses pendaftaran tanah merupakan suatu kegiatan yang didasarkan dari peraturan perundang-undangan, dan kegiatan ini dilakukan secara terus-menerus, tidak berhenti sampai dengan seseorang mendapatkan tanda bukti hak.
- (4) Data tanah, bahwa hasil pertama dari proses pendaftaran tanah adalah, dihasilkannya data fisik dan data yuridis. Data fisik memuat data mengenai tanah, antara lain, lokasi, batas-batas, luas bangunan, serta tanaman yang ada di atasnya. Sedangkan data yuridis memuat data mengenai haknya, antara lain, hak apa, pemegang haknya, dll.
- (5) Wilayah, bisa merupakan wilayah kesatuan administrasi pendaftaran, yang meliputi seluruh wilayah Negara.
- (6) Tanah-tanah tertentu, berkaitan dengan oyek dari pendaftaran tanah.
- (7) Tanda bukti, adanya tanda bukti kepemilikan hak yang berupa sertifikat. (Budi Harsono, 2003:32)

Adapun tujuan pendaftaran tanah diatur dalam Pasal 19 UUPA yaitu bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum di bidang pertanahan, sebagaimana pada garis besarnya telah dikemukakan dalam pendahuluan tujuan pendaftaran tanah seperti yang dinyatakan dalam Pasal 3 PP Nomor 24 tahun 1997 adalah:

- a. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang tanah satuan rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

- b. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termaksud pemerintah agar dengan mudah, dapat memperoleh data yang diperlukan dalam mengadakan perbuatan hukum mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun yang sudah terdaftar.
- c. Untuk terselenggarakan tertib administrasi pertanahan. Terselenggaranya pendaftaran tanah secara baik merupakan dasar dan perwujudan, tertib administrasi di bidang pertanahan untuk mencapai tertib administrasi tersebut disetiap bidang tanah dan satuan rumah susun termaksud peralihan, pembebanan dan hapusnya wajib didaftarkan.

Untuk penyajian data tersebut diselenggarakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotadata tersebut dikenal sebagai daftar umum yang terdiri atas peta pendaftar, daftar tanah, surat, ukur, buku tanah dan daftar nama para pihak yang berkepentingan terutama calon pembeli dan calon kreditur.

2.4 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian terdahulu yang sesuai dengan penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Supyandi (2011)

Penelitiannya berjudul *Pengaruh Implementasi Kebijakan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Terhadap Efektivitas Kepemilikan Akta Jual Beli Tanah Di Kecamatan Paseh Kabupaten Bandung*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah kurang melaksanakan kebijakan dengan baik, terutama dalam aspek jalinan kerja dengan instansi terkait yang berhubungan dengan penyelenggaraan

urusan pertanahan, sehingga masalah-masalah yang berhubungan dengan permohonan akta jual beli tanah sebagai salah satu bukti otentik kepemilikan tanah kurang tertangani dengan baik. Mekanisme kebijakan yang dapat dijadikan acuan untuk melaksanakan kebijakan oleh Camat selaku PPAT di dalam meningkatkan kepemilikan akta jual beli tanah kurang diperhatikan. Kurang optimalnya implementasi kebijakan Camat selaku PPAT memberikan pengaruh terhadap efektivitas tingkat kepemilikan akta jual beli tanah.

Perbedaan penelitian di atas dengan penelitian ini adalah metode penelitian digunakan adalah penelitian kuantitatif dan penelitian ini dimaksudkan untuk menggambarkan serta menganalisis dengan cara ekspalanatif, sedangkan penelitian ini menggunakan penelitian tipe penelitian kualitatif. Unit analisis dalam penelitian di atas adalah responden penelitian, sedangkan dalam penelitian ini adalah informan. Pengumpulan data dalam penelitian di atas menggunakan kuisisioner sedangkan penelitian ini menggunakan wawancara dan dokumentasi. Analisis data penelitian di atas menggunakan statistic, sedangkan penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

2. Wahyu Fitri Wibowo (2010)

Penelitiannya berjudul: *Peran Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara dalam Proses Pendaftaran Tanah di Kabupaten Karanganyar*. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa dalam melaksanakan pendaftaran tanah, Kepala Kantor Pertanahan dibantu oleh PPAT dan Pejabat lain yang ditugaskan untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu menurut Peraturan Pemerintah ini dan Peraturan perundang-undangan yang

bersangkutan. Dalam hal Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sementara, harus pula disadari bahwa pemberian tugas dan kewenangan tersebut sifatnya sementara karena *ex officio* sebagai Kepala Wilayah (Camat). 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 pemilikan mutasi tanah, rencana pemanfaatan dan penggunaannya). Dengan kondisi jabatan demikian, dalam praktek pelaksanaan fungsi ke-PPAT-an, tidak dapat dilepaskan/dipisahkan secara tegas dengan fungsi sebagai kepala Wilayah maupun Pegawai Negeri dengan predikat abdi negara dan abdi masyarakat. Keberadaan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara di Kabupaten Karanganyar, masih diperlukan sebab Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT)/Notaris banyak terkonsentrasi di Kota. Peranan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) Sementara dalam proses pendaftaran tanah di Kabupaten Karanganyar sangat besar dikaitkan dengan tingkat pemahaman masyarakat tentang pendaftaran tanah yang relatif masih minim. Namun demikian kondisi tersebut harus diantisipasi secara positif oleh Camat. Seyogyanya kondisi demikian justru menjadi dorongan tersendiri bagi Camat sebagai PPAT untuk mawas dini dalam pemberian pelayanan ke PPAT-an kepada masyarakat.

