

SKRIPSI

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA
SETELAH MUTASI JABATAN**

Disusun dan diajukan oleh:

**SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH
B021181329**



**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

HALAMAN JUDUL

**PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SETELAH MUTASI JABATAN**

OLEH

**SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH
B021181329**

SKRIPSI

**Sebagai Tugas Akhir dalam Rangka Penyelesaian Studi Sarjana
pada Program Studi Hukum Administrasi Negara**

**PROGRAM STUDI HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS HASANUDDIN
MAKASSAR**

2023

LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI

PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU
PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SETELAH MUTASI JABATAN

Disusun dan diajukan oleh

SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH
B021181329

Telah dipertahankam di hadapan Panitia Ujian Skripsi yang dibentuk dalam
Rangka Penyelesaian Studi Program Sarjana Program Studi Hukum
Administrasi Negara Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin
Pada hari Senin tanggal 03 April 2023

Menyetujui,

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.

NIP. 19680711 200312 1 004



Andi Suci Wahyuni, S.H., M.Kn.

NIP. 19831213 201903 2 008

Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara



Dr. Hijrah Adhianti Mirzana S.H., M.H.

NIP. 19790326 200812 2 002

PERSETUJUAN PEMBIMBING

Dengan ini menerangkan bahwa Skripsi dari:

Nama : SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH
Nomor Induk : B021181329
Program Studi : S1 - Hukum Administrasi Negara
Judul : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT
SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH
SEMENTARA SETELAH MUTASI JABATAN

Telah diperiksa dan diajukan untuk ujian skripsi di Fakultas Hukum
Universitas Hasanuddin.

Makassar, 20 Februari 2023

Pembimbing Utama

Pembimbing Pendamping



Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.
NIP. 196807112003121004



Andi Suci Wahyuni, S.H., M.Kn.
NIP. 198312132019032008



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN, KEBUDAYAAN,
RISET, DAN TEKNOLOGI
UNIVERSITAS HASANUDDIN
FAKULTAS HUKUM**

Jln. Perintis Kemerdekaan KM.10 Kota Makassar 90245, Propinsi Sulawesi Selatan
Telp : (0411) 587219,546686, Website: <https://lawfaculty.unhas.ac.id>

PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI

Diterangkan bahwa skripsi mahasiswa :

Nama : SITI FAUZIYAH MUTMAINNAH
N I M : B021181329
Program Studi : Hukum Administrasi Negara
Judul Skripsi : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU PEJABAT
PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SETELAH MUTASI
JABATAN

Memenuhi syarat untuk diajukan dalam ujian skripsi sebagai ujian akhir program studi.

Makassar, Maret 2023



Prof. Dr. Hamzah Halim, SH., M.H., M.A.P.
NIP. 19731231 199903 1 003

SURAT PERNYATAAN

saya yang bertanda tangan di bawah ini :

Nama : SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH
Nomor Pokok : B021181329
Program Studi : S1 - HUKUM ADMINISTRASI NEGARA
Judul Naskah Tugas Akhir : PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SETELAH MUTASI JABATAN

Menyatakan dengan sesungguhnya, bahwa :

1. Naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk Uji Turnitin adalah naskah yang sama dengan naskah yang telah disetujui oleh Pembimbing/Promotor
2. Jika naskah Tugas Akhir yang saya serahkan untuk di uji Turnitin berbeda dengan naskah yang disetujui oleh Pembimbing/Promotor, dan berdasarkan hasil pemeriksaan Tim Turnitin dapat diduga dengan sengaja saya lakukan dengan maksud untuk memanipulasi dan mengakali aplikasi Turnitin, maka saya bertanggung jawab dan bersedia menerima sanksi untuk menunda proses uji turnitin Naskah Tugas Akhir saya selama jangka waktu 3 (tiga) bulan.

Demikian Pernyataan ini dibuat dengan sebenar-benarnya tanpa ada tekanan atau paksaan dari siapapun.

Makassar, 08 Maret 2023

Yang membuat Pernyataan,



SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH

ABSTRAK

SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH (B021181329) “PERTANGGUNGJAWABAN HUKUM CAMAT SELAKU PEJABAT PEMBUAT AKTA TANAH SEMENTARA SETELAH MUTASI JABATAN”. (Dibimbing oleh Zulkifli Aspan, selaku pembimbing utama dan Andi Suci Wahyuni selaku pembimbing pendamping).

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui relevansi kedudukan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, serta pertanggungjawaban hukumnya terhadap produk hukum yang telah dibuatnya setelah dilakukan mutasi jabatan.

Penelitian ini menggunakan penelitian empiris yang dilakukan di Kota Makassar dengan objek penelitian dalam data primer dan sekunder dengan menggunakan dua teknik pengumpulan data berupa penelitian lapangan dan penelitian kepustakaan yang kemudian dianalisis dengan metode deskriptif.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: (1) Relevansi Camat selaku PPATS dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah, khususnya di daerah-daerah yang sudah cenderung berkembang pesat – yang tidak mungkin di dalamnya tidak terdapat jabatan PPAT umum, seperti Kota Makassar sudah tidak lagi diperlukan; (2) Tanggung jawab Camat dalam menjalankan tugasnya selaku PPATS dibebankan kepada jabatannya. Sehingga, dalam hal Camat dimutasi dari jabatannya sebagai kepala kecamatan, pertanggungjawaban terhadap produk hukum yang telah dan pernah dibuatnya dibebankan kepada penggantinya. Namun, terhadap kesalahan dalam kapasitas pribadinya tetap dapat dimintai pertanggungjawaban secara pribadi, meliputi sanksi perdata berupa ganti rugi dan/atau sanksi pidana berupa kurungan penjara.

Kata Kunci: PPATS, Camat, pertanggungjawaban hukum, mutasi jabatan.

ABSTRACT

SITTI FAUZIYAH MUTMAINNAH (B021181329) “HEAD OF SUB-DISTRICT’S LEGAL RESPONSIBILITY AS TEMPORARY LAND DEED OFFICERS AFTER JOB MUTATION”. (Guided by Zulkifli Aspan as main supervisor and Andi Suci Wahyuni as companion supervisor).

This study aims to find out the relevance of the head of subdistrict’s position as the temporary land deed officers in land registration activities, along with their legal responsibility toward the legal products they have made after a job transfer.

This research uses empirical research conducted in Makassar City with the object of research in primary and secondary data using two data collection techniques in the form of field research and library research which are then analyzed using descriptive methods.

The results showed that: (1) The relevance of sub-districts head as temporary land deed officers in the enforcement of land registration, specifically on the areas that tend to develop rapidly where it is impossible not to have a general land deed officers, like Makassar City, is not any longer required; (2) In order to carrying out their duties, the head of sub-district has the responsibility that attaches to their positions. Therefore, accordingly in the conditions that the head of subdistrict have to run into a mutation from his position as a chief, the responsibility’s form for their legal product have to charged to their replacement. However, if there’s any culpability that found in terms of their capacity as a person, still can be asked for personal liability, such as civil penalty (reimbursement of costs) and/or criminal penalty (imprisonment).

Keyword: temporary land deed officers, head of sub-district’s, legal responsibility, job mutation.

KATA PENGANTAR

Assalamualaikum Warahmatullahi Wabarakatuh,

Puji dan syukur penulis panjatkan atas kehadiran Allah SWT karena atas berkah, limpahan rahmat, dan kasih sayang-Nya sehingga penulis dapat menyelesaikan penelitian dan penyusunan skripsi ini dengan baik. Shalawat serta salam tidak lupa senantiasa penulis curahkan kepada Nabi Muhammad SAW. Skripsi yang berjudul "**Pertanggungjawaban Hukum Camat Selaku Pembuat Akta Tanah Sementara Setelah Mutasi Jabatan**" ini dibuat dan diajukan dalam rangka menyelesaikan studi untuk menempuh gelar Sarjana Hukum pada Program Studi Hukum Administrasi Negara di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin Makassar.

Baik dalam perkuliahan maupun proses pembuatan dan penyusunan skripsi, penulis menghadapi banyak rintangan, akan tetapi berkat doa, bantuan, bimbingan, serta motivasi dari berbagai pihak pada akhirnya penulis berhasil melewatinya. Oleh karenanya, melalui kesempatan ini penulis ingin menghaturkan ucapan terima kasih yang sangat besar dan penghargaan setinggi-tingginya kepada para pihak yang selalu mendampingi dan mendukung penulis baik itu secara langsung maupun tidak langsung. Terutama kepada kedua cinta tanpa batas penulis, Ayah **Ikhsan Nuralam Siwa, S.H., M.H.**, yang selalu mengusahakan yang terbaik untuk penulis dan Ibu **Dra. Nur Aisyah** yang selalu memastikan penulis dalam kondisi paling terbaik. Kepada saudara penulis yang menjadi tempat bersandar dan berkeluh kesah, **Sitti Fatimah Mussawirah, S.H.**, dan

Muhammad Firman Alamsyah. Selanjutnya, penulis juga ingin mengucapkan terima kasih yang sedalam-dalamnya kepada:

1. Bapak **Prof. Dr. Ir. Jamaluddin Jompa, M.Sc** selaku Rektor Universitas Hasanuddin beserta segenap jajarannya;
2. Bapak **Prof. Dr. Hamzah Halim SH., M.H., M.A.P** selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Hasanudin beserta segenap jajarannya;
3. Ibu **Dr. Hijrah Ardhayanti Mirzana, S.H., M.H.**, selaku Ketua Program Studi Hukum Administrasi Negara;
4. Bapak **Dr. Zulkifli Aspan, S.H., M.H.**, selaku Dosen Pembimbing Utama yang telah senantiasa meluangkan waktunya disela-sela kepadatan jadwal dan kesibukannya untuk memberikan bimbingan, saran dan masukan bagi penulis dalam penyusunan skripsi ini;
5. Ibu **Andi Suci Wahyuni, S.H., M.Kn.**, selaku Dosen Pembimbing Pendamping yang dengan penuh kesabaran telah mengorbankan waktu, tenaga, dan pikirannya untuk membimbing, mengarahkan, serta memberi penulis semangat tanpa henti sehingga skripsi ini dapat terselesaikan dengan baik;
6. Bapak **Prof. Dr. Anshori Ilyas, S.H., M.H.** dan Bapak **Dr. Muhammad Ilham Arisaputra, S.H., M.Kn.**, yang telah bersedia mengevaluasi dan memberikan saran dan masukan, serta ilmu sangat berharga dalam upaya penyempurnaan skripsi ini;
7. Segenap Bapak dan Ibu Dosen Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah mendidik dan membekali penulis ilmu yang

bermanfaat dan pengalaman yang tak terlupakan selama penulis menempuh perkuliahan hingga menyelesaikan studi di Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin;

8. Seluruh Staff Akademik dan Kemahasiswaan Fakultas Hukum Universitas Hasanuddin yang telah membantu segala kebutuhan penulis selama proses perkuliahan sampai dengan proses penyusunan dan penyelesaian skripsi ini;
9. Bapak **Irwan Idrus, S.H.**, selaku narasumber yang banyak membantu penulis dalam proses penelitian, serta memberi ilmu berharga saat penulis melaksanakan magang di Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Sulawesi Selatan;
10. Segenap narasumber penulis, Bapak **Dr. Muhammad Sainal, S.H.**, **M.Hum.**, Bapak **Taufiq Arifin, S.H.**, Bapak **Andi Ryan E.K. Mappatombong, S.T.**, Bapak **Juliaman**, Bapak **Muhammad Ari Fadli, S. STP.**, serta Bapak **Syahrudin, S.Sos., M. Adm. Pemb.**, yang telah meluangkan waktu untuk berbagi informasi dan pengalamannya kepada penulis;
11. Teman-teman penulis yang selalu emosi, **Nurarmayani S.H.**, **Erza Azzahra Meiditha Abidin, S.T.**, **Widya Nauli Amalia Puteri, S. Si.**, **Arinie Tri Nurrahmi, S.Gz.**, terima kasih telah menjadi sosok yang selalu ada sejak awal perkuliahan hingga penulis berhasil mendapatkan gelar sarjana hukum;

12. Teman-teman yang jauh di mata tapi tetap dekat di hati, **Rinarianty Waris, S.E., Melinda Tenri Ola, S.H., Siti Anisa Eka Buana, S. Tr. Met., Nurul Qhamariyah, dan Ainul Fathany Usman, S.E.**, terima kasih sudah menjadi pendengar yang baik serta senantiasa memahami keadaan penulis;
13. Teman-teman perantauan penulis dahulu, **Dwitriani Ulfi Rifqiningsih, S. Ikom. dan Nur Aenun Marjan, S. Kom.**, terima kasih senantiasa menemani penulis di kala penat melanda;
14. Teman-teman semangat sehat, **Nadika Riski Afiah, S.H.**, dan **Andi Rismayanti, S. Farm.**, terima kasih telah memberikan pengetahuan dan menambah wawasan penulis dari segala aspek kehidupan;
15. Adik-adik manis, **Citra Kusuma, S. S.**, dan **St. Zahwa Lucky Katleana**, terima kasih senantiasa mendengarkan cerita penulis dengan baik;n
16. Teman-teman seperjuangan penulis, **Regina Adizia Lastri, S.H., Meylinda, S.H., Kiky Venna Violetta, S.H., Rifda Aprilia Rusfayanti, S.H., Muhammad Asidiqi Rahman, S.H., Adelia Fitriany Radha, S.H.**, dan **Tasya Rahmi Agung Putri, S.H.**, yang siap sedia mendengarkan keluh kesah dan banyak memberi motivasi kepada penulis selama proses penyusunan skripsi ini;
17. Teman **HANDAL 2018**, khususnya **Tasya Salsabila, Gustin Zuyyina, Gabriella D, Andini Tri Dewi, Nurul Faikah Husadi, S.H., Khusnul Nisa, S.H., Nurul Waqiyah, Azizah Nurul M, Laode Iswar**

