

**PROBLEMATIKA PRODUK HUKUM CAMAT SEBAGAI PEJABAT  
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA (PPAT/S) DALAM  
MELAKSANAKAN PERALIHAN HAK ATAS TANAH  
TANPASERTIFIKAT**

**KHAIRUNISYAH HARAHAHAP**

**ABSTRACT**

*Article 37, paragraph 1 of PP (Government Regulation) No. 24/1997 on Land Registration states that “Endorsement on land and ownership of a unit of high-rise through buying-selling, exchanging, granting, income for a company, and legal action for the endorsement, except the endorsement is caused by auction, can be registered if only it can be proved by a deed written by a PPAT (official empowered to draw up land deeds) who has the authority, according to the prevailing regulations.” In practice, however, a Subdistrict head as an interim PPAT does the endorsement on land without any certificate. The result of the research showed that, A Subdistrict head as an interim PPAT signs a PPAT certificate on land right in the form of buying and selling without any certificate in AJB form to be filled in since the land has not been registered. Therefore, it is recommended that people should register the lands first before a PPAT or a Subdistrict head as an interim PPAT before the endorsement of the land is done so that the PPAT certificate becomes an authentic data as it is stipulated in Article 1868 of the Civil Code.*

*Keywords: Problems, Subdistrict Head as an Interim PPAT, Endorsement on Land Right, Non-Certificate*

**I. Pendahuluan**

Sesuai dengan ketentuan Pasal 7 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, maka diterbitkanlah Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Kemudian Pasal 1 ayat (1) PP No. 37 Tahun 1997 tersebut menyebutkan bahwa Pejabat Pembuat Akta Tanah (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.

Selanjutnya Pasal 5 ayat (3) huruf (a) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT menyebutkan bahwa :“Untuk melayani masyarakat dalam pembuatan PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT

atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu, Menteri dapat menunjuk pejabat-pejabat di bawah ini sebagai Pejabat Sementara atau PPAT Khusus:

- a. Camat atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT Sementara.
- b. Kepala Kantor Pertanahan untuk melayani pembuatan akta yang diperlukan dalam rangka pelaksanaan program-program pelayanan masyarakat atau untuk melayani pembuatan akta PPAT tertentu bagi Negara sahabat berdasarkan asas resiprositas sesuai pertimbangan dari Departemen Luar Negeri, sebagai PPAT Khusus.

Dalam praktek pelaksanaan jabatan Camat selaku PPAT Sementara wewenang yang dimiliki oleh Camat tersebut adalah sama dengan PPAT pada umumnya sebagaimana telah diuraikan di atas. Akan tetapi di daerah-daerah terpencil di mana Camat ditunjuk dan diangkat sebagai PPAT Sementara dalam melaksanakan tugasnya juga melakukan perbuatan hukum yang berada di luar kewenangannya selaku PPAT. Salah satu perbuatan hukum Camat yang berada di luar kewenangannya tersebut adalah melakukan pembuatan akta jual beli tanah yang belum/tanpa bersertipikat.

Perbuatan hukum melakukan pembuatan akta jual beli terhadap tanah yang tidak memiliki sertipikat tersebut adalah suatu perbuatan yang berada di luar kewenangan Camat selaku PPAT Sementara sebagaimana Pasal 37 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah yang berbunyi: "Peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual-beli, tukar-menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan hak lainnya, kecuali pemindahan hak karena lelang hanya dapat didaftarkan, jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT yang berwenang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku".<sup>1</sup>

Hal ini diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pasal 2 ayat (1) yang

---

<sup>1</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, (Jakarta:Djambatan,2002),hlm 538-539.

berbunyi : PPAT bertugas pokok melaksanakan sebagian kegiatan 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.<sup>2</sup>

Berkaitan dengan problematika produk hukum akta jual beli terhadap tanah tanpa sertipikat yang dibuat oleh Camat selaku PPAT Sementara, maka penelitian ini akan membahas lebih lanjut mengenai permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pembuatan akta tersebut. Oleh karena itu dimaksudkan untuk memaparkan/ menggambarkan permasalahan yang terjadi dalam problematika produk hukum Camat selaku PPAT Sementara berupa akta jual beli yang dibuatnya terhadap tanah tanpa sertipikat beserta segala aspek hukum yang timbul oleh karenanya, sekaligus membahas dan menganalisa permasalahan hukum yang timbul tersebut untuk dapat menemukan solusi yang tepat dalam menjawab permasalahan hukum tersebut. Untuk itulah penelitian ini dilakukan lebih lanjut dalam membahas problematika produk hukum Camat berupa akta jual beli tanah tanpa sertipikat beserta akibat hukum yang timbul dari problematika produk hukum tersebut.

