

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria (Selanjutnya disebut UUPA) menghendaki diselenggarakannya pendaftaran hak atas tanah di Indonesia. Pengaturan mengenai pendaftaran tanah diselenggarakan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah Selanjutnya disebut (PP Nomor 24 Tahun 1997). Dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah, ketentuan lebih lanjut Dalam Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam proses Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah mengacu kepada Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah. Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dibatasi oleh Kewenangan Kepala Kantor Wilayah dalam Pemberian Hak. Kewenangan tersebut meliputi Keputusan Pemberian Hak Milik Hak Guna Bangunan dan Hak Pakai.

Hak Milik adalah hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, hanya dapat dimiliki oleh Warga Negara Indonesia (WNI) dan Badan Hukum Indonesia yang ditetapkan oleh Pemerintah. Kewenangan Kepala Kantor Pertanahan dalam pemberian hak atas tanah berupa hak milik diatur dalam Pasal 1 Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2013 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah yang berbunyi Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai :

- 1) Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi).
- 2) Pemberian Hak Milik untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi).
- 3) Pemberian Hak Milik untuk badan hukum keagamaan dan sosial yang telah ditetapkan berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963 tentang Penunjukkan Badan-Badan Hukum yang dapat mempunyai Hak Milik atas Tanah, atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi).
- 4) Pemberian Hak Milik atas tanah dalam rangka pelaksanaan program transmigrasi; redistribusi tanah; konsolidasi tanah; Program yang dibiayai oleh APBN dan/atau APBD; dan Pendaftaran Tanah yang bersifat strategis dan massal.

Selain Hak Milik, Kepala Kantor pertanahan mempunyai kewenangan dalam memberikan Keputusan Hak Guna Bangunan. Hak Guna Bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan-bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang 20 tahun dan apabila tanah tersebut dipergunakan sebagaimana mestinya sesuai dengan sifat dari haknya dan atas persetujuan pemegang hak atau yang berwenang, dapat diberikan lagi hak baru sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah diatur dalam Pasal 4 yang menyebutkan Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai:

- 1) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk orang perseorangan atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi);
- 2) Pemberian Hak Guna Bangunan untuk badan hukum atas tanah yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi); dan
- 3) Pemberian Hak Guna Bangunan atas tanah Hak Pengelolaan.

Kepala Kantor Pertanahan juga memiliki Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah untuk tanah Hak Pakai yaitu hak untuk menggunakan dan/atau memungut hasil dari tanah yang dikuasai langsung oleh Negara atau tanah milik orang lain, yang memberi wewenang dan kewajiban yang ditentukan dalam keputusan pemberiannya oleh pejabat yang berwenang memberikannya atau dalam perjanjian dengan pemilik tanahnya, yang bukan perjanjian sewa menyewa atau perjanjian pengolahan tanah, segala sesuatu asal tidak bertentangan dengan jiwa dan ketentuan-ketentuan Undang-undang. Kewenangan tersebut

diatur dalam Pasal 5 yang berbunyi Kepala Kantor Pertanahan memberi keputusan mengenai:

- a. Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah pertanian yang luasnya tidak lebih dari 50.000 M² (lima puluh ribu meter persegi);
- b. Pemberian Hak Pakai untuk orang perseorangan atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 3.000 M² (tiga ribu meter persegi);
- c. Pemberian Hak Pakai untuk badan hukum swasta, BUMN/BUMD atas tanah non pertanian yang luasnya tidak lebih dari 20.000 M² (dua puluh ribu meter persegi);
- d. Pemberian Hak Pakai atas tanah Hak Pengelolaan; dan
- e. Pemberian Hak Pakai aset Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Terhadap tanah-tanah yang telah didaftarkan dan diberikan hak atas tanah tersebut, pemilik tanah dapat melakukan kegiatan Pemeliharaan data pendaftaran tanah. Pemeliharaan data pendaftaran tanah merupakan kegiatan pendaftaran tanah untuk menyesuaikan data fisik dan data yuridis dalam peta pendaftaran, daftar tanah, daftar nama, surat ukur, buku tanah, dan sertipikat dengan perubahan-perubahan yang terjadi kemudian. Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah meliputi Pendaftaran peralihan dan pembebanan hak serta Pendaftaran perubahan data pendaftaran tanah lainnya. Pemeliharaan data pendaftaran tanah dilakukan untuk tanah-tanah yang telah besertifikat. Secara umum fungsi kegunaan dari sebuah sertifikat tanah adalah merupakan alat pembuktian yang kuat bahwa si pemegang hak atau orang yang namanya tercantum dalam sertipikat tanah adalah orang yang berhak atas tanah yang bersangkutan.¹

Kegiatan pemeliharaan data pendaftaran tanah dapat dilakukan melalui kegiatan Peralihan yang meliputi Balik Nama, waris, lelang, putusan pengadilan dan lain-lain. Dalam Pemeliharaan data pendaftaran tanah, perubahan data fisik maupun data yuridis tanah bisa terjadi. Oleh karena itu, Dalam pencatatan data yuridis ini khususnya pencatatan perubahan data yang sudah tercatat sebelumnya maka peranan Pejabat Pembuat Akta Tanah (selanjutnya disebut PPAT) sangatlah penting. PPAT diberi wewenang untuk membuat

¹ Herman Hermit, *Cara Memperoleh Sertifikat Tanah*, Maju mundur, Bandung, 2009, hlm. 31.

akta-akta dalam peralihan hak atas tanah, akta pembebanan serta surat kuasa pembebanan hak tanggungan. PPAT juga bertugas membantu Kepala Kantor Pertanahan Nasional dalam melaksanakan pendaftaran tanah dengan membuat akta-akta tertentu sebagai bukti telah dilakukannya perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah dan atau bangunan yang akan dijadikan dasar bagi bukti pendaftaran tanah.