A. G. Saparigau, Andi Indra Ramadhan, S.H., Andi Muh. Ihram, Andi Muh. Imamsyah, S.H., Muh. Resky Bayu, Ikhsan Ramadhan, S.H., dan Dyno Thiodores, S.H., terima kasih atas kerjasamanya selama proses studi sehingga terasa sangat menyenangkan;

18. Bapak **Hamzah**, Ibu **Nur Jabal Rahmah**, Bapak **Muhammad Ashar**, Bapak **Anto**, Kak **Hardiyanti Akbar**, Kak **Kiky Darmayanti**, Kak **Luky Agustin**, Kak **Mutmainnah Ghazalba**, Kak **Ayudia Pasha Indar**, Kak **Rafly**, Adik **Nurul Safitri**, dan Adik **Hadziratul Qudzia** yang sudah menerima dan membantu penulis saat magang di Kantor Wilayah Kementerian ATR/BPN Provinsi Sulawesi Selatan;

19. Rekan-rekan kerja penulis, tim *back office* PT. Gapura Angkasa Cabang Makassar, khususnya Ibu **Dewi Kumalasari**, Kak **Alfiani Mukaddas**, Kak **Siti Qiblayati**, Bapak **Jumadil**, Bapak **Taufan**, dan Bapak **Hijriadi** yang senantiasa memberikan dukungan moril selama proses penyusunan skripsi ini; serta

20. Seluruh pihak yang telah membantu penyusunan skripsi ini yang tidak dapat penulis sebutkan satu persatu.

Makassar, 20 Februari 2023

Sitti Fauziah Mutmainnah

DAFTAR ISI

	Halaman
HALAMAN JUDUL	i
LEMBAR PENGESAHAN SKRIPSI	ii
PERSETUJUAN PEMBIMBING	iii
PERSETUJUAN MENEMPUH UJIAN SKRIPSI	iv
PERNYATAAN KEASLIAN	v
ABSTRAK	vi
ABSTRACT	vii
KATA PENGANTAR	viii
DAFTAR ISI	xiii
DAFTAR TABEL	xv
BAB I PENDAHULUAN	1
A. Latar Belakang.....	1
B. Rumusan Masalah.....	10
C. Tujuan Penelitian.....	10
D. Kegunaan Penelitian.....	10
E. Keaslian Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	15
A. Tinjauan Umum tentang Kedudukan Jabatan Camat.....	15
1. Kedudukan Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	15
2. Tugas dan Wewenang Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah.....	18
3. Pengangkatan dan Pemberhentian Camat.....	22
B. Tinjauan Umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah.....	28
1. Konsep Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai Pejabat Umum dalam Pendaftaran Tanah.....	28
2. Kedudukan dan Wewenang Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).....	29
3. Pengangkatan dan Pemberhentian Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).....	32

4. Mekanisme Pembuatan Akta oleh Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).....	35
5. Kedudukan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).....	40
6. Tanggung Jawab Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS).....	44
C. Konsep Kewenangan dan Pertanggungjawaban Hukum dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara	47
1. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan.....	47
2. Pertanggungjawaban Hukum.....	50
D. Konsep Mutasi sebagai Manajemen Pegawai Negeri Sipil.....	52
BAB III METODE PENELITIAN	56
A. Lokasi Penelitian.....	56
B. Populasi dan Sampel.....	56
C. Jenis dan Sumber Data	57
D. Teknik Pengumpulan Data	58
E. Analisis Data	59
BAB IV PEMBAHASAN.....	60
A. Relevansi Kedudukan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dalam Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.....	60
B. Pertanggungjawaban Hukum Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) setelah Mutasi Jabatan	81
BAB V PENUTUP	108
A. Kesimpulan	108
B. Saran.....	108
DAFTAR PUSTAKA.....	110
LAMPIRAN.....	115

DAFTAR TABEL

Nomor Tabel	Halaman
Tabel 1. Persyaratan Pengisian Jabatan Camat.....	24
Tabel 2. Perubahan Pengaturan Materi Hukum terkait Formasi PPAT...	64
Tabel 3. Jumlah Pembuatan Akta Tanah oleh PPATS.....	76
Tabel 4. Laporan Bulanan Jumlah Produk Akta Tanah oleh PPATS	76
Tabel 5. Perbedaan Tanggung Jawab Jabatan dan Tanggung Jawab Pribadi	85
Tabel 6. Sanksi Administratif terhadap Jabatan PPAT	92
Tabel 7. Pertalian di dalam Sistem Pertanggungjawaban.....	99

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Indonesia secara eksplisit dalam ketentuan Pasal 1 ayat (1) Undang-Undang Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) merupakan negara hukum yang berbentuk kesatuan atau dikenal juga dengan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pada hakikatnya, suatu konsep negara kesatuan memiliki arti bahwa segenap urusan negara sedemikian rupa tidak dibagi, sehingga urusan-urusan dalam negara itu dianggap sebagai suatu kebulatan yang diemban oleh Pemerintah Pusat selaku pemegang kekuasaan tertinggi didalam negara. Namun demikian, prinsip kesatuan di Indonesia sebagaimana termuat dalam Pasal 18 ayat (1) dan (2) UUD NRI 1945 menguraikan bahwa daerah di Indonesia terbagi atas provinsi, kabupaten, dan kota – yang mana di setiap daerah tersebut mempunyai pemerintahan daerahnya masing-masing dengan kewenangan untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan.

Kendati setiap wilayah daerah di Indonesia memiliki pemerintahannya sendiri, namun penyelenggaraan pemerintahan di daerah tetap mengacu pada norma, aturan, standar, maupun kriteria yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat sebelumnya. Dalam hal ini, pemerintahan bagian negara tersebut berkedudukan sebagai wakil dari pemerintah pusat dalam rangka mencapai dan mendukung tujuan nasional di tingkat lokal, yakni

perwujudan kesejahteraan rakyat di seluruh wilayah Indonesia tanpa terkecuali.

Penyelenggaraan pemerintahan di daerah dilaksanakan oleh Kepala Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah yang diberikan mandat oleh rakyat untuk melaksanakan berbagai urusan pemerintah yang telah diserahkan kepada daerah. Di mana dalam menjalankan kewenangannya tersebut, Kepala Daerah dan DPRD dibantu oleh suatu perangkat daerah, salah satunya adalah kecamatan seperti yang ditentukan Pasal 1 angka 23 *jo*. Pasal 209 ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Undang-Undang Nomor 9 Tahun 2015 (selanjutnya disingkat UU Pemda).

Kecamatan merupakan bagian wilayah administratif di Indonesia yang berada di bawah daerah kabupaten/kota. Dalam hal kecamatan berperan sebagai pelaksana kerja dari pemerintah daerah kabupaten/kota dipimpin oleh seorang kepala kecamatan yang disebut dengan Camat. Kepala kecamatan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati/Wali Kota melalui Sekretaris Daerah sebagaimana ketentuan Pasal 224 ayat (1) UU Pemda. Sebagai pemimpin dari wilayah administratif kecamatan, Camat dilekatkan berbagai tugas dan fungsi yang tertuang dalam ketentuan Pasal 225 ayat (1) UU Pemda, yaitu:

- a. menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di tingkat Kecamatan;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat;

- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum;
- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan Peraturan Daerah dan Peraturan Kepala Daerah;
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat Kecamatan;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan kegiatan desa dan/atau kelurahan;
- h. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada di Kecamatan;
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Bersamaan dengan hal tersebut, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan (selanjutnya disingkat PP Kecamatan) disebutkan Camat dimungkinkan untuk mendapatkan pelimpahan sebagian kewenangan dari bupati/walikota baik dalam melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, maupun dalam melaksanakan tugas pembantuan. Tugas dan fungsi yang diemban oleh Camat tersebut sebagai konsekuensi logis dari tujuan pembentukan kecamatan itu sendiri, yaitu dalam rangka meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan daerah, pelayanan publik dan pemberdayaan masyarakat setempat.

Lebih lanjut, selain melaksanakan tugas dan fungsinya dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Camat secara khusus juga diberikan tugas dalam bidang pertanahan untuk membantu melayani masyarakat dalam kegiatan pendaftaran tanah sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS). Hal ini termuat dalam ketentuan Pasal 5

ayat (3) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 (selanjutnya disingkat PP PPAT).

Camat yang ditunjuk dan diangkat sebagai PPATS ditujukan dalam hal pelayanan pembuatan akta PPAT di daerah yang belum cukup terdapat formasi PPAT dengan anggapan telah menguasai keadaan daerah yang menjadi lingkungan kerjanya tersebut. Akta PPAT merupakan salah satu dokumen yang tidak dapat dipisahkan dalam kegiatan pendaftaran tanah. Sebagaimana ketentuan Pasal 37 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (selanjutnya disingkat PP 24/1997) yang menjelaskan bahwa akta PPAT itu berfungsi sebagai bukti telah diadakannya suatu perbuatan hukum tertentu terhadap hak atas tanah, serta menjadi dasar agar suatu peralihan hak atas tanah yang diakibatkan oleh perbuatan hukum tersebut dapat didaftarkan. Pemberian kewenangan membuat akta PPAT kepada Camat ini menjadi salah satu upaya pemerintah dalam rangka mewujudkan kepastian hukum dan hak atas tanah bagi segenap rakyat Indonesia. Merujuk pada ketentuan hukum agraria nasional, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA) yang telah mewajibkan pemerintah untuk menata penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah karena fungsi tanah yang sangat esensial dimana menjadi sarana manusia untuk hidup dan mempertahankan kehidupan, serta

melakukan segala kegiatannya hampir seluruhnya di atas tanah. Bahkan menjadi salah satu simbol kekayaan atau kekuasaan dimana dengan memiliki tanah yang banyak dan/atau luas, maka seseorang secara sosiologis ditempatkan pada status sosial tertentu dalam strata masyarakat.¹

Berdasarkan uraian diatas, dapat dipahami bahwa jabatan PPAT memang memegang peranan yang cukup vital dalam pelaksanaan kegiatan administrasi pertanahan. Namun demikian, peranan penting itu yang juga diemban oleh Camat tidak jarang membawa konflik tersendiri di bidang pertanahan. Salah satu diantaranya adalah Camat yang sangat rawan terkena jeratan mafia tanah ataupun orang-orang yang beritikad jahat. Mengingat peranan tanah yang mengakibatkan kebutuhan akan tanah seiring berjalannya waktu semakin meningkat padahal tanah merupakan sumber daya alam yang terbatas. Ketidakseimbangan inilah yang kemudian akan memicu benturan kepentingan dalam kehidupan masyarakat terkait hak-hak atas tanah, seperti perebutan hak dalam menguasai dan/atau menggunakan suatu bidang tanah.²

Dengan kedudukannya sebagai PPATS, Camat yang menjadi pihak yang ikut terlibat dalam permainan para mafia tanah akan melegalkan perbuatan hukum yang dilakukan pihak-pihak yang sebenarnya tidak

¹ Muhammad Ilham Arisaputra, 2015, *Reforma Agraria di Indonesia*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 57

² Hambali Thalib, 2009, *Sanksi Pidana dalam Konflik Pertanahan: Kebijakan Alternatif Penyelesaian Konflik Pertanahan Di Luar Kodifikasi Hukum Pidana*, Jakarta: Kencana, hlm. 1-2

berhak. Bahkan suatu pemufakatan jahat ini tidak jarang dilakukan atas inisiatif sendiri seperti yang terjadi di Kabupaten Bekasi, Jawa Barat. Dalam kejadian tersebut seorang Camat di Kecamatan Tarumajaya mengesahkan terjadinya suatu tindakan jual-beli dengan menerbitkan akta tanah yang didasarkan pada dokumen-dokumen palsu.³ Selain itu, terdapat persoalan yang sama juga terjadi di Kota Serang, Banten, seorang Camat Kasemen telah menandatangani 36 buah akta jual-beli (AJB) palsu sejak tahun 2014, namun baru terungkap pada akhir tahun 2021 kemarin.⁴ Perbuatan Camat dalam membuat akta tanah yang menyalahi ketentuan hukum tersebut tentunya berdampak keabsahan produk hukum yang telah dibuatnya itu. Sebagai dokumen penting yang menjadi salah satu landasan diterbitkannya alat bukti kuat berupa buku tanah dan sertifikat tanah, keberadaan akta PPAT yang dibuat dengan keliru akan sangat merugikan pemegang hak atas tanah yang sebenarnya karena akan menimbulkan sengketa pertanahan yang berkepanjangan.

