

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1.Latar Belakang**

Tanah Merupakan faktor pendukung Utama kehidupan dan kesejahteraan masyarakat, fungsi tanah tidak hanya terbatas pada kebutuhan tempat tinggal, tetapi juga tempat tumbuh dan berkembangnya sosial politik dan budaya seseorang maupun komunitas masyarakat.<sup>1</sup> Falsafah Indonesia dalam konsep hubungan antara manusia dengan tanah menempatkan individu dan masyarakat sebagai kesatuan yang tak terpisahkan bahwa pemenuhan kebutuhan seseorang terhadap tanah diletakkan dalam kerangka kebutuhan seluruh masyarakat sehingga hubungannya tidak bersifat individualistis semata, tetapi lebih bersifat kolektif dengan tetap memberikan tempat dan penghormatan terhadap hak perseorangan.<sup>2</sup>

Setiap individu memiliki hak untuk berinteraksi dengan lingkungan dimana mereka tinggal. Integrasi tersebut memiliki kecenderungan untuk memenuhi kebutuhannya sebagai makhluk sosial bentuk lingkungan terutama bentang alam, bumi sangat beraneka ragam. Hal tersebut tentu saja berdampak kepada kehidupan manusia yang hidup pada lingkungan tersebut.

Sebagai Negara agraris tanah pertanian memberikan penghidupan bagi sebahagian besar bagi Warga Negara Indonesia.Keberadaan tanah pertanian tersebar di pulau-pulau tidak bisa dipisahkan dengan hadirnya pola pertanian dengan budaya lokal yang mereka miliki.Tanah di Indonesia memiliki ciri khas

---

<sup>1</sup>Winahyu Erwiningsih, Hak menguasai Negara atas tanah, cet 1,(Jakarta : Total Media),hal.1

yang berbeda di setiap pulau dan hal ini pula mempengaruhi kehidupan masyarakatnya.<sup>2</sup>

Tanah dengan segala aspeknya memiliki peran yang penting dalam mewujudkan keadilan untuk mensejahterakan masyarakatnya oleh karena itu pemerintah berdasarkan undang-undang tahun 1960 diterbitkanlah Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang mengatur mengenai masalah pertanahan di Indonesia, sehingga terjadilah suatu undang-undang yang mencakup segala aspek pertanahan di Indonesia. Negara Indonesia adalah Negara agraris maka keberadaan Undang Undang Pokok Agraria ini sangat dominan untuk kepentingan masyarakat Indonesia terutama yang mengatur mengenai hak-hak atas tanah. Hal ini penting karena dengan menguasai berbagai macam hak atas tanah maka perlu pengaturan yang tertib dan teratur serta berlaku adil untuk seluruh masyarakat, oleh karena itu dalam Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 tahun 1960 tersebut mengatur berbagai macam hak atas tanah yang dapat dimiliki oleh masyarakat.

Hak atas tanah merupakan hak yang di berikan kewenangannya kepada pemegang haknya untuk mempergunakan atau mengambil manfaat dari tanah yang di hakinya. Perkataan “Mempergunakan” mengandung pengertian bahwa hak atas tanah itu dipergunakan untuk kepentingan bukan mendirikan bangunan misalnya pertanian perikanan, peternakan, perkebunan. Atas dasar ketentuan Pasal 4 ayat (2) Undang Undang Pokok Agraria yang berbunyi “Hak-hak atas tanah yang dimaksud dalam Pasal ini memberi wewenang untuk mempergunakan tanah yang bersangkutan demikian pula tubuh bumi dan air serta ruang yang ada

---

<sup>2</sup>Winahyu , op. cit., hal.245

diatasnya sekedar diperlukan untuk kepentingan yang langsung berhubungan dengan penggunaan tanah itu dalam batas menurut Undang-undang”.<sup>3</sup>

Pada dasarnya penggunaan tanah disini bertujuan untuk memenuhi kebutuhan usaha pertanian, perkebunan, perikanan dan peternakan dan bertujuan untuk tempat pengembangan suatu misalnya mendirikan bangunan, perumahan, rumah susun proyek, pelabuhan dan sebagainya.