Pasal 37 ayat (1) PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan bahwa peralihan hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah susun melalui jual beli, tukar menukar, hibah, pemasukan dalam perusahaan dan perbuatan hukum pemindahan lainnya, kecuali pemindahan hak melalui lelanghanya dapat didaftarkan jika dibuktikan dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Selambat-lambatnya 7 (tujuh) hari kerja sejak tanggal ditandatanganinya akta yang bersangkutan, PPAT wajib menyampaikan akta yang dibuatnya berikut dokumen-dokumen yang bersangkutan kepada Kantor Pertanahan untuk didaftar.

Menurut Pasal 39 ayat (1) huruf e PP Nomor 24 Tahun 1997 menyebutkan PPAT dapat menolak untuk membuat akta, untuk perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang, apabila izin tersebut diperlukan menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku. Berkaitan dengan ketentuan Pasal tersebut diatas, jelas bahwa ada kewajiban PPAT untuk menolak membuat akta jika tidak ada Izin dari Pejabat Berwenang. Seperti halnya Izin Pengalihan Hak Atas Tanah dari Kepala Kantor Pertanahan dalam proses balik Nama di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Izin tersebut merupakan syarat untuk proses balik nama, bukan merupakan izin perubahan peruntukan dan penggunaan Tanah (IPPT).

Kabupaten Kampar adalah salah satu kabupaten di Provinsi Riau, yang beribukota di Bangkinang. Kabupaten Kampar mendapat julukan Bumi Sarimadu dan Serambi Mekkah di Provinsi Riau. Kabupaten ini memiliki luas 10. 928,20 km² dan berpenduduk

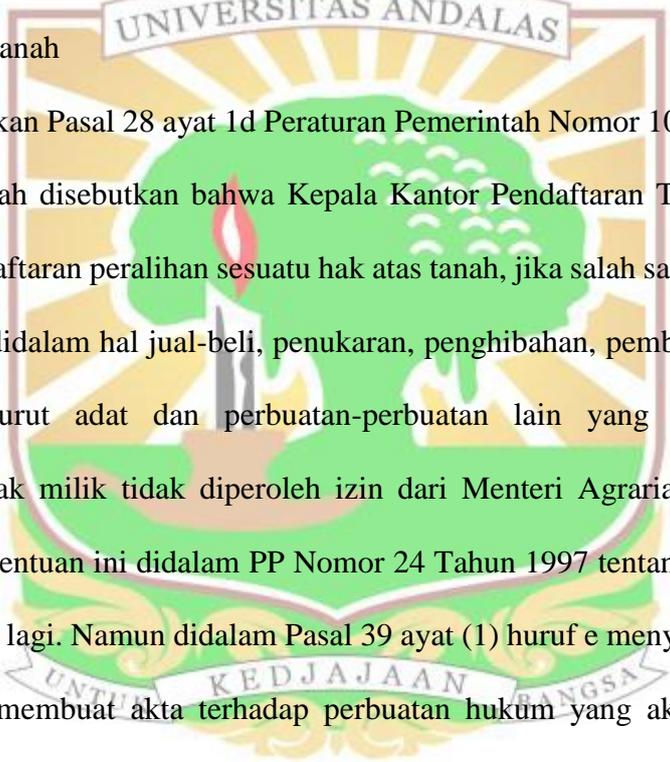
±688. 204 jiwa berdasarkan sensus penduduk tahun 2010. Pada awalnya Kabupaten Kampar memiliki kawasan yang sangat luas. Termasuk Kabupaten Pelalawan dan Kabupaten Rokan Hulu. Namun Kabupaten Kampar resmi dimekarkan pada tanggal 12 Oktober 1999, yang kemudian disahkan melalui Undang-undang Nomor 53 tahun 1999 tentang pembentukan kabupaten Pelalawan bersama dengan 8 kabupaten atau kota lainnya diprovinsi Riau. Kabupaten Kampar yang dimekarkan menjadi 3 (tiga) Wilayah Pemerintahan yaitu: Kabupaten Kampar terdiri dari 8 Kecamatan meliputi 153 Desa dan 8 Kelurahan dengan Ibu Kota Bangkinang, Kabupaten Pelalawan terdiri dari 4 Kecamatan meliputi 81 Desa dan 4 Kelurahan dengan Ibu Kota Pangkalan Kerinci dan Kabupaten Rokan Hulu terdiri dari 7 Kecamatan meliputi 89 Desa dan 6 Kelurahan dengan Ibu Kota Pasir Pangaraian