Hingga saat ini, jumlah sengketa pertanahan di Indonesia telah mencapai 8.000 kasus dan dikatakan sebagai masalah yang paling sering disengketakan di pengadilan.⁵ Contohnya, di Pengadilan Negeri (PN) Kota

³ Gloria Safira Taylor, "Diduga Mafia Tanah, Camat hingga Kepala Desa Ditangkap Polisi", CNN Indonesia, 05 September 2018, <https://www.cnnindonesia.com/nasional/20180905164047-12-327912/diduga-mafia-tanah-camat-hingga-kepala-desa-ditangkap-polisi> (berita online), diakses pada tanggal 16 April 2022, pukul 19.00 WITA

⁴ Nirmala Maulana Achmad, "Ini Peran Eks Kades, Mantan Camat hingga Staff BPN dalam Lingkaran Mafia Tanah di Serang", Kompas.com, <https://megapolitan.kompas.com/> (berita online), diakses pada tanggal 17 April 2022, pukul 09.00 WITA

⁵ Emir Yanwardhana, "Menteri ATR: Ada 8.000 Sengketa Tanah!", CNBC Indonesia, 24 Februari 2022, <https://www.cnbcindonesia.com/news/20220224160041-4-318095/menteri-atr-ada-8000-kasus-sengketa-tanah> (berita online), diakses pada tanggal 30 Maret 2022, pukul 10.54 WITA

Makassar, terdapat 1.564 kasus yang berkaitan dengan objek sengketa tanah dari 4.056 perkara perdata.⁶ Termasuk didalamnya pengklasifikasian perkara perdata dengan objek sengketa yang didasarkan oleh suatu perbuatan hukum oleh PPAT.

Terhadap kesalahan dan kekhilafan Camat sebagai PPAT dalam menjalankan kewenangannya tersebut kemudian dapat menimbulkan permasalahan pertanahan yang berdimensi luas akibat ketentuan rangkap jabatannya. Hal ini karena merujuk pada status kepegawaian Camat menurut ketentuan Pasal 224 ayat (2) UU Pemda adalah seorang pegawai negeri sipil (PNS), yang dalam hukum positif dikenal adanya upaya pengelolaan sumber daya manusia pada sistem birokrasi Indonesia yang salah satu diantaranya berupa pelaksanaan mutasi bagi pegawai pemerintah sebagaimana ketentuan Pasal 55 ayat (1) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara (selanjutnya disingkat UU ASN). Mutasi yang merupakan suatu konsep ketenagakerjaan ini diselenggarakan bertujuan guna melahirkan pegawai-pegawai pemerintah yang berkualitas dalam penyelenggaraan pelayanan publik ini.

Dalam upaya pengelolaan pegawai sebagai alat negara menyelenggarakan pemerintahan, mutasi yang berhubungan dengan proses pemindahan fungsi, tanggung jawab, dan status tenaga kerja ke suatu situasi tertentu ini berdasarkan ketentuan Pasal 73 ayat (7) UU ASN

⁶ <https://sipp.pn-makassar.go.id/> (Sistem Informasi Penelusuran Perkara Pengadilan Negeri Makassar), diakses pada tanggal 30 Maret 2022, pukul 16.00 WITA

pada prinsipnya harus dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan. Akan tetapi, seringkali mutasi terjadi dengan alasan yang tidak dapat dibenarkan secara hukum, seperti penyalahgunaan kewenangan oleh para pejabat terkait. Sejalan dengan apa yang dikemukakan oleh Romli bahwa kegiatan mutasi jabatan justru jauh dari prinsip profesionalitas dan proporsionalitas karena adanya keterlibatan politik aparatur birokrasi.⁷ Sehingga, menimbang seorang Camat diangkat dan diberhentikan oleh kepala daerah kabupaten/kota sangat sarat akan situasi politik yang ada di pemerintahan daerah. Dengan demikian, pelaksanaan mutasi terkhusus bagi setiap pegawai pemerintah yang memangku jabatan sebagai Camat menyebabkan waktu untuk menduduki posisi tersebut menjadi tidak pasti.

Ketidakjelasan masa jabatan Camat sebagai salah satu perangkat pemerintah ini tentu akan memengaruhi kedudukannya sebagai PPATS dalam kegiatan pendaftaran tanah. Sementara dalam menjalankan kewenangannya selaku pejabat umum, Camat terikat suatu tanggung jawab yang tidak hanya pada proses peralihan hak atas tanah dan saat pembuatan akta tanah saja, tetapi sampai pada telah terbentuknya akta tanah tersebut, terutama apabila di kemudian hari ditemukan kekeliruan pada akta yang menyebabkan tidak sahnya kepemilikan hak atas tanah si pemegang hak. Kendati kedudukan Camat sebagai PPATS telah membuka

⁷ Ombi Romli, 2016, "Tanpa Incumbent, Keterlibatan Politik AParatur Birokrasi Pada Pemilukada Serentak Menurun (Studi Perbandingan Pemilukaa Langsung Kabupaten Pandeglang Tahun 2010 dengan Tahun 2015)", *Jurnal CosmoGov*, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadjaran, Vol. 2 Nomor 1, April 2016, hlm. 132-159

suatu ruang timbulnya ketidakpastian hukum bagi pemegang hak atas tanah, namun hingga saat ini masih dilakukan pengangkatan Camat sebagai PPATS oleh Kementerian ATR/BPN. Salah satunya pengangkatan 15 Camat di Kota Makassar sebagai PPATS per tanggal 21 Oktober 2021 yang lalu.⁸ Akan tetapi, pada tanggal 31 Desember 2021, Walikota Makassar, melakukan rotasi dan mutasi beberapa pejabat di lingkup Pemerintahan Kota Makassar, termasuk dengan mengangkat 9 (sembilan) Camat yang baru.⁹ Sehingga, tampak kesembilan Camat terdahulu hanya menjadi PPATS dalam kurun waktu yang relatif singkat, yakni 2 (dua) bulan. Padahal belakangan ini kasus mafia tanah di Kota Makassar terus bermunculan. Sepanjang tahun 2022 saja, Kepolisian Daerah Provinsi Sulawesi Selatan setidaknya telah menerima 181 laporan kasus mafia tanah.¹⁰ Berdasarkan uraian tersebut, penulis akan melakukan pengkajian dan penelitian terkait dengan relevansi kedudukan Camat selaku PPATS, serta pertanggungjawaban hukumnya setelah dilakukannya mutasi jabatan terhadap produk hukum yang telah dibuat sebelumnya.

⁸ Wiwi, "Bantu Masyarakat Miliki Hak Tanah, BPN Kota Makassar Lantik 15 Camat Jadi PPATS", bukamata.news, 22 Oktober 2022, <https://bukamatanews.id/read/2021/10/22/bantu-masyarakat-miliki-hak-tanah-bpn-kota-makassar-lantik-15-camat-jadi-ppats> (berita online), diakses pada tanggal 6 Februari 2022, pukul 10.27 WITA

⁹ Ibnu Munsir, "Jelang Malam Tahun Baru , Walkot Makassar Lantik 467 Pejabat di Karebosi", detikNews, 31 Desember 2021, <https://news.detik.com/berita/d-5879131/jelang-malam-tahun-baru-walkot-makassar-lantik-467-pejabat-di-karebosi> (berita online), diakses pada tanggal 12 Februari 2022, pukul 20.00 WITA

¹⁰ Muh Ishak Agus, "Polda Sulsel Tangani 181 Kasus Mafia Tanah, Termasuk Lahan Masjid Al Markaz", detikSulsel, 30 Juni 2022, <https://www.detik.com/sulsel/hukum-dan-kriminal/d-6154927/polda-sulsel-tangani-181-kasus-mafia-tanah-termasuk-lahan-masjid-al-markaz> (berita online), diakses pada tanggal 7 Juli 2022, pukul 18.00 WITA

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, penulis menguraikan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana relevansi kedudukan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah?
2. Bagaimana pertanggungjawaban hukum Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara setelah mutasi jabatan terhadap produk hukum yang telah dibuat sebelumnya?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, penulis menjabarkan tujuan penulisan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui relevansi kedudukan Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.
2. Untuk mengetahui pertanggungjawaban hukum Camat selaku Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara setelah mutasi jabatan terhadap produk hukum yang telah dibuat sebelumnya.

D. Kegunaan Penelitian

Dalam penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan ataupun manfaat baik secara teoritis maupun praktis di antaranya sebagai berikut:

1. Kegunaan Teoretis

Secara teoritis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran yang berguna dalam pengembangan pengetahuan dalam

bidang hukum administrasi negara, khususnya terkait dengan hukum administrasi pertanahan.

2. Kegunaan Praktis

Secara praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi informasi bagi masyarakat luas khususnya terhadap para pihak yang berkepentingan dalam meminta pertanggungjawaban hukum terhadap akta tanah yang pernah dibuat dihadapan Camat apabila pejabat yang bersangkutan telah dimutasi, serta bagi Camat itu sendiri terkait bentuk pertanggungjawaban hukum yang mengikat dirinya atas produk hukum yang telah dibuatnya setelah dilakukan mutasi jabatan terhadapnya. Selain itu, sebagai masukan bagi pemerintah untuk mengkaji kembali materi hukum mengenai pengangkatan Camat sebagai PPATS.

E. Keaslian Penelitian

Berkaitan dengan judul skripsi yang penulis angkat, maka penulis melakukan penelusuran terhadap penelitian terdahulu sebagai pembanding dari penelitian yang akan dilakukan penulis di antaranya:

1. Skripsi, Stefani Bella Natalia, Universitas Jember, "Akibat Hukum Kekosongan Jabatan Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara".

- Rumusan masalah:

- a. Apakah status hukum Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara memiliki kewenangan mendelegasikan tugasnya pada pejabat lain di Kecamatan?
- b. Perbuatan hukum apa yang dapat ditempuh oleh masyarakat dalam hal terjadi kekosongan jabatan Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara?

Dari karya tulis di atas memiliki persamaan terhadap penelitian yang akan dilakukan oleh penulis, yakni dalam hal subjek penelitian yang berkaitan dengan Camat yang menjabat sebagai PPATS. Akan tetapi, pembahasan yang diangkat dalam studi sebelumnya dengan pengkajian yang akan dilakukan oleh penulis memiliki perbedaan. Hal ini dapat kita lihat dalam rumusan masalah karya tulis dari Stefani Bella Natalia yang pada pokoknya membahas terkait status hukum pendelegasian kewenangan Camat sebagai PPATS kepada pejabat lainnya di kecamatan, serta mengenai perbuatan hukum yang dapat ditempuh masyarakat yang membutuhkan pelayanan pembuatan akta tanah namun terjadi kekosongan jabatan Camat selaku PPATS.

2. Skripsi, Muhammad Ilham Sumartoputra, Universitas Pasundan "Tanggung Jawab Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (Camat) Akibat Kelalaian Dalam Pembuatan Akta Autentik Dikaitkan Dengan PP No. 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas PP No. 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Jabatan PPAT"

- Rumusan masalah:

- a. Bagaimana tanggung jawab Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara terhadap para pihak yang dirugikan akibat akta yang dibuatnya dikaitkan dengan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PPAT?
- b. Bagaimana perlindungan hukum terhadap para pihak di dalam pembuatan akta autentik oleh Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara dikaitkan dengan PP No. 37 Tahun 1998 tentang PPAT?
- c. Bagaimana upaya penyelesaian akibat kelalaian Camat dalam pembuatan akta autentik oleh Camat sebagai pejabat pembuat akta tanah sementara?

Dari karya tulis di atas apabila dibandingkan dengan penelitian yang akan dilakukan oleh penulis terdapat kesamaan dalam hal subjek penelitian, yaitu Camat sebagai PPATS. Selain itu, ditemukan pula persamaan antara penelitian tersebut dengan apa yang akan dikaji oleh penulis dalam penelitian ini, yaitu berkaitan dengan pertanggungjawaban hukum Camat selaku PPATS. Namun, yang membedakan penelitian penulis dengan penelitian di atas adalah metode pendekatan yang digunakan penelitian. Dalam penyusunan skripsi di atas, Muhammad Ilham Sumartoputra sebagai penulis menggunakan penelitian yuridis-normatif yang merupakan pengkajian terhadap asas-asas hukum dilakukan dengan norma-norma hukum yang merupakan patokan untuk bertingkah laku. Sedangkan,

penelitian yang dilakukan penulis dalam penyusunan skripsi ini menggunakan metode penelitian empiris atau sosiologis, di mana penulis melakukan penelitian dengan lebih memfokuskan pada data dan fakta yang berada di lapangan.

Terhadap pembahasan mengenai tanggung jawab hukum dalam karya tulis di atas menilik tanggung jawab Camat saat mengemban jabatan sebagai PPATS terhadap para pihak yang dirugikan akibat akta yang dibuatnya. Berbeda dalam penyusunan skripsi ini di mana penulis meninjau lebih jauh terhadap bentuk pertanggungjawaban hukum yang melekat pada Camat selaku PPATS terkait akta yang telah dibuatnya setelah diadakan mutasi jabatan terhadapnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Umum tentang Kedudukan Jabatan Camat

1. Kedudukan Kecamatan dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Indonesia adalah negara hukum yang menghendaki terwujudnya kesejahteraan umum dan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia seperti yang terpatri dalam alinea keempat batang tubuh UUD NRI 1945. Merujuk pada rumusan tersebut, Indonesia dianggap menganut paham negara hukum modern atau negara kesejahteraan (*welfare state*). Sebagaimana penjelasan Muhammad Yamin pada saat perumusan UUD NRI 1945 bahwa negara yang akan dibentuk semata-mata hanya untuk seluruh rakyat, serta untuk kepentingan seluruh bangsa yang akan berdiri kuat di dalam negaranya sendiri.¹¹ Oleh karena itu, dalam upaya peningkatan taraf kehidupannya dibutuhkan peran secara aktif negara untuk bertindak secara cepat dan tepat atas inisiatifnya menyelesaikan setiap permasalahan yang ada dalam segala aspek kehidupan masyarakat.

