

**AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS
TANAH BERDASARKAN SURAT PENYERAHAN
GANTI RUGI (SPGR) DAN PERLINDUNGAN HUKUM
PEMEGANG SPGR ATAS TANAH DENGAN CARA
GANTI RUGI**

SKRIPSI

Diajukan untuk memenuhi salah satu syarat guna mendapatkan gelar Sarjana
Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Disusun Oleh :

Widi Siswanto

41151015150012

Program Kekhususan : Hukum Perdata

Di bawah bimbingan :

Meima .,S.H.,M.Hum.



**FAKULTAS HUKUM
UNIVERSITAS LANGLANGBUANA
BANDUNG
2019**

PERNYATAAN

Saya yang bertanda tangan dibawah ini :

Nama : Widi Siswanto

NPM : 41151015150012

Bentuk Penulisan : SKRIPSI

Judul :

AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN SURAT PENYERAHAN GANTI RUGI (SPGR) DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR ATAS TANAH DENGAN CARA GANTI RUGI

Menyatakan dengan sesungguhnya bahwa karya tugas akhir ini adalah hasil karya cipta saya sendiri dan bukan hasil plagiat , apabila ternyata dikemudian hari terbukti benar bahwa karya tugas akhir saya ini adalah hasil plagiat, maka dengan ini saya menyatakan kesanggupan bahwa saya bersedia untuk menerima sanksi akademik sesuai dengan ketentuan yang berlaku di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana

Demikianlah surat pernyataan keaslian tugas akhir ini saya buat dengan sebenar-benarnya. Dimana penulis dalam keadaan sadar, sehat wal afiat, dan tanpa tekanan dari pihak manapun juga..

Bandung, 03 Oktober 2019

Materai 6000

Widi Siswanto
41151015150012

ABSTRACT

The legal certainty stipulated in Article 19 of the BAL stipulates that the government must register land in the Government Regulation (PP). This regulation covers land rights which are subject to Burgerlijk Wetboek (BW) regulated by Overschryvings-ordonantie S.1834-27, SKGR is proof that compensation has been given for the transfer of the sale and purchase of buildings and the transfer of rights, ie for houses built on land state / arable land. control of the land is made on land that has not been converted or lands that are controlled by the state and then the land is occupied by the community either intentionally or regulated by the village head and authorized by the Camat, as if the land has become a person's right or included the category of customary rights, as for the legal issues in this thesis are related to how the legal consequences of ownership of land rights based on the letter of Transfer of Control of Land by way of compensation in Lembang in West Bandung And what is the legal protection of the holder of the Letter of Transfer of Control of Land by Compensation in the system of registration of land rights in West Bandung Regency?

The dependent method used is normative juridical, the research specification in this paper is analytical descriptive, the research is carried out by the stage of researching and collecting information. Compensation certificates and legal issues from SKGR obtained from sources Primary legal materials are legal materials that bind / foundation, such as: Basic Agrarian Law Number 5 of 1960 (LoGA), Government Regulation No. 24 of 1997 concerning Land Registration, and other legislation relating to land rights, and Field Research (Field Research), the location of the study was conducted in the Lembang Region, West Bandung Regency. West Java National Land Agency, and Bandung Langlangbuana University library

The conclusion in this thesis is the legal consequences of ownership of land rights based on the letter of Submission of Land Tenure by way of Compensation in Lembang, West Bandung Regency which has legal consequences for one party, because the basis of the SPGR agreement is an agreement, while the legal consequences arising include the existence of matters Compensation in Land Procurement for Public Interest, legal protection of the holder of the Letter of Transfer of Land Tenure by Compensation in the land rights registration system in West Bandung Regency won by heirs namely Yuyu, it is recommended compensation in land acquisition is interpreted to be the same as the price of the land if sold. Apart from the transfer of rights as mentioned above, there are also procedures for the transfer of rights that are preceded by changes in rights as an alternative to land acquisition. In this procedure, land rights are converted first into other similar rights, such as Right to Use or Right to Use

ABSTRAK

Kepastian hukum termaktub dalam Pasal 19 UUPA, menetapkan bahwa pemerintah harus melakukan pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah (PP). Peraturan ini mencakup Hak Atas Tanah yang tunduk kepada *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang diatur dengan *Overschryvings-ordonantie* S.1834-27, SPGR adalah bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak, yaitu atas rumah yang didirikan di atas tanah negara/tanah garapan. penguasaan tanah tersebut ada yang dibuat diatas tanah yang belum dikonversi maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan kemudian tanah tersebut diduduki oleh masyarakat baik dengan sengaja ataupun diatur oleh kepala desa dan disahkan oleh camat, seolah-olah tanah tersebut telah menjadi hak seseorang ataupun termasuk kategori hak-hak adat, adapun permasalahan hukum dalam skripsi ini adalah berkaitan dengan Bagaimana akibat hukum kepemilikan hak atas tanah berdasarkan surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi Di Lembang Kabupaten Bandung Barat? Dan Bagaimanakah perlindungan hukum pemegang surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi dalam sistem pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Bandung Barat?

Metodependekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, Spesifikasi penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif analitis, penelitian dilakukan dengan tahap meneliti dan menghimpun informasi Surat pernyataan ganti rugi dan permasalahan hukum dari SPGR didapat dari sumber-sumber Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang menjadi pengikat/landasan, seperti: Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah., dan Studi Lapangan (*Field Research*), lokasi penelitian dilakukan di Wilayah Lembang, Kabupaten Bandung Barat. Badan Pertanahan Nasional Jawa Barat, dan perpustakaan Universitas Langlangbuana Bandung.

Kesimpulan dalam skripsi ini adalah akibat hukum kepemilikan hak atas tanah berdasarkan surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi Di Lembang Kabupaten Bandung Baratberakibat hukum menimbulkan kerugian bagi salah satu pihak, karena dasar dari perjanjian SPGR adalah kesepakatan, adapun akibat hukum yang muncul diantaranya adanya ihwal Ganti rugi dalam Pengadaan Tanah untuk Kepentingan Umum, Perlindungan hukum pemegang surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi dalam sistem pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Bandung Barat dimenangkan oleh ahli waris yaitu Yuyu , disarankan Ganti rugi dalam pembebasan tanah diartikan sama dengan harga tanah tersebut apabila dijual. Selain melalui pemindahan hak seperti yang disebut diatas, ada pula tata cara pemindahan hak yang didahului perubahan hak sebagai alternatif lain daripada pembebasan tanah. Pada tata cara tersebut, tanah hak milik diubah terlebih dahulu menjadi hak lain sejenisnya yaitu Hak Guna Bangunan atau Hak Pakai.

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur penulis panjatkan kepada Allah SWT, karena berkat rahmat dan karunia-Nya penulis dapat menyelesaikan penyusunan tugas akhir ini. Penulisan Skripsi ini dilakukan untuk memenuhi salah satu syarat memperoleh gelar Sarjana Hukum pada Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana, dengan judul:

AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN SURAT PENYERAHAN GANTI RUGI (SPGR) DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR ATAS TANAH DENGAN CARA GANTI RUGI

Penyelesaian Tugas akhir ini tidak terlepas dari bantuan berbagai pihak, untuk itu penulis mengucapkan terimakasih kepada Ibu Meima.,S.H.,M.Hum., selaku dosen pembimbing sekaligus Wali Dosen penulis yang telah memberikan bimbingan dan motivasi, petunjuk serta arahan tiada hentinya, sehingga Skripsi ini dapat diselesaikan dengan baik. Ucapan terima kasih penulis jugsampaikan kepada Yang Terhormat:

1. Bapak Brigjen Polisi (Purn) Dr. H.R. AR. Harry Anwar, S.H., M.H.,selaku Rektor Universitas Langlangbuana Bandung.
2. Ibu Dr. Hj. Hernawati R.A.S., S.H., M.Si. selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
3. Ibu Eni Dasuki Suhardini, S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan I Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.

4. Ibu Sri Mulyati Chalil, S.H.,M.H., selaku Wakil Dekan II Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
5. Bapak Dani Durrahman, S.H., M.H., selaku Wakil Dekan III Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.
6. Ibu Dini Ramdania, S.H., M.H. selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
7. Bapak Rahmat Sunarno, S.H., M.H. selaku Ketua Laboratorium Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
8. Bapak Kepala Bagian Tata Usaha beserta Kepala Sub Bagian, Staff dan Para Karyawan Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana Bandung.
9. Bapak dan Ibu Dosen dan Asisten Dosen Fakultas Hukum Langlangbuana Bandung.

Secara khusus ucapan terima kasih yang tak terhingga penulis sampaikan juga kepada yang tercinta Ibunda dan Ayahanda yaitu Bapak Dirman dan Ibunda Ibu Suwarti, yang dengan segala kasih sayang dan do'a restunya serta segala ketulusannya dalam memberikan dukungan moril tak terhingga selama penulis menuntut Ilmu Hukum di Fakultas Hukum Universitas Langlangbuana.

Bandung, 03 Oktober 2019

Widi Siswanto
41151015150012

DAFTAR ISI

	Hlm
LEMBAR PERSETUJUAN	
LEMBAR PERNYATAAN	i
ABSTRAK	ii
ABSTRACT	ii
KATA PENGANTAR	v
DAFTAR ISI	vi
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang.....	1
B. Identifikasi Masalah.....	7
C. Tujuan Penelitian.....	8
D. Kegunaan Penelitian.....	8
E. Kerangka Pemikiran.....	9
F. Metode Penelitian.....	11
BAB II TINJAUAN TEORI TENTANG AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN SPGR DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR DENGAN CARA GANTI RUGI	
A. Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Pokok Agraria...	15
1. Hak Milik (<i>Eigendom</i>).....	17
2. Hak Guna Usaha.....	18
3. Hak Guna Bangunan (HGB).....	20
4. Hak Pakai.....	21
B. Kepastian Hukum Hak Atas Tanah.....	24

C. Surat Penyerahan Ganti Rugi (SPGR).....	36
D. Pendaftaran Tanah.....	39
E. Jaminan Kepastian Hukum Pertanahan.....	41
F. Belum Diselenggarakan Pendaftaran Tanah Yang Efektif....	42
BAB III SENGKETA KEDUDUKAN HUKUM SURAT PERNYATAAN GANTI RUGI ATAS TANAH DI WILAYAH LEMBANG KABUPATEN BANDUNG BARAT DAN CONTOH KASUS	
A. Sengketa Kedudukan Hukum Surat Pernyataan Ganti Rugi Atas Tanah Lembang Kabupaten Bandung Barat.....	46
B. Contoh Kasus	
1. SPGR Desa Bumi Wangi, Ciparay Bandung	49
2. Ahli Waris Adiwarta dengan Pemerintah Kab Bandung.....	51
BAB IV AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR DENGAN CARA GANTI RUGI	
A. Akibat Hukum Kepemilikan Hak Atas Tanah Berdasarkan Surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi.....	54
B. Perlindungan hukum pemegang surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi Dalam Sistem Pendaftaran Hak Atas Tanah.....	58

BAB V KESIMPULAN DAN SARAN

A. Kesimpulan.....	65
B. Saran.....	66

**DAFTAR PUSTAKA
DAFTAR RIWAYAT HIDUP PENULIS
LAMPIRAN**

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah.

