

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu karunia Allah SWT yang diamanatkan kepada umat manusia di dunia. Tanah begitu penting bagi kehidupan manusia, karena berbagai aktivitas manusia selalu berhubungan dengan tanah. Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, sejalan dengan lajunya pembangunan disegala bidang yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia. Sehingga, fungsi tanah juga ikut mengalami perkembangan. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah semakin terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan manusia itu sendiri.¹

Meningkatnya fungsi tanah bagi kelangsungan hidup manusia dan adanya penambahan penduduk yang pesat serta meningkatnya pembangunan di Negara. Maka, pemerintah mengeluarkan peraturan pertanahan mengenai perolehan hak atas tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

”Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak-hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”.

¹ Mudjiono, *Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 68

Kebijakan pertanahan adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatur hubungan antara manusia dengan tanah agar terciptanya keamanan dan ketentraman dalam mengelola tanah tersebut.² Kebijakan pertanahan di Indonesia, sebenarnya sudah lama diterapkan di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan landasan dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hal ini didukung dengan peraturan yang telah dikeluarkan sehubungan dengan pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa:

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, 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 milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Oleh karena itu, perlu adanya kepastian hukum untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah tanah. Kepastian hukum akan tanah merupakan suatu hal yang mutlak yang harus ada demi menjaga keamanan dan kestabilan pembangunan serta mewujudkan kepastian hak atas tanah”.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka, terciptalah kesatuan hukum di bidang hukum agraria di Negara Indonesia. Segala hukum yang berkaitan dengan masalah tanah harus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960. Menurut Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa:

² Made Yudha Wismayana dan I wayan Novy Purwanto, *Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mekanisme Mediasi*. Bagian Hukum Bisnis Universitas Udayana, 2012, hal. 45

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa 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.

Dengan adanya peraturan ini, diharapkan dapat menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah masyarakat disetiap wilayah Indonesia dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pendaftaran tanah. Oleh karena itu, masyarakat Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto, Kabupaten Rokan Hulu menempuh berbagai upaya untuk mendapatkan bukti kepemilikan tanah dengan menerbitkan Surat Keterangan Ganti Rugi yang selanjutnya disebut SKGR. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) adalah bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak, yaitu atas rumah yang didirikan di atas tanah Negara atau tanah garapan.³

Mengenai kekuatan Hukum SKGR, kedudukan SKGR ini merupakan surat keterangan yang menyatakan seseorang menggarap tanah Negara yang dikeluarkan

³ Dian Kamalia Nofitri, *Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah*, Jurnal Hukum UNRI, Pekanbaru, 2011, hal. 42

oleh pejabat daerah dan bukan merupakan kepemilikan hak menurut UUPA. Karena SKGR ini adalah untuk membuktikan seseorang untuk membuka tanah karena dilarangnya ijin tebas tebang oleh kepala desa sedangkan masyarakat tetap memerlukannya untuk membuka hutan baru yang sebenarnya pernah digarap ataupun pembukaan atas tanah adat yang telah lama tetapi tidak mempunyai surat keterangan apapun. Sedangkan UUPA mewajibkan setiap tanah yang dikuasai oleh seseorang harus mempunyai sertifikat maka untuk mengatasinya sebagai alas hak kepemilikannya untuk dimintakan hak-hak dasar UUPA dikeluarkanlah SKGR yang didalamnya terdapat mengenai Surat Riwayat Kepemilikan Tanah.

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) pada dasarnya tidaklah mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti akan tetapi pada kenyataannya surat keterangan ini dapat menjadi dasar pembuktian atas tanah apabila terjadi sengketa dikemudian hari dan dianggap sah dikarenakan dibuat dihadapan para pihak, saksi-saksi dan diketahui oleh aparat setempat yakni lurah dan camat. Kekuatan pembuktian SKGR ini dilihat dari macam-macam alat bukti yang mana adanya keterangan secara tertulis, adanya saksi, adanya pengakuan dari para pihak dan unsur-unsur lain yang terdapat dalam macam-macam alat bukti. SKGR ini dibuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberi kerugian (pembeli).

Prosesnya cukup sederhana, dimulai dengan kesaksian ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), kemudian diketahui oleh Ketua Dusun, disetujui oleh kepala Desa atau Lurah dan seterusnya dikuatkan oleh camat serta saksi-saksi. 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. Namun dengan mengantongi SKGR tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi.⁴

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan pegawai Kantor Camat Rokan IV Koto, Bapak Alfarid Toha, S.P selaku Camat. Rokan Koto Ruang, Kamis (24/08/2023) mengatakan bahwa pelayanan SKGR gratis, tidak ada dipungut biaya dan blangko SKGR juga gratis karena biaya untuk blangko SKGR sudah dianggarkan.⁵ Memang benar, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 19 Ayat (1) tentang Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa pengurusan SKGR tidak dipungut biaya seperti pernyataan Camat, pegawai, dan ketentuan pada Standar Operasional Prosedur kepengurusan SKGR di Kantor Camat Rokan IV Koto. Namun, fakta dilapangan membuktikan tidak adanya keterbukaan dan transparansi mengenai informasi biaya kepengurusan SKGR dari pegawai yang juga ikut menerima uang atas jasa calo yang membantu masyarakat.

Tingginya tingkat ketidakpastian pelayanan mengakibatkan adanya prosedur pelayanan yang panjang dan melelahkan menjadi penyebab dari semakin banyaknya masyarakat yang menyerah ketika berhadapan dengan pelayanan publik. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat cenderung semakin toleran terhadap praktik pungutan liar dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pungutan liar menjadi salah satu tindak pidana yang sudah akrab di telinga

⁴ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Diindonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal. 61

⁵ Wawancara penulis dengan Camat Rokan IV Koto, Bapak Alfarid Toha, S.P

masyarakat. Walaupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak satupun ditemukan mengenai tindak pidana pungutan liar atau delik pungli, namun secara tersirat dapat ditemukan dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disebut PTPK) berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana Korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁶

Banyak sekali oknum yang tertangkap tangan oleh Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang selanjutnya disebut SABER PUNGLI karena telah melakukan pungutan liar terhadap masyarakat. Mulai dari oknum pemerintahan pusat sampai oknum pemerintahan tingkat Kabupaten atau daerah. Pungli sendiri dianggap masyarakat sudah wajar dan bukan hal yang baru di negeri ini. Karena masyarakat sendiri ingin mendapatkan pelayanan yang super kilat, tidak masalah harus mengeluarkan sedikit ataupun banyak uang untuk diberikan kepada petugas atau pegawai instansi tertentu. Praktek-praktek pungli ini sudah ada sejak jaman dahulu, tapi tidak ditindak secara tegas malah dibiarkan atau diabaikan begitu saja oleh pemangku kebijakan waktu itu. Untuk menindak para pelaku praktek-praktek pungli, maka di pengujung 2016 Presiden RI mengeluarkan Perpres (Peraturan Presiden) Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (SABER PUNGLI). Dan hasilnya sangat signifikan setelah perpres itu disahkan,

⁶ Kristian, *Tindak Pidana Korupsi*, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hal. 32

puluhan ribu laporan yang masuk ke pemerintah terkait adanya pungli dan banyak juga yang tertangkap tangan (OTT) oleh saber pungli.

Banyak terjadi kasus pungutan liar oleh pejabat negara dan pegawai negeri sipil, contohnya saja seperti tindakan pungutan liar (pungli) di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan Iv Koto, Kabupaten Rokan Hulu, Provinsi Riau. Telah dilakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh tim gabungan saber pungli provinsi Riau terhadap terdakwa I, Soewardi Soerya Ningrat Bin Mashudi Als WARDI dan terdakwa II, Sukron Als ANYO Bin Azis Rauf, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana secara bersama-sama selaku Pegawai Negeri dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri, sebagaimana dalam Dakwaan melanggar 12 Huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP. Atas tindakannya, terdakwa dijatuhkan hukuman pidana penjara masing-masing selama 4 (empat) tahun dan pidana denda masing-masing sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan penambahan hukum pidana berupa kurungan masing-masing 3 bulan.

Seharusnya, pejabat sebagai Penyelenggara Negara dalam melayani masyarakat tidak seharusnya melakukan Pungutan Liar. Pungutan liar merupakan kejahatan terhadap norma-norma hukum yang harus di tafsirkan atau patut di perhitungkan sebagai perbuatan yang sangat merugikan bagi pihak korban. Hal ini tidak boleh dibiarkan terus berlanjut tanpa adanya suatu penyelesaian hukum atas tindak pidana tersebut. Oleh karenanya, setiap tindak pidana yang dilakukan oleh siapapun harus di tindak secara tegas tanpa memandang status jabatannya. Walaupun pelakunya pejabat yang memegang kekuasaan tinggi.

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Hukum Biaya Pengurusan Surat Keterangan Ganti Rugi dan Perlindungan Hak Masyarakat Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan?
2. Bagaimana perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui tata cara pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan.

2. Mengetahui tata cara perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis, diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai ilmu pengetahuan pada umumnya maupun ilmu hukum pada khususnya untuk rekomendasi strategi dan langkah lanjutan dalam melakukan penegakan hukum terhadap oknum yang melakukan pemungutan terhadap pengurusan SKGR.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan dapat dipakai sebagai pengambilan keputusan dalam melaksanakan kebijakan bagi para penegak hukum seperti tim saber pungli, kepolisian, kejaksaan, majelis hakim, dan lembaga hukum lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah petugas badan yang berwenang dan berhubungan dengan masalah peradilan yang tugasnya menyelesaikan konflik atau perkara hukum. Hukum dapat tercipta bila masyarakat sadar akan hukum tanpa membuat kerugian pada orang lain. Hukum harus menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Indonesia, hukum tidak perlu lagi menjadi “monopoli” bagi sarjana-sarjana hukum, setidaknya masyarakat Indonesia harus memulai dengan sikap disiplin karena kebutuhan hukum.⁷ Hakekat dari penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan atau ide-ide hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum adalah pikiran badan pembentuk undang-undang. Yang berupa idea tau konsep tentang keadilan, Kepastian hukum dan kemanfaatan sosial yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Penegakan hukum di Indonesia tidak terlepas dari peran para aparat penegak hukum.

Menurut pasal 1 Bab 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHP), yang dimaksud aparat penegak hukum oleh undang-undang ini adalah sebagai berikut: Penyelidik, jaksa penuntut umum, hakim, penasehat hukum. Aparatur penegak hukum sebagai mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum. Secara sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum,

⁷ Hartono, *Penegakan Hukum*, Op. Cit., Rajawali, Jakarta, hal.18

jaksa, hakim dan petugas masyarakat. Tegaknya hukum dan keadilan merupakan tujuan dari KUHP sejak dari dulu, namun tujuan ini sering dilupakan dan tercecer begitu saja. Kadang-kadang sengaja tercecer dan dilupakan, dan kadang kala kurang hati-hati menegakkannya. Akibatnya, pada setiap tingkat proses penegakan hukum dan keadilan telah berubah menjadi kecurangan, disebabkan di dalam proses penegakan hukum itu telah bercampur aduk dengan kecongkakan kekuasaan, kebengisan, dan perkosaan hak asasi manusia.⁸

Penegakan hukum sebagai suatu proses, sesungguhnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pembuatan putusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mengandung unsur penilaian pribadi. Atas dasar itulah dapat dipahami bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin saja terjadi, apabila ada ketidakserasian nilai, kaidah dan pola perilaku. Hal tersebut terjadi karena ketidakserasian antara nilai-nilai yang dipegang teguh dengan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu.

Di Indonesia, penegakan hukum (*law enforcement*) adalah istilah yang tidak asing lagi bagi masyarakat, terutama dalam hubungannya dengan masalah penerapan hukum acara pidana. Tidak heran jika penegakan hukum di Indonesia samar-samar. Disamping itu, penegakan hukum juga bermakna penerapan hukum acara pidana dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana. Dengan demikian, penegakan hukum sebagai bagian dari sistem peradilan pidana (*criminal Justice system*) meniscayakan satu kesatuan dari aparat penegak hukum yang bertugas

⁸ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP*, Sinar Grafika Jakarta, 2013, hal.65

menindak para pelanggar hukum pidana. Hal ini berarti bahwa sebagai suatu proses penegakan hukum tersebut harus terdiri dari beberapa tahapan yang dimulai dari penyelidikan dan penyidikan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan pendahuluan, penuntutan dan peradilan, serta pelaksanaan pidana di lembaga permasyarakatan.

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi, penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses mewujudkan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁹

2.2 Tinjauan Umum Tentang Tanah

2.2.1 Pengertian Tanah

Menurut Boedi Harsono, sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dalam bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian.¹⁰ Dalam arti sempit, agrarian diartikan sebagai tanah pertanian, yang dipertentangkan dengan tanah pemukiman/tanah perkotaan. Lebih sempit lagi masalah agrarian diartikan sebagai masalah pemecahan atau pembagian tanah.¹¹ Dalam arti luas, Agraria dimaksudkan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan tanah. Lebih luas lagi agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria, karena diatur bukan saja berkaitan dengan tanah (yang merupakan lapisan

⁹ Bambang Waluyo, *Viktimologi Perlindungan Korban Dan Saksi*, Sinargrafika, Jakarta, 2012, h.49

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, ed.rev, cet.12*, Djambatan, Jakarta, 2008, h.5

¹¹ Hasan Wargakusumah, et.al., *Hukum Agraria 1*, PT Prenhallindo, Jakarta, 2001, h.8.

permukaan bumi), tetapi juga berkaitan dengan bumi itu, dengan air dan dengan ruang angkasa termasuk kekayaan yang didalamnya. Dengan demikian, maka menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang dimaksud dengan hukum agraria adalah jauh lebih luas daripada hukum pertanahan, yang meliputi hukum perairan, keruangangkasaan, pertambangan, perikanan, dan sebagainya.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹² Dasar kepastian hukum dalam peraturanperaturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat.

Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah. Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi, dua dengan dengan ukuran panjang dan lebar.¹³ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa.

¹² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta, 1994

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta. 1994.

Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.¹⁴

Pengertian Hak Atas Tanah Menurut UUPA Pada pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa:

“bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam UUPA (Pasal 1 ayat 2) memberi wewenang kepada Negara untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan memelihara bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hubungan antara Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960):

¹⁴ Supriadi, *Hukum Agraria Cetakan Keempat*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

- 1) Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar hukum bagi pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960), merupakan sumber hukum (materiil) dalam pembinaan hukum agrarian nasional.
- 2) Bahwa pengaturan keagrariaan/pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yaitu untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, harus merupakan perwujudan dan pengamalan dasar negara Pancasila dan merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- 3) Bahwa Undang-Undang Pokok Agraria harus pula meletakkan dasar-dasar bagi hukum agrarian nasional yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum, bagi bangsa dan negara.

2.2.2 Hak Atas Tanah

Sebelum melangkah kepada pengertian hak milik atas tanah, maka perludipahami terlebih dahulu mengenai pengertian hak atas tanah terlebih dahulu. Adapun yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dan tanah yang dihakinya.¹⁵ Kata menggunakan, dalam hal ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Sedangkan mengambil manfaat, dalam hal ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan

¹⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, h. 4

bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, peternakan, perikanan dan perkebunan. Selanjutnya, mengenai wewenang, Soedikno Mertokusumo membagi wewenang tersebut kedalam 2 hal yakni sebagai berikut:

- 1) Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- 2) Wewenang 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 untuk mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah tanah yang hanya untuk mendirikan atau mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan haknya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.¹⁶

Objek kajian atas pendaftaran tanah menurut pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:¹⁷

¹⁶ *Ibid*, hal. 45

¹⁷ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru*, Bandung, P.T Alumni, 2006, h. 46

1) Hak Milik

Landasan hak milik (baik atas tanah maupun atas barang-barang dan hak-hak lain) adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi secara yuridis formil, hak perseorangan ada dan diakui oleh negara. Hal ini dibuktikan antara lain dengan adanya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Dahulu, hak milik dalam pengertian hukum barat bersifat mutlak, hal ini sesuai dengan faham yang mereka anut yaitu individualisme, kepentingan individu menonjol sekali, individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya. Hak milik tadi tidak dapat diganggu-gugat. Akibat adanya ketentuan demikian, pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk kepentingan umum.

Hak milik atas tanah dalam pengertian sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat 1 UUPA adalah sebagai berikut:

“Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.

Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh disini tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara semua hak-hak atas tanah lainnya. Sehingga si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada. Seseorang yang mempunyai hak milik dapat berbuat apa saja

sekehendak hatinya atas miliknya itu, asal saja tindakannya itu tidak bertentangan dengan undang-undang atau melanggar hak atau kepentingan orang lain. Jadi harus pula diingat kepentingan umum, seperti telah disebutkan dalam Pasal 6 UUPA tadi. Apalagi kita menganut paham bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial.

- 2) Terjadinya Hak Milik Menurut Pasal 22 hak milik terjadi karena, menurut Hukum Adat, karena Penetapan Pemerintah, karena Undang-Undang. Dengan terjadinya hak milik itu, timbulah hubungan hukum antara subjek dengan bidang tanah tertentu yang isi, sifat dan ciri-cirinya sebagai yang diuraikan di atas, tanah yang sebelum itu berstatus tanah negara atau tanah hak lain (tanah hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai). Baru dengan terjadinya hak milik itu tanah yang bersangkutan berstatus tanah hak milik. Cara memperoleh hak milik demikian disebut *originair*. Hak milik bisa juga diperoleh secara *derivatin*. Menurut cara ini suatu subjek memperoleh tanah dari subjek lain yang semua sudah berstatus tanah hak milik, misalnya karena jual-beli, tukar menukar, hibah, pemberian dengan wasiat atau warisan. Dengan terjadinya peristiwa-peristiwa hukum itu, hak milik yang sudah ada beralih dari subjek yang satu kepada yang lain.¹⁸

Terjadinya Hak Milik Karena Penetapan Pemerintah Hak milik yang oleh UUPA dikatakan terjadi karena Penetapan Pemerintah itu diberikan oleh instansi yang berwenang menurut cara dan dengan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian Pasal 22 ayat (2) huruf a,

¹⁸ *Ibid.*, h.46

Sebagaimana telah disinggung di atas, tanah yang diberikan dengan Hak Milik itu semula berstatus tanah negara. Hak milik itu pun dapat diberikan sebagai perubahan daripada yang sudah dipunyai oleh pemohon, misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai. Hak milik ini pun merupakan pemberian hak baru. Dalam kedua hal itu hak miliknya diperoleh secara originair. Hingga kini Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di atas belum ada. Pejabat-pejabat yang berwenang memberikan hak milik, pengaturannya yang terdapat dalam PMDN Nomor 1 Tahun 1967 tentang pembagian tugas dan wewenang agraria. Instansi yang berwenang memberikan hak milik adalah Menteri Dalam Negeri/Dirjen Agraria, kecuali dalam hal-hak wewenang untuk memberikan hak atas tanah dilimpahkan kepada Gubernur/Kepala Daerah. Dalam hal tersebut dibawah ini Gubernur/Kepala Daerah diberi wewenang untuk memberikan hak milik.

3) Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara

Hak milik tersebut diberikan atas permohonan yang bersangkutan. Sudah barang tentu pemohon harus memenuhi syarat untuk memperoleh dan mempunyai tanah dengan hak milik sebagai yang telah diuraikan diatas. Permohonan untuk yang berwenang dengan perantaraan Bupati/Walikota. Kepala Kantor Agraria Daerah bersangkutan. Oleh instansi yang berwenang hak milik yang dimohon itu diberikan dengan menerbitkan suatu surat keputusan pemberian hak milik, yang disusun menurut contoh yang ditetapkan sebagai lampiran Peraturan Menteri ATR/BPN. Selain syarat-syarat dengan

keadaan dan peruntukan tanahnya, di dalam surat keputusan pemberian hak milik itu dimuat pula syarat-syarat umum.

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (UUPA Pasal 4 ayat 1). Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2.2.3 Peralihan Hak Atas Tanah

Pengertian peralihan hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan, beralih dalam arti berpindahnya hak atas tanah karena pewarisan, sedangkan dialihkan adalah berupa jual-beli, tukar menukar, penghibahan, dan hibah-wasiat.

1) Warisan.

Apabila seseorang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka hak tanah itu beralih kepada ahli warisnya. Pewaris itu mungkin dengan suatu surat wasiat atau tidak. Yang berhak yang mendapat warisan itu, serta bagaimana cara dan berapa bagiannya, tergantung kepada Hukum Waris yang berlaku bagi yang bersangkutan.

2) Jual Beli.

Pengertian jual-beli ada menurut Hukum adat, ada pula menurut hukum Barat. Dalam pengertian hukum, yang mana pihak penjual menyerahkan tanah yang dijualnya kepada pembeli untuk selama-lamanya, pada waktu pembeli membayar harga tanah tersebut kepada penjual (walaupun hanya sebagian). Sejak itu, hak atas tanah beralih di penjual kepada pembeli.

Sedangkan, pengertian jual-beli dalam hukum Barat sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPerdata). Jual beli adalah salah satu macam perjanjian atau perikatan seperti termuat dalam Buku III KUHPerdata tentang perikatan. Dalam hal jual beli tanah adalah suatu perjanjian, satu pihak mengikatkan dirinya untuk menyerahkan tanah pada pihak lainnya untuk membayar harga-harga yang ditentukan. Pada saat kedua belah pihak itu telah mencapai kata sepakat, maka jual beli dianggap telah terjadi. Untuk pemindahan tak diperlukan suatu perbuatan Hukum lain yang berupa penyerahan caranya ditetapkan dengan satu peraturan lain lagi. Penyerahan hak itu, dalam istilah hukum disebut *juridische levering* (penyerahan menurut hukum), yang dilakukan dengan pembuatan akta di muka dan oleh pejabat balik nama (*overschrijvings-ambtenaar*). Dan perbuatan hukum tersebut dimasyarakat terkenal dengan sebutan balik nama. Jadi tegasnya, sebelum dilangsungkan balik nama itu, maka hak atas tanah belum terpisah dari penjual kepada pembeli.

3) Tukar-menukar.

Dalam perjanjian hak atas tanah, ada pembeli yang membayar sejumlah uang dan ada penjual yang menyerahkan hak atas tanahnya, maka dalam tukar menukar, satu pihak yang mempunyai hak atas tanah menukarkan dengan tanah atau barang kepada pihak lain. Tukar menukar sama halnya dengan pengertian jual-beli, yakni pihak yang mempunyai hak atas tanah itu menyerahkan tanahnya untuk selama-lamanya dan sebagai gantinya ia menerima tanah yang lain atau barang lain dari orang yang menerima tanahnya itu dan sejak penyerahan itu. Jadi tegasnya, bukan suatu perjanjian saja. Sama halnya dengan jual-beli, maka tukar menukar atau harus dilakukan dihadapan PPAT dengan membuat satu akta tukar menukar, yang selanjutnya dengan kata itu didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat.

4) Penghibahan.

Penghibahaan hak atas tanah juga dilakukan di hadapan PPAT dengan satu akta hibah dan selanjutnya didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat.

5) Hibah Wasiat.

Berbeda dengan hibah, hibah-wasiat merupakan suatu pemberian yang dinyatakan ketika yang member itu masih hidup, tetapi pelaksanaannya yang memberi itu meninggal dunia. Selama orang yang memberi itu masih hidup, ia dapat menarik kembali (membatalkan) pemberiannya. Perbuatan hukum ini merupakan bagian dari Hukum Kewarisan, yang dikenal baik

dalam Hukum Adat, Hukum Islam maupun Hukum Barat. Dalam Hukum Adat dan Hukum Islam bisa dilakukan secara lisan walaupun ada juga yang dilakukan secara tertulis. Sementara itu dalam Hukum Barat dilakukan secara tertulis, yang dikenal dengan nama *Legaat*.

Hibah wasiat hak atas tanah tidak perlu dilakukan dihadapan PPAT. Didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

2.3 Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan adalah pemberian hak dasar kepada warga negara atau masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pelayanan mempunyai makna melayani orang yang dilayani. Jika melayani, maka sejatinya adalah memberikan pelayanan atau pengabdian secara profesional. Jadi, pelayanan berarti melayani dengan sungguh-sungguh kepada orang yang dilayani untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingannya dalam rangka memberikan kepuasan dan kemanfaatan. Sementara itu, dalam konteks pelayanan publik adalah melayani kebutuhan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Pelayanan publik menjadi suatu sistem yang dibangun dalam pemerintahan untuk memenuhi unsur kepentingan rakyat.¹⁹

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman umum tentang penyelenggaraan pelayanan publik, pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya

¹⁹ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. , Bumi Aksara, Jakarta, 2003

pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.²⁰

Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²¹ Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (1) tentang pelayanan publik memberikan definisi pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

Amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjadi acuan bagi penyelenggaraan negara untuk memberikan pelayanan secara optimal dan maksimal. Jadi, dari pengertian Pelayanan Publik di atas dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pegawai pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan

²⁰ Sinambela, *Pelayanan Publik*, Grafindo, Jakarta, 2005, h. 34

²¹ Kurniawan, *Pelayanan Publik*, Rajawali, Jakarta, 2005, h. 47

pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya.

2.3.2 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Sesuai dengan Pedoman Tatalaksana pelayanan publik yang ditetapkan dengan Keputusan MENPAN Nomor 81 Tahun 1993 tentang pedoman tatalaksana pelayanan umum, maka sendi-sendi atau prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan Kesederhanaan mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan
- 2) Kejelasan dan Kepastian Kejelasan dan Kepastian mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan (baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative), unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, serta waktu penyelesaian.
- 3) Keamanan Keamanan mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- 4) Keterbukaan Keterbukaan mengandung arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah

diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

5) Efisien

Efisien mengandung arti:

- a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan memasyarakatkan adanya kelengkapan persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintahan lain yang terkait.

6) Ekonomis

Ekonomis mengandung arti pengenaan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- a. Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
- b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
- c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7) Keadilan yang Merata

Keadilan yang Merata mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

8) Ketepatan Waktu

Ketepatan Waktu mengandung arti pelaksana pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

2.3.3 Asas Pelayanan Publik

Dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 4, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- 1) Kepentingan Umum
- 2) Kepastian Hukum
- 3) Kesamaan Hak
- 4) Keseimbangan Hak dan Kewajiban
- 5) Keprofesionalan
- 6) Partisipatif
- 7) Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif
- 8) Keterbukaan
- 9) Akuntabilitas
- 10) Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan
- 11) Ketepatan Waktu,
- 12) Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

2.3.4 Standar Pelayanan Publik

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Pasal 21, komponen standar pelayanan publik:

- 1) Dasar Hukum

- 2) Persyaratan
- 3) Sistem, Mekanisme, dan Prosedur
- 4) Jangka Waktu Penyelesaian
- 5) Biaya/tarif f. Produk Pelayanan 18
- 6) Sarana, Prasarana, dan/atau Fasilitas
- 7) Kompetensi Pelaksana
- 8) Pengawasan Internal
- 9) Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan
- 10) Jumlah Pelaksana
- 11) Jaminan Pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- 12) Jaminan Keamanan dan Keselamatan
Pelayanan dalam Bentuk Komitmen untuk Memberikan Rasa Aman, Bebas dan Bahaya, dan Resiko Keraguan-raguan,
- 13) Evaluasi Kinerja Pelaksana

Adapun Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyebutkan bahwa tujuan pelayanan publik, antara lain:

- 1) Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintah dan korporasi yang;

- 3) Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 4) Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat

2.4 Tinjauan Umum Tentang Ganti Rugi

2.4.1 Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.²² Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.²³

Namun maksud dari frasa “penggantian yang layak dan adil” tidak dijelaskan lebih lanjut. Sementara itu, yang dimaksudkan dengan pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, yang meliputi:²⁴

- 1) Pemegang hak atas tanah;
- 2) Pemegang hak pengelolaan;
- 3) Nadzir/hak untuk wakaf;
- 4) Pemilik tanah bekas milik adat;
- 5) Masyarakat hukum adat;
- 6) Pihak yang menguasai tanah negaran dengan itikad baik;

²² Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 Angka (11)

²³ Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, LN Tahun 2012 Nomor 22, TLN Nomor 5820, Pasal 1 Angka (10)

²⁴ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Marghareta Pustaka, Jakarta , 2015.

