

ANALISIS YURIDIS SURAT KETERANGAN GANTI RUGI SEBAGAI BUKTI PENGUASAAN HAK ATAS TANAH

ZELOT AGRIPA HUTAGALUNG

Fakultas Hukum, Universitas Batam

Email: zelotagripa@gmail.com

Abstract: *The negative principle adopted in the land registration system in Indonesia causes the validity of the certificate to be challenged if there is another party who can prove that the party is the owner. One of the proofs of ownership of land rights that challenge the validity of the certificate is the Certificate of Compensation (SKGR) which is considered as proof of land tenure that has not been certified, especially in Pekanbaru City, Riau Province. The purpose of this study is to obtain an overview of legal arrangements and implementation, constraint factors and solutions in the form of a Certificate of Compensation (SKGR) as proof of control of land rights in the city of Pekanbaru. The research method used in this research is normative juridical, which is based on positive legal rules or norms through the relevant legislation. The specification of the research used is descriptive analysis, which is carried out by analyzing and describing completely and thoroughly the secondary data sources studied in order to obtain a comprehensive and systematic picture of the legal position and strength of the Certificate of Compensation made before the Camat in Pekanbaru City is reviewed from Government Regulation Number 18 of 2021. From the research conducted, the results obtained are: First, the position of written evidence in the form of a Certificate of Compensation in Riau Province is evidence of the transfer of physical control over a plot of land which can then be used as a guide in the process land registration. Second, the strength of proof of the Indemnity Certificate refers to Article 96 of Government Regulation Number 18 of 2021 which for old rights and for the purposes of land registration can be proven through written evidence and witness statements that can be guaranteed the truth and if not fully available tools Evidence, can be proven by physical control over a plot of land in good faith for 20 consecutive years accompanied by statements of at least 2 witnesses confirmed by the Village Head.*

Keywords: Certificate of Compensation, Land Registration, Ownership of Rights.

Abstrak: Asas negatif yang dianut dalam sistem pendaftaran tanah di Indonesia menyebabkan sertifikat masih dapat digugat keabsahannya apabila ada pihak lain yang dapat membuktikan bahwa pihak tersebut pemiliknya. Salah satu bukti kepemilikan hak atas tanah yang menggugat keabsahan sertifikat ialah Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang dianggap sebagai bukti penguasaan tanah yang belum bersertifikat khususnya di Kota Pekanbaru, Provinsi Riau. Tujuan penelitian ini untuk memperoleh gambaran mengenai pengaturan hukum dan implementasi, faktor kendala dan solusi berupa Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai bukti penguasaan hak atas tanah di kota Pekanbaru. Metode penelitian yang digunakan dalam penelitian ini berupa yuridis normatif, yaitu berdasarkan pada kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif melalui perundang-undangan yang bersangkutan. Spesifikasi penelitian yang digunakan adalah deksriptif analisis, yaitu dilakukan dengan cara menganalisis dan menguraikan secara lengkap dan menyeluruh sumber-sumber data sekunder yang diteliti dalam rangka untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai kedudukan hukum dan kekuatan dari Surat Keterangan Ganti Rugi yang dibuat dihadapan Camat di Kota Pekanbaru ditinjau dari Peraturan Pemerintah Nomor 18 tahun 2021. Dari penelitian yang dilakukan, diperoleh hasil yaitu : Pertama, Kedudukan alat bukti tertulis berupa Surat Keterangan Ganti Rugi di Provinsi Riau merupakan bukti peralihan penguasaan fisik atas suatu bidang tanah yang selanjutnya dapat dijadikan petunjuk dalam proses pendaftaran tanah. Kedua, kekuatan pembuktian Surat Keterangan Ganti Rugi mengacu kepada Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 yang mana terhadap hak – hak lama dan untuk keperluan pendaftaran tanah dapat dibuktikan melalui alat bukti tertulis serta keterangan saksi yang dapat dijamin kebenarannya dan apabila tidak tersedia secara lengkap alat pembuktian, dapat dibuktikan dengan penguasaan fisik atas suatu bidang tanah dengan itikad baik selama

20 tahun secara berturut – turut disertai dengan keterangan sekurang – kurangnya 2 orang saksi yang dibenarkan oleh Kepala Desa.