Hukum tanah yang digunakan adalah hukum adat dimasing-masing daerah yang berkonsepsi komunalistik religious. Berlakunya hukum adat dalam suatu masyarakat adalah suatu manifestasi dari aspirasi yang berkembang di masyarakat tersebut. Hukum adat sebagai hukum yang hidup dalam masyarakat dalam berlakunya tergantung dari basis-basis sosial¹

“Semenjak berlakunya UUPA, sesungguhnya secara formal-yuridis ada keinginan kuat untuk menjamin hak-hak rakyat atas tanah. Salah satu tujuan UUPA adalah "meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak-hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya".

Undang—undang Pokok Agraria (untuk selanjutnya disingkat UUPA) memberikan cakupan pengertian yang jauh lebih luas dari pengertian "pertanahan" sesuai dengan kemungkinan penguasaan Negara atas bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya seperti yang dimuat dalam Pasal 33 UUD 1945. Bahkan UUPA memperluas cakupan itu sehingga meliputi angkasa cakupan tersebut dimuat dalam Pasal 2 ayat (1) UUPA, yaitu:

"Atas dasar dalam ketentuan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagaimana yang dimaksud dalam Pasal 1, bumi, air, dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara, sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat"

¹Soerjono Soekanto, *Hukum Adat Indonesia*, Raja Grafindo Persada, Jakarta ,2012, hlm 73.

UUPA dibuat itu tidak terbatas pada satu bentuk berdasar hak delegasi, tetapi mencakup juga UU, PP, Perda dan peraturan perundangan yang tidak ditegaskan bentuk atau hierarkinya.²

Undang-Undang Pokok Agraria memakai istilah agraria dalam pengertian luas. Pengertian tersebut mencakup bumi, air, ruang angkasa dan kekayaan alam yang ada didalamnya, sedangkan pengertian sempit agraria mengatur hal-hal yang dimuat dalam Pasal 19 UUPA dan seterusnya yang lebih menekankan pada masalah pertanahan.³

Kepastian hukum dalam UUPA tercermin dalam dualisme antara hukum kolonial dan hukum adat menuju hukum nasional. Hukum nasional mempunyai tujuan untuk mencapai kesatuan dan kesederhanaan hukum agraria. Kesatuan mengandung arti bahwa hanya ada satu aturan hukum agraria yang bersifat nasional, yang mengakhiri politik hukum agraria kolonial yang bersifat dualistis dan rumit.⁴

Kepemilikan tanah adat, khususnya tanah bekas milik adat secara hukum yang jika tidak dilakukan "Pendaftaran Tanah" akan sangat lemah pembuktian kepemilikannya. Hal ini disebabkan di Indonesia, sertifikat adalah satu-satunya alat bukti kepemilikan tanah yang diakui. Oleh sebab itu, bagi masyarakat yang tidak memiliki sertifikat, walaupun telah membayar pajak atas hasil bumi setiap tahunnya dan mempunyai bukti pembayaran pajaknya tidak memiliki arti apa-apa. Hal ini berlaku setelah adanya Peraturan Pemerintah No. 24 tahun 1997 tentang

²Mahfud MD *Politik Hukum di Indonesia*, PT. Raja Grafindo Persada, Cetakan ke-6, Jakarta, 2014, hlm. 192

³*Ibid.* hlm. 176

⁴Anu Laounela dan R. Yando Zakaria., *Berebut Tanah*, Insist Press, Yogyakarta, 2002, hlm 349

Pendaftaran tanah dan Putusan Mahkamah Agung No. 34/K/Sip/1960, yang menyatakan bahwa bukti pembayaran pajak bukanlah merupakan bukti pemilikan tanah.

Hukum tanah nasional kita mengakui adanya kepemilikan tanah bekas hak adat, hal ini diatur dalam Pasal II Ketentuan-ketentuan Konversi UUPA. Adapun kepemilikan tanah bekas milik adat ini dikonversi menjadi hak milik sejak tanggal 24 September 1960 atau sejak lahirnya UUPA dengan memenuhi beberapa persyaratan. Hak milik (adat) dan hak-hak lainnya yang disebut dalam Pasal II Ketentuan-Ketentuan Konversi dikonversi menjadi hak milik jika badan hukum yang mempunyainya memenuhi syarat-syarat yang ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 1963, sedang penggunaan tanahnya pun memenuhi syarat.⁵

Kepastian hukum termaktub dalam Pasal 19 UUPA, menetapkan bahwa pemerintah harus melakukan pendaftaran tanah dalam Peraturan Pemerintah (PP). Dengan demikian Pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia.⁶ Dalam Peraturan Pemerintah yang telah disempurnakan, yaitu peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, tetap dipertahankan tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah sebagai yang pada hakikatnya sudah ditetapkan dalam Pasal 19 UUPA. Yaitu bahwa Pendaftaran Tanah merupakan tugas Pemerintah, yang

⁵Boedi Harsono, *Buku Agraria Jilid I bagian II, Djambatan, 1972, hlm. 98*

⁶Tanpa Penulis, *Perlindungan, Pendaftaran dan Konversi HAK-HAK atas tanah menurut UUPA, Alumni, Bandung, 1985, hlm. 1-2.*

diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan (suatu "*rechtskadaster*" atau "*legal cadaster*").⁷

Implementasi dari Pasal 19 UUPA tersebut, oleh Pemerintah dikeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran, Peraturan ini mencakup Hak Atas Tanah yang tunduk kepada *Burgerlijk Wetboek* (BW) yang diatur dengan *Overschryvings-ordonantie* S.1834-27 maupun hak-hak adat yang sebagian daerah di Indonesia sudah terdaftar yaitu Yogyakarta, Surakarta dan daerah-daerah Swapraja di Sumatera Timur dan Riau serta hak-hak yang diberikan sesudah berlakunya Undang Undang Pokok Agraria semuanya harus diseragamkan, artinya bukti-bukti hak tanah barat harus dikembalikan dan kemudian dikonversi kepada system yang diatur oleh UUPA.⁸

Berlakunya hukum agraria yang bersifat nasional maka terhadap tanah-tanah dengan hak barat maupun tanah-tanah dengan hak adat harus dicarikan padanannya di dalam UUPA.⁹ Tanah itu sendiri untuk dapat dikatakan sah menurut hukum haruslah memiliki sertifikat.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah bersangkutan.¹⁰

⁷Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang Undang Pokok Agraria Isi dan Pelaksanaannya*, Jilid I, Universitas Trisakti, Jakarta, 2015, hlm., 472

⁸Opcit, *Perlindungan, Pendaftaran dan Konversi HAK-HAK atas tanah menurut UUPA*,

⁹Syai Ful Azam, *Eksistensi Hukum Tanah Dalam Mewujudkan Tertib Hukum Agraria*, Digitized by USU digital library, 2003, hlm 1

¹⁰Peraturan Pemerintah No. 24/1997 tentang Pendaftaran Tanah Pasal 19

Sertifikat sebagai bukti kepemilikan atas sebidang tanah diperoleh melalui proses permohonan pendaftaran tanah dengan alas hak awal penguasaan atau pemilikan tanah yang dimohonkan. Salah satu alas hak awal yang umum digunakan diwilayah sebagian Sumatera adalah Surat Penyerahan Ganti Rugi (SPGR) yang lebih lengkapnya disebut sebagai Surat Penyerahaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi. Timbulnya SPGR ini adalah hak pengelolaan atas tanah Negara yang penguasaan dan pengelolaannya berawal dari pembukaan lahan oleh masyarakat yang kemudian dikelola oleh masyarakat yang membuka lahan tersebut. Pengelolaan dalam kurun waktu yang lama kemudian melahirkan SPGR yang dikeluarkan oleh pejabat wilayah tersebut, berawal dari Lurah dan kemudian Camat.

Hak pengelolaan adalah hak menguasai dari Negara yang kewenangan pelaksanaannya sebagian dilimpahkan kepada pemegangnya. Pengertian hak menguasai dari Negara adalah kewenangan Negara untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, penyediaan dan pemeliharaan tanah, mengatur dan menentukan hubungan-hubungan hukum antara orang (badan hukum) dengan tanah. Dengan dilimpahkannya sebagian kewenangan tersebut maka pemegang hak pengelolaan dapat memberikan hak guna bangunan atau hak pakai kepada pihak ketiga dengan suatu perjanjian tertulis.

SPGR adalah bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak, yaitu atas rumah yang didirikan di atas tanah negara/tanah garapan. Peralihannya juga dilakukan dengan suatu perjanjian jual beli bangunan dan pengalihan hak. Surat Keterangan Ganti Rugi dapat dibuat di

bawah tangan atau diterbitkan oleh camat (biasa maupun PPAT). Surat Keterangan Ganti Rugi juga dapat dibuat dengan akta notaris.¹¹ Diundangkannya UUPA maka terwujudlah suatu hukum Agraria nasional, yang akan memerikan kepastian hukum bagi seluruh rakyat dan memungkinkan tercapainya fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam sebagaimana yang dicita – citakan tersebut.