Selanjutnya, menimbang situasi dan kondisi geografis Indonesia yang sangat kompleks, maka dalam upaya merealisasikan amanat dari konstitusi, Indonesia yang merupakan negara kesatuan kemudian disusun atas daerah besar dan daerah kecil (provinsi, kabupaten/

¹¹ Ridwan HR, 2018, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: RajaGrafindo Persada, hlm. 16

kota). Di mana dalam setiap wilayah administratifnya itu dibenyuk pemerintahannya masing-masing namun tetap berada dalam koridor prinsip negara kesatuan seperti yang dimaksud UUD NRI 1945. Sehingga, keberadaan pemerintah daerah pada dasarnya merupakan subsistem dari pemerintah pusat dalam rangka untuk mempercepat proses mewujudkan tujuan negara itu sendiri.¹²

Daerah sebagai satu kesatuan masyarakat hukum, diberikan otonomi yang seluas-luasnya untuk mengatur dan mengurus daerahnya masing-masing berdasarkan aspirasi dan kepentingan masyarakatnya sepanjang tidak bertentangan dengan tatanan hukum nasional dan kepentingan umum. Dengan kata lain, pemerintah daerah dalam mengembangkan wilayahnya harus sesuai dengan tata cara yang sudah ditentukan oleh pemerintah pusat selaku pemegang kekuasaan sentral, di antaranya sebagaimana yang termuat dalam UU Pemda. Sehingga, selain menindaklanjuti kebijakan regulasi dan instruksi dari pemerintah pusat, daerah otonom juga dituntut lebih banyak melakukan prakarsa, inisiatif dalam merumuskan dan menetapkan kebijakan publik yang berkenaan dengan kepentingan masyarakat di daerah. Hal ini dikarenakan fungsi dari pemerintahan daerah adalah sebagai berikut:¹³

- a. sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat untuk mendekatkan hubungan negara dan masyarakat;

¹² Nurus Zaman, 2020, *Politik Hukum Dalam Negara Kesatuan Upaya Menciptakan Harmonisasi Pembangunan Hukum*, Malang: Literasi Nusantara, hlm. 89

¹³ Irfan Setiawan, 2020, *Kecamatan Di Wilayah Perbatasan Negara: Tinjauan Teoritik, Normatif, dan Imperatif*, Bandung: Rtujuh Media Printing, hlm. 16

- b. sebagai perencana pembangunan dan pemberdayaan nasional pada daerah masing-masing; dan
- c. sebagai eksekutif, menyelenggarakan urusan pemerintahan yang dilimpahkan oleh pemerintah pusat.

Untuk menjalankan roda pemerintahan di daerah, UU Pemda menentukan bahwa kepala daerah sebagai *strategic apex* ditunjang dengan suatu perangkat daerah selaku unsur pembantu dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah dan tugas pembantuan. Perangkat daerah ini sebagaimana yang diuraikan dalam penjelasan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah sebagaimana yang telah diubah terakhir melalui Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2019 (selanjutnya disingkat PP Perangkat Daerah), terdiri dari unsur staf, unsur pelaksana, dan unsur penunjang. Di mana unsur staf diwadahi dalam sekretariat Daerah dan sekretariat DPRD, sementara unsur pelaksana dari urusan pemerintah yang diserahkan kepada daerah diwadahi dalam dinas daerah. Untuk unsur pelaksana fungsi penunjang urusan pemerintahan daerah diwadahi dalam badan daerah. Kemudian, terdapat unsur penunjang yang secara spesifik mempunyai fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan di daerah yang mana dijalankan oleh inspektorat.

Di samping itu, pada kabupaten/kota terdapat kecamatan sebagai perangkat daerah yang bersifat kewilayahan untuk melaksanakan fungsi koordinasi kewilayahan dan pelayanan tertentu yang bersifat

sederhana dan intensitas tinggi. Secara legalistik dalam ketentuan UU Pemda yang merupakan aturan penyelenggaraan pemerintahan daerah, telah menempatkan kecamatan sebagai salah satu wilayah administratif negara Indonesia yang berada di bawah serta menjadi bagian dari kabupaten/kota yang pada intinya diarahkan untuk meningkatkan koordinasi penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat kelurahan/desa.

Dalam hal ini kecamatan diartikan sebagai satuan wilayah daerah dan wilayah kerja dalam hal pemberian pelayanan bagi masyarakat setempat yang mana memiliki kedudukan yang cukup strategis dan memainkan peran fungsional dalam pelayanan dan administrasi pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, kecamatan yang berfungsi sebagai organisasi pemberi pelayanan ini akan menjadi lini terdepan dalam mengurus dan mengelola berbagai kepentingan demi terwujudnya kesejahteraan masyarakat daerah setempat.

2. Tugas dan Wewenang Camat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah

Kecamatan ditinjau dari UU Pemda merupakan perangkat daerah yang unik apabila dibandingkan dengan organisasi pelaksana kerja dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah kabupaten/kota, karena menjadi satu-satunya perangkat daerah yang berbasis kewilayahan. Sebagai salah satu perangkat daerah yang berfungsi

untuk membantu menyelenggarakan pemerintahan di daerah kabupaten/kota, kecamatan dipimpin oleh seorang Camat yang berada di bawah dan bertanggungjawab kepada bupati/walikota melalui sekretaris daerah. Untuk melaksanakan fungsi tersebut, Camat memiliki tugas pokok untuk melaksanakan teknis kewilayahan dengan wilayah kerja tertentu sesuai dengan ketentuan Pasal 225 ayat (1) UU Penda *jo.* Pasal 10 PP Kecamatan yang diantaranya adalah sebagai berikut:

- a. menyelenggarakan urusan pemerintahan umum di tingkat kecamatan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur pelaksanaan urusan pemerintahan umum;
- b. mengoordinasikan kegiatan pemberdayaan masyarakat, meliputi:
 1. partisipasi masyarakat dalam forum musyawarah perencanaan pembangunan di desa/Kelurahan dan kecamatan;
 2. sinkronisasi program kerja dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh Pemerintah dan swasta di wilayah kerja kecamatan;
 3. efektivitas kegiatan pemberdayaan masyarakat di wilayah kecamatan; dan
 4. pelaporan pelaksanaan tugas pemberdayaan masyarakat di wilayah kerja kecamatan kepada bupati/wali kota;
- c. mengoordinasikan upaya penyelenggaraan ketenteraman dan ketertiban umum, meliputi:
 1. sinergitas dengan Kepolisian Negara Republik Indonesia, Tentara Nasional Indonesia, dan instansi vertikal di wilayah kecamatan;
 2. harmonisasi hubungan dengan tokoh agama dan tokoh masyarakat; dan
 3. pelaporan pelaksanaan pembinaan ketenteraman dan ketertiban kepada bupati/wali kota;
- d. mengoordinasikan penerapan dan penegakan peraturan daerah dan peraturan kepala Daerah, meliputi:
 1. sinergitas dengan perangkat daerah yang tugas dan fungsinya di bidang penegakan peraturan perundang-

- undangan dan/atau Kepolisian Negara Republik Indonesia; dan
- 2. pelaporan pelaksanaan penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan di wilayah kecamatan kepada bupati/wali kota;
- e. mengoordinasikan pemeliharaan prasarana dan sarana pelayanan umum, meliputi:
 - 1. sinergitas dengan perangkat daerah dan/atau instansi vertikal yang terkait;
 - 2. pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum yang melibatkan pihak swasta; dan
 - 3. pelaporan pelaksanaan pemeliharaan prasarana dan fasilitas pelayanan umum di wilayah kecamatan kepada bupati/wali kota;
- f. mengoordinasikan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan, meliputi:
 - 1. sinergitas perencanaan dan pelaksanaan dengan perangkat daerah dan instansi terkait;
 - 2. efektivitas penyelenggaraan pemerintahan di tingkat kecamatan; dan
 - 3. pelaporan penyelenggaraan kegiatan pemerintahan di tingkat kecamatan kepada bupati/wali kota;
- g. membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang mengatur desa;
- h. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota yang tidak dilaksanakan oleh unit kerja perangkat daerah kabupaten/kota yang ada di kecamatan, meliputi:
 - 1. perencanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di kecamatan;
 - 2. fasilitasi percepatan pencapaian standar pelayanan minimal di wilayahnya;
 - 3. efektivitas pelaksanaan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan; dan
 - 4. pelaporan pelaksanaan kegiatan pelayanan kepada masyarakat di wilayah kecamatan kepada bupati/wali kota melalui sekretaris daerah; dan
- i. melaksanakan tugas lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di samping kewenangan atributif sebagaimana yang diuraikan di atas, Camat juga dapat diberikan kewenangan secara delegatif dari bupati/walikota di lingkungan kerjanya untuk melaksanakan sebagian

urusan pemerintah yang menjadi kewenangan daerah kabupaten/kota, serta untuk melaksanakan tugas pembantuan. Penjelasan umum PP Kecamatan mengatur pelimpahan kewenangan ini dilaksanakan demi efektivitas penyelenggaraan pemerintahan daerah di kecamatan sebagai perangkat daerah yang berhadapan langsung dengan masyarakat.

Pendelegasian sebagian urusan pemerintahan dari bupati/walikota kepada Camat ini dilakukan berdasarkan pemetaan pelayanan publik sesuai karakteristik kecamatan dan/atau kebutuhan masyarakat setempat yang terdiri atas pelayanan perizinan dan pelayanan non-perizinan sebagaimana yang termuat dalam Pasal 11 PP Kecamatan. Pelayanan perizinan oleh Camat merupakan pengembangan dari inovasi pelayanan publik yang dilaksanakan melalui pelayanan terpadu dengan beberapa kriteria, yaitu proses sederhana, objek perizinan berskala kecil, tidak memerlukan kajian teknis yang kompleks, dan tidak memerlukan teknologi yang tinggi. Sedangkan, pelayanan non-perizinan berkaitan dengan pengawasan terhadap objek perizinan, kegiatan yang berskala kecil, dan pelayanan langsung kepada masyarakat yang bersifat rutin. Dengan demikian, Camat ditempatkan sebagai unsur lini, yaitu "*to do, to act*" yang berarti bahwa tugas dan peran yang dijalankannya itu bersifat operasional.¹⁴

¹⁴ Alfandi, "Evaluasi Implementasi Pelimpahan Kewenangan Bupati kepada Camat Berdasarkan Peraturan Bupati Nomor 42 Tahun 2004 di Kecamatan Sukasari", Jurnal Terapan Pemerintahan Minangkabau, Institut Pemerintahan Dalam Negeri Kampus Sumatera Barat, Vol. 1, Nomor 1 Juni 2021, hlm. 2

3. Pengangkatan dan Pemberhentian Camat

Kewenangan kecamatan baik dalam pelaksanaan urusan-urusan pemerintahan umum maupun tugas yang dilimpahkan kepadanya menjadikan Camat sebagai representasi dari penyelenggaraan fungsi-fungsi pemerintahan kewilayahan. Maka dari itu, diperlukan camat yang profesional dan bertanggung jawab. Dalam ketentuan Pasal 224 ayat (2) UU Pemda sendiri telah secara tegas mensyaratkan bahwa bupati/walikota wajib mengangkat Camat dari pegawai negeri sipil (PNS) yang menguasai pengetahuan teknis pemerintahan dan memenuhi persyaratan kepegawaian sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Di mana dalam penjelasannya, kapabilitas terhadap pengetahuan teknis pemerintahan tersebut dibuktikan dengan ijazah diploma/sarjana pemerintahan atau sertifikat profesi kepomongprajaan.

Selanjutnya, sebagai peraturan turunan dari UU Pemda yang khusus mengatur mengenai penyelenggaraan pemerintahan di wilayah kecamatan, PP Kecamatan tidak eksplisit menjelaskan ketentuan pengisian jabatan Camat. Dalam ketentuan Pasal 13 peraturan *a quo* hanya menyebutkan bahwa pelaksanaan pengangkatan Camat dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku, baik terkait persyaratan maupun mekanisme seleksinya. Sehingga, menimbang status kepegawaian Camat yang merupakan pegawai pemerintah, maka

pengangkatan dan pemberhentiannya tentu terikat pada peraturan-peraturan yang secara umum mengatur mengenai pengangkatan dan pemberhentian PNS dari jabatan tertentu ataupun peraturan lainnya yang berkaitan.

PNS pada prinsipnya merupakan warga negara Indonesia yang diangkat secara tetap untuk menduduki jabatan pemerintahan dengan memenuhi syarat tertentu sesuai kebutuhan yang telah ditetapkan sebelumnya. Setiap warga yang memenuhi kualifikasi jabatan yang dilamar tersebut akan di seleksi secara administrasi serta kompetensi, meliputi pengetahuan dasar dan bidang ilmu. Setelah diseleksi dan dinyatakan lulus, maka yang bersangkutan diangkat dan ditetapkan sebagai calon PNS yang akan menjalani masa percobaan selama 1 (satu) tahun melalui proses pendidikan dan pelatihan. Masa prajabatan ini merupakan prasyarat yang harus dilewati oleh seluruh calon PNS, sebelum secara resmi dilantik sebagai PNS.

