

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Dalam menghadapi perkembangan zaman maka diperlukannya ketertiban, keteraturan, keadilan serta kepastian hukum agar terhindar dari sengketa yang berkaitan dengan pertanahan.¹ Untuk menjamin keadilan, keteraturan, dan kepastian hukum tersebut, sangat diperlukannya adanya campur tangan dari Negara yang dalam hal ini diimplementasikan Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang dalam bidang pertanahan, mempunyai wewenang untuk mengatur seperti yang telah dinyatakan dalam Pasal 2 ayat (2) Undang-undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) mengenai Hak Menguasai Negara Atas Tanah.² Hak atas tanah bersumber dari hak menguasai negara atas tanah.³

Mengacu pada Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UDNRI 1945), maka Pasal 19 UUPA, dan Peraturan pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP 24 Tahun 1997) serta Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan

¹A. A. Andi Prajitno, *Pengetahuan Praktis Tentang Apa dan Siapa PPAT : Revisi Ke 2*, Putra Media Nusantara, Surabaya, 2016, h. 1.

²Oemar Moechthar dan Agus Sekarmadji, “Perombakan Pemilikan Tanah Untuk Rumah Tinggal Melalui Sinkronisasi Data Elektronik Antar Instansi” *Jurnal Pertanahan*, Vol. 10 No. 1, Juli 2020, h. 13.

³Urip Santoso, *Hak Atas Tanah, Hak Pengelolaan, dan Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun*, Kencana, Jakarta, 2017, h. 4.

Pejabat Pembuat Akta Tanah (Peraturan Jabatan PPAT) mengisyaratkan sangat diperlukannya pejabat yang dapat membantu Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam menjalankan tugasnya. Pejabat tersebut dikenal sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah (PPAT). Dapat diambil kesimpulan bahwa jabatan PPAT merupakan sebuah amanat yang dilahirkan oleh UUPA.⁴

Mengenai definisi PPAT dapat dilihat pada Pasal 1 Angka 1 Peraturan Jabatan PPAT. Kemudian dalam ketentuan Pasal 1 angka 4 Undang-undang Nomor 4 tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah Beserta Benda-Benda yang Berkaitan dengan Tanah (UUHT) diatur pula pengertian dari Pejabat Pembuat Akta Tanah tersebut.⁵ PPAT mempunyai tugas pokok membuat akta sebagai tanda bukti telah dilakukannya suatu perbuatan hukum.⁶ Dalam Pasal 2 Ayat (1) Peraturan Jabatan PPAT, bahwa PPAT memiliki pokok melaksanakan sebagian kegiatan pendaftaran tanah.⁷ Pendaftaran tanah yang dimaksudkan dapat tetap dilakukan meskipun di beberapa wilayah tertentu belum terdapat ataupun belum cukupnya jumlah PPAT yang bertugas. Menteri dapat menunjuk PPAT Sementara.

Dengan adanya PPAT Sementara masyarakat tetap akan dilayani perihal pendaftaran tanah meskipun di wilayahnya belum cukup adanya PPAT. Seseorang yang telah ditunjuk untuk bertugas sebagai PPAT Sementara haruslah menguasai keadaan di wilayah setempat.⁸ Jika dilihat dalam Pasal 5 ayat (3) huruf (a) Peraturan

⁴Oemar Moechthar, *Dasar-Dasar Teknik Pembuatan Akta*, Airlangga University Press, Surabaya, 2017, h. 184.

⁵*Ibid.*, h. 5.

⁶Urip Santoso, *Pejabat Pembuat Akta Tanah Perspektif Regulasi, Wewenang, dan Sifat Akta*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2016, h. 97.

⁷Urip Santoso, *Hukum Agraria : Kajian Komprehensif*, Prenadamedia Group, Jakarta, 2015, h. 298.

⁸Sri Hajati, *et.al.*, *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*, Airlangga University Press, Surabaya, 2018, h. 304.

Jabatan PPAT, PPAT Sementara dapat diangkat dari Camat dan Kepala Desa setempat. Camat dan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara hanya untuk waktu tertentu⁹, dan dengan catatan harus sudah mengikuti diklat.¹⁰

Berkaitan dengan hal tersebut untuk wilayah terpencil yang jaraknya jauh dari perkotaan dan di wilayah tersebut belum terdapat PPAT umum serta jaraknya pun jauh dari kecamatan, maka untuk dapat tetap melayani masyarakat diangkatlah Kepala Desa Setempat sebagai PPAT Sementara. Berdasarkan Pasal 7 PP 24 Tahun 1997 bahwa PPAT sementara dapat diangkat dari Kepala Desa setempat selama masa jabatannya, dengan telah lulus diklat.¹¹