Berdasarkan informasi dan laporan yang penulis terima, jumlah permohonan peralihan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar sangat banyak. Untuk pengajuan permohonan peralihan hak harus melengkapi dokumen dan persyaratan yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional. Salah satunya adalah dengan Izin Pengalihan Hak Atas Tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

Permohonan izin pemindahan hak tersebut berlaku khusus untuk tanah-tanah pertanian sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku di Indonesia yaitu :

1. Undang-undang Pokok Agraria Undang undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan dasar Pokok-Pokok Agraria
2. Undang- undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan luas tanah pertanian
3. Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961 Permintaan Dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah

4. Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan pembagian tanah dan pemberian ganti kerugian.
5. Peraturan Pemerintah Nomor 41 tahun 1964 tentang Perubahan dan Tambahan Peraturan Pemerintah Nomor 224 Tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah dan Pemberian Ganti kerugian
6. Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
7. PMNA Nomor 3 Tahun 1997 Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah



Berdasarkan Pasal 28 ayat 1d Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa Kepala Kantor Pendaftaran Tanah menolak untuk melakukan pendaftaran peralihan sesuatu hak atas tanah, jika salah satu syarat di bawah ini tidak dipenuhi: didalam hal jual-beli, penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan-perbuatan lain yang dimaksudkan untuk memindahkan hak milik tidak diperoleh izin dari Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuknya. Ketentuan ini didalam PP Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak dibunyikan lagi. Namun didalam Pasal 39 ayat (1) huruf e menyebutkan PPAT dapat menolak untuk membuat akta terhadap perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang misalnya Izin Pengalihan Hak Atas Tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Dalam hal ini, izin tersebut wajib dipenuhi agar berkas permohonan balik nama dapat diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

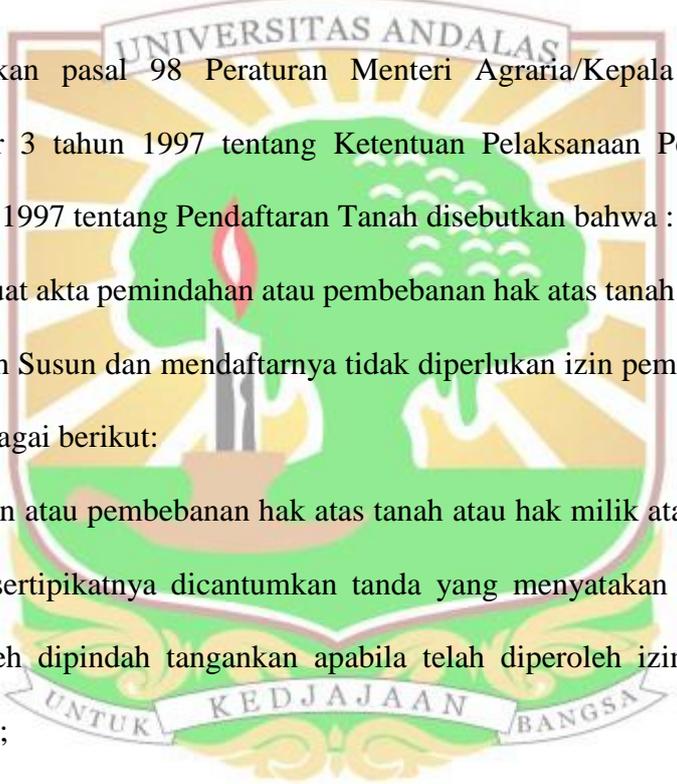
Merujuk pada Pasal 2 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961 Permintaan Dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah yang berbunyi

- (1) Pemindahan atas tanah memerlukan izin dari instansi pemberi izin

(2) Sebelum diperoleh izin sebagai yang dimaksudkan dalam ayat (1) pasal ini, pemindahan hak tersebut tidak akan didaftar oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah (KPPT) yang bersangkutan.

Pemindahan hak yang dimaksud dalam ketentuan diatas adalah jual beli termasuk pelalangan dimuka umum penukaran, penghibahan, pemberian dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk mengalihkan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain. Hak atas tanah tersebut ialah hak milik, hak guna bangunan dan hak guna usaha.

Berdasarkan pasal 98 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa :

- 
- a. Untuk membuat akta pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun dan mendaftarnya tidak diperlukan izin pemindahan hak, kecuali dalam hal sebagai berikut:
 - 1) pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang di dalam sertifikatnya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindah tangankan apabila telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang;
 - 2) pemindahan atau pembebanan hak pakai atas tanah negara.
 - b. Dalam hal izin pemindahan hak diperlukan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), maka izin tersebut harus sudah diperoleh sebelum akta pemindahan atau pembebanan hak yang bersangkutan dibuat.