Alas hak atas tanah berupa surat-surat yang dibuat oleh para notaris atau camat dengan berbagai macam ragam bentuk ditujukan untuk menciptakan bukti tertulis dari tanah-tanah yang dikuasai oleh warga masyarakat. Penerbitan bukti-bukti penguasaan tanah tersebut ada yang dibuat diatas tanah yang belum dikonversi maupun tanah-tanah yang dikuasai oleh negara dan kemudian tanah tersebut diduduki oleh masyarakat baik dengan sengaja ataupun diatur oleh kepala desa dan disahkan oleh camat, seolah-olah tanah tersebut telah menjadi hak seseorang ataupun termasuk kategori hak-hak adat.¹²

Penulisan tentang Surat pernyataan ganti rugi tidak hanya ditulis pada penulisan di Universitas Langlangbuana saja, melainkan ada beberapa penulisan sebelumnya yaitu :

1. Judul Tugas Akhir tentang Kekuatan pembuktian surat Penyerahan Ganti Rugi (SPGR) Berdasarkan Perkara Perdata Nomor 56/PDT/G/2009/Pn.Pekan baru dibuat Oleh Mentari Maharani Br Ginting dibawah bimbingan Dr. Maryati Bachtiar, SH.,M.Kn

¹¹*Hukumonline.com, Klinik, diakses 24 Juni 2019 pukul 20.30 wib*

¹²*<http://repository.uhn.ac.id/bitstream/handle/123456789/142/Eva.pdf?sequence=1&isAllo> wed=y diakses sabtu 07 April 2018, pukul 10.20*

Pembimbing 2 : Rahmad Hendra, SH.,M.Kn, JOM Fakultas Hukum Volume III Nomor 2, Oktober 2016

2. Judul Tugas Akhir Tesis Tentang Keberadaan SPGR Dalam Jual Beli tanah Di Rokan Ilir,Ditulis Oleh Khalidin NPM 05912185, Universitas Islam Indonesia . di Yogyakarta Tahun 2007.
3. Kekuatan Hukum SPGR dalam Sistem Pendaftaran Tanah, Oleh Rhatama Arnold , bentuk penulisan Thesis, Universitas Jayabaya , 2018.

Atas dasar latar belakang tersebut diatas, penulis tertarik untuk melakukan penelitian tugas akhir dengan judul :

AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN SURAT PENYERAHAN GANTI RUGI (SPGR) DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR ATAS TANAH DENGAN CARA GANTI RUGI

B. Identifikasi Masalah

Kristalisasi dari latar belakang diatas, maka penulis mengerucutkan permasalahan hukumnya , adalah sebagai berikut :

1. Bagaimana Akibat hukum kepemilikan hak atas tanah berdasarkan surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi Di Lembang Kabupaten Bandung Barat?
2. Bagaimanakah perlindungan hukum pemegang surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi dalam sistem pendaftaran hak atas tanah di Kabupaten Bandung Barat?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan penelitian ini untuk mengetahui dan mencari pemahaman yang jelas dan benar mengenai permasalahan yang telah dirumuskan:

1. Untuk mengetahui dan menganalisa akibat hukum kepemilikan hak atas tanah berdasarkan surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi
2. Untuk mengetahui dan menganalisa perlindungan hukum pemegang surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi dalam sistem pendaftaran hak atas tanah

D. Kegunaan Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kegunaan baik secara teoritis maupun secara praktis yaitu sebagai berikut :

1. Kegunaan secara teoritis

Untuk mengembangkan informasi dan teori yang relevan dengan fokus penelitian guna memperkaya khasanah kepustakaan ilmu hukum dan jika mungkin dapat mengembangkan doktrin-doktrin hukum terkait kekuatan Surat Keterangan Ganti Rugi (SPGR).

2. Kegunaan secara praktis yang dimaksud adalah agar penelitian ini dapat bermanfaat bagi mahasiswa, masyarakat umum pemerintah dan dapat memberikan gambaran mengenai sejarah dan kedudukan hukum Surat Keterangan Ganti Rugi (SPGR) sebagai dasar atau bukti awal untuk mengajukan sertifikat Hak Milik.

E. Kerangka Pemikiran

Pendaftaran tanah adalah sebagai suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan secara teratur dan terus menerus untuk mengumpulkan, mengolah, menyimpan dan menyajikan data tertentu yang ada disuatu wilayah tertentu dengan tujuan tertentu.¹³Tujuan pendaftaran tanah yang ditegaskan pada Pasal 3 PP No. 24 tahun 1997 pada dasarnya bertujuan untuk menjamin kepastian hukum yang meliputi tiga hal, yaitu :

1. Kepastian hukum mengenai orang/badan yang menjadi pemegang hak (subyek hak),
2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas serta luas suatu bidang tanah hak (subyek hak).
3. Kepastian hukum mengenai haknya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum apabila memenuhi syarat :
 - a. Peta-peta kadastral dapat dipakai rekonstruksi di lapangan dan digambarkan batas-batas sah menurut hak.
 - b. Daftar ukur membuktikan pemegang hak terdaftar didalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum.
 - c. Setiap hak dan peralihannya terdaftar.¹⁴

Hak-hak atas tanah yang udah ada dan berasal dari konversi hak-hak lama data yuridisnya dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh panitia adjudikasi /Kepala Kantor Pertanahan dianggap cukup sebagai dasar mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak pihak lain membebaninya. Demikian ditetapkan dalam ketentuan Pasal 24 ayat (1). Alat-alat bukti tersebut adalah bukti-bukti kepemilikan.

¹³Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Cetakan ke-9, Djambatan, Jakarta, 2003, hlm 72

¹⁴Arie Sukanti Sumantri Hutagalung, *Program Redistribusi Tanah di Indonesia*, Cetakan ke-1 CV. Rajawali 1985, Jakarta, hlm,88

Penjelasan Pasal 24 ayat (1) tersebut dikemukakan bahwa bukti pemilikan itu pada dasarnya terdiri atas bukti pemilikan atas nama pemegang hak pada waktu berlakunya UUPA pada tanggal 24 September 1960 dan apabila hak tersebut beralih, bukti peralihan hak berturut-turut sampai ketengan pemegang hak pada waktu dilakukan pembukuan hak yang bersangkutan, pembukuan hak dilakukan melalui penegasan konversi hak yang lama menjadi hak yang baru didaftar.

Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997 menekankan bahwa "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau mutakhir dan terbuka". dan memberikan penjelasan adalah merupakan suatu 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 yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hal-hal tertentu yang membebaninya.

Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa

pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal ini tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun serta disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak yang didaftar.

Sertifikat adalah surat tanda bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA untuk hak atas tanah, hak pengelolaan, tanah wakaf, hak milik atas satuan rumah susun dan hak tanggungan yang masing-masing sudah dibukukan dalam buku tanah yang bersangkutan. Hak Milik adalah hak yang turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu. Sertifikat Hak Milik adalah Surat tanda bukti hak milik atas sebidang tanah yang bersifat turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dan memberi kewenangan untuk menggunakannya bagi segala macam keperluan selama waktu yang tidak terbatas, sepanjang tidak ada larangan khusus untuk itu.

F. Metode Penelitian

1. Metode Pendekatan

Metodependekatan yang digunakan adalah yuridis normatif, menurut

Soerjono Soekanto penelitian dengan pendekatan yuridis normative adalah pendekatan pendekatan hukum yang dilakukan dengan cara meneliti bahan pustaka atau data sekunder sebagai bahan dasar untuk diteliti,¹⁵ penelitian ini mengacu pada asas-asas hukum, peraturan perundang-undangan, jurisprudensi dan doktrin-doktrin hukum yang menitikberatkan pada penelitian kepustakaan dibidang hukum.

2. Spesifikasi Penelitian

Spesifikasi penelitian dalam penulisan ini adalah deskriptif analitis, dengan menggambarkan UUPA dan PP Pendaftaran Tanah yang berlaku dan dikaitkan dengan teori-teori hukum dalam praktek pelaksanaannya yang berkaitan dengan permasalahan yang akan diteliti. Peneliti ini menspesifikasikan mengenai fakta-fakta dan akan menguraikan dan menggambarkan mengenai fakta-fakta yang secara nyata terjadi sebagai pencerminan terhadap pelaksanaan undang-undang serta asas-asas hukum yang dikaitkan dengan teori-teori hukum dan serta asas-asas hukum yang dikaitkan dengan teori-teori hukum dan praktek pelaksanaannya dalam proses sertifikasi Hak Milik atas dasar Surat Keterangan Ganti Rugi.

3. Tahap Penelitian

a. Studi Kepustakaan (*Liblary Research*)

Penelitian ini dimulai dari meneliti dan menghimpun informasi Surat keterangan ganti rugi dan permasalahan hukum dari SPGR tersebut, adapun Informasi tersebut dapat diperoleh dari buku-buku, karya ilmiah,

¹⁵ Soerjono Soekanto dan Sri Mamudji, *Penelitian Hukum Normatif*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2001, hlm. 14, 62-88.

tesis, disertasi, ensiklopedia, internet, dan sumber-sumber lain, adapun studi kepustakaan dibagi menjadi :

- 1) Bahan hukum primer adalah bahan-bahan hukum yang menjadi pengikat/landasan, seperti: Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA), Peraturan Pemerintah No. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dan peraturan Perundang-undangan lainnya yang berkaitan dengan hak-hak atas tanah.
- 2) Bahan hukum sekunder, yaitu yang memberikan penjelasan mengenai bahan hukum primer seperti buku-buku teks, hasil-hasil penelitian, majalah dan jurnal- jurnal ilmiah dan pendapat sarjana yang berhubungan dengan masalah pertanahan.
- 3) Bahan hukum tertier, yaitu bahan hukum yang memberikan petunjuk atau penjelasan terhadap bahan hukum primer dan sekunder seperti Kamus Besar Bahasa Indonesia dan Kamus Hukum atau sejenisnya.

b. Studi Lapangan (*Field Research*)

Studi lapangan untuk memperoleh data, didapatkan di lokasi penelitian. Serta dokumen yang di dapatkan dari dinas terkait

4. Teknik Pengumpulan Data

Metode studi kepustakaan ini dilakukan penelitian normatif dengan membaca dan mempelajari buku-buku, media cetak dan *online* dan peraturan perundang-undangan yang terkait serta bahan bacaan lainnya yang berhubungan dengan tulisan ini dalam rangka untuk mendapatkan landasan teoritis sebagai dasar dalam melakukan penulisan skripsi ini.¹⁶

5. Analisis Data

Pemecahan masalah dan menjawab permasalahan hukum, maka penulis melakukan suatu analisa penjelasan hukum struktur hukum,nya norma dan aturan kaidahnya dalam perkara yang terjadi dilapangan. Dimana setelah

¹⁶ Soetjono Soekanto, *Ibid*, hlm.19.

pengumpulan data dilakukan kemudian dianalisis, sehingga dapat ditarik suatu kesimpulan yang dapat dipertanggungjawabkan secara ilmiah.

6. Lokasi Penelitian

Studi lapangan untuk memperoleh data, didapatkan di lokasi :

- a. Lembang, Kabupaten Bandung Barat.
- b. Badan Pertanahan Nasional Jawa Barat, dan
- c. Perpustakaan Universitas Langlangbuana Bandung.