Dalam Undang Undang Pokok Agraria ada 4 jenis hak atas tanah baik untuk keperluan pribadi maupun untuk kegiatan usaha. Untuk keperluan pribadi perorangan warga Negara Indonesia adalah Hak Milik (HM), sedangkan untuk keperluan usaha adalah Hak Guna Usaha(HGU), Hak Guna Bangunan (HGB), dan Hak Pakai (HP). Hak Milik ini hanya dikhususkan kepada perorangan yang mempunyai kewarganegaraan Indonesia saja dan Hak Pakai dapat dipergunakan untuk keperluan khusus. Hak milik ini merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah dengan mengingat ketentuan dalam Pasal 6 Undang Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960 yang mana semua tanah mempunyai fungsi sosial.<sup>4</sup>

Tanah memiliki fungsi selain sebagai faktor produksi yang berwenang untuk memenuhi kebutuhan hidup manusia secara ekonomi, namun juga memiliki fungsi sosial. Fungsi sosial mengandung makna bahwa tanah yang dimiliki oleh seseorang tidak hanya berfungsi bagi dirinya sendiri sebagai pemilik hak atas tanah tetapi juga harus berfungsi baik bagi masyarakat sekitar dan bangsa Indonesia Sehingga dalam menggunakan tanah tidak hanya untuk

---

<sup>3</sup>Indonesia, Undang-Undang Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria UU. No 5 tahun 1960, LN No. 104 tahun 1960, TLN No. 2043, Pasal 4.

<sup>4</sup>Ibid, Pasal 6

kepentingan sendiri tetapi untuk kepentingan masyarakat luas. Dalam hal ini harus diusahakan adanya keseimbangan antara kepentingan pribadi pemilik tanah dengan kepentingan umum.

Setiap pemegang hak atas tanah berkewajiban mendaftarkan hak atas tanah yang haknya guna memperoleh pembuktian yang kuat. Tata cara perolehan hak atas tanah dengan status tanah hak milik dapat dilakukan dengan cara mengajukan permohonan dengan memberikan identitas lengkap dan melengkapi Keterangan mengenai tanahnya yang meliputi data yuridis dan data fisik:

- a. Dasar penguasaan atau alas haknya dapat berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya;
- b. Letak, batas-batas dan luasnya (jika ada Surat Ukur atau Gambar Situasi sebutkan tanggal dan nomornya).
- c. Jenis tanah (pertanian/non pertanian)
- d. Rencana penggunaan tanah;
- e. Status tanahnya (tanah hak atau tanah negara);

Serta keterangan mengenai jumlah bidang, luas dan status tanah- tanah yang Dimiliki oleh pemohon, termasuk bidang tanah yang dimohon serta Keterangan lain yang dianggap perlu.

Peralihan hak atas tanah dapat dilakukan dengan pemindahan hak atas tanah kepada pihak lain dengan cara jual beli, hibah, tukar menukar, pemasukan harta dalam perusahaan (inbreng), hibah wasiat, dll.<sup>5</sup>

Dalam Pasal 1 angka 7 Keputusan Presiden Nomor 55 tahun 1993 tentang Pengadaan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan untuk Kepentingan Umum memberikan definisi tentang ganti kerugian Ganti Kerugian adalah penggantian atas nilai tanah berikutan bangunan, tanaman dan atau benda-benda lain yang terkait dengan tanah sebagai akibat pelepasan atau penyerahan hak atas tanah.