Kata Kunci: Surat Keterangan Ganti Rugi, Pendaftaran Tanah, Penguasaan Hak.

A. Pendahuluan

Salah satu kasus sengketa yang menjadi suatu perkara di pengadilan yang menunjukkan sertipikat dapat digugat, salah satunya kepemilikan hak atas tanah berupa Surat Keterangan Ganti Rugi. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) merupakan surat yang banyak ditemui di daerah daratan Provinsi Riau. Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) merupakan bentuk bukti telah diberikannya ganti rugi atas tanah negara atau tanah garapan yang dibuat oleh kepala desa atau lurah disebabkan adanya peralihan hak kepemilikan atas tanah dan bukti keterangan peralihan tanah dari penggarap kepada pembeli. Dengan lahirnya UUPA dan sebagai akibat dari adanya pengakuan negara terhadap hak atas tanah serta dalam memberikan kepastian hukum bagi pemanfaatan tanah, negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah melalui suatu sistem pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yakni untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilaksanakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia.

Berdasarkan Pasal 33 ayat (3) Undang–Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 amandemen keempat sebagai landasan konstitusional telah dinyatakan dengan tegas bahwa Bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”. Berdasarkan pasal tersebut, negara memiliki tanggung jawab dalam menjamin penggunaan dan pemeliharaan tanah serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikelola dengan baik dengan menjamin kekayaan yang dihasilkan digunakan sebaik-baiknya untuk meningkatkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia (Sekarmadji, 2018). Dengan lahirnya UUPA dan sebagai akibat dari adanya pengakuan negara terhadap hak atas tanah serta dalam memberikan kepastian hukum bagi pemanfaatan tanah, negara berkewajiban memberikan jaminan kepastian hukum terhadap hak atas tanah melalui suatu sistem pendaftaran tanah sebagaimana disebutkan dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA, yakni untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah dilaksanakan Pendaftaran Tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Undang-undang.

Permasalahan ini tentu menimbulkan kontra di dalam masyarakat, dan harus diketahui bagaimana aturan hukum dan penerapannya terkait Surat Keterangan Ganti Rugi ini di kota Pekanbaru. Surat Keterangan Ganti Rugi merupakan salah satu produk hukum sebagai bukti penguasaan tanah oleh seseorang pada saat belum adanya Undang-Undang Pokok Agraria. Penelitian ini membahas bagaimana pengaturan hukum dan implementasi terkait keberadaan Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai bukti penguasaan hak atas tanah di kota Pekanbaru. Dalam penelitian ini, diperlukan wawancara kepada para pihak terkait dalam mengeluarkan Surat Keterangan Ganti Rugi ini kepada masyarakat. Hal ini bertujuan untuk memperoleh informasi secara jelas bagaimana penerapan, fungsi dan wewenang kepada para institusi dalam mengeluarkan produk hukum Surat Keterangan Ganti Rugi dalam masyarakat. Wawancara diperlukan untuk mendalami secara jelas terkait implementasi, faktor dan kendala Surat Keterangan Ganti Rugi ini sebagai bukti masyarakat berkuasa atas tanah yang dimilikinya.

Kenyataan di lapangan, masyarakat masih ada yang menggunakan Surat Keterangan Ganti Rugi ini sebagai bukti penguasaan hak atas tanah. Tidak sedikit ditemukan, bahwa adanya tumpang tindih terhadap suatu tanah. Hal ini menjadi suatu permasalahan bagi masyarakat jika suatu saat terjadi sengketa di peradilan. Menurut Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960, bukti bahwa masyarakat berkuasa atas suatu tanah adalah sertifikat yang dikeluarkan oleh Badan Pertanahan Negara (BPN), sementara masyarakat yang memiliki Surat Keterangan Ganti Rugi dapat juga dikatakan berhak atas tanah. Surat Keterangan Ganti Rugi dari segi diterbitkan, lebih mudah dibanding penerbitan sertifikat.

Berdasarkan peraturan hukum yang berlaku dan kejadian di lapangan, maka penulis berkeinginan untuk membahas permasalahan ini menjadi sebuah penelitian, bahwa sejauh mana kekuatan bukti penguasaan yang tanah dibandingkan dengan sertifikat. Hal ini sangat

menarik, karena sangat banyak ditemui, penguasaan tanah bukan hanya dimiliki oleh seseorang, bahkan adanya tumpang tindih penguasaan, antara sertifikat dan bukti penguasaan lain. 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 (Maria Soemardjono, 2008).