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- A. Apa dasar hukum Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) berwenang melakukan tindakan hukum peralihan hak atas tanah?
- B. Bagaimana pelaksanaan peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat di hadapan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)?
- C. Bagaimana cara menyelesaikan masalah hukum peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat yang dibuat oleh Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)?

Sesuai dengan perumusan masalah diatas, maka tujuan penelitian ini adalah :

- A. Untuk mengetahui dasar hukum Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) berwenang melakukan tindakan hukum peralihan hak atas tanah.

---

<sup>2</sup>*Ibid*, hlm. 677.

- B. Untuk mengetahui pelaksanaan peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat di hadapan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).
- C. Untuk mengetahui cara menyelesaikan masalah hukum peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat yang dibuat oleh Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).

## II. Metode Penelitian

Penelitian ini dilakukan menggunakan pendekatan dengan jenis penelitian *Yuridis Normatif* dengan metode pendekatan bersifat *diskriptif analitis*. Sumber data yang dipergunakan dalam penelitian ini adalah :

- a. Bahan hukum primer yang berupa norma/peraturan dasar dan peraturan perundang-undangan. Dalam penelitian ini bahan hukum primer adalah Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT), Peraturan Menteri Agraria/Kepala BPN No. 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 dan peraturan pelaksana lainnya yang berkaitan dengan pelaksanaan tugas Camat sebagai PPAT Sementara.
- b. Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer yang berupa buku, hasil-hasil penelitian dan atau karya ilmiah hukum tentang hukum pertanahan pada umumnya dan peralihan hak atas tanah pada khususnya.
- c. Bahan hukum tertier yaitu bahan yang memberi petunjuk dan penjelasan terhadap bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder seperti kamus hukum, Ensiklopedia, kamus umum dan sebagainya.

Metode yang dipergunakan dalam pengumpulan data dilakukan melalui 2 (dua) cara, yaitu penelitian kepustakaan (*library research*) dan penelitian lapangan (*field research*).

Penelitian lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer yang dilakukan dengan pengumpulan data secara langsung melalui wawancara kepada 5 (lima) orang Camat di daerah Dairi.

### III. Hasil Penelitian dan Pembahasan

#### A. Dasar Hukum Camat Sebagai PPAAT Sementara Berwenang Melakukan Tindakan Hukum Peralihan Hak Atas Tanah

Adapun kaitan Camat berwenang membuat akta peralihan hak atas tanah didasarkan pada Pasal 19 ayat (1) UUPA No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang menyebutkan bahwa : “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.” Namun sebelum diterbitkannya peraturan yang dimaksud tersebut melalui Pasal 1 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Kepala Kecamatan (Camat) dalam kedudukannya dan fungsinya sebagai wakil pemerintah diberi kewenangan untuk memberi atau pembukaan hak atas tanah.

Demikian setelah diterbitkannya peraturan yang dimaksud dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA dengan Peraturan Pemerintah No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, Camat (pegawai pamongpraja) juga diberi kewenangan membuat akta peralihan hak atas tanah dengan sebutan sebagai pejabat sebagaimana diuraikan dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 yaitu “Setiap perjanjian yang bermaksud memindahkan hak atas tanah, memberikan sesuatu hak baru atas tanah, menggadaikan tanah atau meminjam uang dengan hak atas tanah sebagai tanggungan, harus dibuktikan dengan suatu akte yang dibuat oleh dan di hadapan pejabat yang ditunjuk oleh Menteri Agraria (selanjutnya dalam Peraturan Pemerintah ini disebut : pejabat). Dalam Pasal 3 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria No. 10 Tahun 1961 Tentang Penunjukan Pejabat Yang Dimaksud Dalam Pasal 19 PP No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah Serta Hak Dan Kewajibannya, Pejabat yang dimaksud adalah :

1. Notaris;
2. Pegawai dan bekas pegawai dalam lingkungan departemen agraria;
3. Para pegawai pamongpraja yang pernah melakukan tugas seorang pejabat;

4. Orang yang telah lulus dalam ujian yang diadakan oleh Menteri Agraria.

Melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas tanah, Camat diberikan kewenangan khusus di bidang pertanahan untuk membuat keputusan izin membuka tanah, namun dalam pemberian izin membuka tanah tersebut para Camat kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan hidup dan tata guna tanahnya dan tidak jarang dijumpai izin membuka tanah yang tumpang tindih dengan tanah kawasan hutan yang akhirnya dapat menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air, maka Menteri Dalam Negeri mencabut kembali kewenangan Camat tersebut dengan suratnya No. 593/5707 tanggal 22 Mei 1984. Surat Menteri Dalam Negeri tersebut juga ditindaklanjuti oleh Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Sumatera Utara dengan No.593/15634 Tanggal 27 Juni 1984.