BAB II

TINJAUAN TEORI TENTANG AKIBAT HUKUM KEPEMILIKAN HAK ATAS TANAH BERDASARKAN SURAT PENYERAHAN GANTI RUGI (SPGR) DAN PERLINDUNGAN HUKUM PEMEGANG SPGR ATAS TANAH DENGAN CARA GANTI RUGI

A. Hak Atas Tanah Menurut Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria

Hak-hak atas tanah termasuk salah satu hak-hak perseorangan atas tanah. Hak-hak perseorangan atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya (perseorangan, sekelompok orang secara bersama-sama, badan hukum) untuk memakai, dalam arti menguasai, menggunakan, dan atau mengambil manfaat dari bidang tanah tertentu.

Menurut Soedikno Mertokusumo, wewenang yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah terhadap tanahnya dibagi menjadi dua, yaitu :

1. Wewenang yang bersifat umum yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi dan air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi (Pasal 4 ayat (2) UUPA)
2. Wewenang yang bersifat khusus yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan macam hak atas tanahnya, misalnya wewenang pada tanah hak milik adalah dapat untuk kepentingan pertanian dan atau mendirikan bangunan, wewenang pada tanah hak guna bangunan adalah menggunakan tanah hanya untuk mendirikan bangunan di atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah hak guna usaha adalah menggunakan tanah hanya untuk kepentingan perusahaan di bidang pertanian, perikanan, peternakan, atau perkebunan.¹⁷

¹⁷Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Universitas Terbuka, Karunika, Jakarta, 1988, hlm. 12

Tanah dalam pengertian yuridis menurut UUPA adalah permukaan bumi, sedangkan hak atas tanah adalah hak atas permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar. Hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada pemegang haknya untuk menggunakan tanah atau mengambil manfaat dari tanah yang diwakunya. Perkataan “menggunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bangunan (non-pertanian), sedangkan perkataan “mengambil manfaat” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu digunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan. Semua hak atas tanah dapat dicakup dalam pengertian dan dengan nama sebutan hak pakai karena, semua hak atas tanah itu merupakan hak untuk memakai tanah. Mengingat bahwa dalam masyarakat modern peruntukan tanah itu bermacam-macam, maka untuk memudahkan pengenalannya, hak pakai untuk keperluan yang bermacam-macam itu masing-masing diberi nama sebutan yang berbeda, yaitu hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan dan hak pakai.¹⁸

Kewenangan menggunakan tanah dalam arti permukaan bumi tersebut secara wajar diperluas hingga meliputi juga sebagian tubuh bumi yang ada di bawahnya dan sebagian ruang yang ada di atasnya, karena tidak mungkin untuk keperluan apapun yang akan digunakan hanya tanahnya saja yang berupa permukaan bumi tersebut. Demikian juga mengenai air yang ada di atas maupun di dalam bumi, di bawah tanah yang diwakunya, pemegang hak atas tanah boleh

¹⁸ Boedi Harsono, *op. cit.*, hlm. 288

menggunakannya untuk keperluan pribadinya, misalnya untuk keperluan sehari-hari bagi kegiatan rumah tangga dan usahanya, dalam batas-batas kewajaran.¹⁹ Dengan perluasan tersebut, pemilik tanah dalam pengertian yuridis tanah merupakan permukaan bumi yang berdimensi dua, dalam penggunaannya tanah berarti ruang yang berdimensi tiga. Perluasan yang meliputi sebagian sebagian tubuh bumi, sebagian ruang dan air adalah dalam hal penggunaannya dan bukan pemilikannya. Penggunaan tubuh bumi lepas dari penggunaan tanah yang bersangkutan, misalnya pengambilan tubuh bumi untuk digunakan sebagai bahan penguruk/pengisi tanah di tempat lain atau sebagai bahan pembuatan batu-merah atau genteng, memerlukan izin pertambangan. Demikian juga dengan penggunaan air yang bukan untuk keperluan pribadi, memerlukan izin khusus dari instansi yang berwenang.

1. Hak Milik

Menurut ketentuan Pasal 20 Undang-Undang Pokok Agraria, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah yang dapat beralih dan dialihkan kepada pihak lain. Dari semua jenis hak atas tanah, hak milik merupakan hak yang paling kuat atas tanah, yang memberikan kewenangan kepada pemiliknya untuk memberikan kembali suatu hak lain di atas bidang tanah hak milik yang dimilikinya tersebut (dapat berupa hak guna bangunan atau hak pakai), yang hampir sama dengan kewenangan negara sebagai penguasa untuk memberikan hak atas tanah kepada warganya. Hak ini, meskipun tidak mutlak sama, tetapi dapat

¹⁹ Soedikno Mertokusumo, *Opcit*, hlm. 296

dikatakan mirip dengan eigendom atas tanah menurut Kitab Undang-Undang Hukum Perdata yang memberikan kewenangan yang paling luas pada pemiliknya, dengan ketentuan harus memperhatikan Pasal 6 Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan,

“Semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial”.

Pada dasarnya, hak milik atas tanah hanya dapat dimiliki oleh warga negara Indonesia saja, dan tidak dapat dimiliki oleh warga negara asing dan badan hukum, baik yang didirikan di luar negeri maupun di Indonesia dengan pengecualian badan-badan hukum tertentu yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 1963. Ini berarti, selain warga negara Indonesia dan badan-badan hukum yang ditunjuk dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 1963 tentang Penunjukan Badan-Badan Hukum Yang Dapat Mempunyai Hak Milik Atas Tanah, yang terdiri dari :

- a. Bank-bank yang didirikan oleh negara (bank negara)
- b. Perkumpulan-perkumpulan koperasi pertanian yang didirikan berdasarkan atas UU No. 79 Tahun 1958
- c. Badan-badan keagamaan yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agrarian setelah mendengar menteri agama
- d. Badan-badan sosial yang ditunjuk oleh menteri pertanian/agrarian setelah mendengar menteri sosial

2. Hak Guna Usaha

Pasal 28 UUPA menyatakan bahwa hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu sebagaimana tersebut dalam Pasal 29, guna perusahaan pertanian, perikanan, atau peternakan. Dari definisi atau pengertian yang tersebut di atas, dapat diketahui bahwa yang dinamakan dengan hak guna usaha adalah hak

yang diberikan oleh negara kepada perusahaan pertanian, perikanan atau perusahaan peternakan untuk melakukan kegiatan usahanya di Indonesia. Pasal 14 ayat (1) Peraturan Pemerintah No. 40 Tahun 1996 menambahkan guna perusahaan perkebunan.

Undang-undang memperluas subjek hukum yang dapat menjadi pemegang hak atas tanah, yaitu orang perorangan warga negara Indonesia dan badan hukum. Mengenai badan hukum Indonesia ini, perlu diperhatikan bahwa untuk menjadi badan hukum Indonesia menurut Pasal 30 UUPA harus didirikan menurut ketentuan hukum negara Republik Indonesia dan berkedudukan di Indonesia. Hal ini membawa konsekuensi bahwa setiap badan hukum, selama didirikan menurut ketentuan hukum negara Republik Indonesia dan berkedudukan di Indonesia dapatlah menjadi pemegang hak guna usaha. Dengan ini berarti, dengan tidak mempertimbangkan sumber asal dana yang merupakan modal dari badan hukum tersebut, selama badan hukum tersebut memenuhi kedua kriteria tersebut di atas, maka badan hukum tersebut dapat menjadi pemegang hak guna usaha dengan syarat-syarat yang ditentukan dalam Pasal 18 jo. Pasal 19 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa permohonan hak guna usaha diajukan secara tertulis yang memuat keterangan mengenai pemohon dan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik. Permohonan tersebut juga harus melampirkan :

- a. Fotocopi identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum
- b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang
- c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah
- d. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya
- e. Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi non-Penanaman Modal Dalam Negeri atau Penanaman Modal Asing
- f. Surat ukur bila ada.

3. Hak Guna Bangunan

Hak guna bangunan adalah hak untuk mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri, dengan jangka waktu paling lama 30 tahun dan dapat diperpanjang untuk waktu paling lama 20 tahun (Pasal 35 UUPA). Dari pengertian tersebut dapat diketahui bahwa pemilik bangunan dapat berbeda dari pemilik hak atas tanah di mana bangunan tersebut didirikan. Ini berarti, seorang pemegang hak guna bangunan dapat berbeda dari pemegang hak milik atas bidang tanah di mana bangunan tersebut didirikan. Pasal 37 UUPA menegaskan bahwa hak guna bangunan terjadi pada tanah yang dikuasai langsung oleh negara atau tanah milik orang lain sedangkan Pasal 21 dan Pasal 22 PP No. 40 Tahun 1996 tentang Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, dan Hak Pakai Atas Tanah menegaskan bahwa tanah yang dapat diberikan dengan hak guna bangunan adalah tanah negara yang diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk, tanah hak pengelolaan yang diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh menteri atau pejabat yang ditunjuk berdasarkan usul hak

pengelolaan dan tanah hak milik dengan akat yang dibuat oleh PPAT. Pasal 36 UUPA jo. Pasal 19 PP No. 40 Tahun 1996, yang dapat mempunyai hak guna bangunan, adalah :

- a. warga negara Indonesia
- b. badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia (badan hukum Indonesia)

Syarat-syarat permohonan hak guna bangunan ditentukan dalam Pasal 33 jo. Pasal 34 Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 9 Tahun 1999 Tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan yang menyatakan bahwa permohonan hak guna usaha diajukan secara tertulis yang memuat keterangan mengenai pemohon dan keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik.

Permohonan tersebut juga harus melampirkan :

- a. Fotocopi identitas pemohon atau akta pendirian perusahaan yang telah memperoleh pengesahan dan telah didaftarkan sebagai badan hukum
- b. Rencana pengusahaan tanah jangka pendek dan jangka panjang
- c. Izin lokasi atau surat izin penunjukan penggunaan tanah atau surat izin pencadangan tanah sesuai dengan Rencana Tata Ruang Wilayah
- d. Bukti pemilikan dan atau bukti perolehan tanah berupa pelepasan kawasan hutan dari instansi berwenang, akta pelepasan bekas tanah milik adat atau surat-surat bukti perolehan tanah lainnya
- e. Persetujuan Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) atau Penanaman Modal Asing (PMA) atau surat persetujuan dari Presiden bagi Penanaman Modal Asing tertentu atau surat persetujuan prinsip dari Departemen Teknis bagi non-Penanaman Modal Dalam Negeri atau Penanaman Modal Asing
- f. Surat ukur bila ada

4. Hak Pakai

Hak pakai adalah hak –hak lainnya atas tanah yang tidak mungkin diberikan dengan status hak atas tanah dalam bentuk hak milik, hak guna

bangunan maupun hak guna usaha. Menurut Pasal 41 ayat (1) UUPA, yang dimaksud dengan hak pakai adalah 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 UUPA. Perkataan “menggunakan” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, sedangkan perkataan “memungut hasil” dalam hak pakai menunjuk pada pengertian bahwa hak pakai digunakan untuk kepentingan selain mendirikan bangunan, misalnya pertanian, perikanan, peternakan, perkebunan.²⁰

Pasal 39 PP No. 40 Tahun 1996 menentukan bahwa yang dapat mempunyai hak pakai adalah :

- a. Warga negara Indonesia.
- b. Badan hukum yang didirikan menurut hukum Indonesia dan berkedudukan di Indonesia.
- c. Departemen, lembaga pemerintah non-departemen, dan pemerintah daerah.
- d. Badan-badan keagamaan dan sosial.
- e. Orang asing yang berkedudukan di Indonesia.
- f. Badan hukum asing yang berkedudukan di Indonesia.
- g. Perwakilan negara asing dan perwakilan badan internasional.

Pemegang hak pakai yang tidak memenuhi syarat sebagai pemegang hak pakai, maka dalam waktu 1 tahun wajib melepaskan atau mengalihkan hak

²⁰Urip Santoso, *op. cit.*, hlm. 115

pakainya kepada pihak lain yang memenuhi syarat. Kalau hal ini tidak dilakukan, maka hak pakainya hapus karena hukum dengan ketentuan hak-hak pihak lain yang terkait dengan hak pakai tetap diperhatikan (Pasal 40 PP No. 40 Tahun 1996). Selanjutnya ditentukan dalam Pasal 41 PP No. 40 Tahun 1996 bahwa yang tanah yang dapat diberikan dengan hak pakai adalah tanah negara, tanah hak pengelolaan, atau tanah hak milik. Hak pakai memungkinkan bagi orang asing untuk memiliki rumah atau hunian di Indonesia. Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 41 Tahun 1996 Tentang Pemilikan Rumah Tinggal Atau Hunian Oleh Orang Asing Yang Berkedudukan Di Indonesia menyatakan bahwa “orang asing yang berkedudukan di Indonesia dapat memiliki sebuah rumah untuk tempat tinggal atau hunian dengan hak atas tanah tertentu”. Selanjutnya Pasal 2 PP No 41 Tahun 1996 menyatakan bahwa “rumah tempat tinggal atau hunian yang dapat dimiliki oleh orang asing sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 adalah rumah yang berdiri sendiri yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara atau bidang tanah yang dikuasai berdasarkan perjanjian dengan pemegang hak atas tanah serta satuan rumah susun yang dibangun di atas bidang tanah hak pakai atas tanah negara”. Terjadinya hak pakai berdasarkan asal tanahnya dapat dijelaskan sebagai berikut :

- a. Hak pakai atas tanah negara diberikan dengan pemberian hak oleh BPN. Hak ini terjadi sejak keputusan pemberian hak pakai didaftarkan kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanfda bukti haknya.
- b. Hak pakai atas tanah hak pengelolaan diberikan dengan keputusan pemberian hak oleh BPN berdasarkan usul pemegang hak pengelolaan. Hak ini terjadi sejak keputusan pemberian hak pakai didaftarkan

kepada kepala kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah dan diterbitkan sertifikat sebagai tanda bukti haknya.

- c. Hak pakai atas tanah hak milik terjadi dengan pemberian tanah dengan akta yang dibuat oleh PPAT. Akta PPAT ini wajib didaftarkan ke kantor pertanahan kabupaten/kota setempat untuk dicatat dalam buku tanah.

B. Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

Berdasarkan tujuan pokok UUPA tersebut di atas diatur macam-macam hak atas tanah yang dapat diberikan dan dipunyai oleh setiap orang, baik sendiri-sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain ataupun badan hukum. Menurut Pasal 16 UUPA, hak-hak atas tanah yang dapat dipunyai dan diberikan kepada setiap orang dan atau badan hukum adalah hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan lain-lain sebagainya.

Definisi Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan kewenangan menguasai yang luas bagi pemilik tersebut untuk menguasai, mengolah dan memilikinya dengan batasan ketentuan fungsi sosial dari kepemilikan tanah tersebut.²¹ Sedangkan menurut Pasal 20 UUPA, hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah. Sedangkan dalam Pasal 28 UUPA hak guna usaha adalah hak untuk mengusahakan tanah yang dikuasai langsung oleh negara dalam jangka waktu tertentu (paling lama enam puluh tahun), guna perusahaan pertanian (perkebunan), perikanan atau peternakan dan Pasal 35 UUPA hak guna bangunan adalah hak untuk

²¹ Eko Yulian Isnur, *Tata Cara Mengurus Segala Macam Surat Rumah Dan Tanah*, Pustaka Yustisia, Yogyakarta, 2012, hlm. 9.

mendirikan dan mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya sendiri dengan jangka waktu paling lama 30 tahun.

Berbagai macam permasalahan itu salah satunya adalah tentang sertifikatganda yang sampai saat ini belum ada penyelesaiannya di ditingkat Kementerian ATR/BPNataupun Pengadilan Tata Usaha Negara. Pemerintah dalam menjamin kepastian hukum di bidang penguasaan dan pemilikan tanah, menjadikan kepastian letak dan batas setiap bidang tanah sebagai faktor dan prioritas utama yang tidak dapat diabaikan.

Sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang-bidang tanah tidak benar. Karena itu masalah pengukuran dan pemetaan serta penyediaan peta berskala besar untuk keperluan penyelenggaraan pendaftaran tanah merupakan hal yang tidak boleh diabaikan dan merupakan bagian yang penting yang perlu mendapat perhatian yang serius dan seksama, bukan hanya dalam rangka pengumpulan data penguasaan tanah tetapi juga dalam penyajian data penguasaan/pemilikan tanah dan penyimpanan data tersebut.

UUPA tidak pernah disebutkan sertifikat tanah, namun seperti yang dijumpaidalam Pasal 19 ayat (2) huruf cada disebutkan “surat tanda bukti hak”. Dalam pengertian sehari-hari surat tanda bukti hak ini sering ditafsirkan sebagai sertifikat hak tanah.

Fungsi utama sertifikat hak atas tanah adalah sebagai alat bukti, tetapi sertifikat bukan satu-satunya alat bukti hak atas tanah. Hak atas tanah seseorang masih mungkin dibuktikan dengan alat bukti lain, misalnya akta

register yang dikeluarkan oleh pemerintah desa letak tanah tersebut berada. Sertifikat sebagai alat bukti sangat penting misalnya di dalam hal pemindahan hak dan perbuatan hukum pemindahan hak bertujuan untuk memindahkan hak atas tanah kepada pihak lain (yang memenuhi syarat sebagai pemegang hak) yang berupa : jual –beli tanah, tukar menukar, hibah atau hibah wasiat dan lain-lainnya.

Permasalahan tentang sertifikattanah masih tetap ada dan muncul lagi dengan permasalahan berbeda. Sebidang tanah yang mempunyai sertifikat ganda muncul dan menjadi akar pahit bagi hukum pertanahan yang ada di Indonesia. Dalam Negara Republik Indonesia, yang susunan kehidupan rakyatnya termasuk perekonomiannya, terutama masih bercorak agraria, bumi, air dan ruang angkasa, sebagai karunia Tuhan Yang Maha Esa mempunyai fungsi yang amat penting untuk membangun masyarakat yang adil dan makmur sebagaimana yang dicita-citakan. Untuk mencapai cita-cita Negara tersebut diatas, maka bidang agraria perlu adanya suatu rencana (*planning*) mengenai peruntukan, penggunaan dan persediaan bumi, air dan ruang angkasa untuk berbagai kepentingan hidup rakyat dan Negara.

Rencana umum (*national planning*) yang meliputi seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diperinci menjadi rencana-rencana khusus (*regional planning*) dari tiap-tiap daerah. Dengan adanya planning itu maka penggunaan tanah dapat dilakukan secara terpimpin dan teratur sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi Negara dan rakyat.

UUPA mengisyaratkan bahwa tanah itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara sebagai organisasi seluruh rakyat. Secara konstitusional, UUD 1945 dalam Pasal 33 ayat (3) menyatakan bahwa:

“Bumi, air, ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Kemakmuran rakyatlah yang menjadi tujuan utama dalam pemanfaatan fungsi bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya.²² Untuk melaksanakan hal tersebut di bidang pertanahan telah dikeluarkan UUPA. Dari penjelasan umum UUPA dapat diketahui bahwa Undang-Undang ini merupakan unifikasi di bidang Hukum Pertanahan.

Jaminan kepastian hak dan kepastian hukum atas tanah, UUPA telah menggariskan adanya keharusan untuk melaksanakan pendaftaran tanah diseluruh Indonesia, sebagaimana diamanatkan Pasal 19 UUPA. Pasal tersebut mencantumkan ketentuan-ketentuan umum dari pendaftaran tanah di Indonesia, yaitu:

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.
2. Pendaftaran tersebut dalam ayat 1 pasal ini meliputi:
 - a. Pengukuran, perpetaan dan pembukuan tanah;
 - b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut;
 - c. Pemberian surat-surat tanda bukti hak, yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.
3. Pendaftaran tanah diselenggarakan dengan mengingat keadaan Negara dan masyarakat, keperluan lalu lintas sosial ekonomi serta

²² Urip Santoso, *Hukum Agraria Dan Hak-Hak Atas Tanah*, Kencana, Jakarta, 2008, hlm.50

kemungkinan penyelenggaraannya menurut pertimbangan Menteri Agraria.

4. Dalam peraturan pemerintah diatur biaya-biaya yang bersangkutan dengan pendaftaran termaksud dalam ayat (2) di atas, dengan ketentuan bahwa rakyat yang tidak mampu dibebaskan dari pembayaran biaya-biaya tersebut.

Ketentuan dalam pasal 19 ayat (1) UUPA tersebut merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia yang sekaligus juga merupakan dasar hukum bagi pelaksanaan pendaftaran tanah dalam rangka memperoleh surat tanda bukti hak atas tanah yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah sebelumnya. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam masyarakat merupakan tugas Negara yang diselenggarakan oleh Pemerintah bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan status hak atas tanah di Indonesia.