Penetapan ganti rugi yang diberikan tergantung dari status hak atas tanahnya, baik berupa hak milik, hak guna usaha atau hak guna bangunan. Ganti rugi terhadap hak guna usaha adalah jauh lebih kecil dari ganti rugi terhadap hak milik karena hak milik merupakan hak turun temurun, terkuat dan terpenuh yang dapat dipunyai orang atas tanah.<sup>6</sup>

Apabila seseorang mempunyai hak atas tanah dan ingin menjual tanahnya maka dilakukanlah jual beli atau pengganti kerugian. Jika hal ini terjadi maka pemilik tanah akan berurusan dengan PPAT atau pejabat yang berwenang untuk itu. Yang banyak terjadi pada masyarakat umum terutama di desa-desa pemilik tanah menemui camat atau lurah untuk meminta agar bisa membantu kelancaran dalam jual beli tanah mereka akibatnya tidak ada perbedaan antar tanah yang seharusnya di jual belikan dengan akta penjualan dengan cara pengganti kerugian.

Hal ini banyak terjadi di desa-desa sehingga sering kali terjadi sengketa atas tanah yang diganti kerugian tersebut, oleh karena itu perlu pengkajian atas kekuatan hukum terhadap pemindahan hak dari pihak pertama dengan pihak

---

<sup>5</sup>Diktat perkuliahan Mata Kuliah Hukum Agraria Pokok-Pokok Hukum Tanah Nasional, Sunaryo Basuki, edisi revisi 2009, hal 15.

<sup>6</sup>Aarce Tehupeiory "Analisis yuridis mengenai penentuan ganti rugi dalam rangkapengadaan tanah untuk kepentingan umum", Tesis Universitas Indonesia 2007, hal 70.

kedua dengan surat keterangan ganti rugi agar dimasa yang akan datang tidak terdapat lagi permasalahan.

Mengenai penguasaan tanah untuk pertama kali khususnya didaerah kota Medan terhadap tanah-tanah yang belum bersertipikat,masyarakat kota Medan sering kali terjadi tanah tumpang tindih atau surat ganda di daerah kota Medan masih banyak masyarakat tidak tahu seperti apa surat yang sah untuk bisa dikonversi yang sebagaimana telah diatur oleh Undang Undang Pokok Agraria No 5 tahun 1960

Dalam hal ini untuk bisa menjadikan alat bukti yang kuat harusla ada pembuktian kuat,alat pembuktian tersebut dapat dilakukan berdasarkan lamanya penguasaan fisik tanah yang bersangkutan selama 20 tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon atau pendaftaran dan pendahulu pendahulunya yang sudah teregistrasi dikantor kecamatan.

Dalam pasal 60 PP No 24 tahun 1997 terdapat beberapa alat bukti tertulis yang dapat digunakan bagi pendaftaran hak hak lama dan merupakan dokumen yang lengkap untuk kepentingan pendaftaran tanah adalah grosse akta hak eigendom,surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja yang bersangkutan,pemidahan hak yang dibuat dibawah tangan yang dibubuhi kesaksian kepala adat/kepala desa/kelurahan yang dibuat sebelum berlakunya PP.No 24 tahun 1997 dengan disertai alas hak yang dialihkan,akta ikrar wakaf,risalah lelang,surat penunjukan atau pembelian kaveling yang dibuat lurah dan diketahui camat,surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh kantor pelayanan pajak bumi dan bangunan dengan disertai alas hak yang dialihkan.

Karena kebutuhan masyarakat terhadap bukti kepemilikan hak atas tanah di kota Medan cukup tinggi. Maka masyarakat menginginkan jaminan kepastian

hukum dibidang pertanahan guna dapat memiliki penguasaan yang aman untuk menggunakan dan menguasai tanah mereka sehingga dikemudian hari tidak terdapat gangguan-gangguan dari pihak lain.