Demikian halnya dengan PP No. 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah, setelah berjasa memberikan landasan hukum bagi pendaftaran tanah di Indonesia dalam kurun waktu 36 tahun, disamping kurang mengadopsi keakurasian pelaksanaan (mulai dari proses awal sampai pendokumentasian dan penyimpanan data pendaftaran), juga tidak lagi dianggap memberikan kepastian hukum dan kepastian hak sesuai tuntutan masyarakat dan dinamika perkembangan zaman,<sup>3</sup> sehingga diterbitkannya Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Dalam Pasal 7 ayat (2) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tersebut menyebutkan bahwa : Untuk desa-desa dalam wilayah yang terpencil Menteri dapat menunjuk PPATS. Sedangkan Peraturan Jabatan PPAT sebagaimana disebutkan dalam Pasal 7 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 yaitu Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Melalui Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tersebut, Camat mempunyai kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas satuan Rumah Susun di daerah yang belum cukup terdapat PPAT sebagai PPAT Sementara.

---

<sup>3</sup>Mhd. Yamin Lubis dan Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, (Bandung: Mandar Maju, 2010), hlm. 14.

Dasar hukum pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara dapat dilihat dalam Pasal 5 ayat (3) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT, yang menyebutkan bahwa :“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 di bawah 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.<sup>4</sup>

Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah menyebutkan bahwa dalam hal tertentu Kepala Badan pendaftaran dapat menunjuk Camat dan/atau Kepala Desa karena jabatannya sebagai PPAT Sementara.

#### **B. Pelaksanaan Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertifikat Yang Dibuat Oleh Camat Selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPAT/S)**

Camat sebagai Kepala pemerintahan Kecamatan dan juga sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara yang diberi wewenang untuk melakukan perbuatan hukum peralihan hak atas tanah harus dapat menciptakan tertib administrasi pertanahan di kecamatan tempat daerah kerjanya. Dalam rangka menciptakan tertib administrasi pertanahan ini hendaknya disadari pentingnya akta tanah sebagai sarana pembuktian dan yang akan memberikan kepastian atau kekuatan hukum suatu hak atas tanah, akta tanah ini dibuat oleh dan di hadapan Camat yang telah ditunjuk sebagai pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara. Kinerja Camat dalam pembuatan akta tanah ini diharapkan dapat memberikan pelayanan kepada masyarakat dalam pembuatan akta tanah dengan sebaik-baiknya.

Mengenai syarat bahwa akta itu harus dibuat oleh pejabat umum yang mempunyai kewenangan untuk membuat akta, ditegaskan dalam Pasal 4 ayat 1

---

<sup>4</sup>A.A Mahendra, *Tugas dan Wewenang Jabatan PPAT Sementara*, (Jakarta:Pustaka Ilmu,2001), hlm. 7.

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 yang menyatakan: “PPAT hanya berwenang membuat akta mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang terletak di dalam daerah kerjanya”.

Dalam proses pembuatan peralihan hak atas tanah yang dibuat dihadapan PPAT, dibutuhkan langkah-langkah yang harus dilalui oleh PPAT sebelum dilakukan penandatanganan akta peralihannya oleh para pihak yang berkepentingan. Langkah-langkah tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Negara Agraria No. 3 Tahun 1997 Tentang Pelaksanaan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, antara lain:

1. Sebelum melaksanakan pembuatan akta mengenai pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun, PPAT wajib terlebih dahulu melakukan pemeriksaan pada Kantor Pertanahan mengenai kesesuaian sertifikat hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun yang bersangkutan dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan setempat dengan memperlihatkan sertifikat asli (Pasal 97).
2. Akta harus mempergunakan formulir yang telah ditentukan (Pasal 96).
3. Dalam hal diperlukan izin untuk peralihan hak tersebut, maka izin tersebut harus sudah diperoleh sebelum akta dibuat (Pasal 98).
4. Sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah, calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan (Pasal 99) :
  - a. Bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah yang melebihi ketentuan maksimum penguasaan tanah menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - b. Bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah absentee (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
  - c. Bahwa yang bersangkutan menyadari bahwa apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tersebut tidak benar maka tanah kelebihan atau tanah absentee tersebut menjadi obyek landreform;