Lebih lanjut, terhadap pengangkatan PNS dalam jabatan tertentu, menurut ketentuan Pasal 68 ayat (2) UU ASN dilaksanakan berdasarkan perbandingan objektif kompetensi, kualifikasi, dan persyaratan antara yang dibutuhkan oleh jabatan dengan yang dimiliki oleh pegawai. Mencermati kedudukan Camat dalam UU Pemda sebagai perangkat daerah dan ketentuan Pasal 95 ayat (2) PP Perangkat Daerah yang menyebutkan bahwa Camat merupakan jabatan struktural eselon III a atau jabatan administrator, maka untuk

memangku jabatannya tersebut seorang PNS perlu memenuhi beberapa persyaratan yang termuat dalam kaidah hukum mengenai pengisian jabatan tertentu sebagaimana yang diuraikan berikut:

Tabel 1. Persyaratan Pengisian Jabatan Camat

	Kualifikasi
PP Manajemen PNS	<p><u>Pasal 54 ayat (1)</u> Persyaratan untuk mengisi jabatan administrator adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> berstatus PNS; memiliki kualifikasi dan tingkat pendidikan paling rendah sarjana atau diploma IV; memiliki integritas dan moralitas yang baik; memiliki pengalaman pada jabatan pengawas paling singkat 3 (tiga) tahun atau JF yang setingkat dengan jabatan pengawas sesuai dengan bidang tugas jabatan yang akan di duduki; setiap unsur penilaian prestasi kerja paling sedikit bernilai baik dalam 2 (dua) tahun terakhir; memiliki kompetensi teknis, kompetensi manajerial, dan kompetensi sosial kultural sesuai standar kompetensi yang dibuktikan berdasarkan hasil evaluasi oleh tim penilai kinerja PNS di instansi-nya; dan sehat jasmani dan rohani.
PP Perangkat Daerah	<p><u>Pasal 98 ayat (2) jo. ayat (4), (5), dan (6) dan Pasal 98 ayat (3) jo. ayat (9)</u> PNS yang akan menduduki jabatan pada perangkat daerah harus memenuhi kompetensi diantaranya:</p> <ol style="list-style-type: none"> teknis yang diukur dari tingkat dan spesialisasi pendidikan, pelatihan teknis fungsional, dan pengalaman bekerja secara teknis yang dibuktikan dengan sertifikasi; manajerial yang diukur dari tingkat pendidikan, pelatihan struktural atau manajemen, dan pengalaman kepemimpinan; sosial kultural yang diukur dari pengalaman kerja berkaitan dengan masyarakat majemuk dalam hal agama, suku, dan budaya sehingga memiliki wawasan kebangsaan; serta pemerintahan, berupa kompetensi pengetahuan, sikap, dan keterampilan yang berkaitan dengan kebijakan desentralisasi, hubungan pemerintah pusat dan daerah, pemerintahan umum, pengelolaan keuangan daerah, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, hubungan pemerintah daerah dengan DPRD, serta etika pemerintahan, yang dibuktikan dengan sertifikasi.

Pengangkatan PNS ke dalam jabatan Camat dilakukan dengan memperhatikan kompetensi kualifikasi, syarat jabatan, penilaian atas prestasi kerja, kepemimpinan, kerja sama, kreativitas, tanpa membedakan gender, suku, agama, ras dan golongan dari tim penilai kinerja yang disampaikan kepada pejabat yang berwenang (selanjutnya disingkat PyB) untuk kemudian diusulkan kepada pejabat pembina kepegawaian (selanjutnya disingkat PPK) sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan (2) PP Manajemen PNS. Dalam ketentuan UU ASN, kewenangan selaku PPK dan PyB ini dimiliki oleh Presiden sebagai pemegang kekuasaan tertinggi dalam kebijakan, pembinaan profesi, dan manajemen pegawai pemerintah.

Kendati demikian, melalui ketentuan Pasal 53 dan Pasal 54 ayat (1) UU ASN kewenangan tersebut dapat dimungkinkan untuk didelegasikan. Camat yang merupakan satuan kerja dari perangkat daerah, maka dalam hal penetapan dan pelaksanaan terhadap manajemen pegawai pemerintah di instansi pemerintahan daerah kabupaten/kota ini dijalankan bupati/walikota selaku PPK dan sekretaris daerah sebagai PyB dengan mempertimbangkan kedudukan sekretaris daerah sebagai jabatan karier tertinggi yang dapat dijabat oleh PNS yang aktif dan memenuhi persyaratan.¹⁵

¹⁵ Alfian Rosadi, 2020, *Competency Based Human Resource Management: Manajemen Aparatur Sipil di Indonesia*, Depok: Guepedia, hlm. 101

Tidak hanya dalam hal pengisian jabatan, berdasarkan ketentuan Pasal 65 ayat (1) dan (2) PP Manajemen PNS, suatu penetapan oleh bupati/walikota terkait pemberhentian Camat dari jabatan administrasi juga ditetapkan berdasarkan anjuran sekretaris daerah tanpa perlu mencermati pertimbangan dari tim penilai kinerja PNS terlebih dahulu. Sehingga, segala usulan dan rekomendasi terkait pengangkatan dan pemberhentian PNS dari suatu jabatan tertentu menjadi tugas PyB untuk disampaikan kepada PPK. Dengan kata lain, sejatinya PPK tidak dapat mengintervensi proses manajemen ASN tanpa usulan atau rekomendasi dari PyB.¹⁶

Pemberhentian merupakan pengakhiran hubungan kerja karena suatu hal tertentu yang mengakibatkan berakhirnya hak dan kewajiban kedua belah pihak, yakni pegawai dan pemerintah.¹⁷ Pemberhentian terhadap PNS pada dasarnya mempunyai dua makna, yakni: (1) pemberhentian sebagai pegawai, yaitu pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak berkedudukan lagi sebagai PNS; dan (2) pemberhentian dari jabatan negeri, yaitu pemberhentian yang menyebabkan yang bersangkutan tidak lagi pada suatu satuan organisasi negara, tetapi masih mempunyai kedudukan sebagai PNS. Adapun pemberhentian

¹⁶ *Ibid*, hlm. 102

¹⁷ Sahya Anggara, 2016, *Administrasi Kepegawaian Negara*, Bandung: CV. Pustaka Setia, hlm. 58

seorang PNS berdasarkan ketentuan Pasal 87 ayat (1) dan Pasal 88

UU ASN terdiri atas:

- (1) Pemberhentian dengan hormat dengan alasan:
 - a. yang bersangkutan meninggal dunia;
 - b. atas permintaan sendiri;
 - c. mencapai batas usia pensiun;
 - d. perampingan organisasi/kebijakan pemerintah yang mengakibatkan pensiun dini; atau
 - e. tidak cakap jasmani dan/atau rohani sehingga tidak dapat menjalankan tugas dan kewajibannya.
- (2) Pemberhentian dengan tidak hormat karena alasan:
 - a. melakukan penyelewengan terhadap Pancasila dan UUD NRI 1945;
 - b. dihukum penjara/kurungan berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana kejahatan jabatan atau tindak pidana kejahatan yang ada hubungannya dengan jabatan dan/atau pidana umum;
 - c. menjadi anggota dan/atau pengurus partai politik; atau
 - d. dihukum penjara berdasarkan putusan pengadilan yang telah memiliki kekuatan hukum tetap karena melakukan tindak pidana dengan pidana penjara paling singkat 2 tahun dan pidana yang dilakukan dengan berencana.
- (3) Pemberhentian sementara terhadap PNS apabila:
 - a. diangkat menjadi pejabat negara;
 - b. diangkat menjadi komisioner atau anggota lembaga nonstruktural; atau
 - c. ditahan karena menjadi tersangka tindak pidana.

Secara khusus mengenai alasan pemberhentian Camat dari jabatannya sebagai pejabat administrator diatur dalam ketentuan

Pasal 64 PP Manajemen PNS, yaitu:

- a. mengundurkan diri dari jabatan;
- b. diberhentikan sementara sebagai PNS;
- c. menjalani cuti di luar tanggungan negara;
- d. menjalani tugas belajar lebih dari 6 (enam) bulan;
- e. ditugaskan secara penuh di luar jabatan administrasi; atau
- f. tidak memenuhi persyaratan jabatan.

B. Tinjauan Umum tentang Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS) dalam Kegiatan Pendaftaran Tanah

1. Konsep Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT) sebagai Pejabat Umum dalam Pendaftaran Tanah

Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, penyimpanan dan penyajian data fisik dan yuridis serta penerbitan surat tanda bukti hak bidang-bidang tanah tertentu. Oleh karena penyelenggaraannya yang terhimpun dari berbagai aspek kegiatan, maka pemerintah tentu tidak dapat melakukannya seorang diri. Sehingga, melalui ketentuan PP Pendaftaran Tanah sebagai peraturan pelaksana dari Pasal 19 UUPA telah tegas mengatur bahwa Kementerian ATR/BPN merupakan unsur penyelenggara yang dalam pelaksanaannya banyak dibantu oleh pejabat-pejabat lain, salah satunya PPAT.

PP Pendaftaran Tanah mendefinisikan pejabat pembuat akta tanah (PPAT) sebagai pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta tanah tertentu. Sejalan dalam PP PPAT sebagai peraturan *lex specialis* yang menguraikan bahwa PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau hak milik atas satuan rumah susun. Dari pengertian tersebut, dapat dipahami bahwa secara formal PPAT terqualifikasi

sebagai pejabat umum karena merupakan satu-satunya pejabat yang diberi wewenang oleh negara untuk membuat akta atas setiap perbuatan hukum tertentu yang berkenaan dengan tanah.

Konsep pejabat umum sendiri diartikan sebagai salah satu organ negara yang sengaja diadakan atas perintah undang-undang untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat umum di bidang tertentu.¹⁸ Secara etimologis, istilah pejabat umum merupakan terjemahan dari istilah *openare amtbtenaren* dalam ketentuan Pasal 1868 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPer) yang diartikan sebagai pejabat yang oleh undang-undang disertai kewenangan untuk melayani kepentingan publik yang berkaitan dengan pembuatan akta autentik.¹⁹ Dengan kata lain, pejabat umum diartikan sebagai pejabat apabila diangkat dan diberhentikan oleh negara berdasarkan aturan hukum untuk mengakomodir kebutuhan masyarakat dalam bidang tertentu.

2. Kedudukan dan Wewenang Camat Sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Ketentuan Pasal 1 angka 2 PP PPAT menentukan bahwa pejabat pembuat akta tanah sementara (PPATS) adalah "*pejabat pemerintah yang ditunjuk karena jabatannya untuk melaksanakan tugas PPAT dengan membuat akta PPAT di daerah yang belum terdapat cukup*

¹⁸Oemar Moechtar, 2017, *Dasar-dasar Teknik Pembuatan Akta*, Surabaya: Airlangga University Press, hlm. 33

¹⁹Rudi Haposan Siahaan dkk, 2022, *Hukum Kenotariatan Indonesia Jilid I*, Bandung: Media Sains Indonesia, hlm. 9

terdapat PPAT". Kehadiran jabatan PPATS ini dilandasi pemikiran bahwa wilayah negara Indonesia sangatlah luas dan peran dari PPAT sangat penting dalam melaksanakan kegiatan pendaftaran tanah guna memberikan kepastian hukum, sedangkan kondisi pada saat itu keberadaan PPAT persebarannya belum merata. Sehingga, untuk mempermudah rakyat di wilayah terpencil yang mana belum atau bahkan tidak terdapat PPAT, maka Menteri dapat menunjuk PPATS.

Pejabat yang dapat ditunjuk sebagai PPATS salah satunya adalah seorang kepala kecamatan/Camat seperti yang termuat dalam ketentuan Pasal 5 ayat (3) huruf a PP PPAT yang kemudian kembali ditegaskan dalam Pasal 18 ayat (1) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 Tahun 2006 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1997 tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah sebagaimana yang terakhir diubah dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 23 Tahun 2009 (selanjutnya disingkat Perkaban 23/2009). Ditunjuknya Camat sebagai PPATS didasarkan pada pertimbangan bahwa keberadaannya sebagai pejabat pemerintah dirasa cukup menguasai keadaan daerah wilayah kerjanya.

Kendati Camat yang diangkat sebagai PPATS hanya bersifat sementara karena didasarkan pada jabatannya (*ex officio*), namun dalam menjalankan jabatannya sebagai PPATS, Camat memiliki tugas dan kewenangan yang sama serta kedudukan yang sejajar

seperti PPAT pada umumnya. Menurut Hatta Isnaini, PPAT bertugas untuk melaksanakan *recording of deed conveyance*, yaitu suatu perekaman pembuatan akta yang meliputi mutasi hak, pengikatan jaminan dengan hak atas tanah sebagai hak tanggungan, mendirikan hak baru atas sebidang tanah (hak guna bangunan di atas hak milik atau hak pakai di atas hak milik), dan surat kuasa memasang hak tanggungan.²⁰ Berangkat dari adanya tugas tersebut melahirkan kewenangan untuk membuat akta autentik mengenai perbuatan hukum tertentu yang kemudian dijadikan dasar oleh kepala kantor pertanahan menerbitkan sertifikat sebagai keputusan pejabat tata usaha negara yang bersifat konkret, individual, dan final, serta menimbulkan akibat hukum bagi subjek atau badan hukum perdata.²¹

Pelaksanaan kewenangan PPAT tersebut hanya diperkenankan dalam lingkup wilayah kerjanya dan/atau wilayah kedudukannya sesuai dengan apa yang telah ditetapkan dalam surat keputusan pengangkatan/penunjukannya sebagaimana ketentuan Pasal 3 PPAT. Dengan demikian, Camat dalam menjalankan tugasnya sebagai PPATS, berkedudukan sebagai pejabat umum yang memiliki kewenangan melegalisasi suatu perbuatan hukum yang dilakukan masyarakat terhadap suatu objek tanah yang terletak di dalam daerah kerjanya dengan membuat suatu akta autentik.