Dalam pasal tersebut jelas bahwa setiap pembuatan akta pemindahan dan pembebanan hak tidak dibutuhkan suatu izin kecuali yang didalam sertifikatnya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindah tangankan

apabila telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang dalam hal ini Kepala Kantor Pertanahan, karena didalam sertipikat dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa tanah tersebut hanya boleh dipindahtangankan kepada pihak lain, baik sebagian maupun seluruhnya setelah diperoleh izin dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, maka atas dasar pasal tersebut diatas Kepala kantor pertanahan kabupaten Kampar mengeluarkan Izin peralihan hak atas tanah pertanian hal ini dimaksudkan untuk mengawasi agar tidak terjadi pelanggaran terhadap undang-undang Nomor 56 Prp tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian dan ketentuan pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 224 tahun 1961 tentang Pelaksanaan Pembagian Tanah Dan Pemberian Ganti Kerugian.

Dalam Prakteknya di Kabupaten Kampar, sebelum menandatangani Akta Jual Beli diharuskan PPAT/Pemohon untuk mengurus Izin Pengalihan dari Kepala Kantor Pertanahan untuk tanah-tanah pertanian yang telah diberi catatan khusus pada sertifikat. Izin Pengalihan tersebut dapat diurus pada seksi III Penatagunaan Tanah, Landreform dan Kawasan Tertentu. Setiap kegiatan peralihan berupa Jual Beli terhadap sertifikat hak milik tersebut, wajib mengurus Izin Pengalihan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Hal ini menjadi kendala dikarenakan membutuhkan waktu dan biaya yang lebih dibandingkan dengan Kegiatan Jual Beli terhadap sertifikat yang tidak memiliki kewajiban untuk mendapatkan Izin Pengalihan dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

Permasalahan yang muncul terkait dengan hal ini maka dapat penulis gambarkan sebagai berikut

1. Bahwa tidak ada layanan yang mengatur tentang kewajiban pemohon untuk mengurus izin pengalihan dari Kepala kantor dalam proses jual beli terhadap sertifikat hak milik yang diperuntukkan sebagai tanah pertanian. Sesuai dengan ketentuan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2010 Tentang Standar Pelayanan Dan Pengaturan Pertanahan.

Meskipun diatur dalam Pasal 28 ayat 1d Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah, namun dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah tidak dibunyikan lagi. Namun didalam Pasal 39 ayat (1) huruf e menyebutkan PPAT dapat menolak untuk membuat akta terhadap perbuatan hukum yang akan dilakukan belum diperoleh izin Pejabat atau instansi yang berwenang misalnya Izin Pengalihan Hak Atas Tanah dari Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Dalam hal ini, izin tersebut wajib dipenuhi agar berkas permohonan balik nama dapat diproses sesuai dengan ketentuan yang berlaku

Berdasarkan pasal 98 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah diperlukan izin pemindahan hak, untuk kegiatan pemindahan atau pembebanan hak atas tanah atau hak milik atas rumah susun yang di dalam sertifikatnya dicantumkan tanda yang menyatakan bahwa hak tersebut hanya boleh dipindah tangankan apabila telah diperoleh izin dari instansi yang berwenang; izin tersebut diperoleh wajib diurus, jika tidak maka pemindahan hak tersebut tidak akan didaftar oleh Kantor Pertanahan. Namun dalam kenyataan di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar, terhadap Sertifikat Hak Milik tanah pertanian selalu dibuat klausa harus mendapatkan Izin Pengalihan Hak atas tanah dari Kepala Kantor Pertanahan untuk proses balik nama.

2. Bahwa adanya tanah-tanah pertanian yang telah dilakukan pemecahan/pemisahan sertifikat, harus mengurus izin pengalihan Hak atas tanah karena adanya catatan harus mengurus izin peralihan jika mau balik nama, sehingga setiap kegiatan balik nama wajib diurus Izin pengalihan tersebut.

Berdasarkan uraian tersebut diatas penulis akan menguraikan dalam tugas akhir yang diberi judul “Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar”

B. Perumusan Masalah

Perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

- a. Mengapa diperlukan Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar?
- b. Bagaimanakah hubungan Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar?
- c. Bagaimanakah Proses pengurusan Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar?

C. Keaslian Penelitian

Penulis melakukan penelitian yang berbeda dengan penelitian terdahulu. Berdasarkan kajian penulis beberapa tesis yang menyangkut masalah yang hampir mendekati diantaranya Tesis Tinjauan Yuridis Akta Jual Beli Palsu Yang Dibuat Di Hadapan PPAT Sementara Sebagai Dasar Bagi Pendaftaran Hak Atas Tanah yang disusun oleh Cristia Arija Tong, S.H. dari Program Studi Magister Kenotariatan Universitas Indonesia Tesis ini membahas Kepada siapa tuntutan pemalsuan dapat diajukan dalam hal suatu akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT Sementara, yang diduga sebagai akta palsu, Dampak akta Jual Beli yang dibuat dihadapan PPAT Sementara yang diduga palsu terhadap permohonan pendaftaran tanah yang diajukan berdasarkan akta tersebut, Perlindungan hukum terhadap pihak yang dirugikan dengan adanya akta Jual Beli yang diduga palsu tersebut.