Salah satu contoh peranan Kepala Desa yang bertindak sebagai PPAT Sementara dapat dilihat di Desa Moubang, Kecamatan Mepanga, Kabupaten Parigi Moutong, Provinsi Sulawesi Tengah. Bagi menjamin kepastian hukum warga desanya, Kepala Desa Moubang tersebut membuat beberapa surat antara lain surat keterangan asal usul tanah, surat keterangan penguasaan tanah, surat pernyataan tanda batas tanah, serta surat akta penyerahan, adapun surat surat tersebut dibuat dalam rangka kegiatan pendaftaran tanah. Peranan Kepala Desa Moubang tersebut dalam membuat berbagai jenis surat Akta tentang tanah adalah berkaitan tugasnya sebagai PPAT Sementara yang membuat akta pertanahan di daerah daerah yang belum terdapat cukup PPAT. Hal tersebut sejalan dengan amanat dari Pasal 5 ayat (3) huruf (a) Peraturan Jabatan PPAT.

⁹Gusti Surya Hadi Saputra, "Batasan Waktu Sementara Terhadap Camat sebagai Pejabat Pembuat Akta Tanah Sementara", *Tesis*, Program Studi Magister Kenotariatan, Fakultas Hukum Universitas Surabaya, 2014, h. 1.

¹⁰A. A. Andi Prajitno, *Ibid.*, h. 74.

¹¹*Ibid.*, h. 75.

Kepala Desa merupakan pejabat pemerintahan sesuai dengan yang disebutkan dalam Pasal 1 angka 5 Permendagri No. 84 tahun 2015 bahwa kepala Desa atau sebutan lain adalah pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga Desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah.

Jika dilihat dalam Pasal 5 ayat (3) huruf (a) Peraturan Jabatan PPAT, dapat disimpulkan bahwa PPAT Sementara dapat diangkat dari Kepala Desa setempat untuk waktu tertentu, namun jika dihubungkan dengan Pasal 7 ayat (2) huruf (h) Peraturan Jabatan PPAT, PPAT tidak diperkenankan merangkap jabatan lainnya yang dilarang oleh peraturan Perundang-undangan, dalam penulisan Pasal 7 ayat (2) huruf (h) Peraturan Jabatan PPAT tersebut menimbulkan beragam pemahaman dikarenakan tidak dijelaskan maksud mengenai jabatan apa yang dimaksudkan dilarang oleh undang-undang.

Jika Kepala Desa merupakan pejabat pemerintah, maka timbul pertanyaan berkaitan dengan adanya kemungkinan bertentangannya pelaksanaan tugas Rangkap Jabatan Kepala Desa yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, dan kemungkinan Jabatan Kepala Desa tersebut merupakan jabatan yang dilarang untuk rangkap jabatan menjadi PPAT Sementara, dikarenakan pada penjelasan Pasal tersebut diatas dinyatakan cukup jelas. Dengan demikian perlu diketahui akibat hukum terhadap Rangkap Jabatan Kepala Desa dalam membuat akta pertanahan di daerah yang belum cukup terdapat PPAT.

1.2. Rumusan Masalah

Maka berdasarkan permasalahan yang telah dipaparkan diatas, isu hukum yang akan dianalisis dalam penelitian ini adalah:

1. Apakah Pelaksanaan Tugas Rangkap Jabatan Kepala Desa Yang Ditunjuk Sebagai PPAT Sementara Termasuk Yang Dilarang Oleh Peraturan Perundang-Undangan?
2. Apa Karakteristik Hukum Kepala Desa Sebagai PPAT Sementara ?

1.3. Tujuan Penelitian

Dalam penelitian ini, setidaknya terdapat 2 (dua) tujuan yang akan dicapai, yaitu :

1. Untuk menganalisa mengenai pelaksanaan tugas rangkap jabatan kepala desa yang ditunjuk sebagai PPAT Sementara berkemungkinan termasuk yang dilarang oleh Peraturan Perundang-Undangan.
2. Untuk menganalisa mengenai Karakteristik Hukum Kepala Desa Sebagai PPAT Sementara.

1.4. Manfaat Penelitian

Untuk melihat seberapa jauh suatu penelitian yang dilakukan dapat diterapkan dalam pengembangan ilmu hukum, maka manfaat yang akan dicapai dalam penelitian ini antara lain:

1. Kegunaan teoritis dari penelitian ini agar dapat memberikan sumbangsih atas pengembangan ilmu hukum, terutama mengenai pelaksanaan tugas kewenangan rangkap jabatan kepala desa yang ditunjuk sebagai PPAT

Sementara termasuk yang dilarang oleh Peraturan Perundang-Undangan, dan juga Karakteristik Hukum Kepala Desa sebagai PPAT Sementara.