²⁰ Hatta Isnaini Wahyu Utomo, 2020, *Memahami Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah*, Jakarta: Kencana, hlm. 26

²¹ Z.A. Sangadji, 2018, *Kompetensi Badan Peradilan Umum dan Peradilan Tata Usaha Negara dalam Gugatan Pembatalan Sertifikat*, Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, hlm. 73

3. Pengangkatan dan Pemberhentian Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Kementerian ATR/BPN menjadi representasi pemerintah dalam melaksanakan kewajiban negara sesuai dengan ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 terkait upaya pengelolaan sumber daya alam untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat yang salah satunya diaktualisasikan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah. Sebagai upaya mendukung pelaksanaan pendaftaran tanah, Menteri ATR/Kepala BPN berwenang untuk mengangkat dan memberhentikan PPAT, termasuk melekatkan kewenangan tambahan kepada seorang Camat yang berkedudukan sebagai pejabat pemerintah agar dapat bertindak sebagai PPATS sebagaimana ketentuan Pasal 5 ayat (3) huruf a PP PPAT.

Eksistensi PPATS dalam ketentuan peraturan perundang-undangan meliputi dua unsur, yakni “pejabat yang ditunjuk karena jabatannya” dan “belum cukup terdapat PPAT”. Hal ini menandakan bahwa sebelum menjadi PPATS, Camat telah memiliki jabatan dalam pemerintahan terlebih dahulu yang untuk selanjutnya “ditunjuk” menjalankan fungsi pembuat akta tanah.²² Sehingga, jabatan PPATS melekat pada status pemangku jabatan pemerintahannya. Kendati penunjukannya yang semata-mata karena suatu jabatan (*ex officio*) dan seakan-akan terjadi tanpa perlu mengindahkan persyaratan

²² Hatta Isnaini Wahyu Utomo, *op.cit.*, hlm. 49

administrasi PPAT pada umumnya, namun dalam tataran pelaksanaannya sesungguhnya tidak terjadi serta merta secara otomatis. Ketentuan Pasal 19 ayat (3) Perkaban 23/2009 telah menentukan bahwa untuk dapat ditunjuk dan diangkat sebagai PPATS, Camat wajib mengajukan permohonan penunjukan yang bersangkutan sebagai PPATS kepada Menteri ATR/Kepala BPN dengan melampirkan salinan atau fotocopy keputusan pengangkatannya sebagai Camat melalui Kepala Kantor Wilayah. Dalam permohonan penunjukan ini harus disertai surat pengantar dari Kepala Kantor Pertanahan sebagaimana yang termuat dalam Buku-IV lampiran Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nomor 1 Tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di Lingkungan Badan Pertanahan Nasional. Setelah terpenuhinya persyaratan tersebut, Kepala Kantor Wilayah bertindak atas nama Menteri ATR/Kepala BPN menetapkan Camat sebagai PPATS melalui Surat Keputusan Penunjukan berdasarkan ketentuan Pasal 19 ayat (2) Perkaban 23/2009 *jo.* Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 526/KEP-20.3/X/2017 tentang Penunjukan Direktur Hubungan Hukum Keagrariaan Menandatangani Keputusan Pengangkatan dan Perpanjangan Masa Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah serta Penunjukan Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Menyelenggarakan Peningkatan Kualitas dan Menandatangani Keputusan Pengangkatan Camat yang Ditunjuk Sebagai Pejabat

Pembuat Akta Tanah Sementara. Keputusan penunjukannya sebagai PPATS tersebut diberikan kepada yang bersangkutan selepas dilaksanakannya pendidikan dan pelatihan pertanahan yang menjadi rangkaian dari mekanisme pengangkatan PPATS itu sendiri.

Selain mengikuti diklat, Camat yang telah ditunjuk melalui suatu penetapan sebagai PPATS berdasarkan ketentuan Pasal 20 ayat (1) Perkaban 23/2009 juga diwajibkan untuk mengikuti pembekalan teknis sebelum melaksanakan tugasnya sebagai pejabat umum. Hal ini bertujuan untuk menambah kemampuan PPATS dalam melaksanakan tugas dari jabatannya tersebut. Selanjutnya, berkaitan dengan keperluan pelantikan dan pengambilan sumpah jabatan PPATS, Camat paling lambat 3 (tiga) bulan setelah menerima keputusan penunjukannya wajib melapor kepada Kepala Kantor Pertanahan kabupaten/kota setempat. Apabila dalam jangka waktu yang telah ditentukan yang bersangkutan tidak melapor, maka keputusan penetapannya sebagai PPATS tersebut batal demi hukum.

Kemudian, keberadaan PPATS yang melekat pada jabatan pemerintahan seorang pejabat membawa suatu konsekuensi tersendiri. Dalam ketentuan Pasal 25 ayat (1) Perkaban 23/2009 mengharuskan PPATS untuk berhenti melaksanakan tugas pembuat akta tanah apabila tidak lagi memegang jabatan sebagai kepala kecamatan ataupun diberhentikan oleh pejabat di bidang pertanahan sesuai dengan kewenangannya. Hal ini berarti bahwa selama Camat

masih menjalankan jabatannya sebagai perangkat daerah yang berkedudukan sebagai pemimpin di wilayah kecamatan, maka selama itu pula ia dapat bertindak sebagai pejabat umum yang berwenang untuk membuat akta tanah.

Tidak hanya itu, Camat juga akan berhenti mengemban jabatan PPATS apabila diberhentikan sendiri oleh Menteri ATR/Kepala BPN. Sebagaimana ketentuan Pasal 10 PP PPAT yang mengatur secara umum bahwa pemberhentian jabatan pembuat akta tanah terdiri atas pemberhentian dengan hormat, tidak hormat, atau sementara. Pemberhentian tersebut wajib dituangkan ke dalam Surat Keputusan Menteri ATR/Kepala BPN berdasarkan usulan dari hasil pemeriksaan secara berjenjang mulai dari tingkat daerah, wilayah hingga pusat oleh Majelis Pembina dan Pengawas. Terhadap Camat yang tidak lagi menjabat sebagai PPATS diwajibkan untuk menyerahkan protokol kepada yang menggantikannya, atau apabila belum adanya penggantinya, maka diserahkan kepada Kepala Kantor Pertanahan setempat menurut ketentuan Pasal 27 ayat (2) dan (4) PP PPAT.

4. Mekanisme Pembuatan Akta oleh Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Dalam rangka memberikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat Indonesia tanpa terkecuali, Camat yang merupakan salah satu pejabat pemerintah mengemban kewenangan untuk membuat akta tanah. Pemberian kepastian hukum yang dimaksud tersebut adalah terkait dengan hak dan kewajiban hukum para pihak akibat telah

dilakukannya suatu perbuatan hukum. Hal ini merupakan konsekuensi logis karena perbuatan hukum (*recht-schandeling*) dipahami sebagai suatu tindakan yang oleh hukum diberikan akibat hukum berdasarkan anggapan bahwa subjek hukum yang melakukannya itu memang menghendaki adanya akibat hukum tersebut.²³ Ketentuan dalam UUPA juga telah mengamini bahwa setiap hak atas tanah, apapun bentuknya, baik itu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, ataupun hak pakai dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain.

Setiap peralihan hak atas tanah diartikan sebagai perbuatan memindahkan atau mengalihkan penguasaan tanah dari satu pihak lainnya. Dalam hal beralih atau dialihkannya hak atas tanah ini terjadi karena alasan-alasan sebagaimana ketentuan Pasal 2 ayat (2) PP PPAT, yakni:

- a. Jual-beli;
- b. Tukar-menukar;
- c. Hibah;
- d. Pemasukan dalam perusahaan (*inbreng*);
- e. Pembagian hak bersama;
- f. Pemberian hak guna bangunan/hak pakai atas tanah hak milik;
- g. Pemberian hak tanggungan;
- h. Pemberian kuasa membebaskan hak tanggungan;

Perbuatan hukum yang dimaksud di atas akan menimbulkan hak dan kewajiban tersendiri bagi para pihak yang menghendakinya. Oleh karena itu, akta tanah yang dibuat oleh Camat selaku PPATS dilaksanakan dengan memperhatikan beberapa ketentuan peraturan

²³Achmad Ali, 2015, *Menguak Tabir Hukum*, Jakarta: Kencana, hlm. 246

perundang-undangan, salah satunya termuat dalam Peraturan Menteri ATR/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah sebagaimana yang telah diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Negara Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 7 Tahun 2019 (selanjutnya disingkat Perkaban 7/2019) diantaranya sebagai berikut:

- a. Akta harus mempergunakan formulir yang telah ditentukan (Pasal 96);
- b. 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);
- c. Dalam hal diperlukan izin untuk peralihan hak tersebut, maka izin tersebut harus sudah diperoleh sebelum akta dibuat (Pasal 98);
- d. Sebelum dibuat akta mengenai pemindahan hak atas tanah, calon penerima hak harus membuat pernyataan yang menyatakan (Pasal 99):
 - 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;
 - Bahwa yang bersangkutan dengan pemindahan hak tersebut tidak menjadi pemegang hak atas tanah *absentee* (guntai) menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
 - Bahwa yang bersangkutan menyadari bahwa apabila pernyataan sebagaimana dimaksud di atas tersebut tidak benar maka tanah kelebihan atau tanah *absentee* tersebut menjadi obyek *landreform*;
 - Bahwa yang bersangkutan bersedia menanggung semua akibat hukumnya, apabila pernyataan sebagaimana dimaksud di atas terbukti tidak benar.

- e. 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));
- f. 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));
- g. PPAT wajib membacakan akta kepada para pihak yang bersangkutan dan memberi penjelasan mengenai isi dan maksud pembuatan akta, serta prosedur pendaftaran yang harus dilaksanakan selanjutnya sesuai ketentuan yang berlaku (Pasal 101 ayat (3)). Dalam hal pembacaan akta harus dilakukan sendiri oleh PPAT dan harus dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi, serta penandatanganan oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT dilakukan segera setelah pembacaan akta yang dimaksud sebagaimana ketentuan Pasal 22 PP PPAT;
- h. 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). Dalam ketentuan ini dokumen-dokumen pemindahan hak mengenai bidang tanah dimaksud tersebut terdiri dari:
 - Surat permohonan pendaftaran peralihan hak yang ditandatangani oleh penerima hak atau kuasanya;
 - Surat kuasa tertulis dari penerima hak apabila yang mengajukan permohonan pendaftaran peralihan hak bukan penerima hak;
 - Akta tentang perbuatan hukum pemindahan hak yang bersangkutan yang dibuat oleh PPAT yang pada waktu pembuatan akta masih menjabat dan yang daerah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan;
 - Bukti identitas pihak yang mengalihkan hak;
 - Bukti identitas penerima hak;
 - Sertifikat hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun yang dialihkan;
 - Izin pemindahan;
 - Bukti pelunasan pembayaran Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan;

- Bukti pelunasan pembayaran PPh.

Kewajiban-kewajiban PPAT tersebut hanya sebatas pada menyampaikan akta dengan berkas-berkasnya tersebut kepada kantor pertanahan. Kegiatan selanjutnya menjadi urusan pihak yang berkepentingan itu sendiri.²⁴ Dalam arti bahwa setelah beralihnya atau dialihkannya hak atas tanah disahkan oleh PPAT maka pemegang hak yang baru secara materil sudah dapat menguasai atau mengambil manfaat dari tanah yang dimaksud, akan tetapi secara formil belum dapat diakui sebagai pemegang hak yang sah, kecuali telah dilakukan pendaftaran ke instansi yang berwenang. Berikutnya, sebagai catatan, PPAT dalam proses pembuatan akta tanah ini dapat menolak permohonan pihak yang berkepentingan tersebut berdasarkan ketentuan Pasal 39 ayat (1) PP Pendaftaran Tanah, apabila:

- a. Mengenai bidang tanah yang sudah terdaftar atau hak milik atas satuan rumah susun, kepadanya tidak disampaikan sertifikat asli hak yang bersangkutan atau sertifikat yang diserahkan tidak sesuai dengan daftar-daftar yang ada di kantor pertanahan;
- b. Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan:
 - Surat bukti atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24; dan
 - Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum bersertifikat 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.

²⁴ Laksanto Utomo, 2020, *Buku Ajar Hukum Agraria dan Property*, Jakarta: Legal Era Indonesia, hlm. 87-88

- c. Salah satu atau para pihak yang akan melakukan perbuatan hukum yang bersangkutan atau salah satu saksi, 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.

Dalam hal PPATS menolak untuk membuat akta tanah, ketentuan Pasal 39 ayat (2) PP Pendaftaran Tanah mewajibkan Camat untuk memberitahukan kepada para pihak yang bersangkutan secara tertulis beserta alasan penolakannya.