D. Tujuan Penelitian

Tujuan penelitian ini adalah :

1. Untuk mengetahui dan menganalisis Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.
2. Untuk mengetahui proses pengurusan Izin Pengalihan Pendaftaran Tanah Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.
3. Untuk mengetahui akibat hukum jika tidak mengurus Izin Pengalihan Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar

E. Manfaat Penelitian

Adapun manfaat yang penulis harapkan dari penelitian ini adalah :

- a. Untuk memenuhi kewajiban peneliti dalam menyelesaikan tugas akhir, untuk mendapatkan gelar Magister Kenotariatan (M.Kn) pada Fakultas Hukum Universitas Andalas Padang.
- b. Memberikan referensi kepada peneliti yang membutuhkan data yang kongkrit untuk peneliti berikutnya dalam penelitian yang sama.
- c. Memberikan pengetahuan dan informasi bagi peneliti serta lembaga terkait dalam membuat suatu kebijakan.

F. Kerangka Teori dan Konseptual

a. Kerangka Teoritis

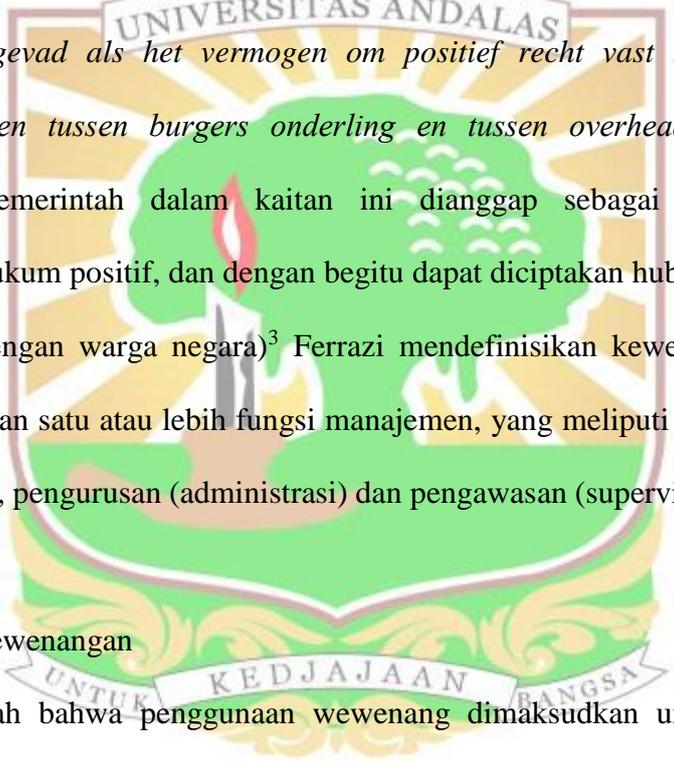
1. Teori kewenangan

Bagi Pemerintah dasar untuk melakukan perbuatan hukum public adalah adanya kewenangan yang berkaitan dengan suatu jabatan (*ambt*). Jabatan memperoleh wewenang melalui tiga sumber yaitu atribusi, delegasi dan mandat akan melahirkan kewenangan

(*bevoegdheid, legal power, competence*). Dasar untuk melakukan perbuatan hukum privat ialah adanya kecakapan bertindak (*bekwaamheid*) dari subjek hukum (orang atau badan hukum). Dengan perbedaan tersebut, tanggung gugat sehubungan dengan adanya perbuatan hukum public adalah pada pejabat (*ambtsdrager*), sedangkan tanggung gugat sehubungan dengan adanya perbuatan hokum privat yang dilakukan pemerintah adalah badan hukum (public).²

P. C. L. Tonner dalam Ridwan HR berpendapat “*Overheidsbevoegdheid wordt in dit verband opgevat als het vermogen om positief recht vast te stellen en aldus rechtsbetrekkingen tussen burgers onderling en tussen overheid en te scheppen*” (kewenangan pemerintah dalam kaitan ini dianggap sebagai kemampuan untuk melaksanakan hukum positif, dan dengan begitu dapat diciptakan hubungan hukum antara pemerintahan dengan warga negara)³ Ferrazi mendefinisikan kewenangan sebagai hak untuk menjalankan satu atau lebih fungsi manajemen, yang meliputi pengaturan (regulasi dan standarisasi), pengurusan (administrasi) dan pengawasan (supervisi) atau suatu urusan tertentu.⁴

Unsur Kewenangan

1. Pengaruh ialah bahwa penggunaan wewenang dimaksudkan untuk mengendalikan perilaku subyek hukum.
2. Dasar hukum dasar hukum, bahwa wewenang itu selalu harus dapat ditunjuk dasar hukumnya, dan
3. Konformitas hukum mengandung makna adanya standard wewenang, yaitu standard umum (semua jenis wewenang) dan standard khusus (untuk jenis wewenang tertentu)”.

²Philipus M. Hadjon dkk, *Pengantar Hukum Administrasi Indonesia*, Yogyakarta, Gajah Mada Universit press, 2011, hlm. 139-140.

³Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta, Rajawali Pers, 2006, hlm. 100)

⁴Ganjong, *Pemerintahan Daerah Kajian Politik dan Hukum*, Bogor, Ghalia Indonesia, 2007, hlm. 93.