2. Kegunaan praktis dari penelitian ini adalah dapat menjadi referensi mengenai konsep pengaturan Kewenangan Rangkap Jabatan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara yang dapat berguna untuk pelaksanaan tugas Kepala Desa sebagai PPAT Sementara.

1.5. Metode Penelitian

1.5.1 Tipe Penelitian

Tipe penelitian dalam penulisan Tesis ini menggunakan penelitian hukum normatif. Menurut Peter Mahmud Marzuki “Penelitian hukum dilakukan untuk memecahkan isu hukum yang dihadapi”.¹² Pada penelitian ini lebih berfokus pada suatu keadaan dari obyek penelitian yaitu Rangkap jabatan kepala desa dalam pembuatan akta pertanahan secara detail dengan merujuk pada peraturan Perundang-undangan yang ada.

1.5.2. Pendekatan Masalah

Dalam penelitian ini digunakan dua pendekatan. Yang pertama adalah Pendekatan Perundang-Undangan (*statute approach*) yang dilakukan dengan menelaah semua Perundang-Undangan dan regulasi yang bersangkutan paut dengan isu hukum yang sedang ditangani.¹³ Pendekatan ini dilaksanakan dengan cara menelaah semua peraturan Perundang-undangan yang secara

¹²Peter Mahmud Marzuki, *Penelitian Hukum*, Kencana Prenada Media Group, Jakarta, 2006, h.133.

¹³*Ibid.*, h. 133.

langsung ataupun tidak langsung berkaitan isu hukum yang akan dibahas yakni berkaitan dengan Kewenangan Rangkap Jabatan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara serta Karakteristik Hukum Kepala Desa sebagai PPAT Sementara.

Yang kedua adalah Pendekatan konseptual (*Conceptual Approach*) beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum.¹⁴ Dengan mempelajari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin tersebut akan diperoleh pemahaman dan dapat ditemukan ide-ide yang melahirkan pengertian-pengertian hukum, konsep-konsep hukum dan asas-asas hukum, sehingga akan menjadi sandaran bagi peneliti dalam membangun suatu argumentasi hukum dan memecahkan isu hukum yang ditangani.¹⁵ Pendekatan ini digunakan untuk menguraikan dan menganalisis permasalahan penelitian yang beranjak dari adanya kekaburan norma dari suatu peraturan Perundang-undangan yang dapat diterapkan pada peristiwa hukum. Dalam hal ini, doktrin-doktrin dan pandangan-pandangan yang berkembang akan digunakan untuk menganalisis konsep-konsep yang berkaitan dengan Kewenangan Rangkap Jabatan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara serta Karakteristik Hukum Kepala Desa sebagai PPAT Sementara.

1.5.3. Sumber Bahan Hukum

Penelitian ini membutuhkan sumber sumber bahan hukum yang akan menjadi rujukan dengan maksud agar dapat menyelesaikan isu hukum yang ada

¹⁴*Ibid.*

¹⁵*Ibid.*

sehingga dapat juga memberikan petunjuk berkaitan dengan isu hukum yang dibahas. Maka sumber bahan hukum yang digunakan dalam penelitian ini adalah bahan hukum primer dan bahan hukum sekunder. Bahan-bahan hukum primer terdiri dari peraturan Perundang-undangan, catatan-catatan resmi atau risalah dalam pembuatan peraturan Perundang-undangan, serta putusan pengadilan dan lainnya.¹⁶

Kemudian Bahan hukum sekunder berupa dari publikasi tentang hukum meliputi buku-buku teks, kamus-kamus hukum, jurnal hukum, pendapat para sarjana, dan kasus hukum terbaru yang berkaitan dengan topik penelitian.¹⁷ Dengan adanya bahan hukum sekunder, maka dapat digunakan untuk menerangkan bahan hukum primer dan menjadi sumber ditemukannya penjelasan mengenai konsep-konsep hukum terkait Kewenangan Rangkap Jabatan Kepala Desa Sebagai PPAT Sementara.

1.5.4. Prosedur Pengumpulan Bahan Hukum

Metode pengumpulan bahan hukum yang dilakukan dengan mengumpulkan bahan-bahan hukum primer dan sekunder yang diperoleh akan diidentifikasi dan dipilah berdasarkan relevansinya dengan rumusan masalah, dan selanjutnya dikategorisasi sesuai dengan fokus masalah yang akan dibahas, dan seterusnya. Berdasarkan bahan hukum pertama yaitu bahan hukum primer yaitu dengan peraturan Perundang-undangan yang berkaitan dengan permasalahan yang akan dibahas. Bahan hukum yang kedua yaitu bahan hukum

¹⁶*Ibid.*, h.181.