5. Kedudukan Akta Tanah Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Akta merupakan surat yang diberi tanda tangan yang memuat peristiwa-peristiwa yang menjadi dasar daripada suatu hak atau perikatannya di mana dibuat sejak semula dengan sengaja.²⁵ Dalam artian bahwa akta sebagai surat yang ditandatangani itu dipahami sebagai bukti tulisan dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat.²⁶ Dari dua definisi tersebut, terdapat kesamaan unsur “tanda tangan” di dalamnya. Hal ini dikarenakan

²⁵Endang Hadrian dan Lukman Hakim, 2020, *Hukum Acara Perdata di Indonesia: Permasalahan Eksekusi dan Mediasi*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 38

²⁶ Oemar Moechtar, *op.cit.*, hlm. 1

dengan penandatanganan itu seseorang dianggap mengetahui dan menjamin kebenaran dari apa yang ditulis dalam akta tersebut.²⁷

Akta memiliki dua fungsi, yaitu fungsi formil (*formalitas causa*) dan fungsi alat bukti (*probationis causa*).²⁸ *Formalitas causa* artinya akta berfungsi untuk lengkap atau sempurnanya perbuatan hukum, bukan sahnyanya perbuatan hukum. Dalam hal ini, akta menjadi bentuk pernyataan terhadap adanya suatu perbuatan hukum. *Probationis causa* berarti akta sebagai alat pembuktian satu-satunya, karena sejak awal akta tersebut dibuat dengan sengaja untuk pembuktian kelak terhadap suatu hal atau peristiwa tertentu. Dengan demikian, dalam hal pembuktian tanpa adanya akta maka perbuatan ataupun peristiwa hukum yang terjadi itu tidak dapat dipastikan kebenarannya.

Akta sebagai bukti tertulis yang dikenal dalam sistem hukum Indonesia menurut ketentuan Pasal 1867 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (selanjutnya disingkat KUHPer) dapat berupa akta autentik dan akta di bawah tangan. Berkaitan dengan hal tersebut, Pasal 3 ayat (1) PP PPAT telah menentukan bahwa pembuatan akta tanah oleh PPAT, termasuk yang dibuat oleh Camat selaku PPATS, merupakan suatu akta autentik. Walaupun Pasal 1868 KUHPer telah mendefinisikan bahwa akta autentik merupakan suatu akta yang di dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang, dibuat oleh atau

²⁷ Zainal Asikin, 2019, *Hukum Acara Perdata di Indonesia*, Jakarta: Prenada Media Group, hlm. 121-122

²⁸ Oemar Moechtar, *op. cit.*, hlm. 4-5

dihadapan pegawai-pegawai umum yang berkuasa untuk itu di tempat di mana akta itu dibuatnya. Sehingga, dari ketentuan tersebut dapat dipahami bahwa keautentikan suatu akta harus memenuhi unsur-unsur yang diantaranya adalah:²⁹

- a. akta itu dibuat oleh (*door*) atau di hadapan (*ten overstan*) seorang pejabat umum;
- b. akta itu harus dibuat dalam bentuk yang ditentukan oleh undang-undang (*wet*); dan
- c. pejabat umum oleh atau di hadapan siapa akta itu dibuat harus mempunyai wewenang untuk membuat akta itu.

Ketentuan diatas merupakan syarat yang wajib terpenuhi secara satu kesatuan yang utuh, apabila salah satu unsur yang terdapat pada Pasal 1868 tersebut tidak terpenuhi maka menurut Pasal 1869 KUHPer akta tersebut tidak dapat diperlakukan sebagai akta autentik dan hanya mempunyai kekuatan sebagai akta di bawah tangan jika ditandatangani oleh para pihak. Sehingga, dari ketiga unsur autentiknya suatu akta, akta PPAT dapat dikatakan tidak memenuhi unsur “dengan harus dibuat dalam bentuk tertentu yang ditentukan oleh undang-undang”, karena hingga saat ini belum ada perintah undang-undang yang mengatur secara khusus mengenai akta PPAT.

Namun demikian, menurut Selamat Lumban Gaol, akta PPAT tetap patut dikategorikan sebagai akta autentik,³⁰ sebab meskipun

²⁹ Solahudin Pugun, 2021, *Perihal Tanah dan Hukum Jual Belinya serta Tanggung Jawab PPAT terhadap Akta yang Mengandung Cacat Perspektif Negara Hukum*, Yogyakarta: Deepublish, hlm. 147

³⁰ Selamat Lumban Gaol, “Kedudukan dan Kekuatan Akta Pejabat Pembuat Akta Tanah Dalam Sistem Pembuktian Berdasarkan Hukum Tanah Nasional”, *Jurnal Ilmiah Hukum Dirgantara*, Fakultas Hukum Universitas Dirgantara Mersekal Suryadarma, Vol. 10, Nomor 1, September 2019, hlm. 106-110

bentuk aktanya diatur dan ditentukan dalam peraturan pemerintah dan/atau peraturan Menteri ATR/Kepala BPN, bukan secara khusus oleh undang-undang, akan tetapi, terdapat penegasan dalam penjelasan umum Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (selanjutnya disingkat UUHT) yang pada pokoknya menyatakan bahwa semua akta PPAT yang bentuknya diatur dalam peraturan pemerintah dan/atau peraturan Menteri ATR/Kepala BPN merupakan akta autentik. Keautentikan suatu akta dalam sistem hukum di Indonesia sebagaimana telah diuraikan sebelumnya merupakan alat bukti yang bersifat terang dan nyata (*riil*), apa yang termuat didalamnya harus diterima dan dianggap benar, kecuali pihak yang berkepentingan dapat membuktikan hal sebaliknya di muka persidangan.

Sifat autentik dari produk hukum PPAT ini kemudian menjadikannya sebagai landasan utama bagi pemegang hak untuk mendaftarkan setiap hak atas tanah yang dimilikinya ke kantor pertanahan kabupaten/kota sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 37 PP Pendaftaran Tanah. Dengan kata lain, akta PPAT merupakan syarat formil dan mutlak ada dalam pendaftaran tanah khususnya terkait kegiatan pemeliharaan data (*bijhouding* atau *maintenance*) sebagai upaya pencatatan terhadap perubahan data fisik dan/atau yuridis yang tertera pada peta pendaftaran, daftar tanah,

daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertifikat dengan tujuan semata-mata demi menyajikan data pemegang hak yang aktual dan tepat sesuai dengan kenyataan yang ada.

6. Tanggung Jawab Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara (PPATS)

Tanggung jawab merupakan hal yang bersifat kodrati dan menjadi bagian hidup manusia. Hal ini dikarenakan tanggung jawab menjadi wujud kesadaran atau kewajiban yang dipikul atas tingkah laku atau perbuatan yang telah dilakukan baik secara sengaja maupun tidak sengaja. Sehingga, tanggung jawab hukum itu didefinisikan sebagai bentuk lebih lanjut dari pelaksanaan peranan, baik peranan itu merupakan hak dan kewajiban ataupun kekuasaan.³¹

Secara umum, konsep pertanggungjawaban hukum ini memberikan hak hukum bagi seseorang untuk menuntut orang lain yang sekaligus memberikan kewajiban hukum bagi orang lain tersebut untuk mempertanggungjawabkan apa yang telah dilakukannya. Dengan adanya pertanggungjawaban hukum, maka setiap orang mendapatkan jaminan perlindungan dan kepastian hukum terkait dengan pemulihan atas suatu perbuatan atau tingkah laku yang dapat merugikan hak-hak yang melekat pada setiap orang. Oleh karena itu, konsep tanggung jawab hukum berkaitan erat dengan konsep kewenangan yang melekat pada seseorang.

³¹ Hufron dan Hadi Husodo Tjandra, 2022, Konsep Pengaturan Kewenangan dan Pertanggungjawaban Wakil Presiden Indonesia, Yogyakarta: Jejak Pustaka, hlm. 26

Mengenai tanggung jawab Camat sebagai PPATS ini maka ditelaah terlebih dahulu mengenai hak dan kewajibannya dalam menjalankan tugasnya sebagai pejabat umum di bidang pertanahan. Camat selaku PPATS seperti yang telah diuraikan memiliki tugas pokok untuk melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah yang berkaitan dengan pembuatan akta tanah sehubungan telah dilakukannya perbuatan hukum terhadap suatu objek tanah. Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Camat sebagai PPATS pada dasarnya wajib menerapkan prinsip kehati-hatian.³² Hal ini tercermin salah satunya dalam ketentuan Pasal 22 PP PPAT yang mengatur bahwa akta PPAT harus dibacakan atau dijelaskan isinya kepada para pihak dengan dihadiri oleh sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi sebelum ditandatangani seketika itu juga oleh para pihak, saksi-saksi dan PPAT. Kesaksian tersebut menurut Pasal 53 ayat (3) Perkaban 23/2009 mengenai: (a) identitas dan kapasitas penghadap; (b) kehadiran para pihak atau kuasanya; (c) kebenaran data fisik dan data yuridis obyek perbuatan hukum dalam hal obyek tersebut sebelum terdaftar; (d) keberadaan dokumen yang ditunjukkan dalam pembuatan akta; serta (e) telah dilaksanakannya perbuatan hukum tersebut oleh para pihak yang bersangkutan.

³² Hendry Dwicahyo Wanda dan Rusdianto Sesung, "Prinsip Kehati-hatian Pejabat Pembuat Akta Tanah dalam Pengurusan Peralihan Tanah Letter C", Al-Daulah: Jurnal Hukum dan Perundangan Islam, Universitas Naretama Surabaya, Vol. 7, Nomor 2 Oktober 2017, hlm. 448

Selain itu, penerapan prinsip kehati-hatian ini terjelma dalam ketentuan Pasal 54 ayat (1) Perkaban 23/2009 dengan mewajibkan Camat dalam menjalankan tugas jabatan sebagai PPATS untuk melakukan pemeriksaan kesesuaian/keabsahan sertifikat dan catatan lain pada Kantor Pertanahan setempat dengan menjelaskan maksud dan tujuannya. Hal ini dimaksudkan agar sebelum mengesahkan suatu perbuatan hukum yang dilakukan para pihak, Camat melihat secara teliti, cermat, dan saksama fakta serta status yang dikehendaki oleh para pihak baik mengenai subjek maupun objek yang melekat pada tanah berdasarkan data yang benar dan lengkap. Demikian pula, memperhatikan perbuatan hukum apa yang terjadi dengan menggali kasus dan menemukan kasus hukum, agar tidak terjadi kekeliruan yang berakibat hukum dan untuk menghindari hal-hal yang dapat merugikan pihak-pihak yang berkepentingan. Sehingga, Camat dalam kedudukannya sebagai PPAT berkewajiban untuk memastikan kebenaran data-data objek transaksi yang disampaikan oleh para pihak yang menghadap kepadanya.

Berdasarkan uraian tersebut dapat kita pahami bahwa sebagai pejabat yang berwenang, Camat melaksanakan tugasnya untuk membuat akta tanah sebenarnya hanya mengkonstatir kehendak para pihak, sebab tujuan utama pembuatan akta tersebut semata-mata sebagai bukti telah tercapainya kesepakatan antar para pihak terhadap suatu objek tanah. Namun, dengan kewenangan yang

melekat padanya dapat mengakibatkan peralihan hak atas tanah dari satu pihak ke pihak lain, maka dilekatkan pula tanggung jawab:³³

1. 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;
2. PPAT bertanggung jawab terhadap dokumen yang dipakai sebagai dasar melakukan tindakan hukum dari segi kekuatan dan pembuktiannya telah memenuhi jaminan kepastian untuk ditindaklanjuti dalam akta autentik dan sesuai dengan ketentuan yang berlaku; serta
3. PPAT bertanggungjawab atas sahnya perbuatan hukum sesuai data keterangan para penghadap serta menjamin keautentikan akta dan bertanggung jawab bahwa perbuatannya sesuai prosedur.

Selanjutnya, PPAT juga memiliki kewajiban untuk menyelenggarakan suatu daftar dari akta-akta yang telah dibuatnya sebagaimana yang telah diatur dalam Pasal 26 ayat (1) PP PPAT, serta mengharuskannya untuk menyimpan asli terhadap akta-akta yang telah dibuatnya berdasarkan ketentuan Pasal 21 ayat (3) huruf a. Selain daftar akta dan akta asli, terdapat kumpulan dokumen lain yang harus disimpan dan dipelihara oleh PPAT, yakni warkah pendukung akta, arsip laporan, agenda dan surat-surat lainnya.

C. Konsep Kewenangan dan Pertanggungjawaban Hukum dalam Perspektif Hukum Administrasi Negara

1. Sumber dan Cara Memperoleh Kewenangan

Kewenangan menjadi salah satu istilah yang sering digunakan dalam lapangan hukum publik, khususnya hukum administrasi negara

³³ Hendry Dwicahyo Wanda dan Rusdianto Sesung, *op.cit.*, hlm. 450-451

yang merupakan inti dari kajiannya. Hal ini dikarenakan kewenangan dikatakan menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan untuk melakukan suatu tindakan/perbuatan yang karenanya dapat menimbulkan ataupun melenyapkan akibat hukum tertentu.