Permasalahan tanah sejak dahulu merupakan persoalan hukum yang pelik dan kompleks serta mempunyai dimensi yang luas baik di Negara maju maupun di Negara berkembang, sehingga tidak mudah untuk diselesaikan dengan cepat.²³

Tanah merupakan kebutuhan dasar dalam pelaksanaan kegiatan produktif manusia, baik sebagai wadahnya maupun sebagai faktor produksi. Indonesiasebagai salah satu Negara berkembang yang sebagian besar rakyatnya menggantungkan hidup pada sektor agraris juga mengalami masalah yang

²³ Irawan Soerodjo, *Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Indonesia*, Penerbit Arkola, Surabaya, 2002, hlm 25.

sama. Tanah sebagai salah satu sektor agraris merupakan faktor penting bagi masyarakat Indonesia.²⁴Demikian pentingnya tanah bagi kehidupan manusia, karenanya tidak mengherankan kalau setiap manusia ingin memiliki dan menguasainya. Rasa ingin menguasai ini sering mengakibatkan timbulnya masalah-masalah pertanahan dan perselisihan didalam kehidupan bermasyarakat.

Berlakunya UUPA telah tercermin dalam Jiwa rakyat dan tanahnya tidak dapat dipisahkan. Ini berarti bahwa tiap perubahan dalam jiwa rakyat baik sebagai hasil pertumbuhan yang lama maupun sebagai letusan revolusi menghendaki juga perubahan dalam hukum tanah. Pada masa sebelum berlakunya UUPA hukum tanah mengandung corak dualisme,dimana peraturan-peraturan bersumber pada hukum barat dan hukum adat.

Tanah menurut Pasal 4 ayat(1) UUPA adalah “permukaan bumi yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum”. Pasal 4 ayat (2) UUPA menegaskan bahwa tanah-tanah yang dimaksud pada ayat (1) memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan sekedar diperlukan untuk kepentingan langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut UUPA dan peraturan yang lebih tinggi.²⁵Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia tanah adalah:²⁶

1. Permukaan bumi atau lapisan bumi yang atas sekali;
2. Keadaan bumi disuatu tempat;

²⁴ *Ibid*, hlm 26

²⁵ Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002,hlm. 111.

²⁶ Departemen Pendidikan Nasional, *Kamus Besar Bahasa Indonesia*, Edisi Ketiga, Balai Pustaka, Jakarta,2002, hlm.1132.

3. Permukaan bumi yang diberi batas;
4. Bahan-bahan dari bumi, bumi sebagai bahan sesuatu (pasir, cadas, napal dan sebagainya).

Diundangkannya UUPA dapat menghilangkan sifat dualisme dalam lapangan agraria dan semua aturan-aturan lama mengenai konversi, dihapuskan dan diganti dengan hak-hak baru yang sesuai dengan UUPA. Hukum agraria yang baru tersebut didasarkan pada hukum adat yang sesuai dengan kepribadian bangsa Indonesiaserta merupakan hukum rakyat Indonesia yang asli.²⁷ Adapun tujuan dari Undang-Undang Pokok Agraria adalah:²⁸

1. Meletakkan dasar-dasar bagi penyusunan hukum agraria nasional;
2. Meletakkan dasar-dasar untuk mengadakan kesatuan dan kesederhanaan dalam hukum pertanahan;
3. Meletakkan dasar-dasar untuk memberikan kepastian hukum mengenai hak atas tanah bagi rakyat seluruhnya.

Regulasi Pasal 19 UUPA maka setiap tanah harus didaftarkan pada kantor pertanahan setempat. Dengan adanya pendaftaran tanah tersebut seseorang dapat dengan mudah memperoleh keterangan berkenaan dengan sebidang tanah, seperti hak apa yang dipunyai, berapa luas lokasi tanah, apakah dibebani hak tanggungan dan yang terpenting adalah tanah tersebut akan mendapatkan sertifikat sebagai alat bukti hak.

Pendaftaran tanah memiliki arti penting dalam memberikan jaminan kepastian hukum bagi masyarakat Indonesia seperti yang ditegaskan dalam Pasal 19 UUPA bahwa pemerintah mengadakan pendaftaran tanah

²⁷ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

²⁸ Penjelasan Umum Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

yang bersifat *recht cadastre*²⁹ diseluruh wilayah Republik Indonesia. Perbuatan hukum pendaftaran tanah menyangkut dengan hak keperdataan seseorang. Hak keperdataan merupakan hak asasi seorang manusia yang harus kita junjung tinggi dan hormati oleh sesama manusia lainnya yang bertujuan untuk adanya kedamaian dalam kehidupan masyarakat.

UUPA menganut sistem negatif sehingga keterangan yang tercantum didalam surat bukti hak mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh hakim sebagai keterangan yang benar selama dan sepanjang tidak ada alat pembuktian lain yang dapat membuktikan sebaliknya. Jika terjadi hal demikian maka pengadilan akan memutuskan alat pembuktian mana yang benar. Pendaftaran tanah tidak menyebabkan mereka yang tidak berhak menjadi berhak atas suatu bidang tanah hanya karena namanya keliru dicatat sebagai yang berhak. Mereka yang berhak dapat menuntut diadakannya pembetulan dan jika tanah yang bersangkutan sudah berada didalam penguasaan pihak ketiga, ia berhak menuntut penyerahan kembali kepadanya.

Kementerian ATR/BPN dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988. Sejak dikeluarkannya peraturan tersebut tugas dan wewenang dibidang pertanahan yang semula berada pada Departemen Dalam Negeri yakni Direktorat Jenderal Agraria beralih kepada Kementerian

²⁹ *Recht Cadaster* adalah pendaftaran tanah yang bertujuan memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak-hak atas tanah, sedangkan bagi tanah-tanah yang tunduk pada hukum adat didaftarkan dengan tujuan menetapkan siapa yang berkewajiban membayar pajak atas tanah

ATR/BPN. Ruang lingkup kegiatan Kementerian ATR/BPN hanya meliputi Agraria dalam arti sempit yaitu tanah.

Pemerintah mengeluarkan Keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 189 Tahun 1981 tentang Proyek Operasi Nasional Agraria (PRONA). Program ini bertujuan untuk menimbulkan gairah serta meningkatkan kesadaran masyarakat dalam pengadaan sertifikat atas tanah. Program ini dilaksanakan oleh Kementerian ATR/BPN melalui kantor-kantor pertanahan setempat dan bagi masyarakat ekonomi lemah diberikan keringanan biaya.

Perkembangannya dewasa ini banyak terjadi sengketa berkaitan dengan tanah. Salah satu sengketa yang sering terjadi adalah masalah sertifikat ganda. Sertifikat ganda merupakan sertifikat-sertifikat yang menyuratkan satu bidang tanah yang sama. Dengan demikian satu bidang tanah diuraikan dengan dua sertifikat atau lebih yang berlainan datanya. Hal semacam ini disebut juga “sertifikat tumpang tindih”. Baik tumpang tindih seluruh bidang maupun tumpang tindih dari sebagian tanah tersebut.

Sertifikat ganda merupakan salah satu permasalahan yang ditemukan dalam masyarakat. Tingginya masalah pertanahan tidak hanya meresahkan masyarakat tetapi juga sangat mempengaruhi kinerja Kementerian ATR/BPN sebagai institusi yang mempunyai tugas pokok melaksanakan administrasi pertanahan.

Sertifikat tanah ganda, terjadinya penerbitan lebih dari satu sertifikat pada obyek tanah yang sama. terjadinya penerbitan lebih dari satu sertifikat pada obyek tanah yang sama. Hal ini seharusnya tidak dimungkinkan terjadi, karena untuk

menerbitkan sebuah sertifikat tanah, maka BPN harus melihat pada buku induk tanah tersebut apakah tercatat telah diterbitkan sertifikat atau belum.³⁰

Pada dasarnya hal ini seharusnya tidak diharapkan terjadi, karena untuk menerbitkan sebuah sertifikat tanah, BPN (Badan Pertanahan Negara) sebelumnya seharusnya telah melakukan semacam pengecekan ulang pada buku induk tanah tersebut, apakah tercatat telah diterbitkan sertifikat atau belum. Yang mana dalam hal ini sering melibatkan sesama warga atau warga berhadapan dengan korporat dalam konflik kepemilikan tanah tersebut. Dan ujung-ujungnya, mereka yang terkait kasus hukum ini menyelesaikannya ke pengadilan. Dalam hal ini apabila dilakukan penyelesaian di pengadilan, maka akan dilihat :

1. Otentitas masing-masing sertifikat. Apakah benar-benar diterbitkan oleh BPN atau pihak lainnya.
2. Sejarah cara memperoleh sertifikat. Tidak hanya menyangkut umur, namun cara- cara memperoleh sertifikat tersebut apakah telah melalui prosedur hukum yang benar (mulai dari kegiatan jual belinya sampai penerbitan sertifikat).
3. Latar belakang terjadinya penerbitan sertifikat oleh BPN.

Sertifikat yang lebih dahulu dapat juga bisa memiliki dasar hukum yang tidak kuat, sehingga bisa dikalahkan dalam persidangan. Atau bahkan bisa juga oknum BPN menjadi pihak yang salah karena menerbitkan sertifikat atas tanah yang sudah bersertifikat, tergantung bagaimana proses pengadilan itu apakah mampu mencari kebenaran dan validitas sertifikat tanah yang sah secara hukum. Untuk menghindari sengketa di kemudian hari, warga sebaiknya berhati-hati dan teliti jika membeli tanah. Setelah transaksi jual beli tanah, sebaiknya diusahakan

³⁰ http://ww38.djanga.com/2013/01/21/analisis-sengketa-sertifikat-tanah-ganda-studi-kasus-sertifikat-ganda-warga-tanjung-permata-jambi/#_ftn1 http://ww38.djanga.com/2013/01/21/analisis-sengketa-sertifikat-tanah-ganda-studi-kasus-sertifikat-ganda-warga-tanjung-permata-jambi/#_ftn1, diakses tanggal 25 Agustus 2019 pukul 08.00 WIB

melakukan balik nama dengan mendaftarkannya ke kantor Pertanahan setempat. Kelalaian mengurus balik nama memang akan memperbesar peluang pengklaiman surat atau sertifikat tanah di kemudian hari oleh orang lain. Bisa jadi si pemilik lama yang namanya masih tercatat di Kantor Pertanahan mengurus kembali penerbitan sertifikat tanahnya yang dijual itu. Dengan alasan hilang, ia bisa saja memperoleh sertifikat yang diinginkannya. Lantas, dia menjual lagi tanahnya tersebut kepada orang lain. Implikasinya muncul sengketa hukum akibat kepemilikan surat tanah ganda terhadap satu objek yang sama.