Dengan demikian Sebagian besar masyarakat menempuh berbagai upaya untuk mendapatkan bukti kepemilikan tersebut, antara lain dengan menerbitkan Surat Keterangan Ganti Rugi. Surat keterangan ganti rugi banyak dijumpai mulai dari pelosok perdesaan sampai perkotaan. Masyarakat kota Medan umumnya sudah tidak asing lagi dengan surat tersebut. di daerah tersebut masih banyak masyarakat yang hanya mempunyai bukti kepemilikan atas tanah dalam bentuk Surat Keputusan camat, sebagian masyarakat menyebut surat keterangan ganti rugi.<sup>7</sup>

Surat keterangan Ganti Rugi 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 Kepala 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, Surat Keterangan Ganti Rugi merupakan proses awal atau alas hak untuk mendapatkan sertipikat hak atas tanah. Namun dengan mengantongi Surat Keterangan Ganti Rugi tersebut masyarakat merasa haknya sudah aman dan terlindungi, meskipun dalam praktek penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi banyak hal negatif yang dijumpai, misalnya: penerbitan Surat keterangan Ganti Rugi ganda.

---

<sup>7</sup>Novita Kristian, Tinjauan Yuridis Tentang Diterimanya Tanah-Tanah Yang Belum Bersertipikat Sebagai Jaminan Fidusia ( Studi Kasus Surat Keterangan Ganti Rugi Di Medan), Tesis Universitas Indonesia 2007. Hal 56.

Kekeliruan tersebut sangat dimungkinkan terjadi karena kantor kepala desa atau kantor lurah setempat tidak memiliki registrasi yang baik, sebagaimana halnya apabila hak tersebut didaftarkan di kantor pertanahan. Namun demikian dalam prakteknya penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai bukti kepemilikan sementara di kota Medan tetap tumbuh subur hingga saat ini.<sup>8</sup> Dengan adanya Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai bukti kepemilikan sementara menimbulkan berbagai pertanyaan kuatkah Surat Keterangan Ganti Rugi dipergunakan sebagai jaminan kepastian hukum atas tanah bagi masyarakat yang telah mempergunakannya.

Seperti halnya dalam perkara kepemilikan tanah yang berdasarkan Surat Keterangan Ganti Rugi yang telah terbit akta pelepasan hak atas tanah tersebut yang sudah diketahui oleh camat. dimana dalam perkara ini Penggugat umur 69 tahun telah menguasai tanah seluas 1.600 M2 yang dikelola secara terus menerus sejak tahun 1975 yang dimana tanah tersebut diperoleh dari Samin Pemilik tanah garapan pertama kali yang sudah dilegalisir oleh kepala kelurahan tersebut (tempat duduk masalah tanah) berdasarkan no.30/leg/PBB/1975.

Sejak tahun 1975 Penggugat mengurus tanah tersebut dan menanammi sayur sayuran berupa kangkung yang dulu bekas rawa rawa tanpa ada gangguan dari pihak pemerintah maupun pihak ketiga, dan Penggugat selalu membayar Penghasilan Bumi dan Bangunannya. tahun 1978 sampai dengan tahun 1979 Penggugat pergi ke Bandung ikut suami yang bertugas dan menetap disana sebagai anggota TNI, tanah tersebut dititipkan ke pada saudara Penggugat untuk tetap dikelola, diusahai, dan ditanami sayur sayuran diatas tanah tersebut sekitar bulan April 2012 Penggugat mencoba untuk mengkonversikan tanah yang seluas 1.600

---

<sup>8</sup>Ibid ., hal 57.



M2 yang sebagaimana akta pelepasan dan penyerahan dengan ganti rugi No.179/I/3/PPAT/MT/1982 tanggal 10 juli 1982 yang ditanda tangani oleh camat.untuk meningkat suatu alas hak menjadi sertipikat Penggugat mengajukan permohonan pengukuran ke badan pertanahan nasional kota Medan

Diakhir april 2012 tanah yang dimiliki Pengugat seluas 1.600 M2 terlihat terdapat pekerjaan pembukaan jalan dan pembangunan masjid. Penggugat keberatan dan mempertanyakan kegiatan penimbunan membuka jalan tersebut,tanah yang dikuasai Penggugat ternyata pemilik surat tanah tersebut ganda yang an.Tergugat I kegiatan pembangunan masjid dan pembukaan jalan tanpa sepengetahuan pihak Penggugat dan melarang kegiatan tersebut tetapi Tergugat I tidak mengindahkannya.