- d. Bahwa yang bersangkutan bersedia menanggung semua akibat hukumnya, apabila pernyataan sebagaimana dimaksud pada a dan b tidak benar.
5. Pembuatan akta PPAT harus dihadiri oleh para pihak yang melakukan perbuatan hukum atau orang yang dikuasakan olehnya dengan surat kuasa tertulis sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku (Pasal 101 ayat 1).
6. Pembuatan akta PPAT harus disaksikan oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku memenuhi syarat untuk bertindak sebagai saksi dalam suatu perbuatan hukum, yang memberi kesaksian antara lain mengenai kehadiran para pihak atau kuasanya, keberadaan dokumen-dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta, dan telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan (Pasal 101 ayat 2).
7. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, dan prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku (Pasal 101 ayat 2).
8. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatkannya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar (Pasal 103).

Berdasarkan ketentuan dalam Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, PPAT harus menolak untuk membuat akta apabila:

1. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertipikat asli hak yang bersangkutan atau sertipikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di Kantor Pertanahan.
2. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
  - a. Surat bukti sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang

bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan

- b. Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan.
- c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi, sebagaimana dimaksud dalam Pasal 38 Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tidak berhak atau tidak memenuhi syarat untuk bertindak demikian; atau
- d. Salah satu pihak atau para pihak bertindak atas dasar suatu surat kuasa mutlak yang pada hakikatnya berisikan perbuatan hukum pemindahan hak; atau
- e. Untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku; atau
- f. Obyek perbuatan hukum yang bersangkutan sedang dalam sengketa mengenai data fisik dan atau data yuridisnya; atau
- g. Tidak dipenuhi syarat lain atau dilanggar larangan yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.

Selain hal-hal tersebut di atas, dalam menjalankan tugasnya jabatannya sebagai pembuat akta dibidang pertanahan, PPAT harus memiliki kecermatan dan ketelitian dalam memeriksa kelengkapan berkas-berkas dalam pembuatan akta jual beli. Hal-hal yang harus diperhatikan oleh PPAT yaitu:

1. Identitas dari para pihak. PPAT harus memeriksa kebenaran formil dari identitas para pihak serta dasar hukum tindakan para pihak.
2. Jangka waktu berakhirnya hak atas tanah yang dialihkan (karena jika jangka waktunya berakhir, tanahnya kembali dikuasai oleh negara)
3. Harga peralihan hak atas tanah(dalam hal jual beli) harus sudah dibayar lunas sebelum akta ditandatangani.
4. Tidak terdapat tunggakan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

5. Tanah yang peralihan hak atas tanah(dalam hal jual beli) harus berada dalam wilayah kerja PPAT yang bersangkutan.

Pembuatan Akta peralihan Hak Atas Tanah yang dilakukan oleh para pihak di hadapan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah harus dapat memberikan suatu kepastian hukum. Suatu akta peralihan hak atas tanah yang dibuat di hadapan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara tersebut dapat memberikan suatu kepastian hukum kepada para pihak apabila akta yang dibuatnya sesuai dengan prosedur hukum yang berlaku. Apabila pembuatan akta tersebut tidak sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, dapat berakibat cacat hukum dan dapat ditolak permohonan pendaftaran peralihan hak atas tanah tersebut oleh Kantor Pertanahan.

Namun yang menjadi problematika bagi Camat PPAT Sementara, bahwa di daerah wilayah kedudukan jabatannya sebagai PPAT Sementara belum terdapat alat bukti sertipikat sebagai hak kepemilikan atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat. Padahal kebutuhan masyarakat akan tanah tidak bisa dihindari. Sehingga di beberapa daerah di Propinsi Sumatera Utara Camat mengambil langkahpenyelesaiantersendiri karena belum adanya peraturan yang memberi kepastian hukum terhadap kewenangan PPAT terhadap tanah yang belum bersertipikat.

Demikian Hutur Siregar selaku Camat PPAT Sementara di Kecamatan Sumbul, Kabupaten Dairi menjelaskan bahwa :<sup>5</sup> “Di daerah Dairi masih jarang ditemukan warga masyarakat memiliki sertipikat hal ini didasarkan bukan karena tidak adanya Kantor Pertanahan, Namun didasarkan kepemilikan tanah oleh warga masyarakat karena faktor hukum adat yang berlaku. sehingga pada saat warga masyarakat Kecamatan Sumbul melakukan peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat (dalam hal ini jual beli) datang menghadap di hadapan Camat selaku PPAT Sementara, Camat selaku PPAT Sementara yang tugas dan pokoknya membuat akta peralihan hak atas tanah dalam blanko/formulir yang ditentukan, maka Camat membuat akta jual beli dalam blanko/formulir yang ditentukan tersebut yaitu blanko Akta Jual Beli”.

---

<sup>5</sup>Wawancara dengan Hutur Siregar selaku Camat PPAT Sementara, di KecamatanSumbul Kabupaten Dairi, Senin, 24 Pebruari 2014.

Di Kecamatan Sumbul Kabupaten Dairi, Camat Sumbul selaku PPAT Sementara sebelum membuat akta jual-beli atas tanah yang belum bersertifikat kepada para pihak, terlebih dahulu menjelaskan bahwa para pihak yang telah membuat akta jual beli di hadapan Camat selaku PPAT Sementara, tidak akan dapat secara langsung melakukan pendaftaran peralihan hak kepemilikan atas tanah tersebut dari pemilik lama kepada pemilik baru di kantor pertanahan. Dalam masalah ini akta jual beli tanah yang belum bersertipikat yang dibuat oleh Camat selaku PPAT Sementara tersebut hanya merupakan akta di bawah tangan yang hanya dapat dijadikan alat bukti telah terjadi perbuatan hukum jual beli atas tanah tersebut, namun tidak dapat digunakan sebagai dasar terjadinya pendaftaran peralihan hak kepemilikan atas tanah tersebut di kantor pertanahan. Hal ini disebabkan karena akta jual beli tanah tanpa sertipikat yang telah dibuat oleh Camat sebagai PPAT objek tanahnya belum terdaftar di kantor pertanahan setempat. Karena itu data fisik dan data yuridis atas tanah tersebut tidak terdapat di kantor pertanahan setempat.<sup>6</sup>

Sementara Kasim Kudadiri selaku Camat PPAT Sementara Kecamatan Sitingjo Kabupaten Dairi, mengatakan bahwa:<sup>7</sup>“Praktek pelaksanaan peralihan hak atas tanah yang belum/tanpa bersertifikat yang terjadi di masyarakat Kecamatan Sitingjo, Kabupaten Dairi dilaksanakan dengan menggunakan blanko akta jual-beli yang dibuat oleh Camat selaku PPAT sementara. Namun jarang terjadi warga masyarakat langsung melakukan pendaftaran tanah tersebut dalam proses balik nama ke Kantor Pertanahan”.

Selanjutnya Kasim Kudadiri selaku Camat PPAT Sementara Kecamatan Sitingjo, Kabupaten Dairi menjelaskan bahwa:<sup>8</sup>“Pelaksanaan pembuatan akta peralihan kepemilikan hak atas tanah berupa jual beli tanah di hadapan Camat selaku PPAT Sementara pada umumnya adalah sama di daerah Kabupaten Dairi, di mana warga masyarakat melakukan peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat di hadapan Camat sebagai PPAT Sementara (sudah merupakan kebiasaan bagi

---

<sup>6</sup>Wawancara dengan Hatur Siregarselaku Camat PPAT Sementara di Kecamatan Sumbul, Kabupaten Dairi, Senin, 24 Pebruari, 2014.

<sup>7</sup>Wawancara dengan Kasim Kudadiriselaku Camat PPAT Sementara, di Kecamatan Sitingjo, Kabupaten Dairi, Rabu, 26 Pebruari 2014.

<sup>8</sup>Wawancara dengan Kasim Kudadiri, selaku Camat PPAT Sementara di Kecamatan Sitingjo, Kabupaten Dairi Dairi, Rabu, 26 Pebruari 2014.

warga masyarakat di Kabupaten Dairi), untuk dibuat akta peralihannya dengan menyerahkan syarat-syarat antara lain : KTP penjual/pembeli, kartu keluarga penjual, surat penyerahan hak oleh penjual, surat pemberitahuan pajak terhutang pajak bumi dan bangunan. Setelah pembuatan akta peralihan hak atas tanah tersebut dibuat kemudian satu rangkap akta tersebut diserahkan kepada penerima hak atas tanah yang baru (pembeli) dan satu rangkap sebagai pertinggal di Kantor Camat. Selanjutnya untuk melaksanakan tugas dan wewenang Camat selaku PPAT Sementara mengirimkan laporan bulanan sehingga perbuatan peralihan hak atas tanah tersebut di laporkan ke kantor pertanahan”.

Dari hasil wawancara tersebut dapat diketahui bahwa Camat PPAT Sementara membuat akta peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat, hal ini mengakibatkan bahwa di dalam akta peralihan hak atas tanah tersebut tidak tercantum nama atau nomor hak kepemilikan atas tanah.

Apabila Camat selaku PPAT Sementara membuat akta jual beli atas tanah yang belum bersertifikat maka dalam proses hukum balik nama hak kepemilikan atas tanah tersebut tidak akan dapat dilaksanakan/ditolak oleh kantor pertanahan setempat. Penolakan Kepala Kantor Pertanahan tersebut sesuai dengan tersebut Pasal 45 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, yaitu Kepala Kantor Pertanahan menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan atau pembebanan hak jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi:

- a. Sertipikat atau surat keterangan tentang keadaan hak atas tanah tidak sesuai lagi dengan daftar-daftar yang ada pada Kantor Pertanahan.
- b. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) tidak dibuktikan dengan akta PPAT atau kutipan risalah lelang sebagaimana dimaksud dalam Pasal 41, kecuali dalam keadaan tertentu sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (2).
- c. Dokumen yang diperlukan untuk pendaftaran peralihan atau pembebanan hak yang bersangkutan tidak lengkap.
- d. Tidak dipenuhi syarat lain yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan yang bersangkutan.
- e. Tanah yang bersangkutan merupakan obyek sengketa dipengadilan.

- f. Perbuatan hukum yang dibuktikan dengan akta PPAT batal atau dibatalkan oleh putusan Pengadilan yang telah memperoleh kekuatan hukum tetap.
- g. Perbuatan hukum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 37 ayat (1) dibatalkan oleh para pihak sebelum didaftar oleh Kantor Pertanahan.<sup>9</sup>

Penolakan Kepala Kantor Pertanahan dilakukan secara tertulis dengan menyebut alasan-alasan penolakan itu, surat penolakan tersebut disampaikan kepada yang berkepentingan, disertai pengembalian berkas permohonannya, dengan salinan kepada PPAT.

### **C. Penyelesaian Masalah Hukum Terhadap Peralihan Hak Atas Tanah Tanpa Sertipikat Yang Dibuat Oleh Camat Sebagai PPAT Sementara**

Akta Camat selaku PPAT sementara merupakan salah satu sumber utama dalam rangka pemeliharaan pendaftaran tanah di Indonesia. PPAT Sementara sudah dikenal sejak lahirnya Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT.<sup>10</sup> Menurut Budi Harsono, Akta PPAT berfungsi sebagai alat pembuktian mengenai benar sudah dilakukannya jual beli. Meskipun jual beli tersebut masih dapat dibuktikan dengan alat pembuktian yang lain, namun dalam sistem pendaftaran tanah berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997, pendaftaran peralihan hak atas tanah di kantor pertanahan hanya dapat dilakukan dengan akta PPAT/PPAT Sementara sebagai alat bukti yang sah. Para pihak yang melakukan peralihan hak atas tanah tanpa dibuktikan dengan akta PPAT/PPAT Sementara tidak akan dapat melakukan pendaftaran peralihan hak atas tanah yang dibelinya tersebut di kantor pertanahan, walaupun jual beli atas tanah tersebut sah menurut hukum.<sup>11</sup>

Camat sebagai PPAT sementara adalah pejabat umum yang diberi kewenangan dalam membuat akta-akta peralihan hak di bidang pertanahan dimana tanah-tanah tersebut telah terdaftar di Kantor Pertanahan dimana hak-hak atas tanah tersebut telah tercantum dalam UUPA. Akta PPAT adalah akta otentik yang menjadi bukti bagi para pihak telah dilakukan perbuatan hukum tertentu

---

<sup>9</sup>Bachtiar Sibarani, *Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Praktek Pelaksanaannya*, (Surabaya:Pustaka Ilmu, 2007), hlm. 37.

<sup>10</sup>Adrian Sutedi, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, (Jakarta:Sinar Grafika, 2011), hlm.115.

<sup>11</sup>Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, (Jakarta:Djambatan,2005), hlm. 137.

mengenai hak atas tanah tersebut atau hak milik atas satuan rumah susun, yang akan dijadikan sebagai dasar bagi pendaftaran peralihan hak atas tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum dimaksud.

Tanah yang belum/tanpa sertipikat adalah tanah yang belum terdaftar di Kantor pertanahan sehingga data mengenai tanah tersebut tidak terdapat di Kantor Pertanahan. Apabila telah terjadi peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat di hadapan Camat selaku PPAT Sementara, maka dalam akta tersebut selain tidak terlampir nomor hak kepemilikan dan Nomor Induk Bidang (NIB) tanah juga akta tersebut dalam proses hukum balik nama di Kantor Pertanahan tidak bisa dilakukan dalam arti Kantor Pertanahan akan menolak melakukan proses balik nama tersebut, sebagaimana diatur dalam Pasal 37 dan Pasal 39 PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Pada dasarnya seharusnya fungsi dari akta jual beli tanah yang dibuat oleh Camat sebagai PPAT Sementara adalah untuk memastikan suatu peristiwa hukum dengan tujuan menghindarkan sengketa. Akta Camat sebagai PPAT sementara bila dibuat berdasarkan dan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku merupakan akta otentik. Pasal 1868 KUH Perdata menyebutkan bahwa, “akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat dimana akta dibuatnya”. Berdasarkan definisi yang termuat dalam Pasal 1868 tersebut di atas diketahui bahwa suatu akta dapat dikatakan sebagai akta otentik harus memenuhi syarat-syarat yaitu dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, dan pejabat atau pegawai umum tersebut harus berwenang untuk membuat akta tersebut di tempat dimana akta dibuat. Karena dibuat oleh seorang pejabat atau pegawai umum, maka akta otentik memiliki kekuatan pembuktian yang sempurna. Hal ini dikarenakan pejabat atau pegawai umum tersebut mendapatkan kepercayaan dari negara untuk menjalankan sebagian fungsi administratif negara, sehingga legalitasnya dapat dipastikan. Selain itu seorang pejabat atau pegawai umum juga bersikap netral (tidak berpihak) dalam pembuatan aktanya. Alasan lainnya akta otentik dikatakan sebagai alat bukti yang sempurna, karena akta otentik memiliki tiga kekuatan pembuktian yaitu:

1. Kekuatan pembuktian lahiriah yang mengandung pengertian suatu akta otentik yang dapat membuktikan dirinya tanpa perlu adanya penjelasan dari orang lain
2. Kekuatan pembuktian formal yang mengandung pengertian bahwa keterangan-keterangan yang ada dalam akta otentik secara formal benar adanya. Pengertian benar disini memang tidak bersifat mutlak. Kebenaran tersebut bisa saja menjadi tidak benar/kebohongan bila para penghadap memberikan keterangan/data yang tidak benar/ berbohong. Kebenaran formil itu mengikat para pihak, para ahli waris dan para pihak yang menerima haknya.
3. Kekuatan pembuktian materiil yang mengandung pengertian materi yang ada di dalam akta otentik tersebut dijamin benar adanya. Karena yang membuat dan menyusun adalah pejabat umum/pegawai umum. Kebenaran materiil ini juga mengikat para pihak, para ahli waris dan para pihak yang menerima haknya.<sup>12</sup>

Camat sebagai PPAT sementara tersebut dengan akta jual beli tanah tanpa sertipikat yang telah dibuatnya tersebut, harus mendaftarkan kembali terlebih dahulu tanah tersebut ke kantor pertanahan sebagaimana pendaftaran tanah untuk pertama kalinya seperti dimuat dalam Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah tersebut. Seluruh persyaratan yang harus dipenuhi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kali tersebut harus dipenuhi oleh para pihak yang berkepentingan dan juga oleh Camat sebagai PPAT sementara. Setelah semua persyaratan untuk pendaftaran tanah tersebut dinyatakan lengkap maka proses hukum pendaftaran tanah di kantor pertanahan dapat segera dilaksanakan dalam jangka waktu sebagaimana telah ditentukan dalam PP No.24 Tahun 1997 tersebut.

Proses hukum pendaftaran tanah untuk pertama kalinya tersebut memang memakan waktu yang agak lama, namun cara tersebut semestinya harus ditempuh oleh para pihak yang berkepentingan yang telah dirugikan dan juga oleh Camat sebagai PPAT sementara tersebut.

---

<sup>12</sup>Eka Irene Sihombing, *Camat Sebagai PPAT dan PPAT Sementara Berdasarkan PP No.37 Tahun 1998*, (Jakarta:Universitas Trisakti,2010), hlm.27.

Setelah pendaftaran tanah untuk pertama kalinya tersebut selesai dilaksanakan oleh kantor pertanahan maka akan ditandainya dengan keluarnya sertipikat hak milik atas nama pemohon yang mengajukan permohonan pelaksanaan pendaftaran tanah untuk pertama kalinya tersebut. Setelah sertipikat hak milik atas tanah itu diterbitkan oleh kantor pertanahan maka Camat selaku PPAT sementara tersebut sudah dapat membuat akta jual beli atas tanah yang berkekuatan akta otentik dimana akta tersebut sudah dapat dijadikan dasar bagi pendaftaran peralihan hak kepemilikan atas tanah di kantor pertanahan.