Dalam KBBI, terminologi kewenangan berasal dari kata dasar wewenang yang berarti hal berwenang, sebagai hak dan kekuasaan yang dipunyai untuk melakukan sesuatu.³⁴ Sehingga, seringkali disandingkan dengan kekuasaan, akan tetapi tentu tidak dapat diartikan secara gamblang demikian. Seperti apa yang dikemukakan oleh Bagir Manan bahwa kewenangan/wewenang dalam bahasa hukum tidak sama dengan kekuasaan/*match*.³⁵ Kekuasaan hanya menggambarkan hak untuk berbuat atau tidak berbuat yang umumnya membentuk suatu hubungan di mana ada pihak yang memerintah dan ada pihak yang diperintah (*the rule and the ruled*). Sementara dalam aspek hukum, wewenang sekaligus berarti hak dan kewajiban atau *rechten en plichten* yang secara eksplisit diberikan oleh pembuat undang-undang kepada subjek hukum publik.³⁶ Dalam hal ini P. Nicolai menjelaskan bahwa dalam kewenangan, hak berisi kebebasan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu ataupun menuntut pihak lain untuk melakukan tindakan tertentu, sedangkan

³⁴ Ernawati Waridah, 2017, *Kamus Bahasa Indonesia*, Jakarta: Bmedia, hlm. 196

³⁵ dalam Ridwan H.R., *op. cit*, hlm. 99-100

³⁶ Muhammad Idris Patarai, 2020, *Kebijakan Publik Daerah: Posisi dan Dimensinya dalam Perspektif Desentralisasi Kebijakan*, Makassar: De La Macca, hlm. 219

kewajiban memuat keharusan untuk melakukan atau tidak melakukan tindakan tertentu.³⁷

Kewenangan yang diartikan sebagai landasan dari pelaksanaan tugas oleh pemerintah itu dipersyaratkan harus bertumpu pada suatu kewenangan yang sah. Sehingga, setiap tindakan/perbuatan pemerintah wajib didahului pemberian wewenang oleh suatu peraturan perundang-undangan. Hal ini dapat ditinjau darimana kewenangan itu lahir yang menurut ketentuan Pasal 11 Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan (selanjutnya disingkat UU AP) diperoleh melalui atribusi, delegasi, dan/atau mandat. Konsep sumber kewenangan tersebut kemudian diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

- a. Atribusi adalah pemberian kewenangan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan oleh UUD NRI 1945 atau Undang-Undang.
- b. Delegasi adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat beralih sepenuhnya kepada penerima delegasi.
- c. Mandat adalah pelimpahan kewenangan dari badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih tinggi kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan yang lebih rendah dengan tanggung jawab dan tanggung gugat tetap berada pada pemberi mandat.

Setiap kewenangan yang diperoleh baik secara atributif, delegatif, maupun mandat dalam konteks hukum administrasi negara dibatasi oleh masa atau tenggang waktu wewenang, wilayah atau daerah

³⁷ *Ibid*

berlakunya wewenang, serta cakupan bidang atau materi wewenang seperti yang termuat dalam ketentuan Pasal 15 ayat (1) UU AP. Apabila terdapat suatu tindakan diluar batas-batas itu, maka dapat dikategorikan sebagai suatu perbuatan yang cacat hukum karea dilakukan tanpa ataupun melampaui wewenang.

2. Pertanggungjawaban Hukum

Melalui pemberian suatu kewenangan, subjek hukum publik dapat menyelenggarakan pemerintahan, sehingga negara dapat berkiprah, bekerja, berkapasitas, berprestasi, dan berkinerja dalam melayani warganya. Namun demikian, dengan melekatnya suatu kewenangan dalam suatu jabatan yang dijalankan oleh pribadi sebagai pemangku jabatan atau pejabat pemerintahan menimbulkan konsekuensi pertanggungjawaban hukum. Sejalan dengan prinsip umum dalam negara hukum, yakni *geenbevegedheid zonder verantwoordelijkheid; there is no authority without responsibility* (tidak ada kewenangan tanpa adanya pertanggungjawaban).

Secara etimologis, pertanggungjawaban berasal dari bentuk dasar kata majemuk “tanggung jawab” yang mana dalam kamus hukum merujuk pada 2 (dua) istilah, yaitu:³⁸

1. *Responsibility*, suatu istilah yang bersifat politik yang mana menjadi indikator penentu atas lahirnya suatu tanggung jawab ataupun standar yang telah ditentukan terlebih dahulu dalam suatu kewajiban yang harus ditaati;
2. *Liability*, suatu istilah yang merupakan bentuk spesifik dari tanggung jawab dimana lebih merujuk pada akibat yang timbul

³⁸ Ridwan H.R., *op.cit.*, hlm. 337

dari akibat kegagalan untuk memenuhi standar tersebut, bentuk tanggung jawab diwujudkan dalam bentuk ganti rugi kerugian dan pemulihan sebagai akibat dari terjadinya kerusakan kerugian. Melalui konsep ini setiap pihak yang melakukan kesalahan/kekhilafan diwajibkan untuk bertanggung jawab.

Berkaitan dengan uraian diatas, pertanggungjawaban dalam konsep hukum administrasi negara dekat dengan istilah *liability* karena setiap pemberian kewenangan itu harus selalu dilengkapi dengan pengujiannya, bahwa kesalahan dalam penggunaan kewenangan selalu berakses ke pengadilan. Hal ini dimaknai sebagai bentuk perlindungan hukum yang bersifat represif kepada rakyat setelah terjadinya pelanggaran yang dilakukan oleh pemangku jabatan yang mana ditujukan untuk memulihkan hak dari rakyat yang telah direnggut baik yang dilakukan dengan sengaja maupun tidak.

Konsep kewenangan dalam ranah hukum publik yang menimbulkan suatu tanggung gugat itu menurut Tatiek Sri Djatmiati terdiri dari tanggung jawab jabatan dan tanggung jawab pribadi.³⁹ Tanggung jawab jabatan berkaitan dengan legalitas (keabsahan) tindak pemerintahan yang dalam hukum administrasi ditinjau dari tata cara pemberian wewenang yang harus sesuai undang-undang/berdasarkan prinsip *rechmatigheid*. Sedangkan, tanggung jawab pribadi merupakan bentuk pertanggungjawaban oleh pemangku jabatan atas suatu kewenangan pada jabatan yang

³⁹ Tatiek Sri Djatmiati, 2010, *Tanggung Jawab Pribadi dan Tanggung Jawab Jabatan*, Jakarta: Penerbit Universitas Trisakti, hlm. 94-95

diembannya. Tanggung jawab pribadi berkenaan dengan perilaku pejabat saat melaksanakan tugas dan kewenangan pada jabatannya/ membuat kebijakan melakukan suatu tindakan maladministrasi. Oleh sebab itu, apabila terjadi suatu penyelewengan wewenang maka harus dilihat secara kasuistik. Untuk mengetahui siapa yang harus bertanggung jawab atas tugas pemerintahan dan pelayan apa yang diberikan kepada masyarakat, Kranenburg dan Vegting menjelaskan 2 (dua) teori terkait dengan persoalan tersebut, yaitu:⁴⁰

- a. *Fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Beban tanggung jawab ditujukan pada manusia-pejabat selaku pribadi.
- b. *Fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga itu dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Dalam hal ini beban tanggung jawab itu diberikan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula dengan apakah kesalahan yang dilakukan itu ringan atau kesalahan besar.

D. Konsep Mutasi sebagai Manajemen Pegawai Negeri Sipil

Mutasi adalah pemindahan pegawai dari satu jabatan ke jabatan lain dalam suatu posisi yang tepat dan pekerjaan yang sesuai sebagaimana adagium "*the right man on the right place*". Pelaksanaan kegiatan mutasi termasuk dalam fungsi pengembangan karyawan yang bertujuan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas kerja dalam perusahaan.⁴¹ Konsep ini dalam sistem manajemen birokrasi aparatur pemerintah sebagaimana yang termuat dalam ketentuan Pasal 55 ayat (1) huruf g.

⁴⁰ Ridwan H.R., *op.cit*, hlm.365

⁴¹Syamsir dan Nika Saputra, 2022, *Administrasi Kepegawaian*, Purbalingga: Eureka Media Aksara, hlm. 157

Dalam konsep manajemen aparatur pemerintah, mutasi merupakan upaya pengelolaan pegawai pemerintah untuk menghasilkan sumber daya manusia yang berkualitas. Mengingat, keberadaan pegawai pemerintah/PNS yang sangat strategis dalam penyelenggaraan pemerintah seperti ungkapan "*not the gun, but the man behind the gun*" (bukan senjata yang penting, akan tetapi manusia yang menggunakan senjata tersebut) yang bermakna bahwa senjata yang modern tidak mempunyai arti apapun, apabila manusia yang dipercaya menggunakan senjata itu tidak melakukan kewajibannya dengan benar.⁴² Terlebih lagi kedudukannya yang oleh negara ditunjuk, diangkat, serta diberi tugas untuk melakukan tugas umum pemerintah dan pembangunan, sehingga berkewajiban untuk menyelenggarakan fungsi melayani dan mengayomi masyarakat, serta menumbuhkan prakarsa dan peran aktif masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan.⁴³ Sehingga, ia menjadi perpanjangan tangan negara dan pemerintah dalam tataran pelaksana pembangunan negara secara nasional atau dengan kata lain merupakan garda terdepan dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat. Oleh sebab itu, negara berupaya sedemikian rupa untuk mengelola SDM yang dimilikinya salah satunya melalui pelaksanaan mutasi.

Terjadinya mutasi jabatan dapat disebabkan karena permintaan sendiri dengan persetujuan pimpinan organisasi dan alih tugas produktif

⁴² Muchsan dalam Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2019, *Hukum Kepegawaian di Indonesia: Edisi Kedua*, Jakarta: Sinar Grafika, hlm. 33

⁴³ Padmaningrum, 2021, *Pengembangan Karier dan Disiplin Kerja Aparatur Sipil Negara*, Yogyakarta: Penerbit Samudra Biru, hlm. 27

yang dilakukan atas kehendak pimpinan untuk meningkatkan produksi dengan menempatkan seorang karyawan ke posisi tertentu yang sesuai dengan kecakapannya.⁴⁴ Namun, Pasal 73 ayat (1) UU ASN menentukan mutasi yang diadakan terhadap pegawai pemerintah itu dapat berupa mutasi tugas dan/atau lokasi dalam 1 (satu) Instansi Pusat, antar-Instansi Pusat, 1 (satu) Instansi Daerah, antar-Instansi Daerah, antar-Instansi Pusat dan Instansi Daerah, ataupun ke perwakilan negara di luar negeri. Dalam melaksanakan kegiatan ini, Pasal 73 ayat (7) kemudian mensyaratkan untuk dilakukan dengan memperhatikan prinsip larangan konflik kepentingan, serta berdasarkan sistem merit.

Sistem merit dalam ketentuan Pasal 1 angka 22 UU ASN adalah kebijakan dan manajemen ASN yang berdasarkan pada kualifikasi, kompetensi, dan kinerja secara adil dan wajar dengan tanpa membedakan latar belakang politik, ras, warna kulit, agama, asal usul, jenis kelamin, status pernikahan, umur, atau kondisi kecacatan. Lebih lanjut, peraturan mengenai tata cara pelaksanaan mutasi pegawai pemerintah tertuang dalam Peraturan Badan Kepegawaian Negara Nomor 5 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pelaksanaan Mutasi (selanjutnya disingkat Peraturan BKN 5/2019). Di mana pada intinya mutasi pegawai dapat dilakukan apabila pegawai bersangkutan berstatus PNS dan sudah bekerja minimal 2 (dua) tahun dan maksimal 5 (lima) tahun yang tentu didasarkan atas kesesuaian

⁴⁴ Chalvin R. Ruitan, Michael Mantiri, dan Josef Kairupan, "Proses Mutasi Aparatur Sipil Negara dalam meningkatkan Kualitas Kerja: Studi di Sekretaris Daerah Kabupaten Kepulauan Sangihe", *Jurnal Eksekutif*, Fakultas Ilmu Sosial dan Politik Universitas Sam Ratulangi Vol. 1, Nomor 1 Tahun 2018, hlm. 3

antara kompetensi PNS dengan persyaratan jabatan, klasifikasi jabatan, dan pola karier, serta dengan memperhatikan kebutuhan organisasi.⁴⁵

Sejalan dengan hal di atas, pelaksanaan mutasi menurut A.W. Widjaja pada prinsipnya perlu memperhatikan 2 (dua) hal, yakni: analisis tugas jabatan (*job analisis*) yang baik dan penilaian pelaksanaan pekerjaan (kecakapan pegawai) yang terpelihara dengan baik dan terus-menerus.⁴⁶ Analisis tugas jabatan merupakan suatu kajian yang menggambarkan tentang ruang lingkup dan sifat-sifat tugas yang dilaksanakan suatu unit organisasi dan syarat-syarat yang harus dimiliki oleh pejabat yang akan menduduki jabatan di dalam unit organisasi itu. Sedangkan, penilaian pekerjaan ditinjau dari sifat, kecakapan, disiplin, prestasi kerja dari masing-masing pegawai.

⁴⁵ Vivit Rosmayanti, dkk, 2022, *Challenges of Social Sciences, Education, and Technology for Achieving Sustainable Development Goals (SDGS): Jilid I*, Bandung: Media Sains Indonesia, hlm. 126

⁴⁶ Sri Hartini dan Tedi Sudrajat, 2019, *op. cit.*, hlm. 97