Bukti *Ltter C* atau biasa disebut sebagai Girik sebagaimana dimaksud di atas sebenarnya bukanlah merupakan bukti hak kepemilikan hak atas tanah. Tanah dengan status girik adalah tanah bekas hak milik adat yang belum didaftarkan pada Badan Pertanahan Nasional. Jadi, girik bukanlah merupakan bukti kepemilikan hak, tetapi hanya merupakan bukti penguasaan atas tanah dan pembayaran pajak atas tanah tersebut. Girik itu harus ditelusuri sejarah kepemilikannya. Jadi, apabila akan mengadakan transaksi jual beli dengan status tanah girik, harus pula dipastikan bahwa nama yang tertera di dalam girik tersebut sama dengan nama yang tertera dalam akta jual beli milik si penjual. Selain itu, transaksi jual beli tanah umumnya menyertakan Akta Jual Beli (AJB). Surat jual beli tersebut harus segera didaftarkan ke Kantor Pertanahan setempat.

Munculnya berbagai kasus sengketa tanah di Indonesia merupakan salah satu polemik tersendiri dalam penerapan Hukum Administrasi Negara (HAN) di Indonesia. HAN pada dasarnya menghendaki dan mengatur bagaimana cara suatu negara serta organ-organnya melakukan tugasnya, yaitu melayani masyarakat

secara adil, dan hal ini semestinya diartikan dengan segala kebijakan-kebijakan hukum yang populis dan tidak merugikan masyarakat.

Penguasaan peraturan pertanahan oleh masyarakat terutama para petugas Negara sangat diperlukan agar permasalahan-permasalahan tersebut dapat diselesaikan dengan sebaik-baiknya, dengan memahami tata cara pendaftaran tanah, melaksanakan catur tertib pertanahan, dan menyelesaikan apabila terjadi sengketa di pengadilan.

Pendaftaran atau permohonan tanah yang belum diketahui oleh masyarakat pada umumnya, salah satu contoh untuk melakukan permohonan pendaftaran tanah pertama kali, sebelum diproses atau diukur, diadakan pengecekan di peta pendaftaran tanah untuk mengetahui apakah atas sebidang tanah tersebut sudah terdaftar (bersertifikat) atau belum di BPN (Badan Pertanahan Negara).

Penyelesaian sengketa perjanjian jual-beli tanah bersertifikat ganda, dapat dilakukan melalui pengadilan dan di luar pengadilan (negosiasi, mediasi, paksaan, penghindaran, membiarkan saja, dan penyelesaian khusus). Penyelesaian melalui pengadilan ada beberapa kemungkinan, hal tersebut bergantung kepada kesalahan atau cacat pada sertifikat ganda tersebut dan kemauan para pihak. Apabila penyelesaiannya melalui pengadilan, maka bisa melalui peradilan umum (Pengadilan Negeri, Pengadilan Tinggi, dan Mahkamah Agung), Pengadilan Tata Usaha Negara dan Pengadilan Agama. Semua jalur penyelesaian sengketa tersebut, akan bermuara pada pembatalan sertifikat tanah.

Peranan dari Kementerian ATR/BPN di Indonesia dalam melakukan pendaftaran tanah sangat dibutuhkan mulai dari tahap permohonan pendaftaran tanah oleh pihak yang berhak atas tanah atau yang dikuasainya diperlukan peran aktif dan ketelitian dari pihak Kementerian ATR/BPN sebagai penyelenggara pendaftaran tanah yang dalam pelaksanaannya dilakukan oleh kantor pertanahan di Indonesia. Berbagai masalah yang muncul seperti adanya sertifikat ganda, penyerobotan lahan yang diikuti dengan tindakan penerbitan sertifikat oleh pihak yang tidak berhak merupakan beberapa masalah pertanahan yang kerap muncul di masyarakat berkaitan dengan kegiatan pendaftaran tanah, dimana hal tersebut disebabkan antara lain oleh ketidaktahuan masyarakat tentang obyek tanah yang ternyata telah memiliki sertifikat, kembali dimohonkan untuk diterbitkan sertifikatnya lagi (satu obyek tanah memiliki dua sertifikat). Hal ini terjadi karena masalah terbatasnya pengumuman kepada masyarakat oleh penerbitan sertifikat.

C. Surat Penyerahan Ganti Rugi (SPGR).

Pemegang hak atas tanah berkewajiban mendaftarkan hak atas tanah yang dimilikinya guna memperoleh bukti yang kuat. Apabila seseorang mempunyai hak atas tanah dan ingin menjual tanahnya maka dilakukanlah jual – beli ketika hal ini terjadi maka pemilik tanah melakukan peralihan hak atas tanah dan pemilik tanah tersebut akan berurusan dengan PPAT atau pejabat yang berwenang untuk itu. Namun banyak terjadi pada masyarakat umum terutama di desa – desa pemilik tanah menemui camat atau lurah untuk meminta agar bisa membantu kelancaran

dalam jual beli tanah mereka, akibatnya tidak ada perbedaan antara tanah yang seharusnya di jual belikan dengan akta penjualan dengan cara pengganti kerugian. Hal ini banyak terjadi di desa – desa sehingga sering kali terjadi sengketa atas tanah yang diganti kerugian tersebut, oleh karna itu perlu pengkajian atas kekuatan hukum terhadap pemindahan hak dari pihak pertama dengan pihak kedua dengan surat keterangan ganti rugi agar dimasa yang akan datang tidak terdapat lagi permasalahan. Mengenai penguasaan tanah untuk pertama kali, terhadap tanah – tanah yang belum bersertifikat, masyarakat biasanya mengadakan pembukaan lahan, kemudian oleh orang yang membuka lahan ini jika ingin mengalihkan tanah tersebut barulah timbul suatu bukti peralihan yang disebut Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR). Sebagai imbalan yang diterima oleh orang yang telah membuka lahan tersebut.³¹

SKGR ini dibuat oleh pihak- pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberikan kerugian (pembeli). Prosesnya cukup sederhana, dimulai dengan kesaksian Ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), kemudian diketahui oleh Kepala Dusun, disetujui oleh kepala desa atau kepala lurah dan seterusnya dikuatkan oleh camat serta saksi-saksi.

Surat Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi (SKGR) terdiri dari:

1. Sampul/cover SKGR berlogo lambang daerah Kecamatan/Kota. Pada sampul ini tertulis nomor register SKGR dan Identitas pemilik SKGR dan lokasi tanah.

³¹<http://repository.uhn.ac.id>, diakses sabtu 07 April 2019, pukul 10.20

2. Surat Penyerahan Penguasaan atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi. Pada bagian ini berisi identitas para pihak yang menyerahkan dan yang menerima penyerahan. Juga berisi penjelasan lokasi tanah beserta batas-batasnya dan dokumen-dokumen dasar pembuatan SKGR.
3. Surat Permohonan Legalisasi SKGR dari Pemohon pemilik lahan kepada Camat lokasi tanah.
4. Surat Pernyataan Pengalihan dengan cara Ganti Rugi dari pihak yang menguasai tanah kepada pemilik baru.
5. Surat Keterangan Pemerintah Kecamatan lokasi hukum tanah dan ditandatangani oleh Camat setempat. Surat ini adalah Surat Keterangan Penyerahan Penguasaan Atas Tanah Dengan Cara Ganti Rugi.
6. Berita Acara Pengukuran Tanah yang ditandatangani Kepala Desa dan Kepala Dusun (RW).
7. Lampiran Surat Penyerahan Hak awal yang dibubuhi tanda tangan Kepala Desa.
8. Lampiran Surat Ganti Rugi/Penyerahan Hak awal dari pemberi ganti rugi dengan penerima ganti rugi.
9. Lampiran Surat Keterangan dari Kantor Kepala Desa untuk pengurusan Surat Akte Ganti Rugi ke Kantor Kecamatan.
10. Lampiran surat kuasa dari ahli waris pemilik lahan.
11. Lampiran Surat keterangan waris pemilik lahan yang disahkan Lurah domisili Keterangan ahli waris dibuat.
12. Lampiran Surat keterangan waris pemilik lahan yang disahkan Camat domisili Keterangan ahli waris dibuat.
13. Lampiran Lembaran pengumuman di kantor Kepala Desa tentang adanya permohonan SKGR atas sebidang tanah dari para Pemohon SKGR.
14. Lampiran Surat pernyataan dari pemohon SKGR.
15. Lampiran surat kuasa ahli waris.

Proses mendapatkan hak milik atas tanah seperti ini jika merujuk pada undang – undang pokok agraria, SKGR merupakan proses awal atau alas hak untuk mendapatkan sertifikat hak atas tanah. Dengan mengantongi Surat Keterangan Ganti Rugi tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi, meskipun dalam praktek penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi banyak hal negatif yang dijumpai, misalnya : penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi ganda. Kekeliruan tersebut sangat di mungkinkan terjadi karena kantor kepala desa atau kantor lurah setempat tidak memiliki registrasi yang baik, sebagaimana halnya apabila hak tersebut didaftarkan dikantor pertanahan. Namun

demikian dalam prakteknya penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai bukti kepemilikan sementara masih banyak dijumpai hingga saat ini.

Alas hak sebagai dasar untuk pembuatan sertifikat guna mendapatkan hak atas tanah dalam hal pendataannya kuranglah memadai dikarenakan registrasi di kantor kelurahan/ kecamatan tidaklah seperti halnya di Kantor Pertanahan sehingga sering terjadi kesalahan dalam hal pendataannya. Lebih berkembang lagi apabila yang bersangkutan memiliki tanah yang akan dijual kepada pihak lain atau diambil oleh pemerintah untuk kepentingan umum, biasanya bila terjadi perpindahan hak, dipergunakan surat keterangan ganti rugi (SKGR). Yang mana diakui juga oleh pemerintah daerah bahwa Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai salah satu bukti dalam pengajuan sertifikat bagi hak milik untuk mendapatkan suatu hak berdasarkan UUPA.

E. Pendaftaran Tanah

Pasal 2 PP No. 24 tahun 1997 menekankan bahwa "Pendaftaran tanah dilaksanakan berdasarkan asas sederhana, aman, terjangkau mutahir dan terbuka".