#### **IV. Kesimpulan Dan Saran**

##### **A. Kesimpulan**

1. Dasar hukum pengangkatan Camat sebagai PPAT Sementara adalah Pasal 5 ayat (3) huruf (a) Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998<sup>jo</sup>. Pasal 18 ayat (1) Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah yang menyebutkan dalam pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, maka Badan Pertanahan Nasional mengangkat Camat sebagai PPAT Sementara dalam rangka membantu kantor pertanahan dalam melaksanakan Pendaftaran Tanah di seluruh wilayah Indonesia sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA.
2. Bahwa peralihan tanah dibuat oleh Camat PPAT Sementara dalam akta jual beli tanpa sertipikat hal ini dikarenakan masih banyaknya tanah-tanah yang belum bersertipikat, sedangkan kebutuhan masyarakat semakin mendesak sehingga Camat sebagai aparat pemerintah yang berwenang membuat akta peralihan tanah melalui pengangkatannya sebagai PPAT Sementara memodifikasi membuat akta peralihan hak atas tanah dalam formulir yang ditentukan yang memang tidak sesuai dengan ketentuan Pasal 37 dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
3. Penyelesaian hukum terhadap peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat yang dibuat oleh Camat selaku PPAT Sementara yaitu tanah tersebut harus terlebih dahulu didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat dengan membawa bukti

alas hak kepemilikan/hak menguasai atas tanah agar proses hukum peralihan hak atas tanah tersebut dapat dilakukan di hadapan Camat sebagai PPAT Sementara untuk proses balik nama oleh Kantor Pertanahan setempat. Apabila telah terjadi proses peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat tersebut di hadapan Camat selaku PPAT Sementara maka akta peralihan tersebut hanya sebagai akta di bawah tangan bukan sebagai akta otentik, meskipun dibuat di hadapan PPAT Sementara.

## **B. Saran**

1. Untuk memperlancar proses pelaksanaan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, Camat selain berkedudukan sebagai kepala wilayah juga sebagai PPAT sementara sebaiknya melakukan tugas dan wewenangnya berpegang dan berpedoman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku khususnya di bidang pertanahan diantaranya adalah Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan PPAT dan Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
2. Akta peralihan tanah yang dibuat Camat PPAT Sementara tanpa sertipikat menjadikan akta peralihan tersebut menjadi akta di bawah tangan, karena tidak memenuhi syarat yang ditentukan dalam peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1868 KUH Perdata yang menyebutkan bahwa akta otentik ialah suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu ditempat dimana akta dibuatnya, oleh karena itu disarankan kepada pembuat peraturan perundang-undangan agar mempertegas peraturan tentang pembuat akta peralihan tanah oleh PPAT/PPAT Sementara bagi tanah yang belum bersertipikat.
3. Apabila telah terjadi proses peralihan hak atas tanah tanpa sertipikat di hadapan Camat selaku PPAT Sementara, maka agar perbuatan hukum

tersebut menjadi akta otentik sebaiknya kepada masyarakat agar terlebih dahulu mendaftarkan alas hak kepemilikan/menguasai tanah tersebut ke kantor pertanahan setempat untuk selanjutnya dilakukan peralihan hak atas tanah tersebut di hadapan Camat selaku PPAT Sementara agar balik namanya dapat diproses oleh Kantor Pertanahan sesuai dengan Pasal 37 dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran tanah.

## V. Daftar Pustaka

- Harsono, Boedi, *Hukum Agraria Indonesia (Himpunan Peraturan-Peraturan Hukum Tanah)*, Jakarta: Djambatan, 2002.
- \_\_\_\_\_, *Hukum Agraria Indonesia (Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya)*, Jakarta: Djambatan, 2005.
- Lubis, Mhd. Yamin dan Abd. Rahim, *Hukum Pendaftaran Tanah Edisi Revisi*, Bandung: Mandar Maju, 2010.
- Mahendra, A.A *Tugas dan Wewenang Jabatan PPAT Sementara*, Jakarta: Pustaka Ilmu, 2001.
- Sibarani, Bachtiar, *Asas-asas Pendaftaran Hak Atas Tanah dan Praktek Pelaksanaannya*, Surabaya: Pustaka Ilmu, 2007.
- Sihombing, Irene Eka, *Segi-segi Hukum Tanah Nasional dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Jakarta: Universitas Trisakti, 2005.
- Sutedi, Adrian, *Sertipikat Hak Atas Tanah*, Jakarta: Sinar Grafika, 2011.

## A. PERATURAN PERUNDANG-UNDANGAN

- Republik Indonesia Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
- Republik Indonesia Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Republik Indonesia Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Republik Indonesia Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.
- Republik Indonesia Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No.1 Tahun 2006 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah.
- Republik Indonesia Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 6 Tahun 1972 Tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah.