- 7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah;
- 8) Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Menurut pasal 1320 KUHPerdata untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya,
- 2) Cakap untuk membayar suatu perikatan,
- 3) Suatu hal tertentu dan
- 4) Suatu sebab yang halal.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan kehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya “cacat” bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Sehubungan dengan syarat kesepakatan, dalam KUHPerdata dicantumkan dalam beberapa hal yang dapat menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu kekhilafan, paksaan (Pasal 1323 dan Pasal 1324 KUHPerdata, atau penipuan (Pasal 1328). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1321 KUHPerdata.²⁵ Ganti rugi menurut Pasal 1243 KUHPerdata ada 3 macam yakni: Biaya, rugi, dan bunga. Biaya adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan. Rugi adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian debitur. Bunga adalah

²⁵ *Ibid*, h. 190

kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.

2.4.2 Sistem Pengaturan Ganti Rugi Oleh Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang merupakan kiblatnya hukum perdata di Indonesia, termasuk bagi kiblat hukum yang berkenaan dengan perbuatan melawan hukum, mengatur kerugian dan ganti rugi dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum dengan dua (2) pendekatan sebagai berikut:²⁶

a. Ganti rugi umum

Ganti rugi umum dalam hal ini adalah ganti rugi yang berlaku untuk semua kasus, baik untuk kasus-kasus wanprestasi kontrak; maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perikatan lainnya, termasuk karena perbuatan melawan hukum. Selain dari ganti rugi umum yang diatur mulai dari Pasal 1243 KUHPerdata.

b. Ganti rugi khusus

KUHPerdata juga mengatur ganti rugi khusus, yakni ganti rugi khusus terhadap kerugian yang timbul dari perikatan-perikatan tertentu. Dalam hubungan dengan ganti rugi yang terbit dari suatu perbuatan melawan hukum.

²⁶ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, cet. 2, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, h. 136.

2.4.3 Aspek Ganti Rugi

Dalam melakukan pembayaran ganti kerugian dalam hal pelepasan hak atas tanah, pemerintah perlu memerhatikan aspek-aspek berikut ini, yakni:²⁷

- 1) Kesebandingan Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Layak Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.
- 3) Perhitungan Cermat Perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai, dan derajat.

2.5 Surat Keterangan Ganti Rugi

2.5.1 Munculnya Surat Keterangan Ganti Rugi

Setiap perikatan antara seseorang dengan orang lain atau lembaga satu dengan lembaga yang lain di atur dalam undang-undang hukum perdata yang diatur dalam Pasal 1234 yang berbunyi untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu. Apabila suatu perikatan terjadi adakalanya diperlukan suatu pembuktian agar perikatan tersebut dapat dipertahankan dimuka hukum oleh pembuat perikatan.

Hal ini terdapat dalam Pasal 1865 yang berbunyi setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa

²⁷ Tatit Januar Habibi, *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi dan Bentuk Pengawasan Panitia Pendaan Tanah pada Proyek Pembangunan Terminal Bumiayu*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, h. 45-46

diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Diantara demikian banyaknya perikatan dalam masyarakat banyak kejadian diantaranya jual beli, yang merupakan pemindahan hak atas tanah, hal ini sangat penting karena bisa saja kejadian tersebut yang semula tidak bermasalah kemudian timbul masalah karena dimuka hukum hak yang dimiliki seseorang bisa saja di gugat oleh pihak lain.

Walaupun hal tersebut telah terjadi puluhan tahun lampau karena tidak ada kekuatan hukum yang melarang seseorang untuk melakukan gugatan jika memiliki bukti yang kuat. Yang sering terjadi dikalangan masyarakat terutama di perdesaan saling mengakui suatu tempat tanah di satu lokasi merupakan miliknya. Disamping itu juga karena belum terdaftarnya tanah-tanah tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan kedudukannya tanah terbagi menjadi tanah yang bersertifikat dan tanah yang belum bersertifikat.

Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang memiliki hak dan telah terdaftar di kantor pertanahan setempat sedangkan tanah yang belum bersertifikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan status tanahnya masih merupakan tanah Negara. Dalam hal ini surat keterangan ganti rugi termasuk Staus tanah Negara terhadap tanah yang belum bersertifikat. Pada prakteknya apabila seseorang ingin menguasai suatu tanah di masa lalu orang tersebut haruslah membuka hutan terlebih dahulu, dikarenakan hutan yang demikian luas dan tidak tergarap oleh siapapun maka seseorang bisa saja membuka lahan sesuai dengan keinginannya.

Sedangkan pemerintah pada waktu itu membiarkan saja karena dianggap untuk kehidupan warga disekitarnya. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang

Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 maka dalam hal kebebasan membuka Lahan diatur lebih lanjut dikarenakan kemajuan dan pembangunan makin menghendaki pembukaan Lahan. Berdasarkan fakta yang ada jumlah Lahan sangatlah terbatas, oleh karena itu Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai bermacam hak yang harus dimiliki setiap warga Negara yang ingin menguasai tanah akan tetapi untuk pelaksana di lapangan tidak begitu mudah sehingga setiap orang menggunakan kesempatan untuk menguasai tanah untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Pemerintah daerah pada waktu itu tidak begitu serius mengaturnya terutama di tingkat desa dan kecamatan sehingga sering terjadi seseorang bisa memiliki tanah demikian luasnya, dan adakalanya letak tanah tersebut lebih dari 1 kecamatan hal ini terjadi karena tidak diketahuinya letak batas desa dan kecamatan tersebut diwilayah tersebut.

Disamping itu juga hal ini terjadi karena adanya pemekaran wilayah baik desa maupun kecamatan karena bertambahnya penduduk dan berkembangnya pembangunan sehingga yang dulunya merupakan 1 Kabupaten, 1 Kecamatan, 1 Desa dan sekarang telah terjadi pemekaran sehingga yang semula 1 Kabupaten, 1 Kecamatan, 1 Desa sekarang sudah terpisah karena terbentuknya daerah baru. Setiap Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten Mempunyai kebijaksanaan mengatur didaerahnya baik untuk kepentingan masyarakat maupun untuk memenuhi kebutuhan tentang tanah. Disamping belum tuntasnya pendaftaran tanah dan hak milik sehingga kadang kala terjadi berdempetan baik karena disengaja oleh masyarakat dan tidak oleh aparat pemerintah yang bertugas dibidang itu sehingga

kejadian ini menimbulkan persengketaan sehingga menghambat kegiatan pembangunan.

Upaya mengatasi hal ini barulah terasa sekarang betapa pentingnya pendaftaran tanah dan memiliki hak-hak atas tanah. Pada zaman sebelum Undang-Undang Pokok Agraria maupun setelah Undang-Undang Pokok Agraria tanah masih luas dan kegiatan pembangunan pun belum begitu banyak sedangkan desa dan kecamatan membutuhkan biaya untuk pembangunan yang ada di wilayah tersebut sehingga baik disengaja maupun tidak sengaja Aparat Desa, Kecamatan maupun Kelurahan dengan mudah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memklaim tanah tersebut. Terlebih padawaktu itu aparat memberikan surat dibawah tangan disamping kecamatan, Kabupaten, dan Provinsi dengan luas yang sesuai dengan Peraturan dan Perundang-undangan.

Setelah demikian lama berjalan baru terasa hal tersebut sangat merepotkan dan tidak adanya kepastian berapa luas tanah yang sudah dikuasai sehingga mempunyai dampak lain disamping untuk kemakmuran juga kadang kala dipergunakan untuk eksplorasi tanah untuk kepentingan pribadi dan ekonomi dan diberikan izin oleh Bupati, Kecamatan dan disetujui oleh Gubernur yang mengakibatkan banyaknya pejabat- pejabat yang terkena sanksi hukum dan sampai ke pengadilan. Sehingga oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah , Pada Pasal 11 kepada camat telah diberikan wewenang untuk memberikan izin membuka tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 Hektar.

Dalam hal kepemilikan tanah yang melebihi luas maksimum yang telah ditetapkan pemerintah tak sedikit pemilik tanah yang memiliki tanah dengan luas yang melebihi dari ketentuan tersebut sehingga. Telah diubah menjadi Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, terkadang tanah yang seharusnya tidak boleh melebihi dari 10 Hektar dapat dimiliki oleh pemilik tanah hingga ratusan hektar dengan cara memisahkan perbagian dari bukti kepemilikannya, sebagai contoh apabila seseorang memiliki tanah seluas ratusan hektar maka orang tersebut akan memiliki sekitar puluhan Surat Keterangan Ganti Kerugian sebagai alas haknya.

Pelaksanaan dilapangan juga banyak dijumpai pemberian membuka Lahan oleh camat kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan dan tata guna tanahnya, dan tidak jarang dijumpai adanya izin membuka Lahan yang tumpang tindih dengan tanah kawasan hutan, sehingga dapat menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air. Setelah terasa hal demikian sangat membahayakan kelestarian alam dan lingkungan yang mengakibatkan tanah tandus, banjir dan habisnya hutan lindung dan suaka alam maka pemerintah menindak tegas setiap adanya pelanggaran yang dampaknya terasa sampai ke daerah-daerah. Atas pertimbangan tersebut maka oleh Departemen Dalam Negeri menghimbau kepada Kepala Daerah Untuk menginstruksikan

kepada camat kepala kecamatan agar tidak lagi memberikan izin membuka tanah dalam bentuk apapun juga.

Peran serta pemerintah disini tidak terlepas dari kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pengurusan tanah sebagaimana ternyata dalam rumusan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota diantaranya adalah pelayanan pertanahan. Walaupun telah diatur demikian tetapi tetap terjadi pelanggaran dengan berbagai cara oleh masyarakat sehingga pembukaan hutan tetap berlaku dengan cara berkelompok membuka hutan untuk dimiliki atas nama masyarakat hingga ribuan hektar.

Kewewenang camat yang mana tidak diperbolehkan lagi untuk membuka lahan maupun membuat surat jual beli untuk pemindahan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat yang ada di perdesaan dan ini menimbulkan hambatan bagi kegiatankegiatan masyarakat dalam mengolah tanah maupun dalam jual beli tanah. Sehingga menimbulkan kegelisahan warga sedangkan camat desa bertugas untuk melayani masyarakatnya sebagai aparat pemerintah didaerahnya sebagai aparat pemerintah yang terbawah.Karena terhambatnya kegiatan perekonomian dan pembangunan sehingga oleh pemerintah daerah dikeluarkanlah berbagai langkah untuk mengatasi hal ini.

Upaya mengatasi perkembangan pembukaan lahan yang mengatas namakan masyarakat merusak lingkungan dan sering terjadi berhimpitan maka Menteri

Dalam Negeri mengeluarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/sj tertanggal 22 Mei 1984 tentang Pencabutan Wewenang Kepala Kecamatan Untuk Memberikan Izin Membuka Lahan. Sebagaimana Tercantum dalam penjelasan dari Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdapat alat bukti tertulis untuk dapat membuktikan kepemilikan atas tanah yang dapat digunakan bagi pendaftaran hak-hak lama dan merupakan dokumen yang lengkap untuk kepentingan pendaftaran tanah antara lain: grosse akta hak eigendom, surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan, sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1959, surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang baik sebelum atau sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, petuk Pajak Bumi sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan, akta pemindahan hak yang dibuat oleh PPAT, akta ikrar wakaf, risalah lelah yang dibuat oleh Pejabat Lelang, surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah yang diambil pemerintah, surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan.

Pengajuan pendaftaran tanah guna mendapatkan sertifikat belumlah terlaksana sebagaimana mestinya disebabkan adanya kendala-kendala seperti halnya letak geografis Indonesia, lamanya waktu pendaftaran di beberapa wilayah

serta faktor biaya pendaftaran tanah yang cukup tinggi sehingga bagi yang perekonomiannya rendah menganggap cukup hanya dengan memiliki Surat Keterangan Ganti Rugi saja sebagai alas hak, hal-hal inilah yang menyebabkan masih rendahnya kesadaran dari masyarakat dalam hal pensertifikatan atas tanah. Sehingga masyarakat lebih memilih memakai surat keterangan ganti rugi yang dibuat oleh Camat atau pun lurah dan Kepala Desa yang mana harganya lebih terjangkau.

2.5.2 Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai Bukti Awal Penguasaan Tanah

Surat keterangan ganti rugi dahulunya dikuasai oleh seseorang yang diterbitkan oleh desa untuk membuktikan mereka dapat mengakui tanah tersebut maka dikeluarkan izin penguasaan tanah disingkat SKT (Surat Keterangan Tanah) guna untuk meningkat status tanah yang dimilikinya. Surat keterangan ganti rugi tanah yang mana merupakan alas hak yang banyak dipergunakan diberbagai daerah terdapat istilah berbeda akan tetapi hal ini dalam lain lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan apapun juga. Menurut Pasal 1866 KUHPerdara yaitu:

- 1) Bukti tulisan
- 2) Bukti dengan saksi saksi
- 3) Persangkaan-persangkaan
- 4) Pengakuan
- 5) Sumpah Suatu

Surat adalah pembawa Tanda tangan bacaan yang berarti menterjemahkan suatu isi pikiran dalam Pasal 1867 yang mengatur mengenai “pembuktian tertulis”, undang-undang membagi surat-surat dalam surat otentik dan surat dibawah tangan.

Suatu surat otentik adalah suatu surat yang dibuatkan oleh seorang pegawai dalam kedudukannya. Bukti tulisan adalah apa yang dinamakan dengan akta suatu surat yang ditandatangani, diperbuat sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat. Tandatangan di sini sangatlah penting dalam suatu akta karena bagi pihak yang menandatangani dianggap menanggung tentang kebenaran apa yang ditulis dalam akta. Ada tiga macam surat sebagai alat bukti, antara lain:

- 1) Akta otentik
- 2) Akta dibawah tangan
- 3) Surat-surat lain

Sebagai mana tercantum didalam Pasal 1868 KUHPerdara yang berbunyi:

“Suatu akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat” .

Kekuatan pembuktian yang melekat pada Akta otentik adalah merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna artinya apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh hakim yaitu harus dianggap sebagai benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan sebaliknya dan sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian lain. Akta otentik mempunyai macam pembuktian antara lain:

- 1) Pembuktian formil
- 2) Pembuktian materil
- 3) Pembuktian keluar

Nilai kekuatan pembuktian dari akta otentik ini bila terpenuhinya syarat formil dan materil maka :

- 1) Pada dirinya langsung mencukupi batas minimal pembuktian tanpa bantuan alat bukti lain.
- 2) Langsung sah sebagai alat bukti yang otentik
- 3) Melekat nilai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat.
- 4) Hakim wajib dan terikat untuk menganggap akta otentik tersebut benar dan sempurna, harus menganggap apa yang didalilkan atau dikemukakan cukup terbukti dan hakim terikat atas kebenaran yang dibuktikan akta tersebut, sehingga harus dijadikan dasar pertimbangan dalam mengambil keputusan

2.5.3 Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi

Selain bukti tertulis pembuktian SKGR dapat diketahui melalui pembuktian dengan saksi. Hal ini dapat terjadi apabila

1. Tidak dimilikinya alat bukti tulisan untuk membuktikan suatu gugatan
2. Alat bukti tulisan yang ada tidak cukup dapat membuktikan.

Sehingga jalan keluar yang dapat ditempuh untuk membuktikan dalil dari suatu gugatan adalah dengan menghadirkan saksi yang kebetulan melihat, mengalami maupun mendengarkan suatu kejadian tersebut. Pembuktian dengan saksi ditegaskan dalam Pasal 1895 KUHPerdara yang berbunyi:

“Pembuktian dengan saksi-saksi diperkenankan dalam segala hal dimana itu tidak dikecualikan oleh undang-undang”.

Akan tetapi dalam hal membuktikan sesuatu hal seorang hakim tidak boleh hanya mempercayai keterangan seorang saksi saja tanpa suatu alat bukti lain yang menguatkan. Dapat kita lihat didalam KUHPdata terdapat suatu larangan pembuktian seorang saksi dalam suatu isi akta karena tidak semua saksi dapat dipercaya kesaksiannya karena adanya kebohongan, adanya pertentangan dengan isi akta sehingga suatu akta otentik akan kehilangan kekuatan pembuktiannya dikalangan masyarakat. Dalam memberikan suatu kesaksian haruslah di sertakan dengan alasan-alasan bagaimana seseorang saksi tersebut dapat mengetahui apa yang akan diterangkannya, sedangkan suatu pendapat maupun perkiraan yang diperoleh dari pemikiran seorang saksi bukanlah merupakan suatu kesaksian.

Semua orang yang cakap untuk menjadi saksi diharuskan memberikan kesaksian dimuka hakim. Tetapi seorang saksi dapat meminta agar dibebaskan sebagai saksi jika adanya pertalian kekeluargaan dengan salah satu pihak atau pun karena adanya suatu kepentingan atau jabatan yang oleh undang-undang diwajibkan untuk dirahasiakan sebagai contohnya adalah seorang notaris dimana dalam undang-undan jabatan notaris menyebutkan notaris diwajibkan untuk merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperolehnya guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah janji jabatan,kecuali undang-undang menentukan lain.

Selanjutnya, pembuktian SKGR dapat dilakukan dengan pembuktian prasangka. Persangkaan adalah kesimpulan-kesimpulan yang mana oleh undangundang atau oleh hakim ditariknya suatu peristiwa yang terkenal kearah yang tidak terkenal. Berawal dari suatu peristiwa yang telah ditemukan faktanya ke

peristiwa yang faktanya belum dapat ditemukan. Sehingga persangkaan ini mempermudah hakim untuk mencari fakta yang mendekati kepastian dari suatu peristiwa akan tetapi persangkaan yang rendah kualitas kepastiannya tidaklah dapat dijadikan alat bukti.

Mr. Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa oleh karena persangkaan itu adalah merupakan kesimpulan belaka, maka dalam hal ini sebenarnya yang dipakai sebagai alat bukti adalah penyaksian atau surat atau pernyataan suatu pihak, yang membuktikan bahwa adanya suatu peristiwa. Dengan dijadikannya persangkaan sebagai salah satu alat pembuktian maka pada hakekatnya undang-undang memberikan kebebasan kepada hakim untuk memakai segala bukti-bukti yang diketahui pada sidang pengadilan sebagai alat bukti guna menentukan suatu keputusan.

Berdasarkan Pasal 1916 KUHPerdata, Persangkaan ada 2 macam:

1. Persangkaan menurut undang-undang,
2. Persangkaan yang tidak berdasarkan undang-undang.

Persangkaan yang berdasarkan kepada undang-undang merupakan persangkaan yang dihubungkan dengan perbuatan tertentu atau peristiwa tertentu berdasarkan ketentuan khusus undang-undang. Contohnya pembebasan utang dari keadaan tertentu dan kekuatan hakim yang memperoleh kekuatan hukum yang pasti. Sedangkan Persangkaan yang tidak berdasarkan undang-undang dinamakan juga persangkaan menurut hakim yang mana pada akhirnya diserahkan kepada pertimbangan dan kewaspadaan hakim serta pemikiran bebas dari hakimlah yang menentukan adanya suatu fakta yang tidak terbukti. Dan hal ini hanya boleh

diperhatikan apabila undang-undang mengizinkan. Persangkaan sebagai alat bukti banyak memberikan pro/kontra dari para teoritikus maupun praktisi dikarenakan untuk dapat mewujudkan eksistensi dari persangkaan ini haruslah dikuatkan dengan bukti-bukti yang lainnya.

Selain itu, SKGR juga dapat dibuktikan dengan pengakuan yang jujur. Pengakuan adalah Keterangan sepihak dari salah satu pihak dalam suatu perkara, dimana ia mengakui apa yang dikemukakan oleh pihak lawan atau sebahagian dari apa yang dikemukakan oleh pihak lawan. Pengakuan yang disampaikan suatu pihak dapat dikemukakan baik didalam maupun diluar pengadilan. Pengakuan Yang bernilai sebagai alat bukti menurut Pasal 1923KUH Perdata, Pasal 174 HIR adalah:

1. Pernyataan atau keterangan yang dikemukakan salah satu pihak kepada pihak lain dalam proses pemeriksaan suatu perkara.
2. Pernyataan atau keterangan yang dilakukan dimuka hakim atau dalam sidang pengadilan.
3. Keterangan itu merupakan pengakuan (*bekentenis, confession*), bahwa yang didalilkan atau yang dikemukakan pihak lawan benar untuk keseluruhan atau sebagian.

Menurut sifat dan bentuknya, memasukan pengakuan sebagai alat bukti rasanya kuranglah tepat dikarenakan yang merupakan alat bukti adalah suatu alat yang mampu dipergunakan untuk membuktikan suatu perkara atau peristiwa, yang mana pengakuan tidaklah memiliki bukti fisik yang dapat diajukan dalam persidangan. Apabila salah satu pihak telah mengakui apa yang ajukan atau

didalilkan oleh pihak lawan maka pengakuan tidak dibenarkan lagi oleh hakim sehingga apa yang telah diakui tidak perlu dibuktikan lagi dengan alat bukti lain.

Pitlo juga berpendapat bahwa pengakuan bukan merupakan suatu alat pembuktian yang mana apa yang dapat dibuktikan hanyalah hal yang dalam perkara menjadi pokok dari sengketa dan dengan mengaku maka tidaklah memungkinkan hakim memberikan pendapatnya tentang objek pengakuan tersebut. Sehingga Hakim tidak akan meneliti dari kebenaran suatu pengakuan. walaupun pengakuan biasanya berisikan kebenaran maka tidaklah dimungkinkan suatu pengakuan dapat berisikan suatu ketidakbenaran suatu peristiwa atau perkara. Pengakuan yang diberikan secara sukarela tanpa ada paksaan harus dianggap selamanya benar walaupun pengakuan tersebut mengandung unsur ketidakbenaran disinilah sikap hakim untuk menilai kualitas dari pengakuan tersebut.

Yang berwenang memberi pengakuan terdapat dalam Pasal 1925 KUHPerdara antara lain:

1. Pihak yang berhubungan langsung dengan perkara baik penggugat atau tergugat.
2. Kuasa dari yang hendak memberikan pengakuan.

Adapun bentuk dan cara melakukan pengakuan dapat dilakukan dengan bentuk Bukti lisan dan. Bukti tulisan dan dengan cara dinyatakan dengan tegas ataupun tidak menyangkal dari suatu bantahan ataupun mengajukan bantahan tanpa alasan yang jelas.

Selanjutnya, cara pembuktian SKGR yang terakhir ialah pembuktian dengan bersumpah di muka pengadilan. Pada prakteknya pembuktian dengan sumpah ini

sering kali diterapkan sebagai alat pembuktian untuk mengakhiri penyelesaian sengketa suatu perkara walaupun di tempatkan pada urutan terakhir sebagai alat bukti dan dianggap seolah-olah tidaklah penting. Pembuktian dengan sumpah ini biasanya dilakukan dengan suatu pernyataan ataupun keterangan yang terlebih dahulu diangkat sumpahnya dengan mengatas namakan tuhan. Sehingga dengan mengatas namakan tuhan maka bertujuan agar orang yang diangkat sumpah takut akan kemurkaan tuhan sedangkan orang tersebut tidak akan berbohong ataupun memberikan keterangan palsu mengenai pernyataan yang akan dinyatakannya dimuka pengadilan. Hal ini merupakan daya pendorong bagi yang bersumpah untuk menerangkan yang sebenar-benarnya. Lain halnya dengan orang yang tidak jujur pada pernyataannya, sumpah bukanlah suatu jaminan untuk seseorang berkata benar, karena kebohongan sudah menjadi bagian dari kehidupannya begitu juga bagi orang yang tidak percaya kepada tuhan. Sehingga bagi yang bersumpah merupakan hal yang biasa. Disisi lain suatu alasan untuk seseorang memberikan keterangan palsu dalam suatu perkara juga dapat dilihat dari banyak faktor, baik dikarenakan faktor ekonomi dari yang bersumpah sehingga mau tidak mau memberikan pernyataan yang tidak jujur ataupun juga karena faktor sosial yang merupakan keinginan dari bersumpah untuk menolong orang terdekatnya agar tidak terkait masalah hukum. Untuk sistem pembuktian sumpah dalam sistem hukum Indonesia patut dipertimbangkan kembali eksistensinya meskipun dipercaya bahwa akan ada siksaan dari tuhan jika ada yang berani mengangkat sumpah palsu tetapi keampuhannya tetap dipersoalkan dikarenakan mengingat pengaruh paham sekularisme, kenekatan dan kenaifan dari umat

manusia banyak orang yang tidak segan-segan melakukan sumpah meskipun isi keterangan itu tidak benar sehingga hal ini dapat merusak sistem pencari keadilan. Sehingga pada kenyataannya kita dapat meragukan kebenaran yang dikemukakan dalam alat bukti yang mana sering sekali mengandung unsur:

1. Dugaan dan prasangka
2. Faktor kebohongan
3. Dan unsur kepalsuan.

Syarat formil dari suatu sumpah agar dipenuhi sebagai alat bukti harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Ikrar diucapkan dengan lisan.
2. Diucapkan dimuka hakim dalam pengadilan.
3. Dilaksanakan dihadapan pihak lawan.
4. Tidak adanya bukti lain.

Camat”dan hal ini termasuk dalam lain lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan apapun juga.

2.6 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

2.6.1 Dasar Hukum dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum, tentang kedudukan, status tanah agar tidak terjadi kesalahpahaman baik mengenai batas maupun siapa pemiliknya, maka Undang Undang Pokok Agraria sebagai suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum agraria untuk memberikan jaminan kepastian hukum

bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.

Tujuan Undang Undang Pokok Agraria antara lain menjamin kepastian hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut Undang Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah yaitu dalam Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria tersebut di atas merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Adapun peraturan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan pendaftaran tanah adalah :

3. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Menteri Nasional Agraria Nomor 3 Tahun 1997 sebagai Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997.
5. Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria mengenai Hak Milik
6. Pasal 32 Undang Undang Pokok Agraria mengenai Hak Guna Usaha
7. Pasal 38 Undang Pokok Agraria mengenai Hak Guna Bangunan

Pendaftaran tanah yang dimaksud Pasal 1 angka 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang secara tegas mengatur pengertian pendaftaran tanah, yaitu :

“Pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan 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 dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan milik atas satuan rumah susun. serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Boedi Harsono menyebutkan arti pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya. Sedangkan menurut AP Parindungan, bahwa pendaftaran tanah berasal dari kata “*cadastre*” suatu istilah teknis dari suatu “*record*” (rekaman menunjukkan kepada luas nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah). Dalam arti yang tegas “*cadastre*” adalah “*record*” (rekaman) dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan yang diuraikan dan diidentifikasi dari tanah tertentu dan juga sebagai “*continues record*” (rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah).

Adapun tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang, tanah, satuan bidang rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto tujuan daripada pendaftaran tanah itu adalah sebagai berikut :

1. Memberikan Kepastian Obyek

Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan, hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak yang siapa yang berhak atasnya/siapa yang mempunyai dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah-tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

2. Memberikan Kepastian Hak

Ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan

meletakkan kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

3. Memberikan Kepastian Subyek

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga. Diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Pendaftaran tanah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, karena merupakan kewajiban bagi pemegang hak yang bersangkutan dan harus dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan peralihan hak atas tanah tersebut, menurut Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1970, guna mendapatkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat. Berdasarkan penjelasan di atas dapat digarisbawahi, bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian terhadap obyek tanah, hak dan kepastian subyeknya.

Hal yang senada dikemukakan Effendi Peranginangin menjelaskan bahwa pendaftaran hak atas tanah meliputi sebagai berikut :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur. Dari peta pendaftaran tanah dan surat ukur dapat diperoleh mengenai kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu. Selain mengenai status daripada tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek dari haknya, siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sementara itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah salah satu ketentuan yang perlu diperhatikan adalah mengenai pemasangan tanda batas sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni :

1. Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan, diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.
2. Dalam penempatan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.

3. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
4. Bentuk, ukuran, dan teknis penempatan tanda batas ditetapkan oleh Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban untuk memasang atau menempatkan tanda batas. Dengan dilaksanakannya kewajiban memasang tanda batas oleh pemegang hak atas tanah, akan memberikan kepastian hukum mengenai data fisik terhadap batas tanah yang dimiliki atau dikuasai.

2.6.2 Sistem dan Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran hak-hak atas tanah bertujuan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak dalam arti kepastian tentang jenis hak (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan sebagainya, lokasi/letak tanah luas tanah dan batas-batas tanah yang jelas tepat dan benar, demikian juga setiap peralihan hak, hapusnya hak serta pembebanannya semuanya memerlukan pendaftaran guna mencegah terjadinya komplikasi hukum. Di dalam pendaftaran tanah di Indonesia oleh Bachtiar Effendie dikenal dua macam stelsel pendaftaran tanah, yaitu :

1. Sistem Negatif

Adapun ciri yang pokok dari sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan bahwa orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dapat dibantah walaupun ia beritikad buruk. Sistem negatif ini digunakan di Negara Belanda, Hindia Belanda, negara bagian Amerika Serikat, dan Perancis, apabila diperhatikan atau dibandingkan sistem negatif dengan sistem positif maka sistem negatif adalah kebalikan dari

sistem positif. Dimana pendaftaran memberikan jaminan bahwa nama yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat dibantah. Pada sistem pendaftaran negatif ini apa yang tercantum dalam buku tanah dapat dibantah, Walaupun ia beritikad baik dengan kata lain bahwa pendaftaran tidak memberikan jaminan bahwa nama yang tercantum dalam daftar dan sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh Hakim apabila terjadi sengketa hak sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada alat bukti yang lain yang membuktikan sebaliknya. Adapun yang menjadi kelemahan dari stelsel ini adalah :

- a. Tidak memberikan kepastian pada buku tanah
- b. Peranan yang pasip dari pejabat balik nama
- c. Mekanisme yang sulit serta sukar dimengerti oleh orang-orang biasa

2. Sistem Positif

Adapun ciri yang pokok dari stelsel ini adalah bahwa pendaftaran menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, walaupun ternyata ia bukan pemilik yang sebenarnya. Adapun sistem ini dikenal di negara Australia, Singapura, Jerman dan Swiss, dalam sistem positif ini segala apa yang tercantum di dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti yang dikeluarkan adalah hal yang bersifat mutlak, artinya mempunyai kekuatan pembuktian yang tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal ini pendaftaran berfungsi sebagai jaminan yang sempurna dalam arti bahwa nama yang tercantum dalam buku tanah tidak dapat dibantah kebenarannya sekalipun nantinya orang tersebut bukan

pemilikinya. Mengingat hal yang demikian inilah maka pendaftaran hak dan peralihannya selalu memerlukan pemeriksaan yang sangat teliti dan seksama sebelum pekerjaan pendaftaran dilaksanakan, para pelaksana pendaftaran tanah harus bekerja secara aktif serta harus mempunyai peralatan yang lengkap serta memakan waktu yang cukup lama dalam menyelesaikan pekerjaannya. Hal ini dapat dimaklumi karena pendaftaran hak tersebut mempunyai fungsi pendaftaran dan kekuatan yang mutlak, dengan demikian pengadilan dalam hal ini mempunyai wewenang di bawah kekuasaan administratif. Adapun kelemahan dari stelsel ini adalah:

- a. Peranan yang aktif pejabat balik nama ini memerlukan waktu yang lama.
- b. Pemilik yang berhak dapat kehilangan hak diluar perbuatan dankesalahannya
- c. Apa yang menjadi wewenang Pengadilan Negeri diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

3. Sistem Torrens

Sistem ini dipergunakan di negara Australia dan Amerika Selatan. Menurut sejarahnya sistem Torrens ini berasal dari nama penemunya atau nama penciptanya yaitu Robert Torrens. Cara kerja sistem Torrens adalah dengan mengadakan kantor-kantor pendaftaran tanah pada setiap daerah yang bertugas mencatat setiap hak-hak atas tanah dalam buku tanah dan dalam salinan buku tanah kemudian barulah diterbitkannya sertipikat hak kepada pemilik tanah dan sertipikat yang telah diterbitkan tersebut berlaku sebagai

alat pembuktian yang sempurna sehingga setiap orang pemegang sertipikat tidak dapat diganggu gugat lagi, oleh karena sifat yang demikian itulah maka sistem Torrens sama dengan positif.

Di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa surat tanda bukti yang akan dikeluarkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dari bunyi pasal ini maka jelaslah bahwa negara Indonesia menggunakan sistem negatif mengandung unsur positif. Adapun pengertian Negatif adalah ada kemungkinan sertipikat yang dimiliki seseorang dapat dirubah, artinya Positif adalah Kantor Pertanahan Nasional akan berusaha semaksimal mungkin agar terhindar dari kekeliruan, adapun cara yang dilakukan yaitu dalam pembuatan sertipikat tanah ada Pengumuman dalam menentukan batas tanah dengan mengikutsertakan tetangga (*contradictoire delimitatie*) dalam pendaftaran hak atas Tanah.

Setelah itu dilakukan Pengumuman selama 1 bulan untuk memenuhi asas publisitas. Kemudian baru didaftar oleh Kantor Pertanahan. Adapun di Indonesia tidak dipakai sistem Positif Murni karena keadaan data fisik di negara kita masih belum teratur dengan baik apalagi data yuridisnya. Hal ini juga diperkuat di dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

“Sertipikat merupakan suatu tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan tata yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Adapun yang dimaksud dengan data fisik dan data yuridis adalah sebagai berikut :

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Adapun data fisik tersebut dapat diperoleh dengan cara petugas datang ke lokasi pengukuran, kemudian menetapkan tanda batas dengan mengikutsertakan tetangga (*contradictoire delimitatie*).
2. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta hak-hak lain yang membebaninya.

Persesuaian antara data fisik dan data yuridis yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak berarti tanda bukti hak atas tanah tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, sebab disini akan dibuktikan lagi unsur itikad baik, dalam hal ini maka hakim lah yang akan memutuskan bukti mana yang sah ini mengandung arti bahwa sertipikat tanah sebagai alat bukti yang kuat. Sementara itu agar penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat terlaksana dengan baik oleh masyarakat, maka didasarkan pada asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Asas Sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat

memberikan .jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas Terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan. Khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatatkan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.
5. Asas Terbuka dimaksudkan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini adalah menggunakan yuridis empiris yang bersifat kualitatif yaitu, penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi yang dilakukan dengan jalan melibatkan beberapa metode, yang dimana datanya diperoleh dari observasi, wawancara, peraturan perundang-undangan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dan di ambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.²⁸

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu. penelitian ini dilaksanakan mulai dari bulan November sampai Desember 2023. Alasan penulis melakukan penelitian di Desa Rokan Timur ini karna adanya praktek pemungutan liar yang telah terbukti terkait pemungutan biaya pengurusan SKGR yang dilakukan oleh Kepala Desa Rokan Timur itu sendiri kepada masyarakatnya, sesuai dengan putusan Nomor 8/PID.SUS.TPK/2022/PT.PBR. Oleh karena itu, penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti lebih lanjut tentang analisis hukum biaya pengurusan SKGR dan bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat yang memilki SKGR DI Desa Rokan Timur ini.

²⁸ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. hal. 105

3.3 Metode Pendekatan

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Deskriptif bertujuan untuk mengukur secara cermat terhadap fenomena sosial tertentu serta memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang dibahas, sedangkan analitis bertujuan menganalisis masalah yang timbul dalam penelitian.²⁹

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang berarti penelitian terhadap peraturan yang mengatur tentang pengangkatan anak dikaitkan dengan kenyataan yang ada dalam praktek dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh, kemudian mencoba mengumpulkan, mengkaji, ketentuan-ketentuan hukum mengenai pemungutan liar.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapatkan data yang akurat dan relevan, maka dalam penelitian ini dilakukan penelusuran data hukum berupa:

²⁹ Masri Singrimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LPJES, Jakarta, 1989. h. 10

A. Primer

- 1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai penyelenggara instrument pokok pemerintah daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara.
- 4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu
- 5) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/sj tertanggal 22 Mei 1984 tentang Pencabutan Wewenang Kepala Kecamatan Untuk Memberikan Izin Membuka Lahan.

B. Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang diambil dari teori-teori hukum dan pendapat para ahli hukum dari tulisan-tulisan, buku-buku, dan beberapa literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang isinya membahas isi dari bahan hukum primer. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa skripsi, tesis, jurnal yang memuat bahan hukum terkait dengan pokok pembahasan. Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Selain itu digunakan juga penunjang bahan-bahan penelitian yang diperoleh melalui ensiklopedia, KBBI dan internet.

3.5 Metode Pengumpulan Data

A. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam pengumpulan data ini menggunakan data sekunder atau penelitian kepustakaan (*library research*). Dimana Penelitian kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan dengan cara membaca atau mempelajari atau merangkai buku-buku peraturan perundangundangan dan sumber kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian.

B. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan cara mewawancarai responden yang ada hubungannya dengan penelitian tentang pengangkatan anak ini.

C. Observasi

Melakukan pengamatan secara langsung terhadap permasalahan pungutan liar (Pungli) yang dilakukan oleh oknum- oknum yang tidak bertanggungjawab dan pihak-pihak yang berkaitan dengan topik permasalahan.

3.6 Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling

3.6.1 Populasi

Wilayah generalisasi yang terdiri atas objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.³⁰ Populasi merupakan keseluruhan atau

³⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, CV, 2017, Bandung.

himpunan obyek dengan ciri yang sama.³¹ Populasi merupakan keseluruhan pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam penelitian ini.³² Populasi adalah totalitas dari setiap elemen yang akan diteliti yang memiliki ciri sama, bisa berupa individu dari suatu kelompok, peristiwa, atau sesuatu yang akan diteliti.³³ Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh aparatur pemerintahan Kecamatan Rokan IV Koto dan Desa Rokan Timur, masyarakat Rokan Hulu yang tinggal di Desa Rokan Timur, serta akademisi.

3.6.2 Sampel

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut.³⁴ Sedangkan menurut Siyoto dan Sodik, sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut, ataupun bagian kecil dari anggota populasi yang diambil menurut prosedur tertentu sehingga dapat mewakili populasinya.³⁵ Adapun sampel objek observasi pada penelitian ini adalah Camat Rokan IV Koto tahun 2023 (Bapak Alfarid Toha, S.P), kemudian Sekretaris Desa Rokan Timur (Ade), 2 orang masyarakat Rokan Timur, dan pandangan dari akademisi (Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H) selaku dosen Fakultas Hukum Universitas Rokania. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

³¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), h. 118

³² Bungin Burhan. 2017. *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Kencana Prenada Media Grup

³³ Handayani, Ririn, *Metodologi Penelitian Sosial*, 2020, Trussmedia Grafika, Yogyakarta.

³⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, 2017, Alfabeta, CV, Bandung, h. 81

³⁵ Siyoto, S. & Sodik, A. *Dasar Metodologi Penelitian*, 2015, Literasi Media Publishing, Yogyakarta.

Tabel 3.1 Populasi dan Sampel

No	Keterangan	Populasi	Sampel
1	Camat Rokan IV Koto tahun 2023 (Bapak Alfarid Toha, S.P)	1 orang	1 orang
2	Sekretaris Desa Rokan Timur (Ade)	1 orang	1 orang
3	Masyarakat Rokan Timur	5 orang	2 orang
4	Akademisi (Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H)	11 orang	1 orang
Total		18 orang	5 orang

Sumber: Data olahan penelitian 2023

3.6.3 Teknik Sampling

Menurut Sugiyono, penentuan sampel atau informan dalam penelitian kualitatif berfungsi untuk mendapatkan informasi yang maksimum.³⁶ Teknik pengambilan sampel atau biasa disebut dengan sampling adalah proses menyeleksi sejumlah elemen dari populasi yang diteliti untuk dijadikan sampel, dan memahami berbagai sifat atau karakter dari subjek yang dijadikan sampel, yang nantinya dapat dilakukan generalisasi dari elemen populasi. Penelitian ini menggunakan teknik sampling probability sampling yaitu simple random sampling. Adapun pengertian dari simple random sampling, yaitu teknik penelitian menyeleksi secara acak.³⁷

3.7 Analisis Data

Data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder, kemudian disusun dan diklasifikasikan serta dianalisis dan ditulis secara deskriptif dengan maksud untuk mendapatkan gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terperinci serta terarah.

³⁶ Sugiyono, *Metodelogi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif Dan R&D*. 2019, Alfabeta, Bandung.

³⁷ Handayani, Ririn, *Metodologi Penelitian Sosial*, 2020, Trussmedia Grafika, Yogyakarta.

BAB IV

HASIL DAN PEMBAHASAN

4.1 Pengaturan Biaya Pengurusan SKGR Berdasarkan Undang-Undang di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto

Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang merupakan kiblatnya hukum perdata di Indonesia, termasuk bagi kiblat hukum yang berkenaan dengan perbuatan melawan hukum, mengatur kerugian dan ganti rugi dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum dengan dua pendekatan sebagai berikut:³⁸

a. Ganti rugi umum

Ganti rugi umum dalam hal ini adalah ganti rugi yang berlaku untuk semua kasus, baik untuk kasus-kasus wanprestasi kontrak, maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perikatan lainnya, termasuk karena perbuatan melawan hukum. Selain dari ganti rugi umum yang diatur mulai dari Pasal 1243 KUHPerdata.

b. Ganti rugi khusus

KUHPerdata juga mengatur ganti rugi khusus, yakni ganti rugi khusus terhadap kerugian yang timbul dari perikatan-perikatan tertentu. Dalam hubungan dengan ganti rugi yang terbit dari suatu perbuatan melawan hukum.

³⁸ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, cet. 2, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, h. 136.

4.1.1 Peraturan Per Undang-undangan yang Mengatur Biaya Pengurusan SKGR di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto

Berdasarkan hasil wawancara penulis dengan Sekdes Desa Rokan Timur, Bapak Ade, adapun dasar hukum pembuatandan penerbitan SKGR di Desa Rokan Timur ini mengacu kepada Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.³⁹ Lembaran Negara 104 selanjutnya lebih dikenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria disingkat UUPA mengatur pendaftaran tanah sebagai berikut:

8. Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan- ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.
9. Pendaftaran tersebut 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.

Ketentuan Pasal 19 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tersebut mengatur untuk menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah, maka pendaftaran tanah harus meliputi dua kegiatan di bawah ini:

1. Kadaster hak, yaitu kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang- bidang tanah hak dan pendaftaran bidang-bidang tanah tersebut dalam daftar-daftar tanah.

³⁹ Wawancara dengan Sekdes Rokan Timur, Bapak Ade. Kamis 21 Desember 2023 sekitar pukul 13.41 di Kantor Desa Rokan Timur tentang Dasar Hukum Pemerintahan Desa menerbitkan SKGR.

Bidang-bidang tanah hak adalah bidang- bidang tanah yang dipunyai orang atau badan hukum dengan sesuatu hak

2. Pendaftaran hak, yaitu kegiatan pendaftaran hak-hak dalam daftar-daftar buku-tanah atas nama pemegang haknya.

Masalah pokok dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah dengan demikian, ialah: bagaimana penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum pemilikan tanah dan hak atas tanah. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat menjamin kepastian hukum apabila pendaftaran itu memenuhi 3 (tiga) syarat, yaitu:

1. Peta-peta kadaster dapat dipakai untuk rekonstruksi di lapangan dan menggambarkan batas sah menurut hukum,
2. Daftar umum yang membuktikan pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak sah menurut hukum.
3. Setiap hak dan peralihannya harus didaftarkan.⁴⁰

Pasal 19 ayat 2a UUPA diartikan sebagai kadaster hak sedang Pasal 19 ayat 2 b dan ayat 2 c diartikan sebagai pendaftaran hak. Pasal 4 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengatur bahwa peta pendaftaran harus memperlihatkan dengan jelas segala macam hak atas tanah di dalam desa dengan batas-batasnya, baik yang kelihatan maupun yang tidak. Hal ini jelas menunjukkan bahwa objek bidang tanah dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 merupakan bidang tanah hak bukan bidang- bidang tanah pajak.

⁴⁰ Harmaneses, *Pendaftaran Tanah di Indonesia*, Direktorat Jenderal Agraria, 1981, h. 3

Sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dalam peraturan-peraturan yang mengatur penyelenggaraan kadaster tidak terdapat sesuatu ketentuan yang memberikan kekuatan bukti pada peta-peta yang dibuat oleh Jawatan Pendaftaran Tanah pada waktu itu. Kadaster yang diselenggarakan oleh Jawatan Pendaftaran Tanah sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 dengan demikian belum merupakan kadaster dengan kekuatan bukti.

Pasal 13 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengatur, bahwa kepada pemegang hak yang haknya telah didaftarkan dalam daftar-daftar buku tanah (daftar umum) diberikan sertifikat, yaitu surat tanda-bukti-hak yang terdiri dari salinan buku-tanah dan surat-ukur setelah dijahit menjadi satu dengan kertas sampul yang bentuknya ditetapkan oleh Menteri Agraria. Sertipikat sebagai surat tanda bukti hak dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 ditetapkan sebagai alat pembuktian yang kuat. Sertipikat yang diberikan kepada pemegang hak yang terdaftar dalam daftar buku-tanah dengan demikian mempunyai kekuatan bukti yang kuat.

Pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 mengatur bahwa surat-ukur merupakan kutipan dari peta-pendaftaran maka peta-peta pendaftaran (peta kadaster) juga mempunyai kekuatan bukti. Sebelum bidang tanah diukur, terlebih dahulu dilaksanakan penyelidikan riwayat bidang tanah itu dan penetapan batas-batasnya oleh suatu Panitia yang dibentuk oleh Menteri Agraria atau pejabat yang ditunjuk olehnya. Pendaftaran Tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengharuskan penetapan batas-batas bidang tanah pada peta-

pendaftaran dilaksanakan secara kontradiktur⁴¹ atau oleh hakim, diatur dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, Pasal 3 ayat (2) dan ayat (5) sebagai berikut:

“Jika ada perselisihan tentang batas antara beberapa bidang tanah yang letaknya berbatasan atau perselisihan tentang siapa yang berhak atas sesuatu bidang tanah, maka Panitia harus berusaha menyelesaikan hal itu dengan yang berkepentingan secara damai. Jika usaha tersebut gagal, maka yang berkepentingan dalam perselisihan batas maupun dalam perselisihan tentang siapa yang sesungguhnya berhak atas bidang tanah itu, dapat mengajukan hal itu ke muka hakim untuk mendapatkan putusan siapa yang berhak dan letak batas-batasnya.”

Berdasarkan Pasal 5 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, telah dikeluarkan suatu Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1961 tentang Tata Kerja Pendaftaran Tanah yang Mengenai Pengukuran dan Pemetaan. Peraturan tersebut mengatur pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah menurut cara-cara yang memenuhi teknik geodesi. Batas bidang tanah yang diukur dengan demikian merupakan fixed boundary atau batas pasti bukan general boundary atau batas umum. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 secara jelas mengatur pelaksanaan kadaster dan merupakan kadaster dengan kekuatan bukti, sehingga letak batas bidang tanah merupakan fixed boundary, kemudian selanjutnya menjadi guaranteed boundary atau batas terjamin. Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 mengatur pula pendaftaran tanah secara tidak lengkap, hal ini dapat diambil pengertian dari Pasal 16 ayat 2, Pasal 17 dan Pasal 18 ayat 1 dan ayat 4 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 sebagai berikut:

Pasal 16 ayat 2:

⁴¹ Kata "kontradiktur" tidak ditemukan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, penetap

“Jika pemberian hak tersebut mengenai bidang tanah yang belum diuraikan dalam sesuatu surat ukur yang dimaksud dalam ayat (1) pasal ini, sedangkan pembuatan surat ukur sebagaimana yang dimaksud pasal 11 tidak dapat dibuat dengan segera oleh karena peta pendaftaran yang bersangkutan dengan bidang tanah itu belum dibuat, maka kepada yang memperoleh hak itu diberi sertipikat sementara, sebagai yang dimaksud dalam pasal 17”

Pasal 17 ayat 1 dan ayat 2:

- 1) Sertifikat sementara, yaitu sertipikat tanpa surat ukur, mempunyai fungsi sebagai sertipikat.
- 2) Sertifikat sementara mempunyai kekuatan sebagai sertipikat.

Pasal 18 ayat 1 dan ayat 4:

- 1) Atas permohonan yang berhak, maka sesuatu hak atas tanah di desa-desa yang pendaftaran tanahnya belum diselenggarakan secara lengkap dapat pula dibukukan dalam daftar buku tanah. Untuk membukukan hak tersebut, kepada Kepala Kantor Pendaftaran Tanah harus disampaikan surat atau surat-surat bukti hak dan keterangan Kepala Desa yang dikuatkan Asisten Wedana, yang membenarkan surat atau surat-surat bukti hak itu.
- 2) Setelah pembukuan dilaksanakan maka oleh Kepala Kantor Pendaftaran Tanah diberikan kepada pemohon sertipikat sementara.

Sertifikat sementara mempunyai kekuatan sebagai sertifikat, demikian Pasal 17 ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, hal ini artinya bahwa pendaftaran tanah secara tidak lengkap tetap harus memenuhi persyaratan kadaster hak walaupun sertifikat sementara merupakan sertipikat tanpa surat ukur. Kenyataan yang terjadi Sertipikat Sementara banyak yang tidak dilengkapi gambar bidang tanah, tanpa kepastian hukum objek hak jelas sering menimbulkan

permasalahan. Akibat pemahaman keliru tentang sertipikat sementara, hal ini diatur lebih lanjut dengan Pasal 9 Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman-Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah Sebagaimana Diatur Dalam Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, sebagai berikut:

1. Jika dimohon pendaftaran sesuatu hak atas sebidang tanah yang terletak dalam desa yang terletak di luar "daerah lengkap", kepada pemohon diberikan Sertipikat Sementara yang dilampirkan dengan gambar situasi dari bidang tanah yang bersangkutan, setelah letak bidang tanah itu dinyatakan dalam peta situasi kasar yang dimaksud Pasal 8.
2. Dalam hal peta situasi kasar belum tersedia, maka pemberian Sertipikat Sementara ditangguhkan sampai Kantor Pendaftaran Tanah yang bersangkutan selesai membuat peta situasi kasar dari kompleks bidang-bidang tanah yang berada di sekeliling bidang tanah.

Peta Situasi instansi lain maupun yang dibuat oleh Direktorat Pendaftaran Tanah tanpa pengukuran dasar dapat dijadikan peta situasi kasar. Selanjutnya, Pasal 14 sampai dengan Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai penyempurnaan dari Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 menetapkan bahwa untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak ditetapkan terlebih dahulu kepastian hukum objeknya melalui penetapan batas bidang tanah.

1. Untuk keperluan pengumpulan dan pengolahan data fisik dilakukan kegiatan pengukuran dan pemetaan.

2. Kegiatan pengukuran dan pemetaan sebagaimana dimaksud ayat (1)

meliputi :

- a. pembuatan peta dasar pendaftaran,
- b. penetapan batas bidang-bidang tanah,
- c. pengukuran dan pemetaan bidang-bidang tanah dan pembuatan peta pendaftaran
- d. pembuatan daftar tanah
- e. pembuatan surat

Dalam KUHPerdata penyerahan dari benda yang tidak bergerak itu diatur dalam buku II, pasal 616 hingga pasal 620 KUIU Perdata. Namun sejak berlakunya UUPA Nomor 5 Tahun 1960, segala sesuatu ketentuan yang mengenai tanah yang ada pada KUHPerdata tersebut dicabut. Selanjutnya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 sebagai pengganti Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 tentang pendaftaran tanah.

Di mana dalam dalam pasal 5 peraturan pemerintah nomor 27 tahun 1997 tertera bahwa pendaftaran tanah diselenggarakan oleh badan pertahanan nasional sementara itu untuk satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah tersebut diselenggarakan oleh pemerintah desa atau kelurahan. Ini tertuang dalam bagian ketiga dari Peraturan pemerintah nomor 27 tahun 1997 pasal 10 ayat 1 yang menyatakan bahwa satuan wilayah tata usaha pendaftaran tanah adalah desa atau kelurahan. Dan pada pasal dua satu peraturan pemerintah nomor dua tujuh tahun 1997 ini menyebutkan bahwa:

Ayat 1:

“Bidang atau bidang bidang yang sudah dipetakan atau dibubuhkan nomor pendaftaran nya pada peta pendaftaran dibukukan dalam daftar tanah”.

Ayat 2:

“Bentuk, isi, cara pengisian, penyimpanan dan pemeliharaan daftar tanah diatur oleh menteri”.

Setelah itu bagi bidang-bidang tanah sebagaimana dimaksud dalam pasal sembilan ayat satu huruf a, b, dan c sudah diatur serta dipetakan dalam peta pendaftaran, dibuatkan surat ukur untuk keperluan pendaftaran haknya.

Berdasarkan wawancara penulis dengan Sekdes Rokan Timur, Bapak Ade menjelaskan untuk Peraturan mengenai biaya pengurusan SKGR Rokan Timur sejauh ini masih berpegang pada dasar Hukum Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 Pasal 19 ayat satu UUPA dan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian ATR/BPN pasal 22 ayat 1 huruf c, yaitu:

Pasal 22 ayat 1:

“Terhadap pihak tertentu dapat dikenakan tarif sebesar Rp.0,00 (nol rupiah) dari tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak”

Pasal 22 ayat 1 huruf c:

“ Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a”

Sementara itu katanya belum ada Perda ataupun Perbub yang secara secara jelas mengatur terkait biaya kepengurusan SKGR ini dan oleh karena itu pihak pemerintah desa Rokan Timur pun tidak berani mengeluarkan Perdes secara husus

yang mengatur tentang SKGR ini.⁴² Pemerintah Desa Rokan Timur sejauh ini mengeluarkan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) secara gratis. Masyarakat hanya membayar uang materai 10.000,- Terlebih katanya pasca penangkapan oknum Kepala Desa Rokan Timur yang terjerat kasus pungli biaya pembuatan naskah air pada tahun 2021 lalu. Adapun biaya kepengurusan SKGR yang sempat *booming* di Rokan Timur ini sebelumnya sampai Rp. 2.000.000,- itu adalah arahan Kepala Desa Semata tanpa ada dasar hukum yang jelas.

Sementara itu masyarakat yang penulis mewawancarai terkait biaya pengurusan yang dikenakan untuk penerbitan SKGR di Rokan Timur ini ialah Ibu Yulinar, Bapak Zamzami, Bapak Muhammad Romodan dan Ibu Hermiati dan Bapak Andrianis. Di mana mereka ini merupakan korban dari pengurusan SKGR Desa Rokan Timur yang dikenakan biaya sebesar Rp. 2.000.000 per SKGR. Kelima masyarakat yang penulis wawancara ini mengaku mengeluh terhadap besarnya biaya pengurusan SKGR ini. Masyarakat mengaku bahwa mekanisme Pemungutan biaya pembuatan SKGR didasarkan timur ialah lewat case diberikan kepada Kaur Tata Usaha dan Umum (Sukron) dan staff (Priadi).⁴³

Pada Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah pasal 1 ayat 1 yang berbunyi :

“Pejabat Pembuat Akta Tanah, selanjutnya disebut PPAT adalah pejabat umum yang diberi kewenangan untuk membuat akta-akta otentik mengenai

⁴² Wawancara dengan Sekdes Rokan Timur, Bapak Ade.Kamis 21 Desember 2023 sekitar pukul 13.41 di Kantor Desa Rokan Timur tentang Dasar Hukum Pemerintahan Desa menerbitkan SKGR.

⁴³ Wawancara dengan masyarakat Rokan Timur terkait biaya dan mekanisme pembuatan SKGR di Rokan Timur. 18 – 20 Desember 2023.

perbuatan hukum tertentu mengenai hak atas tanah atau Hak Milik Atas Satuan Rumah Susun''.⁴⁴

Kemudian dalam pasal 32 dijelaskan bahwa:

1. Uang jasa (honorarium) PPAT dan PPAT Sementara, termasuk uang jasa (honorarium) saksi tidak boleh melebihi 1 % (satu persen) dari harga transaksi yang tercantum di dalam akta.
2. PPAT dan PPAT Sementara wajib memberikan jasa tanpa memungut biaya kepada seseorang yang tidak mampu.
3. Di dalam melaksanakan tugasnya, PPAT dan PPAT Sementara dilarang melakukan pungutan diluar ketentuan sebagaimana dimaksud pada ayat (1).
4. PPAT Khusus melaksanakan tugasnya tanpa memungut biaya.

Sementara itu berdasarkan pandangan dari akademisi Bapak Ramses Hutagaol, SH, MH selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Rokania Kabupaten Rokan Hulu, Bahwa sudah benar regulasi hukum yang digunakan oleh pemerintah Desa Rokan Timur saat ini kembali lagi ke Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Adapun permasalahan pungli yang sempat terjadi di pemerintahan bukan timur tahun 2021 lalu sudah selayaknya ditindak tegas karena melanggar hukum yang berlaku. Menurut Ramsis Hutagaol SH MH Perdes tidak berhak untuk membuat peraturan mengenai biaya tetap ke pengurusan SKGR ini.⁴⁵ Untuk regulasi yang mengatur detail tentang biaya

⁴⁴ Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 Tentang Peraturan Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah

⁴⁵ Wawancara penulis dengan Akademisi Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H terkait regulasi pembuatan SKGR. Rabu pagi, 27 Desember 2023 Pukul 10.30 WIB di Kantor LBH Ramses Hutagaol Jl. Tuanku Tambusai, Desa Koto Tinggi, Kecamatan Rambah.

pengurusan SKGR ini ialah Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian ATR/BPN pasal 22 ayat 1 huruf c, yaitu:

Pasal 22 ayat 1:

“Terhadap pihak tertentu dapat dikenakan tarif sebesar Rp.0,00 (nol rupiah) dari tarif atas jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak”

Pasal 22 ayat 1 huruf c:

“ Pelayanan Pendaftaran Tanah berupa Pelayanan Pendaftaran Tanah untuk Pertama Kali sebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 huruf a”

Adapun saran dari akademisi secara konteks hukum pasca terjadinya fenomena pungli di Desa Rokan Timur ialah:

1. Peran pemerintah itu sendiri. Dimana pemerintah Desa Rokan Timur selayaknya harus mengambil langkah maju dalam membangun kinerjanya. Sebab pemdes ini merupakan perpanjangan tangan penyelenggaraan kebijakan pemerintah pusat, propinsi dan kabupaten.
2. Pemdes sudah selayaknya melakukan keterbukaan informasi terkait penerbitan SKGR.
3. Memperbaiki syitem kerja yang baik dan mewujudkan *Good Government*.
4. Diperlukan peran masyarakat dalam memberikan dukungan penuh terhadap pemerintah desa untuk kepatuhan pemerintah terhadap penyelenggaraan pembuatan SKGR yang sesuai dengan Peraturan Per Undang-undangan.
5. Masyarakat harus mengikuti prosedur, dan proses pembuatan SKGR ini. serta patuh terhadap Undang-undang yang mengaturnya. Sebab, jika

masyarakat bersedia membayar demi kelancaran kepengurusan SKGR dan mendesak pemerintah desa dengan waktu yang sesegera mungkin, maka sama saja masyarakat mendukung pungli terkait penerbitan SKGR ini.

Dalam analisa penulis terkait biaya kepengurusan SKGR yang ada di Rokan Timur yang menetapkan Rp 2.000.000 setiap penerbitan, Ini sudah menyalahi aturan Perundang undangan yang berlaku di Negara Republik Indonesia. Sesuai dengan putusan Mahkamah Agung republik Indonesia Nomor: 8/PID.SUS.TPK/2022/PT.PBR sudah selayaknya Terdakwa I (mantan Kepala Desa Soewardi) menjalani hukuman sesuai dengan hukum yang berlaku. Selanjutnya kejadian ini menjadi catatan penting bagi Kepala Desa berikutnya serta perangkat pemerintahan Desa Rokan Timur, untuk tidak mengulangi kesalahan dalam menjalankan kebijakan terkait biaya kepengurusan SKGR di Rokan Timur ini , ataupun kebijakan lainnya. Penulis Sangat setuju dengan saran akademisi yang kelima bahwa masyarakat harus mengikuti prosedur dan mendukung pemerintah untuk Patuh terhadap undang undang Yang berlaku. Sebab dalam analisa menurut salah satu faktor yang mendukung terjadinya pungli di Rokan Timur ini ialah masyarakat rela membayar asalkan SKGR nya cepat selesai. Kemudian penulis juga menyimpulkan bahwa biaya kepengurusan SKGR diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian ATR/BPN pasal 22 ayat 1 huruf c.

4.1.2 Putusan Hakim Terhadap Kepala Desa Rokan Timur Sebagai Pelaku Pemungutan Liar Biaya Pengurusan SKGR Berdasarkan Undang-Undang

Pengadilan Tinggi Riau yang mengadili perkara-perkara pidana korupsi dalam peradilan tingkat banding telah menjatuhkan putusan terhadap Terdakwa I Soewardi Soeryaningrat Bin Mashudi Als Wardi bertindak sebagai Kepala Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu dan Terdakwa II Sukron Als Anyo Bin Azis Rauf selaku Kaur Tata Usaha dan Umum Desa Rokan Timur yang tersandung kasus *perbuatan melawan hukum atau menyalahgunakan kekuasaannya* sebagai orang *yang melakukan, yang menyuruh melakukan dan yang turut serta melakukan perbuatan* sebagai *Pegawai Negeri atau Penyelenggara Negara*.

Selaku Kepala Desa Rokan Timur dan Perangkat Desa Rokan Timur menetapkan, memberlakukan dan meminta biaya pengurusan Surat Keterangan Riwayat Tanah (SKRT) dan Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) kepada setiap masyarakat sebagai pemohon yang mengurus di Kantor Pemerintahan Desa Rokan Timur sebesar Rp2.000.000,- (*duajuta rupiah*) per pasang surat tanpa ada dasar aturan yang mengaturnya, *memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri* yaitu memaksa saksi ANDRI PUTRA Als AAN Bin KHAIRULIS untuk membayar uang Pengurusan 10 (sepuluh) pasang SKRT dan SKGR yang diurusnya di Kantor Desa Rokan Timur dengan total sebesar Rp20.000.000,- (*dua puluh juta rupiah*).

Bahwa pada awal masa Jabatan Terdakwa I. sebagai Kepala Desa Rokan Timur sekira Bulan Juni 2018 Terdakwa I. mengumpulkan seluruh perangkat Desa Rokan Timur di ruangan kerjanya dan dalam arahannya Terdakwa I. mengatakan dan menetapkan bahwa setiap masyarakat yang akan mengurus Penerbitan Surat Keterangan Riwayat Tanah (SKRT) dan Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) wajib membayar biaya Pengurusan sebesar Rp. 2.000.000,- (dua juta rupiah) yang mana uang tersebut akan dibagi-bagi dan digunakan untuk :

- | | | | | |
|----|-------------|---|----|---------|
| 1. | Kas Desa | : | Rp | 100.000 |
| 2. | JuruUkur | : | Rp | 100.000 |
| 3. | ParafSekdes | : | Rp | 100.000 |
| 4. | TukangKetik | : | Rp | 50.000 |
| 5. | KepalaDesa | : | Rp | 500.000 |
| 6. | KeKecamatan | : | Rp | 950.000 |
| 7. | Kebersamaan | : | Rp | 200.000 |

Bahwa biaya / tarif yang ditetapkan dan diberlakukan oleh Terdakwa I. selaku Kepala Desa Rokan Timur dalam pengurusan permohonan SKRT dan SKGR tersebut tidak ada dasar hukumnya serta hanya tujuan untuk menguntungkan dirinya sendiri dan pihak-pihak lainnya yang telah ditetapkan oleh **Terdakwa I.** Sejak ditetapkannya biaya atas pengurusan penerbitan SKRT dan SKGR tersebut maka setiap masyarakat yang hendak mengurus penerbitan sepasang SKRT dan SKGR di Kantor Desa Rokan Timur diwajibkan membayar biaya Pengurusan sebesar Rp 2.000.000,- (duajuta rupiah) dan jika uang pengurusan tersebut tidak dibayar maka Terdakwa I selaku Kepala Desa Rokan Timur tidak akan mau

menandatangani dan menerbitkan SKRT maupun SKGR yang dimohonkan masyarakat tersebut.

Ketika dilakukan tindakan Penggeledahan di Kantor Desa Rokan Timur dengan disaksikan oleh saksi ADE ENDAH HERLIA Als ADE Binti M.SARIF dan Sdr. HENGKI FRIANTO, anggota kepolisian Polres Rokan Hulu berhasil mengamankan barangbukti berupa :

- 1) 200 (dua ratus) lembar uang pecahan seratus ribu mata uang rupiah senilai Rp20.000.000,- (duapuluhjuta rupiah),
- 2) 1 (satu) buah buku register Surat Keterangan Riwayat Tanah (SKRT) Desa Rokan Timur, Kec. Rokan IV Koto, Kab. Rokan Hulu;
- 3) 1 (satu) buah buku register Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) Desa Rokan timur, Kec. Rokan IV Koto, Kab. Rokan Hulu;
- 4) 1 (satu) Unit Laptop merk Dell warna abu-abu kehitaman Reg Model : P129G Reg Type No P129G001, ST: 5KJZ463, EX: 12126786267
- 5) 10 (sepuluh) persil Surat Keterangan Riwayat Tanah (SKRT) dan Surat Keterangan Ganti Kerugian (SKGR) yaitu :
 - d. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama KHAIRULIS, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 375 m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama ZAMZAMI,
 - e. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama KHAIRULIS, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 18.000 m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama MUHAMMAD ROMODAN,

- f. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama ABDUL WAKAS, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 750m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama ANDRI PUTRA,
- g. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama ABIZAR GAFARI, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 300 m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama ANDRI PUTRA,
- h. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama ABIZAR GAFARI, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 130 m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama ANDRI PUTRA,
- i. 1 (satu) persil surat SKRT atas nama KHAIRULIS, yang terletak di dusun 1 Pasir Rambah dengan luas 375 m selanjutnya ditingkatkan alas haknya ke SKGR atas nama ANDRIANIS.

Selanjutnya para Terdakwa beserta barang bukti dibawa ke Polres Rokan Hulu untuk dimintai keterangan lebih lanjut dan diproses sesuai hukum yang berlaku. Perbuatan yang dilakukan oleh Terdakwa I, bersama-sama dengan Terdakwa II, dan saksi PIRI telah bertentangan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme.

Atas perbuatannya, **Terdakwa I. SOEWARDI SOERYANINGRAT Bin MASHUDI Als WARDI** selaku Kepala Desa Rokan Timur menerima sanksi berdasarkan Keputusan Bupati Rokan Hulu Nomor: Kpts.100/SETDA-TAPEM/476/2017 tanggal 4 September 2017 tentang Pengesahan Pemberhentian Pejabat Kepala Desa Dan Pengesahan Pengangkatan Kepala Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu yang baru. Selanjutnya

Terdakwa II juga diberhentikan dari perangkat Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto.

Perbuatan mereka (Terdakwa) sebagaimana diatur dan diancam Pidana dalam Pasal 12 Huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP. Memperhatikan akan pasal-pasal undang-undang, khususnya Pasal 12 huruf e, Undang-Undang Nomor 31 tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi jo Pasal 55 ayat (1) ke-1 KUHPidana, Undang-Undang Nomor 8 tahun 1981 tentang KUHP dan peraturan lain yang berhubungan dalam perkara ini.

Pasca terjadinya kejadian yang sudah penulis uraikan diatas, penulis melakukan wawancara dengan Camat Rokan IV Koto, Bapak Alfarid Toha, S.P terkait tanggungjawab pihak Kecamatan atas SKGR yang diterbitkan oleh pemerintah Desa Rokan Timur. Dalam wawancara ini Bapak Alfarid Toha, S.P menyampaikan terlebih dahulu peran strategis camat terhadap pemerintahan desa. Adapun hal tersebut dapat dilihat dalam PP 43/2014 Pasal 154 ayat (1), Camat/ sebutan lain melakukan tugas Pembinaan dan pengawasan desa, melalui:

- 1) Fasilitasi Penyusunan Perdes & Perkades
- 2) Fasilitasi administrasi tata pemerintahan desa

- 3) Fasilitasi pengelolaan keuangan desa & pendayagunaan aset desa
- 4) Fasilitasi Penerapan dan penegakan peraturan perundang-undangan
- 5) Fasilitasi pelaksanaan tugas kades & perangkat desa
- 6) Fasilitasi pelaksanaan pilkades
- 7) Fasilitasi pelaksanaan tugas dan fungsi BPD
- 8) Rekomendasi pengangkatan & pemberhentian perangkat desa
- 9) Fasilitasi sinkronisasi perencanaan pembangunan daerah dengan pembangunan desa
- 10) Fasilitasi penetapan lokasi PKP
- 11) Fasilitasi penyelenggaraan ketentraman & ketertiban umum
- 12) Fasilitasi pelaksanaan tugas, fungsi & kewajiban lembaga kemasyarakatan
- 13) Fasilitasi penyusunan perencanaan Pembangunan partisipatif
- 14) Fasilitasi kerjasama antar-desa & KSD dgn pihak ketiga
- 15) Fasilitasi penataan, pemanfaatan & pendayagunaan ruang desa serta penetapan & penagasan batas desa
- 16) Fasilitasi penyusunan program & pelaks. Pemberdy. Masy.
- 17) Koordinasi pendampingan desa di wilayahnya
- 18) Koordinasi pelaksanaan PKP di wilayahnya.

Berdasarkan 18 poin diatas, poin yang berkaitan dengan kejadian pemungutan liar di Desa Rokan Timur ini ialah poin 2, 4, dan 5. Dimana dalam hal ini Camat menjelaskan bahwa didalam Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 menegaskan pengakuan SKGR sebagai produk hukum yang dikeluarkan Camat, tepatnya pada pasal 97 bahwa SKGR yang dimaksudkan sebagai keterangan atas

penguasaan dan kepemilikan tanah yang dikeluarkan oleh Camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah.

Camat Bapak Alfarid Toha, S.P juga menjelaskan bahwa SOP pembuatan SKGR harus memenuhi syarat dan melalui proses-proses dan tahapannya. Adapun persyaratannya, dapat dilihat sebagai berikut:⁴⁶

A. Persyaratan pembuatan SKGR ialah:

1. FC KTP yang bersangkutan (pembeli) 1 lembar.
2. FC KTP yang mengalihkan hak (penjual) 1 lembar
3. FC KTP sempadan masing-masing 1 lembar.
4. SKT alas hak asli
5. FC SKT alas hak rangkap 2
6. SKGR dari rangkap 3

B. Sistem Mekanisme dan Prosedur:

1. Menyerahkan berkas permohonan di *front office*.
2. Menunggu produk layanan Rekomendasi Pengurusan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) di ruang tunggu.
3. Menuju ruang front office untuk pengambilan Rekomendasi Pengurusan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Catatan.
 - a) Jika aliran listrik mati/adanya pemadaman listrik oleh pihak PLN sehingga produk layanan tidak bisa terbit pada hari yang sama/tidak

⁴⁶ Wawancara dengan Camat Rokan IV Koto Bapak Alfarid Toha, S.P pada Kamis, 21 Desember 2023 di Kantor Camat Rokan IV Koto

bisa ditunggu. Petugas front office wajib menginformasikan kepada pemohon kepastian/perkiraan waktu terbitnya.

- b) Produk layanan yang telah diterbitkan H+7 namun belum diambil pemohon, akan diinformasikan melalui Desa/Kelurahan sesuai domisili pemohon.

C. Biaya Pengurusan SKGR:

Berdasarkan Pasal 22 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 128, bahwa biaya kepengurusan pembuatan SKGR ialah Rp. 0,-

4.2 Perlindungan Hukum Atas Hak Masyarakat Sebagai Pemegang SKGR yang Diterbitkan Oleh Kepala Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto

Status Tanah Negara yang begitu luas di daerah Propinsi Riau dapat dikuasai oleh orang perorangan dengan melakukan permohonan Hak atas Tanah Negara. Permohonan Hak atas Tanah Negara menurut Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan (Permen ATR/BPN 9/1999) dilakukan dengan mengajukan permohonan Hak milik atas Tanah Negara secara tertulis kepada Menteri melalui Kepala Badan Pertanahan yang wilayah kerjanya meliputi letak tanah yang bersangkutan. Dalam permohonan yang diajukan kepada Menteri tersebut, dimuat keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis, data fisik, dan keterangan lainnya seperti dasar penguasaan, status tanah, letak, dan luas bidang tanah, serta keterangan-keterangan lain yang

dianggap perlu.⁴⁷

Sebagaimana yang dimuat dalam Pasal 9 ayat (2) Permen ATR/BPN 9/1999 yang menyebutkan bahwa untuk permohonan Hak Milik atas Tanah Negara, salah satu syarat yang harus dilengkapi adalah dasar penguasaan atau alas hak atas tanahnya. Permasalahannya, di Rokan Hulu yang sebagian besar wilayahnya merupakan Tanah Negara, masyarakat tidak memiliki dasar penguasaan atau alas hak atas tanah yang hendak mereka tingkatkan haknya. Hal inilah yang mempersulit pemerintah untuk menerbitkan sertipikat Hak atas Tanah atas Tanah.⁴⁸

SKGR diterbitkan oleh Pemerintah bertujuan untuk mempermudah masyarakat untuk dapat mengajukan permohonan Hak atas Tanah Negara, yang untuk memperoleh Hak atas Tanahnya harus memiliki dasar penguasaan atau alas hak atas tanah. Inilah fungsi SKGR yaitu sebagai alas hak atas tanah. Berbeda dengan tanah-tanah yang ada di Pulau Jawa yang berstatus Tanah Hak, yang untuk memperoleh Hak Milik atas tanah hanya diperlukan pengakuan hak. Sedangkan tanah di Propinsi Riau yang sebagian besar berstatus Tanah Negara, harus menyerahkan dasar penguasaan atau alas haknya untuk memperoleh hak atas Tanah Negara tersebut.

Maka dari itu, SKGR diterbitkan sebagai bukti penguasaan fisik atas tanah, yang kemudian digunakan sebagai syarat untuk perolehan hak atas Tanah Negara. SKGR pada dasarnya merupakan bentuk penguasaan fisik atas tanah, bukan penguasaan secara hak. Perlu diketahui bahwa SKGR di Rokan Hulu

⁴⁷ Indonesia, Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional, Peraturan Menteri Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional tentang Tata Cara Pemberian dan Pembatalan Hak atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan, Nomor 9 Tahun 1999, Ps. 9 ayat (2).

⁴⁸ Putra, "Kedudukan Surat Keterangan," h. 69.

implementasinya bukan merupakan bentuk ganti rugi yang diberikan oleh Negara dalam hal itikad baik seseorang yang telah lama menempati tanah dan merawat tanah tersebut, melainkan bentuk peralihan yang diberikan kepada seseorang yang telah lama menempati dan merawat tanah tersebut, dan orang itu ingin mengalihkan tanahnya kepada orang lain. Pengalihan tanah kepada orang lain diikuti dengan penyerahan SKGR, karena tanah yang dialihkan merupakan Tanah Negara, yang belum memiliki sertipikat.

Sehingga bukti bahwa tanah tersebut telah beralih kepada pemberi ganti rugi, diberikanlah SKGR kepadanya. Di daerah Propinsi Riau lebih spesifik di Kabupaten Rokan Hulu, apabila seseorang ingin mengalihkan tanahnya akan tetapi tanah tersebut masih berstatus Tanah Negara, maka sekurang-kurangnya orang tersebut harus memiliki SKT. Ketika SKT tersebut dialihkan, kemudian oleh Kelurahan/desa diterbitkan SKGR sebagai bentuk pengalihannya. SKGR dibuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberi ganti kerugian. Prosesnya cukup sederhana yaitu dimulai dengan permohonan kepada Lurah yang diperkuat dengan kesaksian dari ketua Rukun Tetangga (RT) dan ketua Rukun Warga (RW), disetujui oleh Kepala Desa atau Lurah, kemudian dikuatkan oleh Lurah atau Camat. Jika merujuk pada Undang-undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA), SKGR merupakan proses awal untuk mendapatkan sertipikat Hak atas Tanah.⁴⁹

⁴⁹ Dian Komala Nofitri, "Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah, Analisis Kasus Putusan Pengadilan Negeri Pekanbaru Nomor 97- 98/Pdt/2009/PN-PBR," (Tesis Magister Universitas Indonesia, Depok, 2011), h

Dalam praktek pertanahan di Indonesia, masih banyak tanah yang belum terdaftar, tetapi telah dimiliki oleh warga masyarakat dengan bukti surat keterangan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa. Di Desa Rokan Timur, tahun lalu sudah terjadi perbuatan melawan hukum oleh Kepala Desa dan Kaur Umumnya terkait pemungutan liar pengelolaan SKGR. Sehingga mengakibatkan resahnya masyarakat dan hilangnya tugas dan fungsi seorang kepala. Di Desa Rokan Timur, SKGR dapat dijadikan bukti kepemilikan atas tanah yang lebih dikenal surat tanah dan merupakan objek perjanjian jual beli tanah.

SKGR diserahkan setelah hak dan kewajiban masing-masing pihak terpenuhi dan kekuatan pembuktiannya menjadi akta di bawah tangan. Hal ini berakibat pembuktian kepemilikan tanah yang masih berbentuk SKGR sangatlah lemah di depan pengadilan jika terjadinya konflik agraria di kemudian hari. Pengalihan hak atas tanah yang dilakukan tanpa sepengetahuan ahli waris lainnya dan tanah waris tersebut belum dilakukan pemecahan, maka Akta Jual Beli (AJB) yang dilakukan oleh Pembeli dengan Penjual yang sekaligus sebagai Ahli Waris adalah tidak sah serta batal demi hukum. Hal demikian sebagaimana ditentukan syarat sahnya perjanjian pada Pasal 1320 KUHPerdara dan diperkuat dengan Pasal 1471 KUH Perdata, maka perjanjian jual beli tersebut merupakan suatu perbuatan melawan hukum yang melanggar unsur syarat objektif. Pembeli tidak dapat dibebaskan dari segala tuntutan hukum yang ditujukan kepadanya dikarenakan adanya pelanggaran syarat objektif yang dilakukan penjual dalam melakukan perbuatan hukum.

Konsep alas hak Surat Keterangan Ganti bukti awal dasar pelaksanaan konversi status hukum SKGR sebagai bukti awal pelaksanaan dan Perlindungan

Hukum Terhadap Pemegang Surat Keterangan Ganti Rugi Dalam Pelaksanaan Konversi Berdasarkan Undang - undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Pokok Agraria. Dalam peraturan undang-undang ini tercatat bahwa:

Pasal 2 ayat 1:

“Atas dasar ketentuan dalam pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar dan hal-hal sebagai 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”

Pasal 2 ayat 2:

“Hak menguasai dari Negara termaksud dalam ayat (1) pasal ini memberi wewenang untuk :

- A) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan pemeliharaan bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- B) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dengan bumi, air dan ruang angkasa,
- C) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa”

Pasal 2 ayat 3:

“Wewenang yang bersumber pada hak menguasai dari Negara tersebut pada ayat (2) pasal ini digunakan untuk mencapai sebesar-besar kemakmuran rakyat dalam arti kebangsaan, kesejahteraan dan kemerdekaan dalam masyarakat dan Negara hukum Indonesia yang merdeka, berdaulat, adil dan makmur”

Pasal 2 ayat 4:

“Hak menguasai dari Negara tersebut di atas pelaksanaannya dapat dikuasakan kepada daerah-daerah Swatantra dan masyarakat-masyarakat hukum adat, sekedar diperlukan dan tidak bertentangan dengan kepentingan nasional, menurut ketentuan-ketentuan Peraturan Pemerintah”

Penyerahan SKGR yang merupakan surat bukti kepemilikan atas tanah merupakan kewajiban penjual pada saat lahirnya perjanjian dan barang tersebut diserahkan kepada pembeli ketika semua pembayaran telah diselesaikan. Hal ini berkaitan tentang bukti hak milik bagi pembeli atas tanah tersebut yang berupa SKGR tanpa diikuti pendaftaran dan pembuatan sertifikat. Walaupun SKGR ini telah

sesuai dengan aturan dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata, seharusnya kedua pihak tidak hanya melakukan pengurusan sampai SKGR. Perlu adanya pembuatan sertifikat atas kepemilikan tanah tersebut. Sebab jika masyarakat hanya memegang SKGR, maka belum mendapatkan jaminan kepastian hukum dan jaminan perlindungan hukum. Oleh karena itu agar ada kepastian hukum terhadap kepemilikan hak atas tanah maka berlakulah ketentuan Pasal 32 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 42 Tahun 1937 tentang Pendaftaran Tanah yang menyatakan bahwa:

”Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak-hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”.

Sementara itu berdasarkan pandangan dari akademisi Bapak Ramses Hutagaol, SH, MH selaku Dosen Fakultas Hukum Universitas Rokania Kabupaten Rokan Hulu, bahwa regulasi perlindungan hukum masyarakat yang memiliki SKGR saat ini ialah Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960. Maka berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 yang mengatur tentang Pendaftaran Tanah. Masyarakat hendaknya mendaftarkan tanahnya dengan menjadikan SKGR ini sebagai alas haknya dalam proses pendaftaran tanah. Hal ini dilakukan agar masyarakat memiliki kekuatan hukum secara keperdataannya terhadap tanahnya.⁵⁰

⁵⁰ Wawancara penulis dengan Akademisi Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H terkait regulasi pembuatan SKGR. Rabu pagi, 27 Desember 2023 Pukul 10.30 WIB di Kantor LBH Ramses Hutagaol Jl. Tuanku Tambusai, Desa Koto Tinggi, Kecamatan Rambah.

Dalam analisa penulis, penulis melihat adanya perlindungan hukum yang kuat terkait kepemilikan SKGR ini oleh masyarakat. Sebab SKGR ini merupakan salah satu syarat untuk pendaftaran tanah oleh seseorang tentunya. Namun, penulis menyarankan masyarakat Rokan timur yang memiliki SKGR, untuk segera mendaftarkan tanahnya dalam upaya mendapatkan perlindungan hukum secara keperdataan yang lebih kuat. Penulis telah menyampaikan pesan ini kepada masyarakat yang penulis wawancarai. Dalam hal ini masyarakat menyambut positif pesan penulis dan mengaku akan segera mengurus pendaftaran tanahnya.

BAB V

PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan yang sudah penulis paparkan pada BAB sebelumnya, maka adapun kesimpulan pada penelitian ini, sebagai berikut:

1. Pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan diatur oleh pemerintah berdasarkan pasal 22 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian ATR/BPN bahwa pendaftaran tanah, berupa pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali, biayanya ialah sebesar Rp. 0,- (Nol Rupiah).
2. Perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa Rokan Timur saat ini dinilai belum efektif. Hal ini disebabkan belum adanya regulasi yang mengatur secara detail tentang perlindungan terhadap masyarakat yang memegang atau memiliki SKGR, Walaupun SKGR ini sudah memenuhi ketentuan dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Adapun solusi yang ditawarkan oleh pemerintah kepada masyarakat yang sudah memegang atau memiliki SKGR adalah melanjutkannya untuk pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Permohonan peningkatan hak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

5.2 Saran

Berdasarkan hasil penelitian yang sudah penulis simpulkan, maka penulis dapat memberi saran sebagai berikut:

1. Terkait maraknya kasus pemungutan liar pengurusan SKGR, maka perlu dilakukan sosialisasi oleh pemerintahan kepada aparat Desa dan masyarakat.
2. Kepada pemerintah Republik Indonesia perlu adanya regulasi khusus yang menguatkan pengaturan SKGR dan perlindungan bagi masyarakat yang memilikinya.
3. Kepada pemerintah Rokan Hulu perlu adanya Ranperda terkait pemberlakuan dan pengaturan SKGR di Rokan Hulu

DAFTAR PUSTAKA

A. Buku

- Andi Hamzah. 2014. *Hukum Acara Pidana Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Abdul Latif. 2014. *Hukum Administrasi dalam praktik tindak pidana korupsi*. Jakarta: Pranada Media Group.
- Bambang Waluyo. 2012. *Viktimologi Perlindungan Korban Dan Saksi*. Jakarta: Sinargrafika.
- Boedi Harsono. 2008. *Hukum Agraria Indonesia, ed.rev, cet.12*. Jakarta: Djambatan.
- Boedi Harsono. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksaaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*. Jakarta: Djambatan.
- Bungin Burhan. 2017. *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Kencana Prenada Media Grup
- C.S.T. Kansil. 2001. *Pemerintahan Daerah Di Indonesia*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Dhomiri. 2017. *Gugatan Perbuatan Melawan Hukum Syariah (PMHS), ed.1, cet.1*. Jakarata: Puslitbang Hukum dan Peradilan Mahkamah Agung.
- Effendi Perangin. 1994. *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Jakarta: Raja Grafindo.
- Handayani, Ririn. 2020. *Metodologi Penelitian Sosial*. Yogyakarta: Trussmedia. Grafika.
- Hartono. 2012. *Penyidikan Dan Penegakan Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- HAW. Widjaja. 2012. *Otonomi desa Merupakan Otonomi yang Asli dan Utuh*. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- Kristian. 2015. *Tindak Pidana Korupsi*. Bandung: PT Refika Aditama.
- Mahrus Ali. 2015. *Dasar-Dasar Hukum Pidana*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Munir Fuady. 2005. *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer, cet. 2*. Bandung: PT Citra Aditya Bakti.
- Moenir. 2003. *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. Jakarta : Bumi Aksara.

- M.Yahya Harahap. 2013. *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP*. Jakarta: Sinar Grafika.
- P.A.F lamintang. 2011. *Kejahatan jabatan dan kejahatan jabatan tertentu sebagai tindak pidana korupsi*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Rangga Satria Harahap. 2013. *Menggagas Indonesia tanpa korupsi*. Yogyakarta: Moco Media
- Ruslan Renggong. 2016. *Hukum Pidana Khusus Memahami Delik – delik di Luar KUHP*. Jakarta: Prenadamedia Group.
- Satjipto Rahardjo. 2009. *Penegakan Hukum Suatu Tinjauan Sosiologis*. Yogyakarta: Genta Publishing.
- Siyoto, S. dan Sodik, A. 2015. *Dasar Metodologi Penelitian*. Yogyakarta: Literasi Media Publishing.
- Soedikno Mertokusumo. 1998. *Hukum dan Politik Agraria*. Jakarta: Karunika Universitas Terbuka.
- Soejono Soekamto. 2015. *Penelitian Hukum Normatif*. Cetakan ke-17. Jakarta: Rajawali Pers.
- Sugiyono. 2017. *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*. Bandung : Alfabeta, CV.
- Sugiyono. 2019. *Metodelogi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif Dan R&D*. Bandung: Alfabeta, CV.
- Supriadi. 2010. *Hukum Agraria Cetakan Keempa*. Jakarta: Sinar Grafika.
- Tatit Januar Habibi. 2007. *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi dan Bentuk Pengawasan Panitia Pendaan Tanah pada Proyek Pembangunan Terminal Bumiayu*. Semarang: Graha Abadi.
- Yudi Kristiana. 2016. *Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi*. Yogyakarta: Thafa Media.

B. Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai penyelenggara instrument pokok pemerintah daerah.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah

Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara.

Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu

Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/sj tertanggal 22 Mei 1984 tentang Pencabutan Wewenang Kepala Kecamatan Untuk Memberikan Izin Membuka Lahan

C. Jurnal

Agung Kurniawan. 2017. "Penegakan Hukum Terhadap Kepolisian Yang melakukan Pungutan Liar (studi kasus di wilayah hukum Polresta Bandar Lampung)". Skripsi. Jurusan Hukum Pidana Fakultas Hukum Universitas Lampung, Bandar Lampung.

Moh Toha Solahuddin. 2016. "Pungutan Liar (Pungli) Dalam Perspektif Tindak Pidana Korupsi". dalam Majalah Paraikatte. Volume 26 Triwulan III.

KATA PENGANTAR

Segala puji dan syukur penulis ucapkan kehadiran Allah SWT yang telah memberikan rahmat dan karunia-Nya, sehingga penulis dapat menyusun dan menyelesaikan Skripsi ini dengan judul **‘Analisis Hukum Biaya Pengurusan Surat Keterangan Ganti Rugi dan Perlindungan Hak Masyarakat Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu’**

Skripsi ini disusun sebagai tahap langkah awal dalam melaksanakan penelitian. Dalam penyusunan proposal skripsi ini penyusun telah banyak mendapat bantuan dan saran dari berbagai pihak, untuk itu penyusun mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada:

1. Bapak Dr.Hardianto, M. Pd selaku Rektor Universitas Pasir Pengaraian yang telah memberikan kesempatan untuk penulis dapat menimba ilmu di Universitas Pasir Pengaraian.
2. Bapak Zulkifli, SH., MH, C.L.A, selaku Wakil Rektor 1 Universitas Pasir Pengaraian.
3. Ibu Rise Karmilia, SH., M.Hum. Ph. D Selaku Dekan Fakultas Hukum Universitas Pasir Pengaraian
4. Bapak Almadison, S.H, M.H, CPLC, CPCLE selaku Ketua Program Studi Ilmu Hukum Fakultas Hukum Universitas Pasir Pengaraian.
5. Rizki Anla Pater, S.H, M.Kn selaku dosen pembimbing I yang telah memberikan bimbingan dan mengarahkan penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.

6. Ibu Siska Amelya, S.H, M.H selaku dosen pembimbing II yang telah memberikan bimbingan dan mengarahkan penulis sehingga penulis dapat menyelesaikan skripsi ini dengan baik.
7. Ayahanda dan Ibunda tercinta, keluarga yang telah memberikan segala cinta, do'a, kasih sayang, serta dukungan moril maupun materil selama ini sehingga penulis dapat menyelesaikan pendidikan ini dengan baik.

Penulis skripsi ini masih banyak terdapat kekurangan, oleh karena itu penulis mengharapkan masukan dan saran untuk menyempurnakan usulan penelitian ini pada waktu yang akan datang.

Rokan Hulu, 18 Januari 2024

Azas Sundari

DAFTAR ISI

HALAMAN SAMPUL	i
HALAMAN PENGESAHAN.....	ii
LEMBAR PENGESAHAN	Error! Bookmark not defined.
KATA PENGANTAR.....	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR ISI.....	Error! Bookmark not defined.
DAFTAR TABEL	Error! Bookmark not defined.
ABSTRAK	Error! Bookmark not defined.i
ABSRACK	xi
BAB I PENDAHULUAN.....	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Rumusan Masalah	8
1.3 Tujuan Penelitian.....	8
1.4 Manfaat Penelitian.....	9
BAB II TINJAUAN PUSTAKA.....	10
2.1 Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum	10
2.2 Tinjauan Umum Tentang Tanah	12
2.2.1 Pengertian Tanah	12
2.2.2 Hak Atas Tanah	15
2.2.3 Peralihan Hak Atas Tanah	20
2.3 Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik.....	23
2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik	23
2.3.2 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik.....	25
2.3.3 Asas Pelayanan Publik.....	27
2.3.4 Standar Pelayanan Publik	27
2.4 Tinjauan Umum Tentang Ganti Rugi.....	29
2.4.1 Pengertian Ganti Rugi.....	29
2.4.2 Sistem Pengaturan Ganti Rugi Oleh Kitab Undang-undang Hukum Perdata	31
2.4.3 Aspek Ganti Rugi.....	32
2.5 Surat Keterangan Ganti Rugi	32
2.5.1 Munculnya Surat Keterangan Ganti Rugi.....	32

2.5.2 Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai Bukti Awal Penguasaan Tanah	39
2.5.3 Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi.....	41
2.6 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah	47
2.6.1 Dasar Hukum dan Tujuan Pendaftaran Tanah.....	47
2.6.2 Sistem dan Asas-asas Pendaftaran Tanah	53
BAB III METODE PENELITIAN	59
3.1 Jenis Penelitian.....	59
3.2 Lokasi Penelitian	59
3.3 Metode Pendekatan	60
3.4 Jenis dan Sumber Data	60
3.5 Metode Pengumpulan Data	62
3.6 Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling.....	62
3.6.1 Populasi.....	62
3.6.2 Sampel	63
3.6.3 Teknik Sampling.....	64
3.7 Analisis Data	64
BAB IV HASIL DAN PEMBAHASAN	65
4.1 Pengaturan Biaya Pengurusan SKGR Berdasarkan Undang-Undang di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto.....	65
4.1.1 Peraturan Per Undang-undangan yang Mengatur Biaya Pengurusan SKGR di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto.....	66
4.1.2 Putusan Hakim Terhadap Kepala Desa Rokan Timur Sebagai Pelaku Pemungutan Liar Biaya Pengurusan SKGR Berdasarkan Undang-Undang.....	78
4.2 Perlindungan Hukum Atas Hak Masyarakat Sebagai Pemegang SKGR yang Diterbitkan Oleh Kepala Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto..	85
BAB V PENUTUP.....	92
5.1 Kesimpulan.....	92
5.2 Saran.....	93
DAFTAR PUSTAKA.....	94

DAFTAR TABEL

Halaman

Tabel Populasi dan Sampel	64
--	-----------

ABSTRAK

Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, dan penyajian serta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk peta dan daftar, termasuk pemberian surat tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) adalah bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui tata cara pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan. Dan mengetahui tata cara perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa. Metode penelitian yang digunakan adalah deskriptis analitis dengan spesifikasi penelitian yuridis empiris. Data sekunder sebagai bahan hukum primer, teknik pengumpulan data yang dipergunakan berupa studi kepustakaan dan untuk melengkapi data dipergunakan data lapangan, analisis data yang dipakai berupa mengaitkan teori hukum dengan peraturan perundangan yang satu dengan yang lainnya. Adapun hasil penelitian ini ialah: yang pertama, pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan diatur oleh pemerintah berdasarkan pasal 22 ayat 1 huruf c Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 128 Tahun 2015 tentang Jenis Dan Tarif Atas Jenis Penerimaan Negara Bukan Pajak Yang Berlaku Pada Kementerian ATR/BPN bahwa pendaftaran tanah, berupa pelayanan pendaftaran tanah untuk pertama kali, biayanya ialah sebesar Rp. 0,- (Nol Rupiah). Kemudian Perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa Rokan Timur saat ini dinilai belum efektif. Hal ini disebabkan belum adanya regulasi yang mengatur secara detail tentang perlindungan terhadap masyarakat yang memegang atau memiliki SKGR, Walaupun SKGR ini sudah memenuhi ketentuan dalam pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Adapun solusi yang ditawarkan oleh pemerintah kepada masyarakat yang sudah memegang atau memiliki SKGR adalah melanjutkannya untuk pendaftaran tanah sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Permohonan peningkatan hak yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960.

Kata kunci : Analisis Hukum, SKGR, Perlindungan Hak Masyarakat

ABSTRACT

The Land registration is a series of activities carried out by the government continuously, continuously and regularly, including the collection, processing and presentation and maintenance of physical data and juridical data, in the form of maps and lists, including the provision of letters of proof of rights to plots of land. . A Certificate of Compensation (SKGR) is proof that compensation has been provided for the transfer of building sale and purchase and transfer of rights. This research aims to determine the regulatory procedures regarding SKGR processing fees according to statutory regulations. And know the procedures for legal protection of community rights as SKGR holders issued by the Village Head. The research method used is descriptive analysis with empirical juridical research specifications. Secondary data as primary legal material, the data collection technique used is a literature study and to complete the data field data is used, the data analysis used is in the form of linking legal theory with one legal regulation to another. The results of this research are: first, the regulation regarding SKGR processing costs according to statutory regulations is regulated by the government based on article 22 paragraph 1 letter c Government Regulation (PP) Number 128 of 2015 concerning Types and Tariffs for Types of Non-Tax State Revenue. It applies to the Ministry of ATR/BPN that land registration, in the form of land registration services for the first time, costs Rp. 0,- (Zero Rupiah). Then the legal protection for community rights as SKGR holders issued by the Head of East Rokan Village is currently considered to be ineffective. This is because there are no regulations that regulate in detail the protection of people who hold or own SKGR, even though this SKGR already meets the provisions in article 1320 of the Civil Code. The solution offered by the government to people who already hold or have SKGR is to continue with land registration as regulated in Government Regulation Number 24 of 1997. Applications for increasing rights are regulated in Law Number 5 of 1960.

Keywords: *Legal Analysis, SKGR, Protection of Community Rights*

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Tanah merupakan salah satu karunia Allah SWT yang diamanatkan kepada umat manusia di dunia. Tanah begitu penting bagi kehidupan manusia, karena berbagai aktivitas manusia selalu berhubungan dengan tanah. Kebutuhan masyarakat akan tanah dari hari ke hari terus meningkat, sejalan dengan lajunya pembangunan disegala bidang yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia. Sehingga, fungsi tanah juga ikut mengalami perkembangan. Dengan demikian, kebutuhan masyarakat akan hak atas tanah semakin terus mengalami perkembangan yang disesuaikan dengan tingkat kebutuhan manusia itu sendiri.¹

Meningkatnya fungsi tanah bagi kelangsungan hidup manusia dan adanya penambahan penduduk yang pesat serta meningkatnya pembangunan di Negara. Maka, pemerintah mengeluarkan peraturan pertanahan mengenai perolehan hak atas tanah yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Dalam Pasal 24 Ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah disebutkan bahwa:

”Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak-hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadis, dianggap cukup untuk mendaftar hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya”.

¹ Mudjiono, *Hukum Agraria*, Liberty, Yogyakarta, 1992, hal. 68

Kebijakan pertanahan adalah kebijakan yang dibuat oleh pemerintah untuk mengatur hubungan antara manusia dengan tanah agar terciptanya keamanan dan ketentraman dalam mengelola tanah tersebut.² Kebijakan pertanahan di Indonesia, sebenarnya sudah lama diterapkan di dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960 yang merupakan landasan dari pasal 33 ayat (3) UUD 1945. Hal ini didukung dengan peraturan yang telah dikeluarkan sehubungan dengan pendaftaran tanah, yaitu Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Dalam peraturan itu disebutkan bahwa:

“Pendaftaran Tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan, dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan, 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 milik atas satuan rumah susun serta hak-hak tertentu yang membebaninya. Oleh karena itu, perlu adanya kepastian hukum untuk melindungi pihak-pihak yang berkepentingan dengan masalah tanah. Kepastian hukum akan tanah merupakan suatu hal yang mutlak yang harus ada demi menjaga keamanan dan kestabilan pembangunan serta mewujudkan kepastian hak atas tanah”.

Dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah. Maka, terciptalah kesatuan hukum di bidang hukum agraria di Negara Indonesia. Segala hukum yang berkaitan dengan masalah tanah harus dilaksanakan berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960. Menurut Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa:

² Made Yudha Wismayana dan I wayan Novy Purwanto, *Peran Badan Pertanahan Nasional Dalam Penyelesaian Sengketa Pertanahan Melalui Mekanisme Mediasi*. Bagian Hukum Bisnis Universitas Udayana, 2012, hal. 45

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah”.

Ketentuan Pasal 19 Ayat (1) Undang-Undang Pokok Agraria tersebut, merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia. Menurut Pasal 19 Ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria disebutkan bahwa 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.

Dengan adanya peraturan ini, diharapkan dapat menjamin kepastian hukum hak-hak atas tanah masyarakat disetiap wilayah Indonesia dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pendaftaran tanah. Oleh karena itu, masyarakat Rokan Timur, Kecamatan Rokan IV Koto, Kabupaten Rokan Hulu menempuh berbagai upaya untuk mendapatkan bukti kepemilikan tanah dengan menerbitkan Surat Keterangan Ganti Rugi yang selanjutnya disebut SKGR. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) adalah bukti telah diberikannya ganti rugi atas peralihan jual beli bangunan dan pengalihan hak, yaitu atas rumah yang didirikan di atas tanah Negara atau tanah garapan.³

Mengenai kekuatan Hukum SKGR, kedudukan SKGR ini merupakan surat keterangan yang menyatakan seseorang menggarap tanah Negara yang dikeluarkan

³ Dian Kamalia Nofitri, *Kekuatan Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) Sebagai Alas Hak Kepemilikan Tanah*, Jurnal Hukum UNRI, Pekanbaru, 2011, hal. 42

oleh pejabat daerah dan bukan merupakan kepemilikan hak menurut UUPA. Karena SKGR ini adalah untuk membuktikan seseorang untuk membuka tanah karena dilarangnya ijin tebas tebang oleh kepala desa sedangkan masyarakat tetap memerlukannya untuk membuka hutan baru yang sebenarnya pernah digarap ataupun pembukaan atas tanah adat yang telah lama tetapi tidak mempunyai surat keterangan apapun. Sedangkan UUPA mewajibkan setiap tanah yang dikuasai oleh seseorang harus mempunyai sertifikat maka untuk mengatasinya sebagai alas hak kepemilikannya untuk dimintakan hak-hak dasar UUPA dikeluarkanlah SKGR yang didalamnya terdapat mengenai Surat Riwayat Kepemilikan Tanah.

Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) pada dasarnya tidaklah mempunyai kekuatan hukum sebagai alat bukti akan tetapi pada kenyataannya surat keterangan ini dapat menjadi dasar pembuktian atas tanah apabila terjadi sengketa dikemudian hari dan dianggap sah dikarenakan dibuat dihadapan para pihak, saksi-saksi dan diketahui oleh aparat setempat yakni lurah dan camat. Kekuatan pembuktian SKGR ini dilihat dari macam-macam alat bukti yang mana adanya keterangan secara tertulis, adanya saksi, adanya pengakuan dari para pihak dan unsur-unsur lain yang terdapat dalam macam-macam alat bukti. SKGR ini dibuat oleh pihak-pihak yang berkepentingan. Yaitu pihak yang tanahnya diganti rugi (penggarap) dan pihak yang memberi kerugian (pembeli).

Prosesnya cukup sederhana, dimulai dengan kesaksian ketua Rukun Tetangga (RT), Ketua Rukun Warga (RW), kemudian diketahui oleh Ketua Dusun, disetujui oleh kepala Desa atau Lurah dan seterusnya dikuatkan oleh camat serta saksi-saksi. 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. Namun dengan mengantongi SKGR tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi.⁴

Berdasarkan dari hasil wawancara dengan pegawai Kantor Camat Rokan IV Koto, Bapak Alfarid Toha, S.P selaku Camat. Rokan Koto Ruang, Kamis (24/08/2023) mengatakan bahwa pelayanan SKGR gratis, tidak ada dipungut biaya dan blangko SKGR juga gratis karena biaya untuk blangko SKGR sudah dianggarkan.⁵ Memang benar, berdasarkan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960, Pasal 19 Ayat (1) tentang Undang-Undang Pokok Agraria mengatur bahwa pengurusan SKGR tidak dipungut biaya seperti pernyataan Camat, pegawai, dan ketetapan pada Standar Operasional Prosedur kepengurusan SKGR di Kantor Camat Rokan IV Koto. Namun, fakta dilapangan membuktikan tidak adanya keterbukaan dan transparansi mengenai informasi biaya kepengurusan SKGR dari pegawai yang juga ikut menerima uang atas jasa calo yang membantu masyarakat.

Tingginya tingkat ketidakpastian pelayanan mengakibatkan adanya prosedur pelayanan yang panjang dan melelahkan menjadi penyebab dari semakin banyaknya masyarakat yang menyerah ketika berhadapan dengan pelayanan publik. Hal ini merupakan salah satu faktor yang menyebabkan masyarakat cenderung semakin toleran terhadap praktik pungutan liar dalam penyelenggaraan pelayanan publik. Pungutan liar menjadi salah satu tindak pidana yang sudah akrab di telinga

⁴ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum Diindonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 2003, hal. 61

⁵ Wawancara penulis dengan Camat Rokan IV Koto, Bapak Alfarid Toha, S.P

masyarakat. Walaupun dalam Kitab Undang-Undang Hukum Pidana (KUHP) tidak satupun ditemukan mengenai tindak pidana pungutan liar atau delik pungli, namun secara tersirat dapat ditemukan dalam rumusan korupsi pada Pasal 12 huruf e Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (untuk selanjutnya disebut PTPK) berasal dari Pasal 423 KUHP yang dirujuk dalam pasal 1 ayat (1) huruf c Undang-Undang Nomor 3 Tahun 1971, dan Pasal 12 Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 sebagai tindak pidana Korupsi, yang kemudian dirumuskan ulang pada Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.⁶

Banyak sekali oknum yang tertangkap tangan oleh Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar yang selanjutnya disebut SABER PUNGLI karena telah melakukan pungutan liar terhadap masyarakat. Mulai dari oknum pemerintahan pusat sampai oknum pemerintahan tingkat Kabupaten atau daerah. Pungli sendiri dianggap masyarakat sudah wajar dan bukan hal yang baru di negeri ini. Karena masyarakat sendiri ingin mendapatkan pelayanan yang super kilat, tidak masalah harus mengeluarkan sedikit ataupun banyak uang untuk diberikan kepada petugas atau pegawai instansi tertentu. Praktek-praktek pungli ini sudah ada sejak jaman dahulu, tapi tidak ditindak secara tegas malah dibiarkan atau diabaikan begitu saja oleh pemangku kebijakan waktu itu. Untuk menindak para pelaku praktek-praktek pungli, maka di pengujung 2016 Presiden RI mengeluarkan Perpres (Peraturan Presiden) Nomor 87 Tahun 2016 tentang Satuan Tugas Sapu Bersih Pungutan Liar (SABER PUNGLI). Dan hasilnya sangat signifikan setelah perpres itu disahkan,

⁶ Kristian, *Tindak Pidana Korupsi*, PT Refika Aditama, Bandung, 2015, hal. 32

puluhan ribu laporan yang masuk ke pemerintah terkait adanya pungli dan banyak juga yang tertangkap tangan (OTT) oleh saber pungli.

Banyak terjadi kasus pungutan liar oleh pejabat negara dan pegawai negeri sipil, contohnya saja seperti tindakan pungutan liar (pungli) di Desa Rokan Timur, Kecamatan Rokan Iv Koto, Kabupaten Rokan Hulu, Provinsi Riau. Telah dilakukan Operasi Tangkap Tangan (OTT) oleh tim gabungan saber pungli provinsi Riau terhadap terdakwa I, Soewardi Soerya Ningrat Bin Mashudi Als WARDI dan terdakwa II, Sukron Als ANYO Bin Azis Rauf, telah terbukti secara sah dan meyakinkan bersalah melakukan tindak pidana secara bersama-sama selaku Pegawai Negeri dengan maksud menguntungkan diri sendiri atau orang lain secara melawan hukum atau dengan menyalahgunakan kekuasaannya memaksa seseorang memberikan sesuatu, membayar atau menerima pembayaran dengan potongan atau untuk mengerjakan sesuatu bagi dirinya sendiri, sebagaimana dalam Dakwaan melanggar 12 Huruf e Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 Tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 31 Tahun 1999 Tentang Pemberantasan Tindak Pidanan Korupsi Jo Pasal 55 Ayat (1) ke-1 KUHP. Atas tindakannya, terdakwa dijatuhkan hukuman pidana penjara masing-masing selama 4 (empat) tahun dan pidana denda masing-masing sebesar Rp. 200.000.000,- (dua ratus juta rupiah) dengan ketentuan apabila pidana denda tersebut tidak dibayar maka diganti dengan penambahan hukum pidana berupa kurungan masing-masing 3 bulan.

Seharusnya, pejabat sebagai Penyelenggara Negara dalam melayani masyarakat tidak seharusnya melakukan Pungutan Liar. Pungutan liar merupakan kejahatan terhadap norma-norma hukum yang harus di tafsirkan atau patut di perhitungkan sebagai perbuatan yang sangat merugikan bagi pihak korban. Hal ini tidak boleh dibiarkan terus berlanjut tanpa adanya suatu penyelesaian hukum atas tindak pidana tersebut. Oleh karenanya, setiap tindak pidana yang dilakukan oleh siapapun harus di tindak secara tegas tanpa memandang status jabatannya. Walaupun pelakunya pejabat yang memegang kekuasaan tinggi.

Berdasarkan paparan latar belakang yang telah dikemukakan diatas maka penulis tertarik untuk melakukan penelitian dengan judul **“Analisis Hukum Biaya Pengurusan Surat Keterangan Ganti Rugi dan Perlindungan Hak Masyarakat Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu”**

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang yang sudah dipaparkan, maka dapat dirumuskan beberapa permasalahan, sebagai berikut :

1. Bagaimana pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan?
2. Bagaimana perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa?

1.3 Tujuan Penelitian

Mengacu pada rumusan masalah tersebut, penelitian ini bertujuan untuk :

1. Mengetahui tata cara pengaturan mengenai biaya pengurusan SKGR menurut peraturan per Undang-Undangan.

2. Mengetahui tata cara perlindungan hukum atas hak masyarakat sebagai pemegang SKGR yang diterbitkan oleh Kepala Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Adapun manfaat dari penelitian ini adalah :

1. Secara Teoritis, diharapkan penelitian ini dapat berguna sebagai ilmu pengetahuan pada umumnya maupun ilmu hukum pada khususnya untuk rekomendasi strategi dan langkah lanjutan dalam melakukan penegakan hukum terhadap oknum yang melakukan pemungutan terhadap pengurusan SKGR.
2. Secara Praktis, penelitian ini diharapkan dapat menjadi bahan pertimbangan dan dapat dipakai sebagai pengambilan keputusan dalam melaksanakan kebijakan bagi para penegak hukum seperti tim saber pungli, kepolisian, kejaksaan, majelis hakim, dan lembaga hukum lainnya.

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Tinjauan Umum Tentang Penegakan Hukum

Penegakan hukum adalah petugas badan yang berwenang dan berhubungan dengan masalah peradilan yang tugasnya menyelesaikan konflik atau perkara hukum. Hukum dapat tercipta bila masyarakat sadar akan hukum tanpa membuat kerugian pada orang lain. Hukum harus menjadi bagian dari kehidupan masyarakat Indonesia, hukum tidak perlu lagi menjadi “monopoli” bagi sarjana-sarjana hukum, setidaknya masyarakat Indonesia harus memulai dengan sikap disiplin karena kebutuhan hukum.⁷ Hakekat dari penegakan hukum adalah suatu proses untuk mewujudkan keinginan-keinginan atau ide-ide hukum menjadi kenyataan. Keinginan hukum adalah pikiran badan pembentuk undang-undang. Yang berupa idea tau konsep tentang keadilan, Kepastian hukum dan kemanfaatan sosial yang dirumuskan dalam peraturan hukum. Penegakan hukum di Indonesia tidak terlepas dari peran para aparat penegak hukum.

Menurut pasal 1 Bab 1 Kitab Undang-Undang Hukum Acara Pidana (KUHAP), yang dimaksud aparat penegak hukum oleh undang-undang ini adalah sebagai berikut: Penyelidik, jaksa penuntut umum, hakim, penasehat hukum. Aparatur penegak hukum sebagai mencakup pengertian mengenai institusi penegak hukum dan aparat penegak hukum. Secara sempit, aparatur penegak hukum yang terlibat dalam proses tegaknya hukum, dimulai dari saksi, polisi, penasehat hukum,

⁷ Hartono, *Penegakan Hukum*, Op. Cit., Rajawali, Jakarta, hal.18

jaksa, hakim dan petugas masyarakat. Tegaknya hukum dan keadilan merupakan tujuan dari KUHP sejak dari dulu, namun tujuan ini sering dilupakan dan tercecer begitu saja. Kadang-kadang sengaja tercecer dan dilupakan, dan kadang kala kurang hati-hati menegakkannya. Akibatnya, pada setiap tingkat proses penegakan hukum dan keadilan telah berubah menjadi kecurangan, disebabkan di dalam proses penegakan hukum itu telah bercampur aduk dengan kecongkakan kekuasaan, kebengisan, dan perkosaan hak asasi manusia.⁸

Penegakan hukum sebagai suatu proses, sesungguhnya merupakan penerapan diskresi yang menyangkut pembuatan putusan yang tidak secara ketat diatur oleh kaidah hukum, akan tetapi mengandung unsur penilaian pribadi. Atas dasar itulah dapat dipahami bahwa gangguan terhadap penegakan hukum mungkin saja terjadi, apabila ada ketidakserasian nilai, kaidah dan pola perilaku. Hal tersebut terjadi karena ketidakserasian antara nilai-nilai yang dipegang teguh dengan pola perilaku tidak terarah yang mengganggu.

Di Indonesia, penegakan hukum (*law enforcement*) adalah istilah yang tidak asing lagi bagi masyarakat, terutama dalam hubungannya dengan masalah penerapan hukum acara pidana. Tidak heran jika penegakan hukum di Indonesia samar-samar. Disamping itu, penegakan hukum juga bermakna penerapan hukum acara pidana dalam menyelesaikan kasus-kasus pidana. Dengan demikian, penegakan hukum sebagai bagian dari sistem peradilan pidana (*criminal Justice system*) meniscayakan satu kesatuan dari aparat penegak hukum yang bertugas

⁸ M.Yahya Harahap, *Pembahasan Permasalahan Dan Penerapan KUHP*, Sinar Grafika Jakarta, 2013, hal.65

menindak para pelanggar hukum pidana. Hal ini berarti bahwa sebagai suatu proses penegakan hukum tersebut harus terdiri dari beberapa tahapan yang dimulai dari penyelidikan dan penyidikan, penangkapan, penahanan, pemeriksaan pendahuluan, penuntutan dan peradilan, serta pelaksanaan pidana di lembaga permasyarakatan.

Penegakan hukum adalah suatu usaha untuk mewujudkan ide-ide keadilan, kepastian hukum dan kemanfaatan sosial menjadi kenyataan. Jadi, penegakan hukum pada hakikatnya adalah proses mewujudkan ide-ide. Penegakan hukum adalah proses dilakukannya upaya tegaknya atau berfungsinya norma-norma hukum secara nyata sebagai pedoman pelaku dalam lalu lintas atau hubungan-hubungan hukum dalam kehidupan bermasyarakat dan bernegara.⁹

2.2 Tinjauan Umum Tentang Tanah

2.2.1 Pengertian Tanah

Menurut Boedi Harsono, sebutan agraria tidak selalu dipakai dalam arti yang sama. Dalam bahasa latin *ager* berarti tanah atau sebidang tanah, *Agrarius* berarti perladangan, persawahan, pertanian.¹⁰ Dalam arti sempit, agrarian diartikan sebagai tanah pertanian, yang dipertentangkan dengan tanah pemukiman/tanah perkotaan. Lebih sempit lagi masalah agrarian diartikan sebagai masalah pemecahan atau pembagian tanah.¹¹ Dalam arti luas, Agraria dimaksudkan sebagai sesuatu yang berkaitan dengan tanah. Lebih luas lagi agraria dalam Undang-undang Pokok Agraria, karena diatur bukan saja berkaitan dengan tanah (yang merupakan lapisan

⁹ Bambang Waluyo, *Viktimologi Perlindungan Korban Dan Saksi*, Sinargrafika, Jakarta, 2012, h.49

¹⁰ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, ed.rev, cet.12*, Djambatan, Jakarta, 2008, h.5

¹¹ Hasan Wargakusumah, et.al., *Hukum Agraria 1*, PT Prenhallindo, Jakarta, 2001, h.8.

permukaan bumi), tetapi juga berkaitan dengan bumi itu, dengan air dan dengan ruang angkasa termasuk kekayaan yang didalamnya. Dengan demikian, maka menurut Undang-Undang Pokok Agraria yang dimaksud dengan hukum agraria adalah jauh lebih luas daripada hukum pertanahan, yang meliputi hukum perairan, keruangangkasaan, pertambangan, perikanan, dan sebagainya.

Tanah dalam pengertian yuridis adalah permukaan bumi, hak atas tanah adalah hak atas sebagian tertentu dari permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi dua dengan ukuran panjang dan lebar.¹² Dasar kepastian hukum dalam peraturanperaturan hukum tertulis sebagai pelaksana Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, memungkinkan para pihak-pihak yang berkepentingan dengan mudah mengetahui hukum yang berlaku dan wewenang serta kewajiban yang ada atas tanah yang dipunyai. Karena kebutuhan manusia terhadap tanah dewasa ini makin meningkat.

Hal ini disebabkan semakin bertambahnya jumlah penduduk, sementara disisi lain luas tanah tidak bertambah. Tanah dalam pengertian yuridis dapat diartikan sebagai permukaan bumi. Sedangkan hak atas tanah adalah hak sebagian tertentu permukaan bumi, yang terbatas, berdimensi, dua dengan dengan ukuran panjang dan lebar.¹³ Pasal 1 ayat (2) jo Pasal 4 ayat (1) UUPA tanah adalah permukaan bumi dan ruang, maksudnya tanah sama dengan permukaan bumi adalah karunia Tuhan Yang Maha Esa.

¹² Effendi Perangin, *Hukum Agraria Indonesia, Suatu Telaah Dari Sudut Pandang Praktisi Hukum*. Raja Grafindo, Jakarta, 1994

¹³ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria. Isi dan Pelaksaaannya, Jilid I Hukum Tanah Nasional*, Djambatan, Jakarta. 1994.

Diartikan sama dengan ruang pada saat menggunakannya karena termasuk juga tubuh bumi dan air dibawahnya dan ruang angkasa diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah dalam batas-batas menurut undangundang ini dan peraturan lain yang lebih tinggi. Tanah adalah suatu permukaan bumi yang berada diatas sekali. Makna permukaan bumi sebagai bagian dari tanah yang haknya dapat di miliki oleh setiap orang atau badan hukum.¹⁴

Pengertian Hak Atas Tanah Menurut UUPA Pada pasal 33 ayat (1) UUD 1945, dikatakan bahwa:

“bumi air dan ruang angkasa, termasuk kekayaan alam yang terkandung didalamnya itu pada tingkatan tertinggi dikuasai oleh Negara”.

Negara sebagai organisasi kekuasaan seluruh rakyat. Hak menguasai dari Negara termaksud dalam UUPA (Pasal 1 ayat 2) memberi wewenang kepada Negara untuk :

- 1) Mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, persediaan dan memelihara bumi, air dan ruang angkasa tersebut,
- 2) Menentukan dan mengatur hubungan-hubungan hukum antara orang-orang dan perbuatan-perbuatan hukum yang mengenai bumi, air dan ruang angkasa.

Hubungan antara Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 dengan Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960):

¹⁴ Supriadi, *Hukum Agraria Cetakan Keempat*, Sinar Grafika, Jakarta, 2010.

- 1) Pasal 33 Ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 yang merupakan dasar hukum bagi pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria (Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960), merupakan sumber hukum (materiil) dalam pembinaan hukum agrarian nasional.
- 2) Bahwa pengaturan keagrariaan/pertanahan dalam Undang-Undang Pokok Agraria yaitu untuk mengatur pemilikan dan memimpin penggunaannya, harus merupakan perwujudan dan pengamalan dasar negara Pancasila dan merupakan pelaksanaan dari Undang-Undang Dasar 1945 dan Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN).
- 3) Bahwa Undang-Undang Pokok Agraria harus pula meletakkan dasar-dasar bagi hukum agrarian nasional yang akan dapat membawa kemakmuran, kebahagiaan, keadilan serta kepastian hukum, bagi bangsa dan negara.

2.2.2 Hak Atas Tanah

Sebelum melangkah kepada pengertian hak milik atas tanah, maka perludipahami terlebih dahulu mengenai pengertian hak atas tanah terlebih dahulu. Adapun yang dimaksud dengan hak atas tanah adalah hak yang memberi wewenang kepada yang mempunyai hak untuk menggunakan atau mengambil manfaat dan tanah yang dihakinya.¹⁵ Kata menggunakan, dalam hal ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan mendirikan bangunan, misalnya rumah, toko, hotel, kantor, pabrik. Sedangkan mengambil manfaat, dalam hal ini mengandung pengertian bahwa hak atas tanah digunakan untuk kepentingan

¹⁵ Soedikno Mertokusumo, *Hukum dan Politik Agraria*, Karunika Universitas Terbuka, Jakarta, 1988, h. 4

bukan mendirikan bangunan, misalnya untuk kepentingan pertanian, peternakan, perikanan dan perkebunan. Selanjutnya, mengenai wewenang, Soedikno Mertokusumo membagi wewenang tersebut kedalam 2 hal yakni sebagai berikut:

- 1) Wewenang umum, yaitu pemegang hak atas tanah mempunyai wewenang untuk menggunakan tanahnya, termasuk juga tubuh bumi, air dan ruang yang ada di atasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 dan peraturan hukum lain yang lebih tinggi.
- 2) Wewenang 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 untuk mendirikan bangunan, wewenang pada tanah Hak Guna Bangunan adalah tanah yang hanya untuk mendirikan atau mempunyai bangunan atas tanah yang bukan miliknya, wewenang pada tanah Hak Guna Usaha adalah menggunakan haknya untuk kepentingan usaha di bidang pertanian, perikanan, peternakan dan perkebunan.¹⁶

Objek kajian atas pendaftaran tanah menurut pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, adalah:¹⁷

¹⁶ *Ibid*, hal. 45

¹⁷ Eddy Ruchiyat, *Politik Pertanahan Nasional Sampai Orde Baru*, Bandung, P.T Alumni, 2006, h. 46

1) Hak Milik

Landasan hak milik (baik atas tanah maupun atas barang-barang dan hak-hak lain) adalah Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Jadi secara yuridis formil, hak perseorangan ada dan diakui oleh negara. Hal ini dibuktikan antara lain dengan adanya Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria yang diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 (UUPA). Dahulu, hak milik dalam pengertian hukum barat bersifat mutlak, hal ini sesuai dengan faham yang mereka anut yaitu individualisme, kepentingan individu menonjol sekali, individu diberi kekuasaan bebas dan penuh terhadap miliknya. Hak milik tadi tidak dapat diganggu-gugat. Akibat adanya ketentuan demikian, pemerintah tidak dapat bertindak terhadap milik seseorang, meskipun hal itu perlu untuk kepentingan umum.

Hak milik atas tanah dalam pengertian sekarang, sebagaimana tercantum dalam Pasal 20 Ayat 1 UUPA adalah sebagai berikut:

“Hak milik adalah hak turun-temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah, dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6”.

Menurut Pasal 6 dari UUPA semua hak atas tanah mempunyai fungsi sosial. Terkuat dan terpenuh disini tidak berarti hak milik merupakan hak yang mutlak, tidak terbatas dan tidak dapat diganggu gugat. Ini dimaksudkan untuk membedakannya dengan hak-hak atas tanah lainnya yang dimiliki oleh individu. Dengan lain perkataan, hak milik yang merupakan hak yang paling kuat dan paling penuh di antara semua hak-hak atas tanah lainnya. Sehingga si pemilik mempunyai hak untuk menuntut kembali di tangan siapapun benda itu berada. Seseorang yang mempunyai hak milik dapat berbuat apa saja

sekehendak hatinya atas miliknya itu, asal saja tindakannya itu tidak bertentangan dengan undang-undang atau melanggar hak atau kepentingan orang lain. Jadi harus pula diingat kepentingan umum, seperti telah disebutkan dalam Pasal 6 UUPA tadi. Apalagi kita menganut paham bahwa hak milik mempunyai fungsi sosial.

- 2) Terjadinya Hak Milik Menurut Pasal 22 hak milik terjadi karena, menurut Hukum Adat, karena Penetapan Pemerintah, karena Undang-Undang. Dengan terjadinya hak milik itu, timbulah hubungan hukum antara subjek dengan bidang tanah tertentu yang isi, sifat dan ciri-cirinya sebagai yang diuraikan di atas, tanah yang sebelum itu berstatus tanah negara atau tanah hak lain (tanah hak guna bangunan, hak guna usaha atau hak pakai). Baru dengan terjadinya hak milik itu tanah yang bersangkutan berstatus tanah hak milik. Cara memperoleh hak milik demikian disebut *originair*. Hak milik bisa juga diperoleh secara *derivatin*. Menurut cara ini suatu subjek memperoleh tanah dari subjek lain yang semua sudah berstatus tanah hak milik, misalnya karena jual-beli, tukar menukar, hibah, pemberian dengan wasiat atau warisan. Dengan terjadinya peristiwa-peristiwa hukum itu, hak milik yang sudah ada beralih dari subjek yang satu kepada yang lain.¹⁸

Terjadinya Hak Milik Karena Penetapan Pemerintah Hak milik yang oleh UUPA dikatakan terjadi karena Penetapan Pemerintah itu diberikan oleh instansi yang berwenang menurut cara dan dengan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah. Demikian Pasal 22 ayat (2) huruf a,

¹⁸ *Ibid.*, h.46

Sebagaimana telah disinggung di atas, tanah yang diberikan dengan Hak Milik itu semula berstatus tanah negara. Hak milik itu pun dapat diberikan sebagai perubahan daripada yang sudah dipunyai oleh pemohon, misalnya hak guna usaha, hak guna bangunan atau hak pakai. Hak milik ini pun merupakan pemberian hak baru. Dalam kedua hal itu hak miliknya diperoleh secara originair. Hingga kini Peraturan Pemerintah yang dimaksudkan di atas belum ada. Pejabat-pejabat yang berwenang memberikan hak milik, pengaturannya yang terdapat dalam PMDN Nomor 1 Tahun 1967 tentang pembagian tugas dan wewenang agraria. Instansi yang berwenang memberikan hak milik adalah Menteri Dalam Negeri/Dirjen Agraria, kecuali dalam hal-hak wewenang untuk memberikan hak atas tanah dilimpahkan kepada Gubernur/Kepala Daerah. Dalam hal tersebut dibawah ini Gubernur/Kepala Daerah diberi wewenang untuk memberikan hak milik.

3) Pemberian Hak Milik Atas Tanah Negara

Hak milik tersebut diberikan atas permohonan yang bersangkutan. Sudah barang tentu pemohon harus memenuhi syarat untuk memperoleh dan mempunyai tanah dengan hak milik sebagai yang telah diuraikan diatas. Permohonan untuk yang berwenang dengan perantaraan Bupati/Walikota. Kepala Kantor Agraria Daerah bersangkutan. Oleh instansi yang berwenang hak milik yang dimohon itu diberikan dengan menerbitkan suatu surat keputusan pemberian hak milik, yang disusun menurut contoh yang ditetapkan sebagai lampiran Peraturan Menteri ATR/BPN. Selain syarat-syarat dengan

keadaan dan peruntukan tanahnya, di dalam surat keputusan pemberian hak milik itu dimuat pula syarat-syarat umum.

Atas dasar hak menguasai dari Negara sebagai yang dimaksud dalam pasal 2 ditentukan adanya macam-macam hak atas permukaan bumi, yang disebut tanah, yang dapat diberikan kepada dan dipunyai oleh orang-orang baik sendiri maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan-badan hukum (UUPA Pasal 4 ayat 1). Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada diatasnya, sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas-batas menurut undang-undang ini dan peraturan-peraturan hukum lain yang lebih tinggi.

2.2.3 Peralihan Hak Atas Tanah

Pengertian peralihan hak atas tanah dapat beralih dan dialihkan, beralih dalam arti berpindahnya hak atas tanah karena pewarisan, sedangkan dialihkan adalah berupa jual-beli, tukar menukar, penghibahan, dan hiba-wasiat.

1) Warisan.

Apabila seseorang yang mempunyai hak atas tanah meninggal dunia, maka hak tanah itu beralih kepada ahli warisnya. Pewaris itu mungkin dengan suatu surat wasiat atau tidak. Yang berhak yang mendapat warisan itu, serta bagaimana cara dan berapa bagiannya, tergantung kepada Hukum Waris yang berlaku bagi yang bersangkutan.

2) Jual Beli.

Pengertian jual-beli ada menurut Hukum adat, ada pula menurut hukum Barat. Dalam pengertian hukum, yang mana pihak penjual menyerahkan tanah yang dijualnya kepada pembeli untuk selama-lamanya, pada waktu pembeli membayar harga tanah tersebut kepada penjual (walaupun hanya sebagian). Sejak itu, hak atas tanah beralih di penjual kepada pembeli.

Sedangkan, pengertian jual-beli dalam hukum Barat sebagaimana diatur dalam Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPperdata). Jual beli adalah salah satu macam perjanjian atau perikatan seperti termuat dlam Buku III KUHperdata tentang perikatan. Dalam hal jual beli tanah adalah suatu perjanjian, satu pihak mengikatkan dirinya untuk menyerahkan tanah pada pihak lainnya untuk membayar harga-harga yang ditentukan. Pada saat kedua belah pihak itu telah mencapai kata sepakat, maka jual beli sdianggap telah terjadi. untuk pemindahan tak diperlukan suatu perbuatan Hukum lain yang berupa penyerahan caranya ditetapkan dengan satu peraturan lain lagi. Penyerahan hak itu, dalam istilah hukum disebut *juridische levering* (penyerahan menurut hukum), yang dilakukan dengan pembuatan akta di muka dan oleh pejabat balik nama (*overschrijvings-ambtennar*). Dan perbuatan hukum tersebut dimasyarakat terkenal dengan sebutan balik nama. Jadi tegasnya, sebelum dilangsungkan balik nama itu, maka hak atas tanah belum terpisah dari penjual kepada pembeli.

3) Tukar-menukar.

Dalam perjanjian hak atas tanah, ada pembeli yang membayar sejumlah uang dan ada penjual yang menyerahkan hak atas tanahnya, maka dalam tukar menukar, satu pihak yang mempunyai hak atas tanah menukarkan dengan tanah atau barang kepada pihak lain. Tukar menukar sama halnya dengan pengertian jual-beli, yakni pihak yang mempunyai hak atas tanah itu menyerahkan tanahnya untuk selama-lamanya dan sebagai gantinya ia menerima tanah yang lain atau barang lain dari orang yang menerima tanahnya itu dan sejak penyerahan itu. Jadi tegasnya, bukan suatu perjanjian saja. Sama halnya dengan jual-beli, maka tukar menukar atau harus dilakukan dihadapan PPAT dengan membuat satu akta tukar menukar, yang selanjutnya dengan kata itu didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat.

4) Penghibahan.

Penghibahaan hak atas tanah juga dilakukan di hadapan PPAT dengan satu akta hibah dan selanjutnya didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat untuk mendapatkan sertifikat.

5) Hibah Wasiat.

Berbeda dengan hibah, hibah-wasiat merupakan suatu pemberian yang dinyatakan ketika yang member itu masih hidup, tetapi pelaksanaannya yang memberi itu meninggal dunia. Selama orang yang memberi itu masih hidup, ia dapat menarik kembali (membatalkan) pemberiannya. Perbuatan hukum ini merupakan bagian dari Hukum Kewarisan, yang dikenal baik

dalam Hukum Adat, Hukum Islam maupun Hukum Barat. Dalam Hukum Adat dan Hukum Islam bisa dilakukan secara lisan walaupun ada juga yang dilakukan secara tertulis. Sementara itu dalam Hukum Barat dilakukan secara tertulis, yang dikenal dengan nama *Legaat*.

Hibah wasiat hak atas tanah tidak perlu dilakukan dihadapan PPAT. Didaftarkan ke Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota setempat.

2.3 Tinjauan Umum Tentang Pelayanan Publik

2.3.1 Pengertian Pelayanan Publik

Pelayanan adalah proses pemenuhan kebutuhan melalui aktivitas orang lain secara langsung. Pelayanan adalah pemberian hak dasar kepada warga negara atau masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan kepentingannya yang diatur oleh peraturan perundang-undangan. Pelayanan mempunyai makna melayani orang yang dilayani. Jika melayani, maka sejatinya adalah memberikan pelayanan atau pengabdian secara profesional. Jadi, pelayanan berarti melayani dengan sungguh-sungguh kepada orang yang dilayani untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingannya dalam rangka memberikan kepuasan dan kemanfaatan. Sementara itu, dalam konteks pelayanan publik adalah melayani kebutuhan yang berkaitan dengan kepentingan publik. Pelayanan publik menjadi suatu sistem yang dibangun dalam pemerintahan untuk memenuhi unsur kepentingan rakyat.¹⁹

Menurut Keputusan MENPAN Nomor 63 Tahun 2003 tentang pedoman umum tentang penyelenggaraan pelayanan publik, pelayanan publik adalah kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh penyelenggara pelayanan publik sebagai upaya

¹⁹ Moenir, *Manajemen Pelayanan Umum di Indonesia*. , Bumi Aksara, Jakarta, 2003

pemenuhan kebutuhan penerima pelayanan maupun pelaksanaan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pelayanan publik adalah sebagai setiap kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah terhadap sejumlah manusia yang memiliki setiap kegiatan yang menguntungkan dalam suatu kumpulan atau kesatuan, dan menawarkan kepuasan meskipun hasilnya tidak terikat pada suatu produk secara fisik.²⁰

Pelayanan publik adalah pemberian pelayanan (melayani) keperluan orang lain atau masyarakat yang mempunyai kepentingan pada organisasi itu sesuai dengan aturan pokok dan tata cara yang telah ditetapkan.²¹ Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 1 ayat (1) tentang pelayanan publik memberikan definisi pelayanan publik adalah kegiatan atau rangkaian dalam rangka pemenuhan kebutuhan pelayanan sesuai dengan peraturan perundang-undangan bagi setiap warga negara dan penduduk atas barang, jasa, atau pelayanan administratif yang disediakan oleh penyelenggaraan pelayanan publik.

Amanat Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menjadi acuan bagi penyelenggaraan negara untuk memberikan pelayanan secara optimal dan maksimal. Jadi, dari pengertian Pelayanan Publik di atas dapat disimpulkan bahwa dalam penyelenggaraan pelayanan publik, pegawai pemerintah bertanggungjawab untuk memberikan pelayanan yang terbaik kepada masyarakat dalam rangka menciptakan kesejahteraan masyarakat. Masyarakat berhak untuk mendapatkan

²⁰ Sinambela, *Pelayanan Publik*, Grafindo, Jakarta, 2005, h. 34

²¹ Kurniawan, *Pelayanan Publik*, Rajawali, Jakarta, 2005, h. 47

pelayanan yang terbaik dari pemerintah karena masyarakat telah memberikan dananya dalam bentuk pembayaran pajak, retribusi, dan berbagai pungutan lainnya.

2.3.2 Prinsip-prinsip Pelayanan Publik

Sesuai dengan Pedoman Tatalaksana pelayanan publik yang ditetapkan dengan Keputusan MENPAN Nomor 81 Tahun 1993 tentang pedoman tatalaksana pelayanan umum, maka sendi-sendi atau prinsip-prinsipnya sebagai berikut:

- 1) Kesederhanaan Kesederhanaan mengandung arti bahwa prosedur/tata cara pelayanan diselenggarakan secara mudah dilaksanakan oleh masyarakat yang meminta pelayanan
- 2) Kejelasan dan Kepastian Kejelasan dan Kepastian mengandung arti adanya kejelasan dan kepastian mengenai prosedur tata cara pelayanan, persyaratan pelayanan (baik persyaratan teknis maupun persyaratan administrative), unit kerja dan atau pejabat yang berwenang dan bertanggungjawab dalam memberikan pelayanan, rincian biaya/tarif pelayanan dan tata cara pembayaran, serta waktu penyelesaian.
- 3) Keamanan Keamanan mengandung arti proses serta hasil pelayanan dapat memberikan keamanan, kenyamanan dan dapat memberikan kepastian hukum bagi masyarakat.
- 4) Keterbukaan Keterbukaan mengandung arti bahwa prosedur/tata cara, persyaratan, satuan kerja/pejabat penanggungjawab pemberi pelayanan, waktu penyelesaian, rincian biaya/tarif serta hal-hal lain yang berkaitan dengan proses pelayanan wajib diinformasikan secara terbuka agar mudah

diketahui dan dipahami oleh masyarakat, baik diminta maupun tidak diminta.

5) Efisien

Efisien mengandung arti:

- a. Persyaratan pelayanan hanya dibatasi pada hal-hal yang berkaitan langsung dengan pencapaian sasaran pelayanan dengan tetap memperhatikan keterpaduan antara persyaratan dengan produk pelayanan yang diberikan.
- b. Dicegah adanya pengulangan pemenuhan persyaratan, dalam hal proses pelayanan masyarakat yang bersangkutan memasyarakatkan adanya kelengkapan persyaratan dan satuan kerja/instansi pemerintahan lain yang terkait.

6) Ekonomis

Ekonomis mengandung arti pengenaan biaya dalam penyelenggaraan pelayanan harus ditetapkan secara wajar dengan memperhatikan:

- a. Nilai barang dan atau jasa pelayanan masyarakat dan tidak menuntut biaya yang terlalu tinggi diluar kewajaran.
- b. Kondisi dan kemampuan masyarakat untuk membayar.
- c. Ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

7) Keadilan yang Merata

Keadilan yang Merata mengandung arti cakupan/jangkauan pelayanan harus diusahakan seluas mungkin dengan distribusi yang merata dan diberlakukan secara adil bagi seluruh lapisan masyarakat.

8) Ketepatan Waktu

Ketepatan Waktu mengandung arti pelaksana pelayanan umum dapat diselesaikan dalam kurun waktu yang telah ditentukan.

2.3.3 Asas Pelayanan Publik

Dalam memberikan pelayanan publik, instansi penyedia pelayanan publik harus memperhatikan asas-asas pelayanan publik. Menurut Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 Pasal 4, penyelenggaraan pelayanan publik berasaskan:

- 1) Kepentingan Umum
- 2) Kepastian Hukum
- 3) Kesamaan Hak
- 4) Keseimbangan Hak dan Kewajiban
- 5) Keprofesionalan
- 6) Partisipatif
- 7) Persamaan Perlakuan/Tidak Diskriminatif
- 8) Keterbukaan
- 9) Akuntabilitas
- 10) Fasilitas dan Perlakuan Khusus bagi Kelompok Rentan
- 11) Ketepatan Waktu,
- 12) Kecepatan, Kemudahan, dan Keterjangkauan

2.3.4 Standar Pelayanan Publik

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2009 Pasal 21, komponen standar pelayanan publik:

- 1) Dasar Hukum

- 2) Persyaratan
- 3) Sistem, Mekanisme, dan Prosedur
- 4) Jangka Waktu Penyelesaian
- 5) Biaya/tarif f. Produk Pelayanan 18
- 6) Sarana, Prasarana, dan/atau Fasilitas
- 7) Kompetensi Pelaksana
- 8) Pengawasan Internal
- 9) Penanganan Pengaduan, Saran, dan Masukan
- 10) Jumlah Pelaksana
- 11) Jaminan Pelayanan yang memberikan kepastian pelayanan dilaksanakan sesuai dengan standar pelayanan
- 12) Jaminan Keamanan dan Keselamatan
Pelayanan dalam Bentuk Komitmen untuk Memberikan Rasa Aman, Bebas dan Bahaya, dan Resiko Keraguan-raguan,
- 13) Evaluasi Kinerja Pelaksana

Adapun Pasal 3 Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2009 menyebutkan bahwa tujuan pelayanan publik, antara lain:

- 1) Terwujudnya batasan dan hubungan yang jelas tentang hak, tanggungjawab, kewajiban, dan kewenangan seluruh pihak yang terkait dengan penyelenggaraan pelayanan publik;
- 2) Terwujudnya sistem penyelenggaraan pelayanan publik yang layak sesuai dengan asas-asas umum pemerintah dan korporasi yang;

- 3) Terpenuhinya penyelenggaraan pelayanan publik sesuai dengan peraturan perundang-undangan;
- 4) Terwujudnya perlindungan dan kepastian hukum bagi masyarakat

2.4 Tinjauan Umum Tentang Ganti Rugi

2.4.1 Pengertian Ganti Rugi

Ganti rugi adalah penggantian terhadap kerugian baik fisik dan/atau non fisik sebagai akibat pengadaan tanah kepada yang mempunyai tanah, dan/atau benda-benda lain yang berkaitan dengan tanah yang dapat memberikan kelangsungan hidup yang lebih baik dari tingkat kehidupan social ekonomi sebelum terkena pengadaan tanah.²² Ganti kerugian adalah penggantian yang layak dan adil kepada pihak yang berhak dalam proses pengadaan tanah.²³

Namun maksud dari frasa “penggantian yang layak dan adil” tidak dijelaskan lebih lanjut. Sementara itu, yang dimaksudkan dengan pihak yang berhak adalah pihak yang menguasai atau memiliki objek pengadaan tanah, yang meliputi:²⁴

- 1) Pemegang hak atas tanah;
- 2) Pemegang hak pengelolaan;
- 3) Nadzir/hak untuk wakaf;
- 4) Pemilik tanah bekas milik adat;
- 5) Masyarakat hukum adat;
- 6) Pihak yang menguasai tanah negaran dengan itikad baik;

²² Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Untuk Kepentingan Umum Pasal 1 Angka (11)

²³ Undang-Undang tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, LN Tahun 2012 Nomor 22, TLN Nomor 5820, Pasal 1 Angka (10)

²⁴ Bernhard Limbong, *Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Marghareta Pustaka, Jakarta , 2015.

- 7) Pemegang dasar penguasaan atas tanah;
- 8) Pemilik bangunan, tanaman atau benda lain yang berkaitan dengan tanah.

Musyawarah dalam konteks pengadaan tanah untuk kepentingan umum harus dipahami dan dikaitkan dengan kesepakatan sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian sebagaimana tertuang dalam Pasal 1320 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata (KUHPer). Menurut pasal 1320 KUHPerdata untuk sahnya perjanjian diperlukan empat syarat yaitu:

- 1) Sepakat mereka yang mengikatkan dirinya,
- 2) Cakap untuk membayar suatu perikatan,
- 3) Suatu hal tertentu dan
- 4) Suatu sebab yang halal.

Kata sepakat sebagai salah satu syarat sahnya perjanjian mengandung arti bahwa kedua belah pihak harus mempunyai kebebasan kehendak. Para pihak tidak mendapat tekanan apapun yang mengakibatkan adanya “cacat” bagi perwujudan kehendak bebas tersebut. Sehubungan dengan syarat kesepakatan, dalam KUHPerdata dicantumkan dalam beberapa hal yang dapat menyebabkan cacatnya suatu kesepakatan, yaitu kekhilafan, paksaan (Pasal 1323 dan Pasal 1324 KUHPerdata, atau penipuan (Pasal 1328). Hal ini ditegaskan dalam Pasal 1321 KUHPerdata.²⁵ Ganti rugi menurut Pasal 1243 KUHPerdata ada 3 macam yakni: Biaya, rugi, dan bunga. Biaya adalah segala pengeluaran atau perongkosan yang nyata-nyata sudah dikeluarkan. Rugi adalah kerugian karena kerusakan barang-barang kepunyaan kreditur yang diakibatkan oleh kelalaian debitur. Bunga adalah

²⁵ *Ibid*, h. 190

kerugian yang berupa kehilangan keuntungan yang sudah dibayangkan atau dihitung oleh kreditur.

2.4.2 Sistem Pengaturan Ganti Rugi Oleh Kitab Undang-undang Hukum Perdata

Kitab Undang-undang Hukum Perdata yang merupakan kiblatnya hukum perdata di Indonesia, termasuk bagi kiblat hukum yang berkenaan dengan perbuatan melawan hukum, mengatur kerugian dan ganti rugi dalam hubungannya dengan perbuatan melawan hukum dengan dua (2) pendekatan sebagai berikut:²⁶

a. Ganti rugi umum

Ganti rugi umum dalam hal ini adalah ganti rugi yang berlaku untuk semua kasus, baik untuk kasus-kasus wanprestasi kontrak; maupun kasus-kasus yang berkenaan dengan perikatan lainnya, termasuk karena perbuatan melawan hukum. Selain dari ganti rugi umum yang diatur mulai dari Pasal 1243 KUHPerdata.

b. Ganti rugi khusus

KUHPerdata juga mengatur ganti rugi khusus, yakni ganti rugi khusus terhadap kerugian yang timbul dari perikatan-perikatan tertentu. Dalam hubungan dengan ganti rugi yang terbit dari suatu perbuatan melawan hukum.

²⁶ Munir Fuady, *Perbuatan Melawan Hukum Pendekatan Kontemporer*, cet. 2, PT Citra Aditya Bakti, Bandung, 2005, h. 136.

2.4.3 Aspek Ganti Rugi

Dalam melakukan pembayaran ganti kerugian dalam hal pelepasan hak atas tanah, pemerintah perlu memerhatikan aspek-aspek berikut ini, yakni:²⁷

- 1) Kesebandingan Ukuran untuk kesebandingan antara hak yang hilang dengan penggantinya harus adil menurut hukum dan menurut kebiasaan masyarakat yang berlaku umum.
- 2) Layak Selain sebanding ganti rugi harus layak jika penggantian dengan hal lain yang tidak memiliki kesamaan dengan hak yang telah hilang.
- 3) Perhitungan Cermat Perhitungan harus cermat, termasuk di dalamnya penggunaan waktu, nilai, dan derajat.

2.5 Surat Keterangan Ganti Rugi

2.5.1 Munculnya Surat Keterangan Ganti Rugi

Setiap perikatan antara seseorang dengan orang lain atau lembaga satu dengan lembaga yang lain di atur dalam undang-undang hukum perdata yang diatur dalam Pasal 1234 yang berbunyi untuk memberikan sesuatu, untuk berbuat sesuatu atau untuk tidak berbuat sesuatu. Apabila suatu perikatan terjadi adakalanya diperlukan suatu pembuktian agar perikatan tersebut dapat dipertahankan dimuka hukum oleh pembuat perikatan.

Hal ini terdapat dalam Pasal 1865 yang berbunyi setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk pada suatu peristiwa

²⁷ Tatit Januar Habibi, *Pelaksanaan Penetapan Ganti Rugi dan Bentuk Pengawasan Panitia Pendaan Tanah pada Proyek Pembangunan Terminal Bumiayu*, Universitas Diponegoro, Semarang, 2007, h. 45-46

diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut. Diantara demikian banyaknya perikatan dalam masyarakat banyak kejadian diantaranya jual beli, yang merupakan pemindahan hak atas tanah, hal ini sangat penting karena bisa saja kejadian tersebut yang semula tidak bermasalah kemudian timbul masalah karena dimuka hukum hak yang dimiliki seseorang bisa saja di gugat oleh pihak lain.

Walaupun hal tersebut telah terjadi puluhan tahun lampau karena tidak ada kekuatan hukum yang melarang seseorang untuk melakukan gugatan jika memiliki bukti yang kuat. Yang sering terjadi dikalangan masyarakat terutama di perdesaan saling mengakui suatu tempat tanah di satu lokasi merupakan miliknya. Disamping itu juga karena belum terdaftarnya tanah-tanah tersebut sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 10 tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah. Berdasarkan kedudukannya tanah terbagi menjadi tanah yang bersertifikat dan tanah yang belum bersertifikat.

Tanah yang bersertifikat adalah tanah yang memiliki hak dan telah terdaftar di kantor pertanahan setempat sedangkan tanah yang belum bersertifikat merupakan tanah yang belum memiliki hak tertentu dan status tanahnya masih merupakan tanah Negara. Dalam hal ini surat keterangan ganti rugi termasuk Staus tanah Negara terhadap tanah yang belum bersertifikat. Pada prakteknya apabila seseorang ingin menguasai suatu tanah di masa lalu orang tersebut haruslah membuka hutan terlebih dahulu, dikarenakan hutan yang demikian luas dan tidak tergarap oleh siapapun maka seseorang bisa saja membuka lahan sesuai dengan keinginannya.

Sedangkan pemerintah pada waktu itu membiarkan saja karena dianggap untuk kehidupan warga disekitarnya. Dengan dikeluarkannya Undang-Undang

Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 maka dalam hal kebebasan membuka Lahan diatur lebih lanjut dikarenakan kemajuan dan pembangunan makin menghendaki pembukaan Lahan. Berdasarkan fakta yang ada jumlah Lahan sangatlah terbatas, oleh karena itu Undang-Undang Pokok Agraria mengatur mengenai bermacam hak yang harus dimiliki setiap warga Negara yang ingin menguasai tanah akan tetapi untuk pelaksana di lapangan tidak begitu mudah sehingga setiap orang menggunakan kesempatan untuk menguasai tanah untuk kepentingan pribadi atau kelompoknya. Pemerintah daerah pada waktu itu tidak begitu serius mengaturnya terutama di tingkat desa dan kecamatan sehingga sering terjadi seseorang bisa memiliki tanah demikian luasnya, dan adakalanya letak tanah tersebut lebih dari 1 kecamatan hal ini terjadi karena tidak diketahuinya letak batas desa dan kecamatan tersebut diwilayah tersebut.

Disamping itu juga hal ini terjadi karena adanya pemekaran wilayah baik desa maupun kecamatan karena bertambahnya penduduk dan berkembangnya pembangunan sehingga yang dulunya merupakan 1 Kabupaten, 1 Kecamatan, 1 Desa dan sekarang telah terjadi pemekaran sehingga yang semula 1 Kabupaten, 1 Kecamatan, 1 Desa sekarang sudah terpisah karena terbentuknya daerah baru. Setiap Daerah baik ditingkat Provinsi maupun Kabupaten Mempunyai kebijaksanaan mengatur didaerahnya baik untuk kepentingan masyarakat maupun untuk memenuhi kebutuhan tentang tanah. Disamping belum tuntasnya pendaftaran tanah dan hak milik sehingga kadang kala terjadi berdempetan baik karena disengaja oleh masyarakat dan tidak oleh aparat pemerintah yang bertugas dibidang itu sehingga

kejadian ini menimbulkan persengketaan sehingga menghambat kegiatan pembangunan.

Upaya mengatasi hal ini barulah terasa sekarang betapa pentingnya pendaftaran tanah dan memiliki hak-hak atas tanah. Pada zaman sebelum Undang-Undang Pokok Agraria maupun setelah Undang-Undang Pokok Agraria tanah masih luas dan kegiatan pembangunan pun belum begitu banyak sedangkan desa dan kecamatan membutuhkan biaya untuk pembangunan yang ada di wilayah tersebut sehingga baik disengaja maupun tidak sengaja Aparat Desa, Kecamatan maupun Kelurahan dengan mudah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memklaim tanah tersebut. Terlebih padawaktu itu aparat memberikan surat dibawah tangan disamping kecamatan, Kabupaten, dan Provinsi dengan luas yang sesuai dengan Peraturan dan Perundang-undangan.

Setelah demikian lama berjalan baru terasa hal tersebut sangat merepotkan dan tidak adanya kepastian berapa luas tanah yang sudah dikuasai sehingga mempunyai dampak lain disamping untuk kemakmuran juga kadang kala dipergunakan untuk eksplorasi tanah untuk kepentingan pribadi dan ekonomi dan diberikan izin oleh Bupati, Kecamatan dan disetujui oleh Gubernur yang mengakibatkan banyaknya pejabat- pejabat yang terkena sanksi hukum dan sampai ke pengadilan. Sehingga oleh pemerintah berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah , Pada Pasal 11 kepada camat telah diberikan wewenang untuk memberikan izin membuka tanah yang luasnya tidak lebih dari 2 Hektar.

Dalam hal kepemilikan tanah yang melebihi luas maksimum yang telah ditetapkan pemerintah tak sedikit pemilik tanah yang memiliki tanah dengan luas yang melebihi dari ketentuan tersebut sehingga. Telah diubah menjadi Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara dan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 Tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu, terkadang tanah yang seharusnya tidak boleh melebihi dari 10 Hektar dapat dimiliki oleh pemilik tanah hingga ratusan hektar dengan cara memisahkan perbagian dari bukti kepemilikannya, sebagai contoh apabila seseorang memiliki tanah seluas ratusan hektar maka orang tersebut akan memiliki sekitar puluhan Surat Keterangan Ganti Kerugian sebagai alas haknya.

Pelaksanaan dilapangan juga banyak dijumpai pemberian membuka Lahan oleh camat kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan dan tata guna tanahnya, dan tidak jarang dijumpai adanya izin membuka Lahan yang tumpang tindih dengan tanah kawasan hutan, sehingga dapat menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air. Setelah terasa hal demikian sangat membahayakan kelestarian alam dan lingkungan yang mengakibatkan tanah tandus, banjir dan habisnya hutan lindung dan suaka alam maka pemerintah menindak tegas setiap adanya pelanggaran yang dampaknya terasa sampai ke daerah-daerah. Atas pertimbangan tersebut maka oleh Departemen Dalam Negeri menghimbau kepada Kepala Daerah Untuk menginstruksikan

kepada camat kepala kecamatan agar tidak lagi memberikan izin membuka tanah dalam bentuk apapun juga.

Peran serta pemerintah disini tidak terlepas dari kewenangan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam hal pengurusan tanah sebagaimana ternyata dalam rumusan Pasal 14 Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah menyebutkan bahwa urusan wajib yang menjadi kewenangan pemerintah daerah untuk Kabupaten/Kota merupakan urusan yang berskala Kabupaten/Kota diantaranya adalah pelayanan pertanahan. Walaupun telah diatur demikian tetapi tetap terjadi pelanggaran dengan berbagai cara oleh masyarakat sehingga pembukaan hutan tetap berlaku dengan cara berkelompok membuka hutan untuk dimiliki atas nama masyarakat hingga ribuan hektar.

Kewewenang camat yang mana tidak diperbolehkan lagi untuk membuka lahan maupun membuat surat jual beli untuk pemindahan hak atas tanah yang dimiliki oleh masyarakat mempunyai dampak yang besar bagi masyarakat yang ada di perdesaan dan ini menimbulkan hambatan bagi kegiatankegiatan masyarakat dalam mengolah tanah maupun dalam jual beli tanah. Sehingga menimbulkan kegelisahan warga sedangkan camat desa bertugas untuk melayani masyarakatnya sebagai aparat pemerintah didaerahnya sebagai aparat pemerintah yang terbawah.Karena terhambatnya kegiatan perekonomian dan pembangunan sehingga oleh pemerintah daerah dikeluarkanlah berbagai langkah untuk mengatasi hal ini.

Upaya mengatasi perkembangan pembukaan lahan yang mengatas namakan masyarakat merusak lingkungan dan sering terjadi berhimpitan maka Menteri

Dalam Negeri mengeluarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/sj tertanggal 22 Mei 1984 tentang Pencabutan Wewenang Kepala Kecamatan Untuk Memberikan Izin Membuka Lahan. Sebagaimana Tercantum dalam penjelasan dari Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, terdapat alat bukti tertulis untuk dapat membuktikan kepemilikan atas tanah yang dapat digunakan bagi pendaftaran hak-hak lama dan merupakan dokumen yang lengkap untuk kepentingan pendaftaran tanah antara lain: grosse akta hak eigendom, surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan, sertifikat hak milik yang diterbitkan berdasarkan Peraturan Menteri Nomor 9 Tahun 1959, surat keputusan pemberian hak milik dari pejabat yang berwenang baik sebelum atau sejak berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, petuk Pajak Bumi sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961, akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan, akta pemindahan hak yang dibuat oleh PPAT, akta ikrar wakaf, risalah lelah yang dibuat oleh Pejabat Lelang, surat penunjukan atau pembelian kaveling tanah yang diambil pemerintah, surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan.

Pengajuan pendaftaran tanah guna mendapatkan sertifikat belumlah terlaksana sebagaimana mestinya disebabkan adanya kendala-kendala seperti halnya letak geografis Indonesia, lamanya waktu pendaftaran di beberapa wilayah

serta faktor biaya pendaftaran tanah yang cukup tinggi sehingga bagi yang perekonomiannya rendah menganggap cukup hanya dengan memiliki Surat Keterangan Ganti Rugi saja sebagai alas hak, hal-hal inilah yang menyebabkan masih rendahnya kesadaran dari masyarakat dalam hal pensertifikatan atas tanah. Sehingga masyarakat lebih memilih memakai surat keterangan ganti rugi yang dibuat oleh Camat atau pun lurah dan Kepala Desa yang mana harganya lebih terjangkau.

2.5.2 Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai Bukti Awal Penguasaan Tanah

Surat keterangan ganti rugi dahulunya dikuasai oleh seseorang yang diterbitkan oleh desa untuk membuktikan mereka dapat mengakui tanah tersebut maka dikeluarkan izin penguasaan tanah disingkat SKT (Surat Keterangan Tanah) guna untuk meningkat status tanah yang dimilikinya. Surat keterangan ganti rugi tanah yang mana merupakan alas hak yang banyak dipergunakan diberbagai daerah terdapat istilah berbeda akan tetapi hal ini dalam lain lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan apapun juga. Menurut Pasal 1866 KUHPerdara yaitu:

- 1) Bukti tulisan
- 2) Bukti dengan saksi saksi
- 3) Persangkaan-persangkaan
- 4) Pengakuan
- 5) Sumpah Suatu

Surat adalah pembawa Tanda tangan bacaan yang berarti menterjemahkan suatu isi pikiran dalam Pasal 1867 yang mengatur mengenai “pembuktian tertulis”, undang-undang membagi surat-surat dalam surat otentik dan surat dibawah tangan.

Suatu surat otentik adalah suatu surat yang dibuatkan oleh seorang pegawai dalam kedudukannya. Bukti tulisan adalah apa yang dinamakan dengan akta suatu surat yang ditandatangani, diperbuat sebagai bukti dan untuk dipergunakan oleh orang untuk keperluan siapa surat itu dibuat. Tandatangan di sini sangatlah penting dalam suatu akta karena bagi pihak yang menandatangani dianggap menanggung tentang kebenaran apa yang ditulis dalam akta. Ada tiga macam surat sebagai alat bukti, antara lain:

- 1) Akta otentik
- 2) Akta dibawah tangan
- 3) Surat-surat lain

Sebagai mana tercantum didalam Pasal 1868 KUHPerdara yang berbunyi:

“Suatu akta otentik adalah akta yang dibuat dalam bentuk yang ditentukan undang-undang oleh atau dihadapan pejabat umum yang berwenang untuk itu ditempat akta itu dibuat” .

Kekuatan pembuktian yang melekat pada Akta otentik adalah merupakan alat bukti yang mengikat dan sempurna artinya apa yang ditulis dalam akta tersebut harus dipercaya oleh hakim yaitu harus dianggap sebagai benar selama ketidakbenarannya tidak dibuktikan sebaliknya dan sudah tidak memerlukan suatu penambahan pembuktian lain. Akta otentik mempunyai macam pembuktian antara lain:

- 1) Pembuktian formil
- 2) Pembuktian materil
- 3) Pembuktian keluar

Nilai kekuatan pembuktian dari akta otentik ini bila terpenuhinya syarat formil dan materil maka :

- 1) Pada dirinya langsung mencukupi batas minimal pembuktian tanpa bantuan alat bukti lain.
- 2) Langsung sah sebagai alat bukti yang otentik
- 3) Melekat nilai kekuatan pembuktian yang sempurna dan mengikat.
- 4) Hakim wajib dan terikat untuk menganggap akta otentik tersebut benar dan sempurna, harus menganggap apa yang didalilkan atau dikemukakan cukup terbukti dan hakim terikat atas kebenaran yang dibuktikan akta tersebut, sehingga harus dijadikan dasar pertimbangan dalam mengambil keputusan

2.5.3 Pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi

Selain bukti tertulis pembuktian SKGR dapat diketahui melalui pembuktian dengan saksi. Hal ini dapat terjadi apabila

1. Tidak dimilikinya alat bukti tulisan untuk membuktikan suatu gugatan
2. Alat bukti tulisan yang ada tidak cukup dapat membuktikan.

Sehingga jalan keluar yang dapat ditempuh untuk membuktikan dalil dari suatu gugatan adalah dengan menghadirkan saksi yang kebetulan melihat, mengalami maupun mendengarkan suatu kejadian tersebut. Pembuktian dengan saksi ditegaskan dalam Pasal 1895 KUHPerdara yang berbunyi:

“Pembuktian dengan saksi-saksi diperkenankan dalam segala hal dimana itu tidak dikecualikan oleh undang-undang”.

Akan tetapi dalam hal membuktikan sesuatu hal seorang hakim tidak boleh hanya mempercayai keterangan seorang saksi saja tanpa suatu alat bukti lain yang menguatkan. Dapat kita lihat didalam KUHPdata terdapat suatu larangan pembuktian seorang saksi dalam suatu isi akta karena tidak semua saksi dapat dipercaya kesaksiannya karena adanya kebohongan, adanya pertentangan dengan isi akta sehingga suatu akta otentik akan kehilangan kekuatan pembuktiannya dikalangan masyarakat. Dalam memberikan suatu kesaksian haruslah di sertakan dengan alasan-alasan bagaimana seseorang saksi tersebut dapat mengetahui apa yang akan diterangkannya, sedangkan suatu pendapat maupun perkiraan yang diperoleh dari pemikiran seorang saksi bukanlah merupakan suatu kesaksian.

Semua orang yang cakap untuk menjadi saksi diharuskan memberikan kesaksian dimuka hakim. Tetapi seorang saksi dapat meminta agar dibebaskan sebagai saksi jika adanya pertalian kekeluargaan dengan salah satu pihak atau pun karena adanya suatu kepentingan atau jabatan yang oleh undang-undang diwajibkan untuk dirahasiakan sebagai contohnya adalah seorang notaris dimana dalam undang-undan jabatan notaris menyebutkan notaris diwajibkan untuk merahasiakan segala sesuatu mengenai akta yang dibuatnya dan segala keterangan yang diperolehnya guna pembuatan akta sesuai dengan sumpah janji jabatan,kecuali undang-undang menentukan lain.

Selanjutnya, pembuktian SKGR dapat dilakukan dengan pembuktian prasangka. Persangkaan adalah kesimpulan-kesimpulan yang mana oleh undangundang atau oleh hakim ditariknya suatu peristiwa yang terkenal kearah yang tidak terkenal. Berawal dari suatu peristiwa yang telah ditemukan faktanya ke

peristiwa yang faktanya belum dapat ditemukan. Sehingga persangkaan ini mempermudah hakim untuk mencari fakta yang mendekati kepastian dari suatu peristiwa akan tetapi persangkaan yang rendah kualitas kepastiannya tidaklah dapat dijadikan alat bukti.

Mr. Wirjono Prodjodikoro berpendapat bahwa oleh karena persangkaan itu adalah merupakan kesimpulan belaka, maka dalam hal ini sebenarnya yang dipakai sebagai alat bukti adalah penyaksian atau surat atau pernyataan suatu pihak, yang membuktikan bahwa adanya suatu peristiwa. Dengan dijadikannya persangkaan sebagai salah satu alat pembuktian maka pada hakekatnya undang-undang memberikan kebebasan kepada hakim untuk memakai segala bukti-bukti yang diketahui pada sidang pengadilan sebagai alat bukti guna menentukan suatu keputusan.

Berdasarkan Pasal 1916 KUHPerdata, Persangkaan ada 2 macam:

1. Persangkaan menurut undang-undang,
2. Persangkaan yang tidak berdasarkan undang-undang.

Persangkaan yang berdasarkan kepada undang-undang merupakan persangkaan yang dihubungkan dengan perbuatan tertentu atau peristiwa tertentu berdasarkan ketentuan khusus undang-undang. Contohnya pembebasan utang dari keadaan tertentu dan kekuatan hakim yang memperoleh kekuatan hukum yang pasti. Sedangkan Persangkaan yang tidak berdasarkan undang-undang dinamakan juga persangkaan menurut hakim yang mana pada akhirnya diserahkan kepada pertimbangan dan kewaspadaan hakim serta pemikiran bebas dari hakimlah yang menentukan adanya suatu fakta yang tidak terbukti. Dan hal ini hanya boleh

diperhatikan apabila undang-undang mengizinkan. Persangkaan sebagai alat bukti banyak memberikan pro/kontra dari para teoritikus maupun praktisi dikarenakan untuk dapat mewujudkan eksistensi dari persangkaan ini haruslah dikuatkan dengan bukti-bukti yang lainnya.

Selain itu, SKGR juga dapat dibuktikan dengan pengakuan yang jujur. Pengakuan adalah Keterangan sepihak dari salah satu pihak dalam suatu perkara, dimana ia mengakui apa yang dikemukakan oleh pihak lawan atau sebahagian dari apa yang dikemukakan oleh pihak lawan. Pengakuan yang disampaikan suatu pihak dapat dikemukakan baik didalam maupun diluar pengadilan. Pengakuan Yang bernilai sebagai alat bukti menurut Pasal 1923KUH Perdata, Pasal 174 HIR adalah:

1. Pernyataan atau keterangan yang dikemukakan salah satu pihak kepada pihak lain dalam proses pemeriksaan suatu perkara.
2. Pernyataan atau keterangan yang dilakukan dimuka hakim atau dalam sidang pengadilan.
3. Keterangan itu merupakan pengakuan (*bekentenis, confession*), bahwa yang didalilkan atau yang dikemukakan pihak lawan benar untuk keseluruhan atau sebagian.

Menurut sifat dan bentuknya, memasukan pengakuan sebagai alat bukti rasanya kuranglah tepat dikarenakan yang merupakan alat bukti adalah suatu alat yang mampu dipergunakan untuk membuktikan suatu perkara atau peristiwa, yang mana pengakuan tidaklah memiliki bukti fisik yang dapat diajukan dalam persidangan. Apabila salah satu pihak telah mengakui apa yang ajukan atau

didalilkan oleh pihak lawan maka pengakuan tidak dibenarkan lagi oleh hakim sehingga apa yang telah diakui tidak perlu dibuktikan lagi dengan alat bukti lain.

Pitlo juga berpendapat bahwa pengakuan bukan merupakan suatu alat pembuktian yang mana apa yang dapat dibuktikan hanyalah hal yang dalam perkara menjadi pokok dari sengketa dan dengan mengaku maka tidaklah memungkinkan hakim memberikan pendapatnya tentang objek pengakuan tersebut. Sehingga Hakim tidak akan meneliti dari kebenaran suatu pengakuan. walaupun pengakuan biasanya berisikan kebenaran maka tidaklah dimungkinkan suatu pengakuan dapat berisikan suatu ketidakbenaran suatu peristiwa atau perkara. Pengakuan yang diberikan secara sukarela tanpa ada paksaan harus dianggap selamanya benar walaupun pengakuan tersebut mengandung unsur ketidakbenaran disinilah sikap hakim untuk menilai kualitas dari pengakuan tersebut.

Yang berwenang memberi pengakuan terdapat dalam Pasal 1925 KUHPerdara antara lain:

1. Pihak yang berhubungan langsung dengan perkara baik penggugat atau tergugat.
2. Kuasa dari yang hendak memberikan pengakuan.

Adapun bentuk dan cara melakukan pengakuan dapat dilakukan dengan bentuk Bukti lisan dan. Bukti tulisan dan dengan cara dinyatakan dengan tegas ataupun tidak menyangkal dari suatu bantahan ataupun mengajukan bantahan tanpa alasan yang jelas.

Selanjutnya, cara pembuktian SKGR yang terakhir ialah pembuktian dengan bersumpah di muka pengadilan. Pada prakteknya pembuktian dengan sumpah ini

sering kali diterapkan sebagai alat pembuktian untuk mengakhiri penyelesaian sengketa suatu perkara walaupun di tempatkan pada urutan terakhir sebagai alat bukti dan dianggap seolah-olah tidaklah penting. Pembuktian dengan sumpah ini biasanya dilakukan dengan suatu pernyataan ataupun keterangan yang terlebih dahulu diangkat sumpahnya dengan mengatas namakan tuhan. Sehingga dengan mengatas namakan tuhan maka bertujuan agar orang yang diangkat sumpah takut akan kemurkaan tuhan sedangkan orang tersebut tidak akan berbohong ataupun memberikan keterangan palsu mengenai pernyataan yang akan dinyatakannya dimuka pengadilan. Hal ini merupakan daya pendorong bagi yang bersumpah untuk menerangkan yang sebenar-benarnya. Lain halnya dengan orang yang tidak jujur pada pernyataannya, sumpah bukanlah suatu jaminan untuk seseorang berkata benar, karena kebohongan sudah menjadi bagian dari kehidupannya begitu juga bagi orang yang tidak percaya kepada tuhan. Sehingga bagi yang bersumpah merupakan hal yang biasa. Disisi lain suatu alasan untuk seseorang memberikan keterangan palsu dalam suatu perkara juga dapat dilihat dari banyak faktor, baik dikarenakan faktor ekonomi dari yang bersumpah sehingga mau tidak mau memberikan pernyataan yang tidak jujur ataupun juga karena faktor sosial yang merupakan keinginan dari bersumpah untuk menolong orang terdekatnya agar tidak terkait masalah hukum. Untuk sistem pembuktian sumpah dalam sistem hukum Indonesia patut dipertimbangkan kembali eksistensinya meskipun dipercaya bahwa akan ada siksaan dari tuhan jika ada yang berani mengangkat sumpah palsu tetapi keampuhannya tetap dipersoalkan dikarenakan mengingat pengaruh paham sekularisme, kenekatan dan kenaifan dari umat

manusia banyak orang yang tidak segan-segan melakukan sumpah meskipun isi keterangan itu tidak benar sehingga hal ini dapat merusak sistem pencari keadilan. Sehingga pada kenyataannya kita dapat meragukan kebenaran yang dikemukakan dalam alat bukti yang mana sering sekali mengandung unsur:

1. Dugaan dan prasangka
2. Faktor kebohongan
3. Dan unsur kepalsuan.

Syarat formil dari suatu sumpah agar dipenuhi sebagai alat bukti harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Ikrar diucapkan dengan lisan.
2. Diucapkan dimuka hakim dalam pengadilan.
3. Dilaksanakan dihadapan pihak lawan.
4. Tidak adanya bukti lain.

Camat”dan hal ini termasuk dalam lain lain bentuk alat pembuktian tertulis dengan apapun juga.

2.6 Tinjauan Umum Tentang Pendaftaran Tanah

2.6.1 Dasar Hukum dan Tujuan Pendaftaran Tanah

Dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum, tentang kedudukan, status tanah agar tidak terjadi kesalahpahaman baik mengenai batas maupun siapa pemiliknya, maka Undang Undang Pokok Agraria sebagai suatu undang-undang yang memuat dasar-dasar pokok di bidang agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum agraria untuk memberikan jaminan kepastian hukum

bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi bumi, air, dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.

Tujuan Undang Undang Pokok Agraria antara lain menjamin kepastian hukum. Untuk mencapai tujuan tersebut Undang Undang Pokok Agraria telah mengatur pendaftaran tanah yaitu dalam Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria yang berbunyi :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia menurut ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Pasal 19 ayat (1) Undang Undang Pokok Agraria tersebut di atas merupakan ketentuan yang ditujukan kepada pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Adapun peraturan hukum yang menjadi dasar pelaksanaan pendaftaran tanah adalah :

3. Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
4. Peraturan Menteri Nasional Agraria Nomor 3 Tahun 1997 sebagai Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah No 24 Tahun 1997.
5. Pasal 19 Undang Undang Pokok Agraria mengenai Hak Milik
6. Pasal 32 Undang Undang Pokok Agraria mengenai Hak Guna Usaha
7. Pasal 38 Undang Pokok Agraria mengenai Hak Guna Bangunan

Pendaftaran tanah yang dimaksud Pasal 1 ayat 1 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang secara tegas mengatur pengertian pendaftaran tanah, yaitu :

“Pengertian pendaftaran tanah adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus, berkesinambungan dan teratur, meliputi pengumpulan, pengolahan 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 dan satuan-satuan rumah susun termasuk pemberian surat tanda haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan milik atas satuan rumah susun. serta hak-hak tertentu yang membebaninya”.

Boedi Harsono menyebutkan arti pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh negara/pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah yang ada di wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda bukti dan pemeliharannya. Sedangkan menurut AP Parindungan, bahwa pendaftaran tanah berasal dari kata “*cadastre*” suatu istilah teknis dari suatu “*record*” (rekaman menunjukkan kepada luas nilai dan kepemilikan terhadap suatu bidang tanah). Dalam arti yang tegas “*cadastre*” adalah “*record*” (rekaman) dari lahan-lahan, nilai dari tanah dan pemegang haknya dan untuk kepentingan perpajakan yang diuraikan dan diidentifikasi dari tanah tertentu dan juga sebagai “*continues record*” (rekaman yang berkesinambungan dari hak atas tanah).

Adapun tujuan pendaftaran tanah menurut Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah :

1. Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas suatu bidang, tanah, satuan bidang rumah susun dan hak-hak lain yang terdaftar agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan.

2. Untuk menyediakan informasi kepada pihak-pihak yang berkepentingan termasuk pemerintah agar dengan mudah dapat membuktikan dirinya sebagai pemegang hak yang bersangkutan
3. Untuk terselenggaranya tertib administrasi pertanahan.

Menurut Djoko Prakoso dan Budiman Adi Purwanto tujuan daripada pendaftaran tanah itu adalah sebagai berikut :

1. Memberikan Kepastian Obyek

Kepastian mengenai bidang teknis, yaitu kepastian mengenai letak, luas dan batas-batas tanah yang bersangkutan, hal ini diperlukan untuk menghindari sengketa di kemudian hari baik dengan pihak yang menyerahkan maupun dengan pihak-pihak yang siapa yang berhak atasnya/siapa yang mempunyai dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah-tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan meletakkan kewajiban-kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

2. Memberikan Kepastian Hak

Ditinjau dari segi yuridis mengenai status hukumnya, siapa yang berhak atasnya (siapa yang mempunyai) dan ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak lain (pihak ketiga). Kepastian mengenai status hukum dari tanah yang bersangkutan diperlukan karena dikenal tanah dengan berbagai status hukum yang masing-masing memberikan wewenang dan

meletakkan kewajiban yang berlainan kepada pihak-pihak yang mempunyai, hal mana akan berpengaruh pada harga tanah.

3. Memberikan Kepastian Subyek

Kepastian mengenai siapa yang mempunyai, diperlukan untuk mengetahui dengan siapa kita harus berhubungan untuk dapat melakukan perbuatan-perbuatan hukum secara sah mengenai ada atau tidaknya hak-hak dan kepentingan pihak ketiga. Diperlukan untuk mengetahui perlu atau tidaknya diadakan tindakan-tindakan tertentu untuk menjamin penguasaan dan penggunaan tanah yang bersangkutan secara efektif dan aman.

Pendaftaran tanah dilaksanakan untuk mendapatkan kepastian hukum hak atas tanah, karena merupakan kewajiban bagi pemegang hak yang bersangkutan dan harus dilaksanakan secara terus menerus setiap ada peralihan hak atas tanah tersebut dalam rangka menginventarisasi data-data yang berkenaan dengan peralihan hak atas tanah tersebut, menurut Undang Undang Pokok Agraria dan Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1970, guna mendapatkan sertifikat tanah sebagai tanda bukti yang kuat. Berdasarkan penjelasan di atas dapat digarisbawahi, bahwa tujuan pendaftaran tanah adalah untuk memberikan kepastian terhadap obyek tanah, hak dan kepastian subyeknya.

Hal yang senada dikemukakan Effendi Peranginangin menjelaskan bahwa pendaftaran hak atas tanah meliputi sebagai berikut :

1. Pengukuran, pemetaan dan pembukuan yang menghasilkan peta-peta pendaftaran dan surat ukur. Dari peta pendaftaran tanah dan surat ukur dapat diperoleh mengenai kepastian luas dan batas tanah yang bersangkutan.
2. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan peralihan hak-hak tersebut termasuk dalam hal ini pendaftaran atau pencatatan daripada hak-hak lain (baik hak atas tanah maupun jaminan) serta beban-beban lainnya yang membebani hak-hak atas tanah yang didaftarkan itu. Selain mengenai status daripada tanahnya, pendaftaran ini memberikan keterangan tentang subyek dari haknya, siapa yang berhak atas tanah yang bersangkutan.
3. Pemberian surat-surat tanda bukti hak yang menurut Pasal 19 ayat (2) berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Sementara itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah salah satu ketentuan yang perlu diperhatikan adalah mengenai pemasangan tanda batas sebagaimana yang disebutkan dalam Pasal 17 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yakni :

1. Untuk memperoleh data fisik yang diperlukan bagi pendaftaran tanah, bidang-bidang tanah yang akan dipetakan, diukur, setelah ditetapkan letaknya, batas-batasnya dan menurut keperluannya ditempatkan tanda-tanda batas di setiap sudut bidang tanah yang bersangkutan.
2. Dalam penempatan batas bidang tanah pada pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadis diupayakan penataan batas berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan.

3. Penempatan tanda-tanda batas termasuk pemeliharannya wajib dilakukan oleh pemegang hak atas tanah yang bersangkutan.
4. Bentuk, ukuran, dan teknis penempatan tanda batas ditetapkan oleh Menteri.

Berdasarkan ketentuan tersebut pemegang hak atas tanah mempunyai kewajiban untuk memasang atau menempatkan tanda batas. Dengan dilaksanakannya kewajiban memasang tanda batas oleh pemegang hak atas tanah, akan memberikan kepastian hukum mengenai data fisik terhadap batas tanah yang dimiliki atau dikuasai.

2.6.2 Sistem dan Asas-asas Pendaftaran Tanah

Pendaftaran hak-hak atas tanah bertujuan memberikan kepastian hukum bagi pemegang hak dalam arti kepastian tentang jenis hak (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai dan sebagainya, lokasi/letak tanah luas tanah dan batas-batas tanah yang jelas tepat dan benar, demikian juga setiap peralihan hak, hapusnya hak serta pembebanannya semuanya memerlukan pendaftaran guna mencegah terjadinya komplikasi hukum. Di dalam pendaftaran tanah di Indonesia oleh Bachtiar Effendie dikenal dua macam stelsel pendaftaran tanah, yaitu :

1. Sistem Negatif

Adapun ciri yang pokok dari sistem ini adalah bahwa pendaftaran tanah tidak memberikan jaminan bahwa orang yang namanya terdaftar dalam buku tanah dapat dibantah walaupun ia beritikad buruk. Sistem negatif ini digunakan di Negara Belanda, Hindia Belanda, negara bagian Amerika Serikat, dan Perancis, apabila diperhatikan atau dibandingkan sistem negatif dengan sistem positif maka sistem negatif adalah kebalikan dari

sistem positif. Dimana pendaftaran memberikan jaminan bahwa nama yang tercantum dalam sertifikat tidak dapat dibantah. Pada sistem pendaftaran negatif ini apa yang tercantum dalam buku tanah dapat dibantah, Walaupun ia beritikad baik dengan kata lain bahwa pendaftaran tidak memberikan jaminan bahwa nama yang tercantum dalam daftar dan sertifikat mempunyai kekuatan hukum dan harus diterima oleh Hakim apabila terjadi sengketa hak sebagai keterangan yang benar sepanjang tidak ada alat bukti yang lain yang membuktikan sebaliknya. Adapun yang menjadi kelemahan dari stelsel ini adalah :

- a. Tidak memberikan kepastian pada buku tanah
- b. Peranan yang pasip dari pejabat balik nama
- c. Mekanisme yang sulit serta sukar dimengerti oleh orang-orang biasa

2. Sistem Positif

Adapun ciri yang pokok dari stelsel ini adalah bahwa pendaftaran menjamin dengan sempurna bahwa nama yang terdaftar dalam buku tanah tidak dapat dibantah, walaupun ternyata ia bukan pemilik yang sebenarnya. Adapun sistem ini dikenal di negara Australia, Singapura, Jerman dan Swiss, dalam sistem positif ini segala apa yang tercantum di dalam buku pendaftaran tanah dan surat-surat tanda bukti yang dikeluarkan adalah hal yang bersifat mutlak, artinya mempunyai kekuatan pembuktian yang tidak dapat diganggu gugat. Dalam hal ini pendaftaran berfungsi sebagai jaminan yang sempurna dalam arti bahwa nama yang tercantum dalam buku tanah tidak dapat dibantah kebenarannya sekalipun nantinya orang tersebut bukan

pemilikinya. Mengingat hal yang demikian inilah maka pendaftaran hak dan peralihannya selalu memerlukan pemeriksaan yang sangat teliti dan seksama sebelum pekerjaan pendaftaran dilaksanakan, para pelaksana pendaftaran tanah harus bekerja secara aktif serta harus mempunyai peralatan yang lengkap serta memakan waktu yang cukup lama dalam menyelesaikan pekerjaannya. Hal ini dapat dimaklumi karena pendaftaran hak tersebut mempunyai fungsi pendaftaran dan kekuatan yang mutlak, dengan demikian pengadilan dalam hal ini mempunyai wewenang di bawah kekuasaan administratif. Adapun kelemahan dari stelsel ini adalah:

- a. Peranan yang aktif pejabat balik nama ini memerlukan waktu yang lama.
- b. Pemilik yang berhak dapat kehilangan hak diluar perbuatan dankesalahannya
- c. Apa yang menjadi wewenang Pengadilan Negeri diletakkan di bawah kekuasaan administratif.

3. Sistem Torrens

Sistem ini dipergunakan di negara Australia dan Amerika Selatan. Menurut sejarahnya sistem Torrens ini berasal dari nama penemunya atau nama penciptanya yaitu Robert Torrens. Cara kerja sistem Torrens adalah dengan mengadakan kantor-kantor pendaftaran tanah pada setiap daerah yang bertugas mencatat setiap hak-hak atas tanah dalam buku tanah dan dalam salinan buku tanah kemudian barulah diterbitkannya sertipikat hak kepada pemilik tanah dan sertipikat yang telah diterbitkan tersebut berlaku sebagai

alat pembuktian yang sempurna sehingga setiap orang pemegang sertipikat tidak dapat diganggu gugat lagi, oleh karena sifat yang demikian itulah maka sistem Torrens sama dengan positif.

Di dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c Undang-Undang Pokok Agraria menetapkan bahwa surat tanda bukti yang akan dikeluarkan berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat, dari bunyi pasal ini maka jelaslah bahwa negara Indonesia menggunakan sistem negatif mengandung unsur positif. Adapun pengertian Negatif adalah ada kemungkinan sertipikat yang dimiliki seseorang dapat dirubah, artinya Positif adalah Kantor Pertanahan Nasional akan berusaha semaksimal mungkin agar terhindar dari kekeliruan, adapun cara yang dilakukan yaitu dalam pembuatan sertipikat tanah ada Pengumuman dalam menentukan batas tanah dengan mengikutsertakan tetangga (*contradictoire delimitatie*) dalam pendaftaran hak atas Tanah.

Setelah itu dilakukan Pengumuman selama 1 bulan untuk memenuhi asas publisitas. Kemudian baru didaftar oleh Kantor Pertanahan. Adapun di Indonesia tidak dipakai sistem Positif Murni karena keadaan data fisik di negara kita masih belum teratur dengan baik apalagi data yuridisnya. Hal ini juga diperkuat di dalam Pasal 32 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

“Sertipikat merupakan suatu tanda bukti hak yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan tata yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data yang ada dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan”.

Adapun yang dimaksud dengan data fisik dan data yuridis adalah sebagai berikut :

1. Data fisik adalah keterangan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, termasuk keterangan mengenai adanya bangunan atau bagian bangunan di atasnya. Adapun data fisik tersebut dapat diperoleh dengan cara petugas datang ke lokasi pengukuran, kemudian menetapkan tanda batas dengan mengikutsertakan tetangga (*contradictoire delimitatie*).
2. Data yuridis adalah keterangan mengenai status hukum bidang tanah dan satuan rumah susun yang didaftar, pemegang haknya dan pihak lain serta hak-hak lain yang membebaninya.

Persesuaian antara data fisik dan data yuridis yang dimaksudkan dalam pasal ini tidak berarti tanda bukti hak atas tanah tersebut mempunyai kekuatan pembuktian yang mutlak, sebab disini akan dibuktikan lagi unsur itikad baik, dalam hal ini maka hakim lah yang akan memutuskan bukti mana yang sah ini mengandung arti bahwa sertipikat tanah sebagai alat bukti yang kuat. Sementara itu agar penyelenggaraan pendaftaran tanah dapat terlaksana dengan baik oleh masyarakat, maka didasarkan pada asas-asas yang tercantum dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yaitu :

1. Asas Sederhana, dalam pendaftaran tanah dimaksudkan agar ketentuan-ketentuan pokoknya maupun prosedurnya dengan mudah dapat dipahami oleh pihak-pihak yang berkepentingan, terutama para pemegang hak atas tanah.
2. Asas Aman dimaksudkan untuk menunjukkan, bahwa pendaftaran tanah perlu diselenggarakan secara teliti dan cermat sehingga hasilnya dapat

memberikan .jaminan kepastian hukum sesuai tujuan pendaftaran tanah itu sendiri.

3. Asas Terjangkau dimaksudkan keterjangkauan bagi pihak-pihak yang memerlukan. Khususnya dengan memperhatikan kebutuhan dan kemampuan golongan ekonomi lemah. Pelayanan yang diberikan dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah harus bisa terjangkau oleh para pihak yang memerlukan.
4. Asas Mutakhir dimaksudkan kelengkapan yang memadai dalam pelaksanaannya dan kesinambungan dalam pemeliharaan datanya. Data yang tersedia harus menunjukkan keadaan yang mutakhir. Untuk itu perlu diikuti kewajiban mendaftarkan dan mencatatkan perubahan-perubahan yang terjadi di kemudian hari.
5. Asas Terbuka dimaksudkan masyarakat dapat memperoleh keterangan mengenai data yang benar setiap saat di Kantor Pertanahan.

BAB III

METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Dalam penelitian ini adalah menggunakan yuridis empiris yang bersifat kualitatif yaitu, penelitian yang menggunakan latar alamiah dengan maksud menafsirkan fenomena yang terjadi yang dilakukan dengan jalan melibatkan beberapa metode, yang dimana datanya diperoleh dari observasi, wawancara, peraturan perundang-undangan serta norma-norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat, dan di ambil dari fakta-fakta yang ada di dalam suatu masyarakat, badan hukum atau badan pemerintah.²⁸

3.2 Lokasi Penelitian

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Rokan Timur Kecamatan Rokan IV Koto Kabupaten Rokan Hulu. penelitian ini dilaksanakan mulai dari bulan November sampai Desember 2023. Alasan penulis melakukan penelitian di Desa Rokan Timur ini karna adanya praktek pemungutan liar yang telah terbukti terkait pemungutan biaya pengurusan SKGR yang dilakukan oleh Kepala Desa Rokan Timur itu sendiri kepada masyarakatnya, sesuai dengan putusan Nomor 8/PID.SUS.TPK/2022/PT.PBR. Oleh karena itu, penulis merasa tertarik untuk membahas dan meneliti lebih lanjut tentang analisis hukum biaya pengurusan SKGR dan bentuk perlindungan hukum bagi masyarakat yang memilki SKGR DI Desa Rokan Timur ini.

²⁸ Zainudin Ali, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2009. hal. 105

3.3 Metode Pendekatan

Pendekatan konseptual beranjak dari pandangan-pandangan dan doktrin-doktrin yang berkembang di dalam ilmu hukum. Pendekatan ini menjadi penting sebab pemahaman terhadap pandangan yang berkembang dalam ilmu hukum dapat menjadi pijakan untuk membangun argumentasi hukum ketika menyelesaikan isu hukum yang dihadapi. Pandangan akan memperjelas ide-ide dengan memberikan pengertian-pengertian hukum, konsep hukum, maupun asas hukum yang relevan dengan permasalahan dan pembahasan dalam penelitian ini.

Deskriptif bertujuan untuk mengukur secara cermat terhadap fenomena sosial tertentu serta memberikan gambaran mengenai gejala yang menjadi pokok permasalahan yang dibahas, sedangkan analitis bertujuan menganalisis masalah yang timbul dalam penelitian.²⁹

Penelitian ini menggunakan metode pendekatan yuridis empiris, yaitu penelitian hukum yang berarti penelitian terhadap peraturan yang mengatur tentang pengangkatan anak dikaitkan dengan kenyataan yang ada dalam praktek dan aspek-aspek sosial yang berpengaruh, kemudian mencoba mengumpulkan, mengkaji, ketentuan-ketentuan hukum mengenai pemungutan liar.

3.4 Jenis dan Sumber Data

Untuk mendapatkan data yang akurat dan relevan, maka dalam penelitian ini dilakukan penelusuran data hukum berupa:

²⁹ Masri Singrimbun dan Sofyan Efendi, *Metode Penelitian Survey*, LPJES, Jakarta, 1989. h. 10

A. Primer

- 1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang pemerintah daerah sebagai penyelenggara instrument pokok pemerintah daerah.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- 3) Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1999 pelimpahan kewenangan pemberian dan pembatalan hak atas tanah negara.
- 4) Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2011 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah Dan Kegiatan Pendaftaran Tanah Tertentu
- 5) Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/sj tertanggal 22 Mei 1984 tentang Pencabutan Wewenang Kepala Kecamatan Untuk Memberikan Izin Membuka Lahan.

B. Data Sekunder

Bahan hukum sekunder yaitu bahan yang diambil dari teori-teori hukum dan pendapat para ahli hukum dari tulisan-tulisan, buku-buku, dan beberapa literatur yang berkaitan dengan permasalahan yang dibahas. Bahan hukum sekunder merupakan bahan-bahan yang isinya membahas isi dari bahan hukum primer. Dalam penelitian ini penulis menggunakan bahan hukum sekunder berupa skripsi, tesis, jurnal yang memuat bahan hukum terkait dengan pokok pembahasan. Bahan yang memberikan petunjuk maupun penjelasan terhadap hukum primer dan sekunder. Selain itu digunakan juga penunjang bahan-bahan penelitian yang diperoleh melalui ensiklopedia, KBBI dan internet.

3.5 Metode Pengumpulan Data

A. Penelitian Kepustakaan (*Library Research*)

Dalam pengumpulan data ini menggunakan data sekunder atau penelitian kepustakaan (*library research*). Dimana Penelitian kepustakaan adalah suatu metode pengumpulan dengan cara membaca atau mempelajari atau merangkai buku-buku peraturan perundangundangan dan sumber kepustakaan lainnya yang berhubungan dengan obyek penelitian.

B. Penelitian Lapangan (*Field Research*)

Penelitian lapangan yang dimaksudkan untuk memperoleh data primer dengan cara mewawancarai responden yang ada hubungannya dengan penelitian tentang pengangkatan anak ini.

C. Observasi

Melakukan pengamatan secara langsung terhadap permasalahan pungutan liar (Pungli) yang dilakukan oleh oknum- oknum yang tidak bertanggungjawab dan pihak-pihak yang berkaitan dengan topik permasalahan.

3.6 Populasi, Sampel, dan Teknik Sampling

3.6.1 Populasi

Wilayah generalisasi yang terdiri atas objek atau subjek yang mempunyai kualitas dan karakteristik tertentu yang ditetapkan oleh peneliti untuk dipelajari dan kemudian ditarik kesimpulannya.³⁰ Populasi merupakan keseluruhan atau

³⁰ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, Alfabeta, CV, 2017, Bandung.

himpunan obyek dengan ciri yang sama.³¹ Populasi merupakan keseluruhan pihak yang berkaitan dengan masalah yang diteliti dalam penelitian ini.³² Populasi adalah totalitas dari setiap elemen yang akan diteliti yang memiliki ciri sama, bisa berupa individu dari suatu kelompok, peristiwa, atau sesuatu yang akan diteliti.³³ Adapun yang menjadi populasi dalam penelitian ini adalah seluruh aparatur pemerintahan Kecamatan Rokan IV Koto dan Desa Rokan Timur, masyarakat Rokan Hulu yang tinggal di Desa Rokan Timur, serta akademisi.

3.6.2 Sampel

Sampel adalah bagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut.³⁴ Sedangkan menurut Siyoto dan Sodik, sampel adalah sebagian dari jumlah dan karakteristik yang dimiliki oleh populasi tersebut, ataupun bagian kecil dari anggota populasi yang diambil menurut prosedur tertentu sehingga dapat mewakili populasinya.³⁵ Adapun sampel objek observasi pada penelitian ini adalah Camat Rokan IV Koto tahun 2023 (Bapak Alfarid Toha, S.P), kemudian Sekretaris Desa Rokan Timur (Ade), 2 orang masyarakat Rokan Timur, dan pandangan dari akademisi (Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H) selaku dosen Fakultas Hukum Universitas Rokania. Hal ini dapat dilihat pada tabel berikut :

³¹ Bambang Sunggono, *Metodologi Penelitian Hukum*, (Jakarta : Rajawali Pers, 2009), h. 118

³² Bungin Burhan. 2017. *Penelitian Kualitatif : Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu Sosial Lainnya*. Jakarta : Kencana Prenada Media Grup

³³ Handayani, Ririn, *Metodologi Penelitian Sosial*, 2020, Trussmedia Grafika, Yogyakarta.

³⁴ Sugiyono, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif, dan R&D*, 2017, Alfabeta, CV, Bandung, h. 81

³⁵ Siyoto, S. & Sodik, A. *Dasar Metodologi Penelitian*, 2015, Literasi Media Publishing, Yogyakarta.

Tabel 3.1 Populasi dan Sampel

No	Keterangan	Populasi	Sampel
1	Camat Rokan IV Koto tahun 2023 (Bapak Alfarid Toha, S.P)	1 orang	1 orang
2	Sekretaris Desa Rokan Timur (Ade)	1 orang	1 orang
3	Masyarakat Rokan Timur	5 orang	2 orang
4	Akademisi (Bapak Ramses Hutagaol, S.H, M.H)	11 orang	1 orang
Total		18 orang	5 orang

Sumber: Data olahan penelitian 2023

3.6.3 Teknik Sampling

Menurut Sugiyono, penentuan sampel atau informan dalam penelitian kualitatif berfungsi untuk mendapatkan informasi yang maksimum.³⁶ Teknik pengambilan sampel atau biasa disebut dengan sampling adalah proses menyeleksi sejumlah elemen dari populasi yang diteliti untuk dijadikan sampel, dan memahami berbagai sifat atau karakter dari subjek yang dijadikan sampel, yang nantinya dapat dilakukan generalisasi dari elemen populasi. Penelitian ini menggunakan teknik sampling probability sampling yaitu simple random sampling. Adapun pengertian dari simple random sampling, yaitu teknik penelitian menyeleksi secara acak.³⁷

3.7 Analisis Data

Data yang diperoleh, baik data primer maupun data sekunder, kemudian disusun dan diklasifikasikan serta dianalisis dan ditulis secara deskriptif dengan maksud untuk mendapatkan gambaran yang dapat dipahami secara jelas dan terperinci serta terarah.

³⁶ Sugiyono, *Metodelogi Penelitian Kuantitatif dan Kualitatif Dan R&D*. 2019, Alfabeta, Bandung.

³⁷ Handayani, Ririn, *Metodologi Penelitian Sosial*, 2020, Trussmedia Grafika, Yogyakarta.