B. Metodologi Penelitian

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu dilakukan dengan cara menganalisis dan menguraikan secara lengkap dan menyeluruh sumber-sumber data sekunder yang diteliti dalam rangka untuk memperoleh gambaran yang menyeluruh dan sistematis mengenai kedudukan hukum dan kekuatan dari Surat Keterangan Ganti Rugi di Kota Pekanbaru ditinjau dari Undang-Undang Pokok Agraria nomor 5 tahun 1960 dan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Metode pendekatan yang digunakan dalam penelitian ini adalah yuridis normatif, artinya penelitian ini difokuskan untuk mengkaji penerapan kaidah-kaidah atau norma-norma hukum positif (Ali Zainuddin, 2021), yakni mengenai kepemilikan surat keterangan ganti rugi dikaitkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 tentang Pendaftaran Tanah.

C. Hasil dan Pembahasan

1. Analisis Pengaturan Hukum

Penyajian analisis konstruksi pengaturan hukum yang bersifat filosofis, merupakan bagian mendasar dan fundamental yang sangat perlu untuk dijelaskan. Fokus analisis yang bersifat filosofis itu penekanannya akan dititik beratkan kepada hal-hal yang bersifat asas yang dituangkan dalam berbagai peraturan perundang-undangan yang bersifat implementatif. Dalam tataran ini, dalam konteks teoretis konseptual, pengaturan hukum yang bersifat filosofis itu lazimnya disebut dengan istilah landasan paradigma yang bersifat filosofis (*philosophy of paradigm*) (Idham, 2021). Setelah berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria, hak milik atas tanah yang tadinya mengikuti ketentuan hukum adat dan barat harus beralih untuk mengikuti ketentuan yang berlaku dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Hak atas tanah yang berlaku sebelum UUPA harus dinyatakan tidak berlaku lagi dengan pertimbangan bahwa hukum agrarian penajahan itu tidak menjamin suatu kepastian hukum.

Membedah pembangunan hukum agraria nasional, secara teoritik tidak dapat dipisahkan dari teori hukum pembangunan yang telah dikemukakan oleh Kusumaatmadja. Pendekatan ini merupakan pendekatan ilmu hukum sebagai ilmu (*scientific legal approach*) dan sekaligus sebagai pendekatan filsafat hukum (*philosophical legal approach*) dan dapat memverifikasi pentingnya paradigma baru pembangunan hukum agraria nasional. Dalam rangka menciptakan serta menjamin adanya suatu kepastian hukum di bidang pertanahan sebagaimana ditetapkan dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 tahun 1997 pemerintah mengadakan suatu pendataan hak atas tanah yang bertujuan untuk mengetahui secara jelas kepemilikan tanah agar tidak menjadi tanah terlantar sehingga tidak terjadi kekacauan dalam hal penguasaan hak atas tanah (Jimmy Joses Sembiring, 2010). Pendataan hak atas tanah ini dikenal dengan suatu sistem Pendaftaran Tanah.

Status tanah Negara yang begitu luas di daerah Provinsi Riau ini diduduki dan dikuasai oleh masyarakat baik secara terus menerus maupun turun temurun dengan melakukan permohonan hak. Tetapi dalam prakteknya dalam rangka memperoleh kebenaran data yuridis bagi hak-hak lama dan untuk keperluan pendaftaran hak, jika langsung melakukan permohonan pembuatan sertifikat tanpa didasari oleh surat-surat apapun atau alat bukti tertulis, hanya dengan pengakuan dari orang yang menempati tanah tersebut sangatlah sulit bagi pemerintah untuk menerbitkan sertifikat hak atas tanah di tanah Negara tersebut (Evan Rahmaini, 2022). Menurut Andi Hamzah (2017), alat atau tanda bukti merupakan segala apa yang menurut undang – undang dapat dipakai untuk membuktikan sesuatu, sedangkan menurut

Pasal 1865 Kitab Undang – Undang Hukum Perdata istilah pembuktian diartikan sebagai *“Setiap orang yang mengaku mempunyai suatu hak, atau menunjuk suatu peristiwa untuk meneguhkan haknya itu atau untuk membantah suatu hak orang lain, wajib membuktikan adanya hak itu atau kejadian yang dikemukakan itu.”* Dari pengertian diatas dapat disimpulkan bahwa yang dapat dijadikan pembuktian dalam suatu hal dalam hukum dan peradilan adalah suatu peristiwa dan hak. Contoh hak yang dimaksud dalam pengertian diatas antara lain adalah hak atas kepemilikan tanah.