Pengertian asas-asas tersebut adalah sebagai berikut:

1. Asas sederhana, dimaksudkan agar ketentuan pokok-pokok maupun prosedur penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan mudah dapat dipahami dan dimengerti pihak-pihak yang berkepentingan terutama oleh pihak pemegang hak atas tanahnya.
2. Asas aman, dimaksudkan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti sehingga hasilnya dapat memberikan jaminan kepastian hukum sesuai dengan tujuan pendaftaran tanah.
3. Asas terjangkau, dimaksudkan adanya kejangkauan para pihak-pihak yang memerlukannya khususnya bagi golongan ekonomi lemah.
4. Asas mutahir, dimaksudkan data-data yang tersedia dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah harus menunjukkan keadaan mutahir, dimana dalam asas ini harus menunjukkan adanya pemeliharaan data secara terus menerus dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di kantor pertanahan selalu sesuai dengan keadaa dilapangan.

5. Asas terbuka, dimaksudkan agar masyarakat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di kantor Pertanahan.

Pasal 1 angka 1 PP 24 tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah memberikan penjelasan adalah merupakan suatu 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 yang sudah ada haknya dan hak milik atas satuan rumah susun serta hal-hal tertentu yang membebaninya. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang dan satuan rumah susun yang didaftar termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya.

Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta beban-beban lain yang membebaninya. Tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah pada hakekatnya sudah ditetapkan dalam ketentuan Pasal 19 UUPA, yaitu bahwa pendaftaran tanah merupakan tugas pemerintah yang diselenggarakan dalam rangka menjamin kepastian hukum dibidang pertanahan.

Sistem pendaftaran yang digunakan adalah sistem pendaftaran hak (*registration of titles*), sebagaimana digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah menurut PP 10 tahun 1961, bukan sistem pendaftaran akta. Hal ini tampak dengan adanya buku tanah sebagai dokumen yang memuat data yuridis dan data fisik yang dihimpun serta disajikan serta diterbitkannya sertifikat sebagai suatu tanda bukti hak yang didaftar.

F. Jaminan Kepastian Hukum Pertanahan

Kepastian hukum akan tersedia Hukum Tanah Tertulis yang Lengkap dan Jelas, maka sengketa pertanahan dari tahun ketahunnya sangatlah tinggi, atas adanya ketidak pastian hukum tersebut, maka negara memerlukan suatu jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan yang memerlukan:

1. Tersedianya perangkat hukum tertulis, yang lengkap dan jelas serta dilaksanakan secara konsisten;
2. Penyelenggaraan pendaftaran tanah yang efektif.

Dengan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, siapa pun yang berkepentingan akan dengan mudah mengetahui kemungkinan apa yang tersedia baginya untuk menguasai dan menggunakan tanah yang diperlukannya, bagaimana cara memperolehnya, hak-hak, kewajiban serta larangan-larangan apa yang ada dalam menguasai tanah dengan hak-hak tertentu, sanksi apa yang dihadapinya jika diabaikan ketentuan-ketentuan yang bersangkutan, serta hal-hal lain yang berhubungan dengan penguasaan dan penggunaan tanah yang dipunyainya.

Tanah-tanah hak barat tersedia hukum yang tertulis dan lengkap. Hukum ini pun terkodifikasi dalam suatu kitab undang-undang yang mudah diperoleh serta telah mengalami studi oleh ilmu pengetahuan dan penerapan dalam yurisprudensi yang cukup lama.

Tetapi bagi sebagian terbesar tanah yang dipunyai dengan hak-hak adat, hukumnya tidak tertulis, hingga tidak mudah diketahui isinya, khususnya bagi orang-orang “luar” masyarakat hukum adat yang bersangkutan.

Ketentuan-ketentuan Hukum Tanah Administratif hampir semuanya merupakan hukum yang tertulis, tetapi jumlahnya amat banyak, dalam berbagai bentuk peraturan perundang-undangan tersebar tidak terkodifikasi. Ada yang berlaku untuk seluruh wilayah Hindia Belanda, ada yang untuk wilayah atau daerah-daerah tertentu saja. Bahkan ada pula yang disediakan untuk golongan rakyat tertentu saja, misalnya peraturan hak *erfpacht* yang dikenal sebagai “*pertanian-kecil*”,³²

khusus untuk golongan Eropa yang “kurang mampu” (Pasal 18a *Agrarisch Besluit*, Engelbrecht, 1960, halaman 2055) dan *landerijen bezitrecht*, khusus untuk orang-orang dari golongan Timur Asing yang telah diuraikan dalam uraian 22 B. Sumbernya juga bermacam-macam. Ada yang dari Pemerintah Belanda, Pemerintah Hindia Belanda. Ada juga yang dibuat oleh para Penguasa Swapraja untuk Daerahnya masing-masing. Maka dalam praktik, Hukum Tanah Administratif ini dikenal sebagai bagian hukum yang tidak mudah dipelajari dan dikuasai ketentuan-ketentuan dan isinya. Demikianlah maka Hukum Tanah yang tersedia, baik Hukum Tanah Perdata maupun Hukum Tanah Administratif belum cukup memberikan jaminan kepastian hukum, terutama bagi rakyat pribumi.

G. Belum Diselenggarakan Pendaftaran Tanah Yang Efektif

Tersedianya perangkat hukum tertulis yang lengkap, jelas, dan mudah diketahui ketentuan-ketentuannya serta yang dilaksanakan secara konsisten oleh para petugas pelaksana, pengadilan dan masyarakat sendiri, umumnya sudah cukup untuk menjamin terwujudnya kepastian hukum di bidang yang

³² Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia ; Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*, Universitas Trisakti, Jakarta, 2013, hlm.69.

bersangkutan. Misalnya di bidang Hukum Pidana, Hukum Perdata, Hukum Tata Negara dan Hukum Acara. Tetapi di bidang pertanahan, dalam menghadapi kasus-kasus konkret, pemberian jaminan kepastian hukum belum dapat diwujudkan hanya dengan tersedianya perangkat hukum yang memenuhi persyaratan yang dimaksudkan di atas.

Ketentuan hukum tentang cara bagaimana memperolehnya dan apa yang akan menjadi alat buktinya. Jika tanah yang bersangkutan berstatus hak milik, dia akan mengetahui bahwa tanah yang bersangkutan boleh dikuasai dan digunakan tanpa batas waktu. Jika memerlukan uang, dari ketentuan hukum yang bersangkutan, ia mengetahui tanah miliknya itu akan dapat dijadikannya agunan dengan dibebani hak jaminan. Juga, bahwa tanah itu pun dapat dijualnya kepada pihak lain. Kalau tanah itu tanah pertanian, dari ketentuan peraturan yang mengatur *landreform* di Indonesia, ia akan mengetahui bahwa ia akan diwajibkan bertempat tinggal di wilayah kecamatan tempat letak tanah yang dibelinya. Ia juga akan mengetahui sanksi apa yang dihadapinya, kalau kewajiban tersebut tidak dipenuhinya.

Tetapi bagi seorang yang akan membeli tanah, pengetahuan mengenai hal-hal tersebut, bagaimana pun pentingnya, belum cukup untuk sampai pada keputusan membeli tanah yang ditawarkan kepadanya. Ia ingin memperoleh kepastian lebih dulu, tanah yang akan dibelinya itu tanah yang mana, di mana letaknya, bagaimana batas-batasnya, berapa luasnya, bangunan dan/atau tanaman apa yang ada di atasnya. Yang juga tidak kurang pentingnya adalah untuk memperoleh kepastian mengenai status tanahnya, siapa pemegang haknya dan ada

atau tidak adanya hak pihak lain. Semuanya itu diperlukan olehnya untuk mengamankan pembelian yang akan dilakukan dan mencegah timbulnya sengketa di kemudian hari.³³

Keterangan yang dimaksudkan itu tidak mungkin diperoleh dari perangkat perundang-undangan yang tersedia. Untuk itu, diperlukan penyelenggaraan kegiatan yang disebut pendaftaran tanah yang merupakan suatu *legal cadastre* (Uraian 22 B). Dengan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut:

1. Mereka yang mempunyai tanah dengan mudah akan dapat membuktikan haknya atas tanah yang dikuasai dan dipunyainya. Kepada mereka masing-masing diberikan surat tanda-bukti hak oleh Pemerintah;
2. Mereka yang memerlukan keterangan yang dimaksudkan di atas, yaitu calon pembeli dan calon kreditor yang akan menerima tanah sebagai jaminan, akan dengan mudah memperolehnya, karena keterangan-keterangan tersebut yang disimpan di Kantor Penyelenggara Pendaftaran Tanah, terbuka bagi umum. Dalam arti umum boleh mengetahui, dengan melihat sendiri daftar dan dokumen yang bersangkutan atau meminta keterangan tertulis mengenai data yang diperlukannya dari Kantor tersebut.

Sebagaimana telah diuraikan di depan, pendaftaran tanah bam meliputi sebagian kecil tanah-tanah di Hindia Belanda, yaitu tanah-tanah Hak Barat dan sebagian kecil tanah-tanah hak Indonesia. Tanah-tanah hak adat boleh dikatakan hampir semuanya belum terjamah oleh kegiatan pendaftaran yang merupakan "*legal cadastre*" (Uraian 22 B).

³³ *Ibid*, hlm, 70

Perangkat hukum yang memadai maupun dari segi terselenggaranya pendaftaran tanah yang baru meliputi sebagian kecil tanah yang ada, dapat dibenarkan pernyataan bahwa belum cukup adanya jaminan kepastian hukum. Lingkungan masyarakat pedesaan dengan wilayah yang tidak luas dan dengan jumlah warga yang tidak besar, belum adanya penyelenggaraan pendaftaran tanah dalam kehidupan sehari-hari tidak terasa sebagai suatu kekurangan. Karena dalam lingkungan yang terbatas luas wilayah dan jumlah penduduknya itu, pada kenyataannya orang saling mengetahui tanah yang dipunyai sesama warga, yang pada umumnya merupakan tanah hak milik adat. Jual-beli tanah, pengambilan kredit pada bank dengan penunjukan tanah sebagai agunan dan lain-lain perbuatan hukum mengenai tanah, bukanlah kejadian sehari-hari, yang jika dilakukan juga akan diketahui oleh sesama warga, paling tidak oleh Kepala Desa. “Orang luar” pun, yang memerlukan keterangan, dengan mudah dapat memperoleh dari Kepala Desa.

Lingkungan masyarakat adat yang demikian itu, pendaftaran tanah memang belum dirasakan sebagai sesuatu yang diperlukan. Tetapi dengan perkembangan perekonomian yang tambah lama tambah intensif persinggungannya dengan masyarakat pedesaan, pada waktunya masyarakat pedesaan pun juga akan memerlukan dukungan keterangan melalui kegiatan pendaftaran tanah.³⁴

³⁴ *Ibid*, hlm 72.