Surat yang di dapat Penggugat dari pemegang alas hak yang pertama berdasarkan surat pelepasan yang dibuat oleh kepala lorong,dan Tergugat I sudah menjadi hak milik yang dikeluarkan oleh badan pertanahan nasional.yang berasal alas hak nya dari surat penghujukan.

Perkembangan ini berjalan terus berjalan sampai ke pengadilan negeri tinggi.pada dasarnya tidak ada wewenang kepala lorong lurah,kaveling menerbitkan pelepasan alas hak atas tanah.tidak ada undang undang yang mengaturnya, oleh karna itu bisa disimpulkan siapakah yang sah menurut hukum atas pemilik tanah tersebut.

Kekuatan hukum dari tanah girik, sebetulnya tak cukup kuat dan bukanlah suatu bukti mutlak dikarenakan hanya sekadar bukti bahwa si pemilik telah membayar pajak. Akan tetapi dikalangan rakyat dianggap sebagai tanda bukti pemilikan tanah yang bersangkutan.Sehingga ada baiknya pemerintah memberikan pengertian kepada masyarakat agar tanah-tanah yang dilekati hak

semacam itu sebaiknya segera disertipikatkan. Selain cara perolehan di atas hak milikbisajuga berasal dariredistribusi tanah tanah-tanah obyek landreform.Lewat kebijakan landreform, pemerintah memberikan hak milik tanah bagi para petani penggarap. Tanah-tanah yang didistribusikan itu berasal dari kelebihan tanah orang-orang yang tak memenuhi ketentuan luas maksimum pemilikan tanah.

Lebih berkembang lagi apabila yang bersangkutan memiliki suatu tanah ingin menjual kepada pihak lain atau diambil oleh pemerintah untuk kepentingan umum, biasanya bila terjadi perpindahan hak, dipergunakan surat keterangan ganti rugi. Yang mana diakui juga oleh pemerintah kota Medan, Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai salah satu dokumen dalam pengajuan pendaftaran tanah untuk mendapatkan suatu hak berdasarkan Undang Undang Pokok Agraria.

## **1.2. Identifikasi Masalah**

Identifikasi adalah hal yang merupakan tolak ukur munculnya permasalahan utama. Oleh sebab itu sifat identifikasi masalah pada dasarnya bersifat umum.

1. Bagaimana kedudukan hukum terhadap pemegang alas hak SuratKeterangan Ganti Rugi yang sah menurut hukum.
2. Bagaimana keadaan hak atas tanah terutama hak milik yang telah terbit melalui Surat Keterangan Ganti Rugi

## **1.3. Pembatasan Masalah**

Pembatasan Masalah dalam skripsi ini akan dilakukan terhadap Pasal 60 PPNo 24 Tahun 1997 tentang Alas Hak, yakni :

1. Mengenai Perkara pemegang Alas Hak yang Sah menurut Hukum (putusan No.160\_Pdt.G\_2013\_PN.MDN)

2. Hubungan antara penjatuhan Putusan dengan Pelaksanaan Pelaksanaan Eksekusi terhadap tanah yang diambil berdasarkan Keputusan Pengadilan.

#### **1.4.Rumusan Masalah**

1. Untuk Mengetahui peran kepala desa/kelurahan dalam mengeluarkan Surat Keterangan Ganti Rugi Tanah
2. Untuk Mengetahui kekuatan hukum surat keterangan ganti rugi tanah yang diterbitkan oleh kepala desa/kelurahan
3. Cara penyelesaian sengketa surat keterangan ganti rugi tanah

#### **1.5.Tujuan dan Manfaat Penelitian**

1. Secara Teoritis Penelitian ini diharapkan berguna sebagai bahan kajian untuk mengembangkan wawasan mengenai hukum, khususnya pelaksanaan yang sering terjadi dilapangan tentang pemegang Alas Hak yang sah menurut Hukum.
2. Secara Praktis Upaya perluasan pengetahuan bagi penulis dalam bidang Hukum Khususnya