Melalui penerbitan sertifikat, pemegang hak atas tanah dapat dengan mudah membuktika hak atas tanahnya, namun berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2021 Pasal 96 yang berbunyi: (1) Alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat yang dimiliki oleh perorangan wajib didaftarkan dalam jangka waktu paling lama 5 (lima) tahun sejak berlakunya Peraturan Pemerintah ini; dan (2) Dalam hal jangka waktu sebagaimana dimaksud pada ayat (1) berakhir maka alat bukti tertulis Tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian Hak Atas Tanah dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah. Pasal ini memberikan kesempatan kepada pihak lain diluar pemegang sertifikat hak atas tanah untuk menuntut kepemilikan hak atas tanah tersebut asalkan pihak tersebut memiliki bukti yang kuat dan tidak melewati jangka waktu yang telah ditentukan yaitu 5 (lima) tahun. Dengan kata lain, tidak ada jaminan bagi pemegang sertifikat hak atas tanah untuk tidak mendapat gugatan dari pihak lain yang merasa dirugikan atas diterbitkan sertifikat tersebut. Bahkan, tidak sedikit dari gugatan tersebut yang dikabulkan oleh hakim di pengadilan.

Tanah – tanah di kota Pekanbaru masih banyak yang belum bersertifikat, namun legalitasnya sudah sampai pada penerbitan Surat Keterangan Ganti Rugi. Pada mulanya terhadap tanah yang belum bersertifikat, masyarakat Pekanbaru mengadakan pembukaan lahan dengan cara tebang tebas. Bagi seseorang yang membuka lahan dengan tebang tebas dimintakan tanda bukti atas pembukaan lahan tersebut berupa Surat Keterangan Tebas Tebas atau Surat Keterangan Tanah, dan ketika pemegang hak tersebut ingin mengalihkan penguasaan tanahnya maka dibuatlah Surat Keterangan Ganti Rugi sebagai imbalan yang diterima oleh orang yang telah membuka lahan tersebut (Novita Kristin, 2007). 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 (SKGR) termasuk tanah yang belum bersertifikat (Helena, 2007).

Kedudukan alat bukti Surat Keterangan Ganti Rugi jika disandingkan dengan sertifikat hak atas tanah adalah tidak seimbang karena sertifikat merupakan produk pendaftaran tanah yang jauh lebih memberikan kepastian hukum jika disandingkan dengan Surat Keterangan Ganti Rugi yang hanya merupakan alat bukti peralihan penguasaan tanah. Namun, pada prakteknya kedudukan bukti peralihan penguasaan tanah berupa Surat Keterangan Ganti Rugi tidak selalu dikalahkan oleh Sertifikat hak atas tanah meskipun telah terbit sertifikat yang merupakan produk pendaftaran tanah. Dengan adanya sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menganut stelsel negatif bertendensi positif maka pemegang Surat Keterangan Ganti Rugi ini yang tadinya menguasai tanah tersebut dapat mengajukan keberatannya setelah terbitnya sertifikat. Surat Keterangan Ganti Rugi merupakan salah satu bukti dalam Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 sebagai dasar pendaftaran tanah dan konversi hak atas tanah.

2. Analisis Implementasi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2016 tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Peraturan Pejabat Pembuat Akta Tanah, dalam Pasal 5 ayat (3), menyebutkan bahwa untuk melayani masyarakat dalam pembuatan akta, PPAT di daerah yang belum cukup terdapat PPAT atau untuk melayani golongan masyarakat tertentu dalam pembuatan akta PPAT tertentu, Menteri dapat menunjuk Camat

atau Kepala Desa untuk melayani pembuatan akta di daerah yang belum cukup terdapat PPAT, sebagai PPAT sementara.