¹⁷*Ibid.*

sekunder yang telah dikumpulkan kemudian dilakukan analisis berdasarkan metode interpretasi, yaitu menginterpretasikan peraturan apa saja yang berkaitan atau tidak. Sehingga apabila terjadi konflik norma maka bisa di temukan solusi dari permasalahan tersebut.

1.5.5. Analisis Bahan Hukum

Analisis bahan hukum dalam penelitian ini dilakukan dengan menelaah konsep hukum yang ada. Selain itu, digunakan pula metode penafsiran atau interpretasi yang bertujuan memperjelas makna dalam peraturan Perundang-undangan atau pengertian hukum. Metode penafsiran yang akan digunakan dalam penelitian ini adalah metode penafsiran gramatikal, dan metode penafsiran sistematis.

Penafsiran gramatikal digunakan untuk mengetahui makna ketentuan dari suatu Undang-Undang dengan menguraikan menurut Bahasa, susunan kata, atau bunyi. Interpretasi gramatikal menjadi selangkah lebih jauh sedikit dari hanya sekedar membaca Undang-Undang, arti atau makna dari suatu ketentuan Undang-Undang tersebut akan dijelaskan menurut bahasa umum sehari-hari.¹⁸ Pada penulisan ini, penggunaan penafsiran gramatikal dilakukan dalam menafsirkan bahasa yang digunakan dalam peraturan terkait Kewenangan Rangkap Jabatan Kepala Desa sebagai PPAT Sementara serta Karakteristik Hukum Kepala Desa sebagai PPAT Sementara

¹⁸Sudikno Mertokusumo, *Mengenal Hukum: Suatu Pengantar*, Liberty, Yogyakarta, 1996. h.170.

Penafsiran sistematis digunakan sebab dalam menafsirkan suatu Undang-Undang tidak dapat lepas dari peraturan Perundang-undangan lainnya, sebab Undang-Undang juga sebagai bagian dari ketentuan sistem Perundang-undangan. Penafsiran sistematis digunakan dengan menghubungkan Undang-Undang dengan peraturan Perundang-undangan lain sehingga diperoleh makna yang lebih jelas.¹⁹

1.6. Pertanggungjawaban Sistematis

Penyusunan Tesis ini terbagi menjadi empat bab, masing-masing bab saling berkaitan atau berkesinambungan, dan telah disesuaikan dengan tema yang disajikan, yaitu sebagai berikut :

Bab I adalah Bab Pendahuluan. Dalam Bab I akan diuraikan latar belakang dan pokok permasalahan yang akan dibahas dalam penelitian ini. Pada bab ini juga akan diuraikan metode penelitian yang digunakan dalam penulisan Tesis ini.

Bab II adalah kajian untuk menjawab isu hukum dari rumusan masalah yang pertama, yaitu Apakah Pelaksanaan Tugas Rangkap Jabatan Kepala Desa Yang Ditunjuk Sebagai PPAT Sementara Termasuk Yang Dilarang Oleh Peraturan Perundang-Undangan. Hal tersebut akan dibahas dalam sub bab mengenai ; Wewenang Kepala Desa dalam membuat Akta pertanahan berkaitan dengan Rangkap Jabatannya sebagai Pejabat Pemerintahan, dan Kepastian Hukum akta pertanahan yang dibuat Kepala Desa Sebagai PPAT Sementara.

Bab III adalah kajian untuk menjawab isu hukum dari rumusan masalah yang kedua, yaitu Apa Karakteristik Hukum Kepala Desa Sebagai PPAT

¹⁹*Ibid.*, h.172.

Sementara. Yang akan dirinci dalam sub bab ; Perbandingan Karakteristik Antara Kepala Desa dan Camat Sebagai PPAT Sementara dan Tujuan Diangkatnya Kepala Desa Sebagai PPAT Sementara di Wilayah yang belum cukup terdapat PPAT.

Kemudian Bab IV adalah Bab Penutup. Pada bab ini akan diberikan kesimpulan yang telah didapat dari hasil penelitian hukum ini yakni berupa ringkasan segala sesuatu yang telah diuraikan pada bab-bab sebelumnya. Serta diberikan pula saran terkait permasalahan sehingga dapat digunakan sebagai salah satu referensi bagi pemilik masalah yang sama.