Perbedaan penelitian di atas dengan penelitian adalah penelitian di atas menggunakan pendekatan yuridis-empiris, sedangkan penelitian ini menggunakan tipe penelitian kualitatif. Kajian penelitian di atas berkaitan dengan disiplin ilmu hukum, sedangkan penelitian ini mengkaji berdasarkan

perspektif manajemen pemerintahan. Analisis data dalam penelitian di atas menggunakan analisis yuridis kualitatif, sedangkan dalam penelitian ini menggunakan analisis kualitatif.

2.5 Kerangka Pikir

Tanah merupakan suatu kebutuhan pokok serta bentuk investasi yang bernilai tinggi bagi masyarakat di dunia. Permasalahan yang menyangkut pertanahan dari segi empiris sangat erat kaitannya dengan peristiwa sehari-hari, permasalahan-permasalahan tersebut semakin kompleks dengan terbitnya berbagai kebijakan-kebijakan deregulasi dan debirokratisasi dibidang pertanahan menyongsong era perdagangan bebas. Akta yang dibuat PPAT merupakan salah satu alat bukti yang kuat telah dilakukannya suatu perbuatan hukum dalam bidang pertanahan.

Akta PPAT merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan data pendaftaran tanah. PPAT adalah Pejabat umum yang diberi kewenangan membuat akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai Hak Atas Tanah/ Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun. PPAT Sementara adalah Camat yang ditunjuk sebagai pejabat yang berwenang membuat akta oleh Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional (BPN) Propinsi.

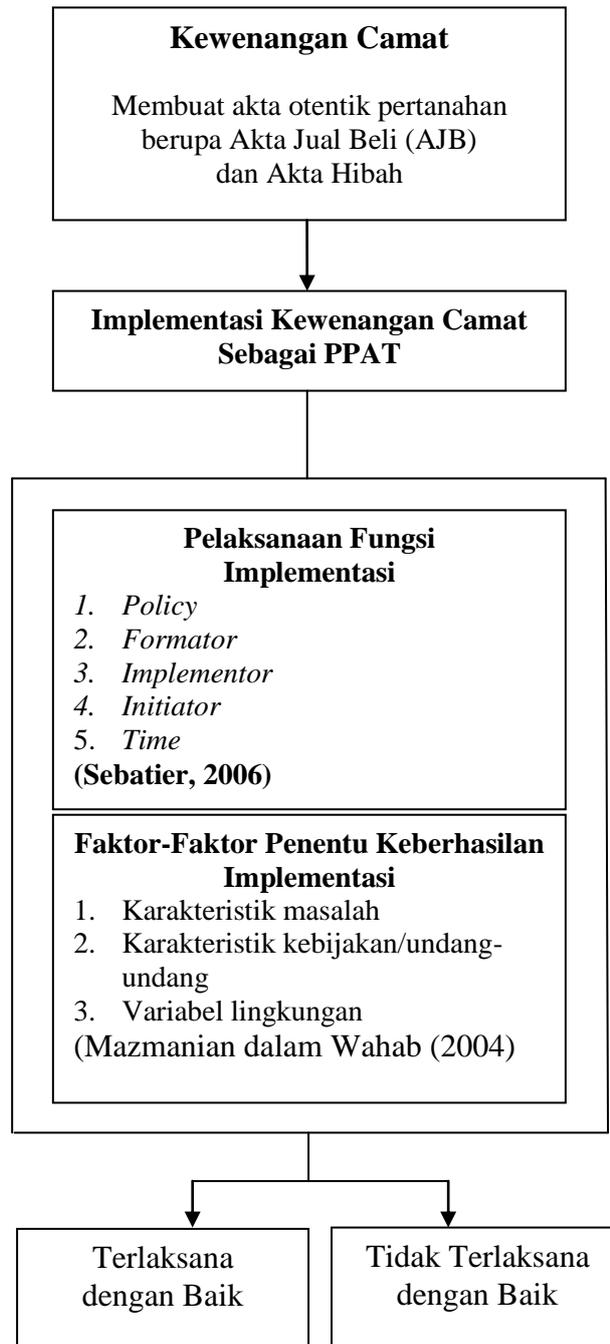
Penunjukan PPAT ini dilakukan untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT. Permasalahan-permasalahan yang dihadapi Camat sebagai PPAT Sementara sangat bervariasi ditiap masing-masing wilayah Kecamatan, untuk mengatasinya tergantung pada permasalahan,

kriteria masyarakatnya, letak hak atas tanah dan hubungan kedekatan Camat dengan masyarakatnya.

Kewenangan camat sebagai PPAT terdiri dari membuat akta otentik mengenai semua perbuatan hukum, dapat membuat akta mengenai perbuatan hukum mengenai hak atas tanah dan berwenang membuat akta mengenai perbuatan hukum yang disebutkan secara khusus dalam penunjukannya.

Penelitian ini dimaksudkan untuk menganalisis implementasi kewenangan camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) di Kecamatan Pagar Dewa Kabupaten Tulang Bawang Barat. Implementasi yang dimaksud mengacu pada teori yang dikemukakan Sabatier (2006: 21-48), implementasi sebagai konsep implementasi merupakan persamaan fungsi dari *implementation = F (Policy, Formator, Implementor, Initiator, Time)*. Teori di atas dikombinasikan dengan pendapat Mazmanian dalam Wahab (2004; 67), bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi, yakni: (1) karakteristik dari masalah (*tractability of the problems*); (2) karakteristik kebijakan/undang-undang (*ability of statute to structure implementation*); (3) variabel lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementations*).

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada pada bagan kerangka pikir sebagai berikut:



Gambar 1.
Kerangka Pikir Penelitian