Ada dua istilah yang menunjuk pada pertanggungjawaban dalam kamus hukum, yaitu *liability* dan *responsibility*. *Liability* merupakan istilah hukum yang luas yang menunjuk hampir semua karakter risiko atau tanggung jawab, yang pasti, yang bergantung atau yang mungkin meliputi semua karakter hak dan kewajiban secara aktual atau potensial seperti kerugian, ancaman, kejahatan, biaya atau kondisi yang menciptakan tugas untuk melaksanakan undang-undang. *Responsibility* berarti hal yang dapat dipertanggungjawabkan atas suatu kewajiban, dan termasuk putusan, ketrampilan, kemampuan dan kecakapan meliputi juga kewajiban bertanggung jawab atas undang-undang yang dilaksanakan. Dalam pengertian dan penggunaan praktis, istilah *liability* menunjuk pada pertanggungjawaban hukum, yaitu tanggung gugat akibat kesalahan yang dilakukan oleh subyek hukum, sedangkan istilah *responsibility* menunjuk pada pertanggungjawaban politik.⁵

Mengenai persoalan pertanggungjawaban pejabat menurut *Kranenburg* dan *Vegtig* ada dua teori yang melandasinya yaitu:

- a. Teori *fautes personnelles*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan kepada pejabat yang karena tindakannya itu telah menimbulkan kerugian. Dalam teori ini beban tanggung jawab ditujukan pada manusia selaku pribadi. Terkait dengan penelitian ini, bahwa dalam pengurusan izin pengalihan hak atas tanah tersebut dibebankan biaya Non Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP), artinya biaya yang dibayar pemohon/PPAT tidak menjadi uang Negara. Tindakan ini jelas-jenis merugikan pemohon/masyarakat karena tidak adanya aturan yang mewajibkan pemohon/PPAT membayar izin peralihan dari Kepala Kantor Pertanahan tersebut. Sehingga jika terjadi permasalahan dikemudian hari maka pejabat terkait bertanggung jawab atas kesalahan sendiri.

⁵Ridwan H. R, Hukum Administrasi Negara, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2006hlm. 335-337.

- b. Teori *fautes de services*, yaitu teori yang menyatakan bahwa kerugian terhadap pihak ketiga dibebankan pada instansi dari pejabat yang bersangkutan. Menurut teori ini tanggung jawab dibebankan kepada jabatan. Dalam penerapannya, kerugian yang timbul itu disesuaikan pula Apakah kesalahan yang dilakukan itu merupakan kesalahan berat atau kesalahan ringan, dimana berat dan ringannya suatu kesalahan berimplikasi pada tanggung jawab yang harus ditanggung.⁶

Secara teoritik, kewenangan yang bersumber dari peraturan perundang-undangan diperoleh melalui tiga cara yaitu atribusi, delegasi dan mandat.⁷ Pendelegasian kewenangan dengan atribusi adalah pemberian wewenang pemerintahan oleh pembuat undang-undang kepada organ pemerintahan. Wewenang yang diperoleh secara atribusi bersifat asli yang berasal dari peraturan perundang-undangan. Organ pemerintahan memperoleh kewenangan secara langsung dari redaksional pasal tertentu dalam suatu peraturan perundang-undangan. Penerima wewenang dapat menciptakan wewenang baru atau memperluas wewenang yang sudah ada dengan tanggung jawab intern dan ekstern pelaksanaan wewenang yang diatribusikan sepenuhnya berada pada penerima wewenang (*atributaris*).

Pendelegasian kewenangan dengan mandat merupakan pemberian wewenang oleh organ pemerintahan kepada organ lain untuk mengambil keputusan atas namanya. Pada mandat, penerima mandat (*mandataris*) hanya bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Tanggung jawab akhir keputusan yang diambil oleh mandataris tetap berada pada mandans karena pada dasarnya penerima mandat bukan pihak lain dari pemberi mandat.

Pendelegasian kewenangan dengan delegasi dilakukan oleh pejabat yang telah memperoleh wewenang secara atributif kepada pejabat lainnya dan penyerahan dilakukan

⁶Ibid. hlm. 365.

⁷Ibid. hlm. 73

dengan undang-undang. Penyerahan ini tidak bisa dilakukan tanpa adanya kekuatan hukum seperti undang-undang atau peraturan hukum lainnya karena undang-undang atau peraturan hukum digunakan untuk mencabut kembali delegasi yang telah diberikan. Dengan adanya delegasi maka ada penyerahan wewenang dari badan pemerintahan atau pejabat pemerintahan yang satu ke badan atau pejabat yang lainnya. Dalam delegasi selalu dituntut adanya dasar hukum pemberian delegasi karena untuk menarik kembali delegasi yang telah didelegasikan juga diperlukan peraturan perundang-undangan yang sama seperti pemberian delegasi itu ada.

2. Teori Kebijakan

Kebijakan adalah salah satu konsep dalam ilmu politik.⁸ Kebijakan (*policy*) adalah suatu kumpulan keputusan yang diambil oleh seorang pelaku atau kelompok politik, dalam usaha memilih tujuan dan cara untuk mencapai tujuan itu. Pada prinsipnya, pihak yang membuat kebijakan-kebijakan itu mempunyai kekuasaan untuk melaksanakan.⁹ Proses pembuatan kebijakan publik merupakan suatu konsep yang kompleks karena melibatkan banyak alur proses. Tahap penilaian kebijakan seperti yang tercantum dalam bagan ini, bukan termasuk proses akhir dari kebijakan publik, sebab masih ada satu tahap lagi, yakni tahap perubahan kebijakan dan terminasi atau penghentian kebijakan. Di dalam setiap proses terdapat tahap-tahap kebijakan publik.¹⁰

Dengan pendekatan-pendekatan prosedural dan manajerial (*procedural and managerial approaches*) mengemukakan tahap implementasi kebijakan mencakup langkah sebagai berikut:¹¹

⁸Miriam Budiardjo. *Dasar-dasar Ilmu Politik*, Gramedia Pustaka, Jakarta, 2009, hlm. 2

⁹*Ibid.* Hlm. 20

¹⁰William Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*. Gajah Mada University Press, Yogyakarta, 2003. Hlm. 24 - 25

¹¹Sholichin Abdul Wahab. *Analisis Kebijaksanaan, Dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara, Jakarta, 2008). Hal. 112

1. Merancang bangun (mendesain) program beserta perincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas, penentuan ukuran prestasi kerja, biaya dan waktu;
2. Melaksanakan program, dengan mendayagunakan struktur-struktur dan personalia, dana dan sumber-sumber, prosedur-prosedur, dan metode-metode yang tepat;
3. Membangun sistem penjadwalan, monitoring, dan sarana-sarana pengawasan yang tepat guna menjamin bahwa tindakan-tindakan yang tepat dan benar dapat segera dilaksanakan.

Menurut Pasal 7 ayat (1) Undang-Undang Nomor 30 tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyebutkan Pejabat Pemerintahan berkewajiban untuk menyelenggarakan Administrasi Pemerintahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, kebijakan pemerintahan, dan AUPB.

Pasal 8

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan harus ditetapkan dan/atau dilakukan oleh Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang.
- (2) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menggunakan Wewenang wajib berdasarkan peraturan perundang-undangan; dan AUPB.
- (3) Pejabat Administrasi Pemerintahan dilarang menyalahgunakan Kewenangan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

Pasal 9

- (1) Setiap Keputusan dan/atau Tindakan wajib berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan dan AUPB.
- (2) Peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi:
 - a. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan; dan
 - b. peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.

- (3) Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan wajib mencantumkan atau menunjukkan ketentuan peraturan perundang-undangan yang menjadi dasar Kewenangan dan dasar dalam menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan.
- (4) Ketiadaan atau ketidakjelasan peraturan perundang-undangan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) huruf b, tidak menghalangi Badan dan/atau Pejabat Pemerintahan yang berwenang untuk menetapkan dan/atau melakukan Keputusan dan/atau Tindakan sepanjang memberikan kemanfaatan umum dan sesuai dengan AUPB.

b. Kerangka Konseptual

- a) Izin Pengalihan Kepala Kantor Pertanahan adalah sebuah dokumen dari Kepala Kantor Pertanahan yang berupa izin untuk dapat dilakukan balik nama dari satu pihak ke pihak lain. Izin ini termasuk dalam kegiatan Jual beli termasuk pelelangan di muka umum penukaran, penghibahan, pemberi dengan wasiat, pemberian menurut adat dan perbuatan lain yang dimaksudkan untuk mengalihkan sesuatu hak atas tanah kepada pihak lain.¹²
- b) Pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh Pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, mengenai bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya.¹³ Dalam penelitian ini Pendaftaran Tanah yang dimaksud adalah pemeliharaan data pendaftaran tanah melalui kegiatan Jual Beli.

¹²Pasal 1 Peraturan Menteri Agraria Nomor 14 Tahun 1961 Permintaan Dan Pemberian Izin Pemindahan Hak Atas Tanah

¹³ Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

- c) Proses Balik Nama adalah pemeliharaan data pendaftaran data melalui proses peralihan yang didasarkan pada Akta Jual Beli yang dibuat oleh PPAT.
- d) Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar adalah instansi vertikal Badan Pertanahan Nasional di Kabupaten Kampar berada dibawah dan bertanggung jawab kepada Kepala Badan Pertanahan Nasional melalui Kepala Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Propinsi Riau.

G. Metode Penelitian

1. Pendekatan dan Jenis Penelitian

Penelitian ini digunakan pendekatan dengan metode yuridis sosiologis (empiris), yaitu suatu penelitian yang menggunakan metode pendekatan terhadap masalah dengan melihat norma-norma hukum yang berlaku kemudian dihubungkan dengan fakta-fakta hukum yang terdapat di lapangan.

Sedangkan jenis penelitian ini dikategorikan sebagai penelitian yang bersifat deksriptif yang bertujuan menggambarkan secara tepat sifat-sifat suatu individu, keadaan, gejala atau kelompok tertentu, atau untuk menentukan penyebaran suatu gejala, atau untuk menentukan ada tidaknya hubungan antara suatu gejala dengan gejala lain dalam masyarakat.¹⁴

2. Jenis dan Sumber Data

Secara umum jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah :

a. Data primer

Data Primer adalah data yang diperoleh langsung dari responden (objek penelitian).

Data primer dapat diperoleh melalui observasi. Sumber data primer diperoleh dari penelitian lapangan. Dalam penelitian ini penulis melakukan obeservasi mengenai

¹⁴ Amirudin dan Zainal Asikin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Cet VI, Jakarta, Raja Grafindo Persada, 2012, hlm. 25.

Dasar Kepala Kantor Pertanahan mengeluarkan Kewajiban Izin Pengalihan Dari Kepala Kantor Pertanahan Untuk Proses Balik Nama Pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

b. Data sekunder

adalah data yang diperoleh melalui data yang telah diteliti dan dikumpulkan oleh pihak lain yang berkaitan dengan permasalahan penelitian. Data sekunder diperoleh melalui studi kepustakaan. Sumber data sekunder berasal dari bahan hukum yang meliputi :

1) Bahan Hukum Primer

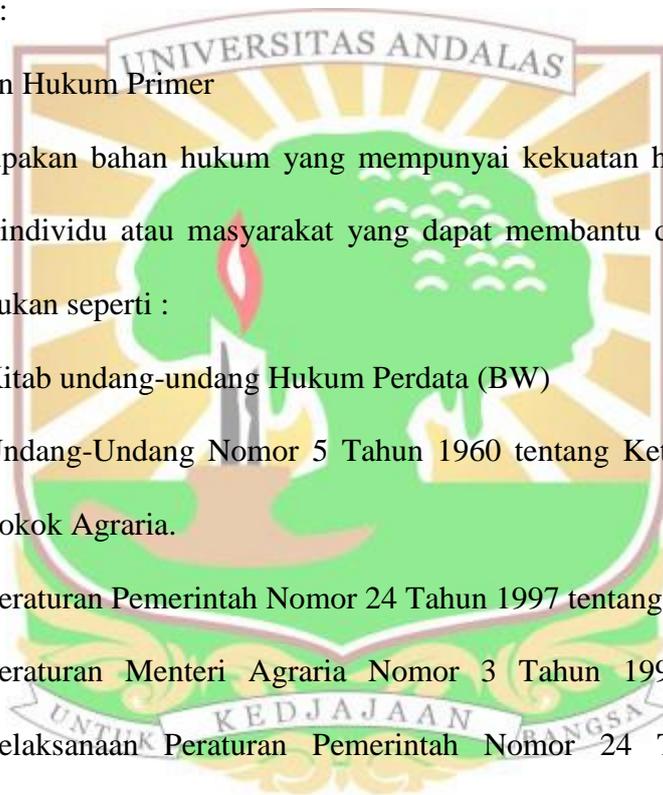
Merupakan bahan hukum yang mempunyai kekuatan hukum yang mengikat bagi individu atau masyarakat yang dapat membantu dalam penelitian yang dilakukan seperti :

- a) Kitab undang-undang Hukum Perdata (BW)
- b) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Ketentuan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- c) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah.
- d) Peraturan Menteri Agraria Nomor 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah

2) Bahan Hukum Sekunder

Merupakan bahan hukum yang erat kaitannya dengan bahan hukum primer dan dapat membantu dalam menganalisa dan memahami bahan hukum primer seperti :

- a) Hasil Penelitian Terdahulu



- b) Teori-teori dan karya tulis dari kalangan hukum lainnya, serta makalah dan artikel yang berhubungan dengan permasalahan yang diteliti.

3. Teknik Pengumpulan Data

Untuk mempermudah pengumpulan data dalam penelitian ini, adapun teknik pengumpulan data dilakukan sebagai berikut :

- a) Wawancara terstruktur yaitu metode pengumpulan data yang digunakan untuk mendapatkan keterangan-keterangan secara lisan melalui Tanya jawab secara terstruktur kepada pihak terkait sehubungan dengan penelitian penulis adalah, Kepala Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar yang diwakili oleh Kepala Sub Seksi Peralihan, Pembebanan Hak dan PPAT, yang ditetapkan melalui metode sensus, Ketua Ikatan Pejabat Pembuat Akta Tanah Kabupaten Kampar ditetapkan dengan metode sensus.
- b) Studi Dokumen yaitu penelitian dengan cara mempelajari kasus-kasus yang berkaitan dengan masalah yang diteliti.

4. Teknik Analisis Data

Analisis ini merupakan penyusunan terhadap data yang telah diolah untuk mendapat suatu kesimpulan. Dalam penulisan ini, setelah data terkumpul kemudian dilakukan analisis kualitatif yaitu uraian-uraian yang dilakukan dalam penelitian terhadap data-data yang terkumpul dengan tidak menggunakan angka-angka, tetapi dalam bentuk kalimat yang didasarkan pada peraturan perundang-undangan, pandangan pakar, pandangan aparat penegak hukum, termasuk pengalaman dalam penelitian.