Surat Keterangan Ganti Rugi merupakan suatu bentuk peralihan hak yang diberikan kepada seseorang yang telah menempati tanah tersebut dengan itikad baik merawat tanah tersebut dan ingin mengalihkan tanah tersebut kepada orang lain. Pengalihan ini harus diikuti dengan Surat Keterangan Ganti Rugi karena tanah yang akan dialihkan merupakan Tanah Negara bukan Tanah Hak. Ganti Rugi dalam pengalihan hak ini berbeda dengan ganti rugi yang diberikan oleh pemerintah dalam hal pengadaan tanah untuk kepentingan umum sesuai dengan aturan Pasal 9 ayat (2) Undang Undang Nomor 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, melainkan ganti rugi yang ditujukan oleh calon pemilik tanah yang memberikan suatu pembayaran yang disebut dengan ganti rugi kepada pemilik penguasaan fisik atas tanah sesuai dengan Surat Keterangan Tanahnya.

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia menganut sistem publikasi negatif bertendensi positif sehingga alat pembuktian hak yang didaftarkan yaitu sertifikat merupakan alat pembuktian yang kuat, bukan mutlak, sehingga setiap orang dapat mempersalahkan tentang kebenaran sertifikat tanahnya, dan jika dapat dibuktikan ketidakbenaran dari hak atas tanah tersebut, maka sertifikat dapat dibatalkan oleh pengadilan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional dapat memerintahkan hal tersebut (A.P.Parlindungan, 2009). Sekarang ini, masyarakat Pekanbaru masih banyak yang mempertahankan keberadaan SKGR tersebut dengan alasan apabila dibuat Sertifikat maka Badan Pertanahan Nasional dalam pengukuran akan mengurangi luas tanah untuk kepentingan umum seperti pembuatan gang ataupun parit sehingga jika pemilik tanah akan menjual tanah tersebut harga tanahpun akan mengikuti luas tanah sebagaimana yang tertera di sertifikat.

D.Penutup

Berdasarkan hasil penelitian yang penulis lakukan, maka dapat disimpulkan bahwa: Pertama, Kedudukan Surat Keterangan Ganti Rugi adalah sebagai petunjuk peralihan penguasaan fisik atas suatu bidang tanah yang selanjutnya dapat dijadikan dasar dalam Pendaftaran Tanah. Berdasarkan Pasal 97 Peraturan Pemerintah nomor 18 tahun 2021, Surat Keterangan Ganti Rugi merupakan alat bukti tertulis tanah bekas hak milik adat yang dimiliki perorangan wajib didaftarkan dalam kurun waktu 5 (lima) tahun sejak berlakunya peraturan ini dan dalam hal jangka waktu tersebut berakhir maka alat bukti tertulis tanah bekas milik adat dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian hak atas tanah, dan hanya sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah, Kedua, Masyarakat Pekanbaru masih banyak yang mempertahankan keberadaan SKGR tersebut dengan alasan apabila dibuat Sertifikat maka Badan Pertanahan Nasional dalam pengukuran akan mengurangi luas tanah untuk kepentingan umum seperti pembuatan gang ataupun parit sehingga jika pemilik tanah akan menjual tanah tersebut harga tanahpun akan mengikuti luas tanah sebagaimana yang tertera di sertifikat.

Daftar Pustaka

- Agus, Sekarmadji, Politik Hukum Pertanahan, Airlangga University Press, Surabaya, 2018.
Ali,Zainuddin, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta, 2021.
Amirudin, *Pengantar Metode Penelitian Hukum*, Rajawali Pers, Jakarta, 2010.
Idham, *Postulat dan Konstruksi Paradgma Politik Hukum Pendaftaran Tanah, Sistematika Lengkap Guna Mewujudkan Negara Berkesejahteraan*, Alumni, Bandung,2021.
Idham, *Konstitusionalisme Tanah Hak Milik Di Atas Tanah Hak Pengelolaan*, Alumni, Bandung, 2021.
Sembiring,Jimmy Joses Panduan Mengurus Sertifikat Tanah, Jakarta : Visimedia, 2010,
Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata.
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Dasar-Dasar Pokok Agraria.
Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah