

PENATAAN DAN PENGELOLAAN PERTANAHAN YANG MENSEJAHTERAKAN MASYARAKAT

**(HASIL PENELITIAN STRATEGIS PPPM-STPN)
2014**



PPPM -STPN

Perpustakaan Nasional RI: Katalog Dalam terbitan (KDT)
Tim Peneliti STPN
Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014
oleh: Tim Peneliti STPN -- Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta, 2015
316 hlm; 160x240 mm

ISBN: 6027894-22-9

**Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat
(Hasil Penelitian Strategis PPPM-STPN) 2014**

Penulis: Tim Peneliti STPN
Editor: Dwi Wulan Pujiriyani dan Widhiana Hesting Puri
Desain Isi & Cover: Aksarabumi Jogjakarta

Cetakan Pertama, Pebruari 2015

Penerbit:



**Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional**

Gedung Pengajaran Lantai II,
Jalan Tata Bumi Nomor 5 Banyuraden, Gamping, Sleman, Yogyakarta
Telp: 0274-587239
email: pppm_stpn@yahoo.com
website: http://pppm.stpn.ac.id

Hak Cipta © 2015 pada Pusat Penelitian dan Pengabdian kepada Masyarakat,
Sekolah Tinggi Pertanahan Nasional (STPN) Yogyakarta
Hak Cipta dilindungi Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mengutip sebagian ataupun seluruh isi buku ini
dalam bentuk apapun, dengan cara apapun, tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	5
Pengantar Penyunting, “ <i>Penataan dan Pengelolaan Pertanahan yang Mensejahterakan Masyarakat</i> ”	7
Kebijakan Pengelolaan Pertanahan di Pulau Lembeh <i>Widhiana HP, Akur Nurasa, dan Wahyuni</i>	13
Penataan Pertanahan dalam Konteks Penanaman Investasi di Pulau Lembeh <i>Dwi Wulan Pujiriyani, M Nazir Salim, Ig Indradi, dan AN. Luthfi</i>	49
Persepsi Aktor Lokal dalam Implementasi Kebijakan Redistribusi Tanah <i>Sutaryono, Ari Satya Dwipraja, dan Dede Novi Maulana..</i>	95
Demarjinalisasi Petani oleh Kantor Pertanahan melalui Pemberdayaan Masyarakat (Studi di Kabupaten Wonogiri Provinsi Jawa Tengah) <i>Aristiono Nugroho, Tullus Subroto, Suharno, dan Haryo Budhiawan</i>	127
Konflik Pertanahan dalam Rencana Pendirian Pabrik Semen (Studi di Kabupaten Rembang, Provinsi Jawa Tengah) <i>Sukayadi, Yahman, A. Sriyono, dan Slamet Wiyono</i>	149

KAJIAN YURIDIS TUMPANG TINDIH PEMILIKAN TANAH DI KABUPATEN KAMPAR PROVINSI RIAU

Dian Aries Mujiburohman, Tjahjo Arianto, dan Rahmad Riyadi

A. Pendahuluan

Tanah merupakan aspek penting dalam kehidupan manusia, namun pengelolaan tanah dan pertanahan di Indonesia belum cukup baik dan bahkan sering menimbulkan masalah sosial di masyarakat, salah satunya adalah masalah tumpang tindihnya kepemilikan tanah. Permasalahan tumpang tindih kepemilikan tanah menjadi permasalahan sering ditemukan di daerah. Misalnya, dalam sebuah bidang tanah terdapat tiga (3) pihak yang mengaku sebagai pemilik sah, masing-masing pihak memiliki sertifikat atas tanah tersebut.

Bila tanah dikuasai, diduduki atau dipergunakan orang, belum tentu orang tersebut berhak atas tanah itu, belum tentu diketahui pemilik sebenarnya. Pemilikan tanah oleh seseorang atau kelompok orang berarti hak untuk menikmati penggunaan dan kemampuan memanfaatkannya. Pemilikan suatu benda dalam hal ini tanah tidak terlepas dari kekuatan fisik menguasai benda berkaitan erat dengan hak keperdataan. Pemilikan dan penguasaan atas tanah merupakan masalah fakta di lapangan.

Dikuasai, diduduki dan digunakannya tanah mungkin memberikan bukti pemilikan, tapi ini tidak cukup kuat apabila tidak ada

bukti pemilikan tanah atau hak atas tanah. Di beberapa negara pendudukan tanah yang dikenal dengan istilah *adverse* tapi tidak menimbulkan keributan, setelah beberapa waktu menimbulkan akuisisi atau *acquisition* sepenuhnya dari hak atas tanah tersebut. Akuisisi sering diuraikan secara keliru oleh sebagian pihak sebagai pencurian tanah, ketentuan mengenai hak melalui cara pemilikan demikian merupakan proses sah untuk menciptakan rasa aman bagi mereka yang tidak mampu membuktikan pemilikan semula¹. Hak menurut filosofi hukum adat merupakan kewenangan, kekuasaan dan kemampuan orang untuk bertindak atas benda².

Kepastian hukum pemilikan dan penguasaan atas suatu bidang tanah selalu diawali dengan kepastian hukum dari objek bidang tanah, kepastian hukum objek bidang tanah timbul dari kepastian letak batas-batasnya.³ Para pemilik tanah dan pemilikan tanah yang berbatasan harus memperoleh kata sepakat dengan letak batas. Tidak ada aspek lain dari pendaftaran tanah menimbulkan kontroversi kecuali dari letak batas-batas pemilikan tanah.⁴ Pengukuran letak batas bidang-bidang tanah yang telah memperoleh kata sepakat disebut dengan pengukuran kadaster.

Pemilikan Tanah di Provinsi Riau Sebelum kemerdekaan sampai dengan tahun 1972 diawali dengan membuka hutan, penguasaan tanah sejak tahun 1972 diawali dengan ijin tebas tebang atau ijin membuka tanah yang sebagaimana ketentuan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah, Menurut PMDN ini ijin membuka tanah diberikan kewenangan kepada Gubernur yang luas

1 United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guideline*, New York & Geneva, 1996, hlm. 4.

2 Herman Soesangobeng, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia*, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005, hlm. 3.

3 Tjahjo Arianto, *Problematika Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah*, Disertasi Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 Surabaya, 2010, hlm 60.

4 Rowton Simpson, S, *Land Law and Registration*, Surveyor Publications, London, 1984, hlm 125.

tanahnya di atas 10 ha tetapi tidak melebihi 50 ha, kepada Bupati/Walikota jika luas tanahnya lebih dari 2 ha tetapi tidak lebih dari 10 ha, dan Kecamatan jika luas tanahnya tidak lebih dari 2 ha dengan memperhatikan pertimbangan Kepala Desa.

Masyarakat yang membuka hutan selain untuk pemukiman dapat juga sekaligus untuk pertanian, sedangkan untuk kepentingan pertanian tidak selamanya dimanfaatkan secara berkesinambungan, bila tanah sudah kurang subur mereka akan membuka hutan lain yang sering disebut sebagai ladang berpindah. Alat bukti penguasaan dan atau pemilikan tanah pada masa lampau belum dibutuhkan karena lekatnya kehidupan masyarakat adat dan mudahnya memperoleh bidang tanah untuk pemukiman maupun pertanian dengan cara membuka hutan.

Seiring dengan berjalannya waktu, penambahan penduduk yang mengikuti deret ukur menyebabkan meningkatnya kebutuhan akan penguasaan bidang tanah untuk pemukiman, pertanian dan bahkan usaha perkebunan sawit. Keuntungan yang menggiurkan dari usaha perkebunan sawit menyebabkan awal terjadinya perebutan bidang tanah. Mereka yang pernah membuka tanah untuk ladang yang telah ditinggalkan merasa punya hak atas tanah tersebut, fakta di lapangan ternyata sudah dikuasai pihak lain. Ini merupakan salah satu dari awal terjadinya tumpang tindih pemilikan. Mulailah masyarakat memerlukan alat bukti penguasaan/pemilikan tanah.

Tidak semua masyarakat yang memperoleh ijin tebas tebas memerlukan bukti tertulis bahwa mereka telah melaksanakan tebas tebasnya, bukti tertulis bahwa seseorang telah melaksanakan tebas tebang dan menggunakan tanah tersebut bentuknya adalah Surat Keterangan Tanah (SKT) yang dikeluarkan oleh Kepala Desa. Tidak semua yang memperoleh ijin tebang tebas minta Surat Keterangan Tanah (SKT), bagi yang membuka hutan untuk ladang yang nanti ditinggalkan tidak selalu langsung minta SKT. Permintaan SKT menjadi marak dengan berkembangnya perkebunan Sawit,

beberapa ladang kosong yang pernah diolah dan ditinggalkan bertahun-tahun baru diajukan SKTnya. Kepala Desa memberikan SKT hanya dengan melihat ijin tebang tebas tanpa melihat objek apalagi letak batas objek bidang tanah yang dimintakan SKT.

Di Provinsi Riau khususnya Kabupaten Kampar ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah karena tidak jelasnya alas hak atau bukti tertulis penguasaan tanah yang memerlukan upaya penyelesaian dan langkah-langkah pencegahan. Tumpang tindih antara alas hak dalam hal ini objek bidang tanah secara keseluruhan atau sebagian memiliki dua alas hak menunjuk subjek hak yang berbeda, alas hak yang lebih dahulu dimohon sertipikat ke Kantor Pertanahan menjadi tumpang tindih dengan alas hak yang belum terdaftar

SKT dan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di Provinsi Riau, SKT dan SKGR banyak yang menjadi pemicu sengketa konflik, misalnya Kabupaten Kampar Provinsi Riau ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah, misalnya tumpang tindih antara sertifikat dengan sertifikat, tumpang tindih antara Surat Keterangan Tanah (SKT dengan SKT, tumpang tindih hak milik dengan SKT).

Berdasarkan laporan pengaduan pada Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar antara Tahun 2012-2014 terdapat tumpang tindih hak milik dengan hak milik ada 9 (sembilan) sengketa tumpang tindih, tumpang tindih Hak Milik dengan SKT berjumlah 32 (tiga puluh dua) tumpang tindih, antara SKT dengan SKT terdapat 5 (lima) tumpang tindih.

Berdasarkan paparan tersebut diatas, tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis tumpang tindih pemilikan tanah, jenis penyebab terjadinya tumpang tindih pemilikan tanah dan upaya penyelesaian sengketa tumpang tindih pemilikan tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau

B. Lahirnya Hak Atas Tanah

Bukti merupakan segala sesuatu yang dipergunakan untuk meyakinkan pihak lain. Pasal 1865 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata mengatur: "Setiap orang yang mendalilkan bahwa ia mempunyai sesuatu hak, atau guna meneguhkan haknya sendiri maupun membantah suatu hak orang lain, menunjuk suatu peristiwa, diwajibkan membuktikan adanya hak atau peristiwa tersebut". Seseorang yang menyatakan memiliki suatu bidang tanah harus mempunyai alat bukti berupa bukti tulisan sebagaimana ketentuan Pasal 1866 Kitab Undang-Undang Hukum Perdata. Bukti tulisan pemilikan tanah ini dikenal dengan istilah alas hak⁵ yang digunakan untuk mendaftarkan pemilikan tanah tersebut melalui kegiatan pendaftaran tanah.

Hak Milik atas tanah dalam teori hukum Romawi lahir berdasarkan suatu proses pertumbuhan yang dimulai dari pendudukan dan penguasaan nyata untuk sampai pengakuan negara melalui keputusan pemerintah. Seseorang yang awalnya menguasai fisik bidang tanah secara nyata atau *de facto* orang tersebut diakui memiliki hak kepunyaan atau disebut *jus possessionis*. Selanjutnya dalam perjalanan waktu yang cukup lama tanpa sengketa maka hak kepunyaan tersebut mendapatkan pengakuan hukum lebih kuat yang disebut *jus possidendi*. Bila pemerintah memberi pengakuan sah terhadap hak kepunyaan *jus possidendi* berubah memiliki kekuatan hukum *de jure* sehingga dari *de facto* yang diikuti dengan *de jure* menjadi disebut hak milik sebagai hak pribadi yang tertinggi.⁶

Lahirnya hak atas tanah masyarakat adat di Indonesia sebelum UUPA dikenal melalui proses pertumbuhan berdasarkan interaksi tiga unsur utama yaitu, (i) penguasaan nyata untuk didiami dan

5 Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/ Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997

6 Herman Soesangobeng, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012, hlm 17.

dikelola; (ii) pengaruh lamanya waktu; (iii) pewarisan.⁷ Penguasaan nyata didapat antara lain melalui cara individualisasi hak ulayat, membuka hutan dan hadiah dari raja.

Selanjutnya Pasal 22 Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 mengatur lahirnya hak milik sebagai berikut:

1. Terjadinya hak milik menurut hukum adat diatur dengan Peraturan Pemerintah.
2. Selain menurut cara sebagai yang dimaksud dalam ayat 1 pasal ini hak milik terjadi karena:
 - a. penetapan Pemerintah, menurut cara dan syarat-syarat yang ditetapkan dengan Peraturan Pemerintah;
 - b. ketentuan undang-undang

Sampai saat ini Peraturan Pemerintah yang mengatur terjadinya hak milik menurut hukum adat yang merupakan perintah UUPA Pasal 22 ayat (1) belum pernah terbit padahal perintah itu sudah 53 tahun yang lalu. Terjadinya hak milik tidak cukup diatur dengan Peraturan Pemerintah, hal-hal menyangkut keperdataan orang atau badan hukum seharusnya diatur dengan undang-undang. Namun terjadinya hak milik karena ketentuan undang-undang sesuai perintah UUPA Pasal 22 ayat (2) huruf b. sampai saat ini belum juga pernah diundangkan. Setelah berlakunya UUPA, pemilikan tanah dapat terjadi karena bekas milik adat (Pasal 22 ayat (1) yang sampai saat ini belum diatur dengan Peraturan Pemerintah maupun Undang-Undang dan karena penetapan pemerintah melalui pemberian hak (Pasal 22 ayat (2) angka 2a).

Melalui Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah oleh Pemerintah diselenggarakan pendaftaran hak atas tanah (*rechts kadaster*) yang meliputi kegiatan: (a) bidang

yuridis; (b) bidang teknik geodesi khususnya kadaster hak dan; (c) bidang administrasi atau tata pendaftaran tanah.

Kegiatan bidang yuridis berupa usaha pengumpulan keterangan mengenai status hukum dari bidang tanah, pemegang haknya serta beban-beban lain di atas bidang tanah itu. Bidang teknik geodesi melalui kadaster hak melakukan pengumpulan data fisik objek yang kegiatannya meliputi pengukuran dan pemetaan batas-batas bidang tanah hingga diperoleh kepastian mengenai letak, batas dan luas tiap bidang tanah, sedang kegiatan bidang administrasi berupa pembukuan dari hasil kegiatan yuridis dan teknik geodesi dalam suatu daftar, daftar ini harus dipelihara secara terus menerus sehingga merupakan arsip hidup dan otentik.

Ketiga bidang kegiatan tersebut sangat erat hubungannya satu sama lain sehingga tidak ada satupun dapat diabaikan melainkan masing-masing memerlukan perhatian khusus yang sama cermat dan seksama. Penanganan yang kurang teliti dari salah satu bidang tersebut dapat mengakibatkan permasalahan hukum di bidang pertanahan khususnya dalam rangka penyelenggaraan pendaftaran tanah.

Sengketa pertanahan terus bermunculan menuntut penyelesaian secara hukum, administratif, maupun politis. Masalah-masalah pertanahan walaupun sudah ditangani dan dianggap selesai, tidak tertutup kemungkinan dikemudian hari masalah yang sama akan muncul kembali. Hal ini merupakan akibat dari tata laksana pendaftaran tanah yang belum tertib dan sistem pendaftaran tanah "negatif".

Kesalahan dalam pembuatan sertipikat yang dilakukan oleh Kepala Kantor Pertanahan termasuk stafnya dapat merupakan perbuatan yang termasuk sebagai perbuatan yang melawan hukum. Kesalahan (*schuld*) dari Kepala Kantor Pertanahan dapat terjadi karena kelalaian (*culpa*) atau karena kesengajaan (*dolus*). Atas

⁷ Herman Soesangobeng, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia*, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005, hlm. 31.

perbuatan karena kelalaian atau kesengajaan akan menghasilkan sertipikat yang cacat hukum.⁸

Kesalahan atas subjek hukum dalam sertipikat maupun kesalahan atas objek hukum dalam sertipikat sering terjadi dalam pelaksanaan pendaftaran tanah. Kesalahan dalam pembuatan sertipikat bisa saja karena adanya unsur-unsur penipuan (*bedrog*), kesesatan (*dwaling*) dan atau paksaan (*dwang*) dalam pembuatan data fisik maupun data yuridis yang dibukukan dalam buku tanah. Sertipikat hak atas tanah yang diterbitkan dapat batal demi hukum. Sedangkan bagi subjek yang melakukan hal tersebut dapat dikatakan telah melakukan perbuatan melawan hukum (*onrecht matigedaad*). Termasuk perbuatan tersebut dilakukan oleh pelaksana di Kantor Pertanahan, maka perbuatan tersebut dapat dikategorikan sebagai *onrecht matige overheidsdaad* atau penyalahgunaan kewenangan dari pejabat Tata Usaha Negara.⁹

Terjadinya sertipikat hak atas tanah yang tumpang tindih jelas mutlak kesalahan Kantor Pertanahan atau lebih dikenal dengan mal praktek pelaksana pendaftaran tanah, sedangkan terjadinya tumpang tindih sertipikat dengan kepemilikan tanah belum terdaftar tidak sepenuhnya kesalahan Kantor Pertanahan. Informasi dari Badan Pertanahan Nasional dari 40 % bidang tanah terdaftar diperkirakan hanya 10% nya bidang tanah tersebut dipetakan. Kantor Pertanahan jarang yang dapat menjawab bila ada pertanyaan tentang berapa desa/ kelurahan di wilayahnya yang seluruh bidang tanah terdaftar sudah dipetakan lengkap dalam satu peta dasar pendaftaran. 52 (lima puluh dua) tahun lebih sudah pelaksanaan pendaftaran tanah di Republik Indonesia namun penyediaan peta dasar pendaftaran dan jaminan bahwa sudah tidak ada lagi bidang

8 Syafrudin Kalo, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria* pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tanggal 2 September 2006

9 ibid

tanah terdaftar yang melayang-layang masih jauh dari harapan.¹⁰ Kantor Pertanahan di kota-kota besar di Indonesia seperti antara lain Jakarta, Medan, Surabaya, Bandung, Palembang, Semarang, Palembang, Padang, Jambi, Pekanbaru, demikian juga Kantor Pertanahan Kabupaten yang berdampingan dengan kota-kota besar seperti Kabupaten Kampar belum ada yang dapat menjamin di kantor tersebut tidak terbit sertipikat ganda.

Sertipikat merupakan surat tanda bukti hak berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya, sepanjang data fisik dan data yuridis tersebut sesuai dengan data dalam surat ukur dan buku tanah hak yang bersangkutan.¹¹ Sertipikat merupakan tanda bukti hak, berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat sebagaimana dimaksud dalam Pasal 19 ayat (2c) UUPA. “Alat pembuktian yang kuat” berarti, bahwa daftar-daftar buku tanah tidak merupakan satu-satunya alat pembuktian, sehingga pemegang hak sebenarnya masih dapat menggugat hak terhadap orang yang terdaftar dengan mengemukakan bukti-bukti lain.

Kantor Pertanahan dalam rangka penyajian data fisik dan data yuridis menyelenggarakan tata usaha pendaftaran tanah dalam daftar umum. Sebelum dilaksanakan pendaftaran, data fisik dan data yuridis diumumkan terlebih dahulu kepada masyarakat untuk memperoleh informasi bila terdapat pihak-pihak yang keberatan terhadap data tersebut.

10 Tjahjo Arianto, *Membenahi Pendaftaran di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 4 tahun 2011*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Undang-Undang Informasi Geospasial pada tanggal 3 – 4 Juni 2011 di Yogyakarta dengan tema “Implementasi Undang-Undang Informasi Geospasial : Peluang, Harapan, dan Tantangan”

11 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, Pasal 32 ayat (1)

C. Tumpang Tindih Pemilikan Tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau

1. Bukti Tertulis Pemilikan Tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau

Dahulu Provinsi Riau termasuk dalam wilayah Kerajaan Siak yang berdiri sejak tahun 1723. Kerajaan Siak telah melaksanakan pendaftaran tanah yang menghasilkan adanya bukti tulisan pemilikan tanah atau alas hak yang dikenal dengan pembuktian hak lama sebagaimana ketentuan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dan Pasal 60 Peraturan Menteri Negara Agraria/Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997. Termasuk hak lama selain pertama hak yang pernah didaftar menurut pendaftaran tanah Kerajaan Siak, kedua adalah hak lama yang dibuktikan dengan akta pemindahan hak yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 yang disertai alas hak yang dialihkan sebagaimana dimaksud Pasal 60 ayat (2) huruf g, huruf h dan huruf i. Bukti tertulis hak kedua ini pendaftaran tanahnya di konversi menjadi Hak Milik. Di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar ditemukan pendaftaran hak lama yang paling awal di Tahun 1968.

Pendaftaran Tanah pertama kali di Kabupaten Kampar pada Tahun 1968 ini masih tidak diawali dengan kepastian hukum objek bidang tanahnya yaitu pendaftaran hak yang menerbitkan sertipikat tanpa Surat Ukur maupun Gambar Situasi.

Pendaftaran tanah pada hakikatnya bertujuan untuk memberikan kepastian hak kepada pemilik tanah. Terbitnya sertifikat merupakan pemberi rasa aman kepada pemilik tanah akan haknya pada tanah tersebut. Untuk memberikan kepastian hukum kepada para pemegang hak atas tanah maka sertifikat tanah berfungsi sebagai pembuktian yang kuat. Sertifikat tanah merupakan tanda

bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat mengenai data fisik dan data yuridis yang termuat di dalamnya sepanjang data tersebut sesuai dengan data yang terdapat di dalam surat ukur dan buku tanah yang bersangkutan. Salah satu masalah yang berkaitan erat dengan kepastian hukum dalam pendaftaran tanah adalah masalah pembuktian. Dalam pendaftaran tanah dikenal 2 (dua) pendaftaran hak yaitu pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama diatur dengan Pasal 23 dan Pasal 24 PP 24 Tahun 2007.

2. Surat Keterangan Tanah (SKT) dan Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) sebagai Alas Hak.

Alas hak adalah merupakan alat bukti seseorang membuktikan hubungan hukum antara dirinya dengan hak yang melekat atas tanah. Oleh karenanya sebuah alas hak harus mampu menjabarkan kaitan hukum antara subjek hak (Individu maupun badan hukum) dengan suatu objek hak (satu atau beberapa bidang tanah) yang ia kuasai. Artinya, dalam sebuah alas hak sudah seharusnya dapat menceritakan secara lugas, jelas dan tegas tentang detail kronologis bagaimana seseorang dapat menguasai suatu bidang tanah sehingga jelas riwayat atas kepemilikan terhadap tanah tersebut.¹² Alas hak merupakan informasi yuridis berupa surat bukti yang dijadikan dasar untuk pendaftaran hak dan terbitnya sertipikat oleh Kantor Pertanahan. Alas hak atas tanah adalah merupakan persoalan yang sangat penting bagi masyarakat, di mana alas hak merupakan dasar bagi seseorang untuk dapat memiliki hak atas tanah.

Permintaan SKT menjadi marak dengan berkembangnya perkebunan Sawit, beberapa ladang kosong yang pernah diolah dan ditinggalkan bertahun tahun baru diajukan SKTnya. Kepala Desa memberikan SKT hanya dengan melihat ijin tebang tebas tanpa melihat objek apalagi letak batas objek bidang tanah yang di-

¹² Rahmat Ramadhani, Memahami Arti Penting Riwayat Kepemilikan Tanah Dalam Sebuah Alas Hak. [http://kab-mukomuko.bpn.go.id/Propinsi/Bengkulu/Kabupaten-Muko-Muko/Artikel/\(diakses tanggal 2 Mei 2014\)](http://kab-mukomuko.bpn.go.id/Propinsi/Bengkulu/Kabupaten-Muko-Muko/Artikel/(diakses%20tanggal%20Mei%202014))

mintakan SKT. SKT merupakan bukti tertulis pemilikan tanah yang *originair* bila tanah tersebut dijual atau dialihkan haknya maka SKT diberikan kepada pembeli dan pembeli Surat Keterangan Ganti Rugi (SKGR) yang isinya perjanjian jual beli yang diketahui Kepala Desa. SKGR dengan demikian harus selalu menunjuk SKT namun fakta lapangan tidak demikian, SKGR yang tidak menunjuk SKT akan terjadi kemungkinan tumpang tindih pemilikan. SKGR hanyalah surat perjanjian jual beli atau akta dibawah tangan, SKT dan SKGR merupakan satu kesatuan, oleh karena itu SKGR tanpa menunjuk SKT haruslah tidak dapat dijadikan sebagai alas hak.

SKT dan SKGR yang diterbitkan sebelum Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 merupakan alas hak sebagai bukti tertulis hak lama atau diakui sebagai bekas milik adat, hal ini sesuai ketentuan Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997 yang mengatur sebagai berikut: “Alat bukti tertulis yang digunakan untuk pendaftaran hak-hak lama sebagaimana dimaksud Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 dinyatakan lengkap apabila dapat ditunjukkan kepada Panitia Ajudikasi dokumen-dokumen akta pemindahan hak atas tanah yang dibuat di bawah tangan yang dibubuhi tanda kesaksian oleh Kepala Adat/Kepala Desa yang dibuat sebelum berlakunya Peraturan Pemerintah ini dengan disertai alas hak yang dialihkan”.

Apabila bidang tanah termasuk kategori milik adat maka SKGR termasuk akta pemindahan hak di bawah tangan, sedangkan SKT sebagai alas hak yang dimaksud Pasal 60 ayat (2) huruf g Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 tahun 1997. Maka permohonan sertipikat hak atas tanahnya termasuk pendaftaran hak, namun bila tanah tersebut dianggap sebagai tanah negara maka prosesnya menjadi permohonan hak. Apabila masyarakat membuka hutan sejak sebelum Indonesia merdeka dan juga sebelum berlakunya UUPA yang dapat dikategorikan hutan yang dibuka sebagai hutan adat, maka apabila yang

bersangkutan pada Tahun 1973. Misalnya, mengajukan SKT untuk bukti pemilikan maka bidang tanah tersebut haruslah diakui sebagai bekas milik adat yang prosesnya melalui lembaga pendaftaran hak dan bukan permohonan hak. SKT dengan demikian merupakan bukti tertulis lahirnya hak milik adat atau lahirnya hak prioritas mengajukan permohonan hak atas tanah.

Bila melalui permohonan hak maka proses penerbitan sertipikat dapat dilakukan dalam beberapa hari saja tidak lebih dari satu minggu. Namun bila proses penerbitan sertipikatnya melalui pendaftaran hak maka prosesnya harus melalui pengumuman selama 60 hari terlebih dahulu. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar lebih memilih proses melalui permohonan hak, walaupun masyarakat sudah turun temurun menguasai dan memanfaatkan tanah tersebut. Proses melalui permohonan hak dengan tidak adanya lembaga pengumuman maka berpotensi munculnya tumpang tindih pemilikan tanah karena alas hak SKT dan SKGR dengan subjek dan objeknya tidak memenuhi asas publisitas yang diwajibkan dalam menjamin kepastian hukum melalui pendaftaran tanah.

Dari wawancara dengan Kepala Desa Tanah Merah Kabupaten Kampar diperoleh informasi bahwa administrasi penerbitan ijin tebang tebas sampai dengan penerbitan SKT dan SKGR dari mulai administrasi di desa sampai kecamatan tidak berkesinambungan, artinya buku daftar penerbitannya apabila terjadi pergantian pejabat tidak selalu diserahkan, akibat belum tertibnya administrasi pertanahan desa ini banyak ditemukan SKT yang menunjuk objek yang sama objek hak berbeda.

Ketentuan Pasal 11 Peraturan Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang ijin membuka tanah oleh kecamatan dianulir oleh surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, perihal Pencabutan wewenang Kepala Kecamatan untuk memberikan ijin membuka tanah, yang di tujukan kepada Gubernur Kepala Daerah Tingkat I di seluruh Indonesia, yang menyatakan:

“Di dalam pelaksanaannya banyak di jumpai, bahwa dalam pemberian ijin membuka tanah para camat/kepala kecamatan kurang memperhatikan segi-segi kelestarian lingkungan dan tataguna tanahnya, dan tidak jarang di jumpai adanya ijin membuka tanah diberikan untuk kawasan hutan lindung sehingga menimbulkan hal-hal yang mengakibatkan terganggunya kelestarian tanah dan sumber-sumber air.”

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, Gubernur Kepala Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 perihal Surat Keterangan Mengenai Pembukaan Tanah yang pada intinya menyatakan Camat, Kepala Desa/Lurah untuk tidak mengeluarkan ijin membuka tanah dalam bentuk apapun seperti Surat Keterangan Pemilikan Tanah/Surat Keterangan Penguasaan Tanah/Surat Keterangan Tanah dan lain sebagainya.

Melalui Surat Menteri Dalam Negeri dan Gubernur Tingkat I Riau yang tembusannya kepada Kantor Pertanahan Kabupaten/Kotamadya se provinsi Riau, maka Kantor Wilayah Badan Pertanahan Nasional Provinsi Riau mengeluarkan Surat Nomor 896/500/1996 Perihal Penggunaan Surat Keterangan Penguasaan Tanah/Riwayat Penguasaan Tanah tanggal 20 Juli 1996, menyatakan:

1. Tanah-tanah yang sudah lama di buka atau sudah menjadi kebun, sebagai bukti penguasaan atas tanah cukup dengan Surat Keterangan Riwayat Pemilikan Penguasaan Tanah yang telah di buat oleh kepala desa/lurah dan yang di kuatkan oleh camat bersangkutan.
2. Untuk tanah yang sudah lama di usahakan/dikuasai sebelum 24 September 1960 bukti kepemilikan/penguasaan atas tanah, di pergunakan surat keterangan riwayat kepemilikan/penguasaan tanah, surat pernyataan dan sceets kaart yang merupakan satu kesatuan.

3. Dan tanah yang dikuasai dengan ganti kerugian surat tanda buktinya adalah SKGR, surat pernyataan tidak bersengketa dan *shceets kaart* juga merupakan satu kesatuan.
4. Pengisian semua surat-surat tersebut di atas seperti halnya letak tanah, batas-batas tanah harus benar-benar sesuai dengan kenyataan di lapangan.
5. Bidang tanah yang baru di buka harus ada surat keputusan ijin membuka tanah dari Bupati/Walikota/Kotamadya KDH Tk.II atau Gubernur Kdh Tk.I Riau sesuai dengan ketentuan yang berlaku.

Merujuk Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, dan Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 dan Kantor Pertanahan Provinsi Riau, Camat dan kepala desa/lurah tidak lagi diperbolehkan menerbitkan surat keterangan yang berkaitan dengan tanah.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 6 Tahun 1972 tentang Pelimpahan Wewenang Pemberian Hak Atas Tanah ini ditinjau kembali dan dinyatakan tidak berlaku dengan berlakunya Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1999 tentang Pelimpahan Kewenangan Pemberian dan Pembatalan Keputusan Pemberian Hak Atas Tanah Negara,¹³ dengan pencabutan PMDN ini, maka tidak ada lagi peraturan yang mengatur tentang “hak atau ijin membuka tanah”.

SKT dan SKGR di Provinsi Riau memenuhi sebagai dasar penerbitan sertipikat hak milik baik melalui pendaftaran hak ataupun melalui permohonan hak. Surat Keterangan Tanah berawal dari ijin tebas tebang di atas hutan adat maupun hutan negara yang

¹³ Peraturan mengenai Pelimpahan Kewenangan Pemberian Hak Atas Tanah dan Kegiatan Pendaftaran Tanah mengalami perubahan dengan Perkaban Nomor 1 Tahun 2011, Perkaban Nomor 1 Tahun 2011 tentang sebagaimana telah diubah dengan Perkaban Nomor 3 Tahun 2012. Dan Nomor 2 Tahun 2013. Masing-masing peraturan ini tidak ada ketentuan yang mengatur tentang Ijin membuka Tanah

di dalamnya berisi keterangan bahwa tanah telah digarap oleh pemilik dan diketahui oleh para pemilik tanah yang berbatasan, RT, RW, Kepala Desa/ kelurahan dan diketahui oleh Camat setempat. Dasar hukum penerbitan SKT maupun SKGR sudah diatur melalui Pasal 25 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 yang disempurnakan dengan Pasal 24 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997.

Berdasarkan Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 593/5707/SJ, tanggal 22 Mei 1984, Gubernur Kepala Tingkat I Riau Nomor 593/TP/1433 tanggal 18 Mei 1996 perihal Surat Keterangan Mengenai Pembukaan Tanah yang pada intinya menyatakan Camat, Kepala Desa/Lurah untuk tidak mengeluarkan ijin membuka tanah dalam bentuk apapun seperti Surat Keterangan Pemilikan Tanah/Surat Keterangan Penguasaan Tanah/Surat Keterangan Tanah dan lain sebagainya.

Ketentuan PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara dan Hak Pengelolaan mengatur syarat-syarat pemberian Hak Milik atas Tanah Negara diajukan secara tertulis,¹⁴ salah satu persyaratan dapat diprosesnya permohonan hak milik atas tanah adalah dengan menyertakan alas hak sebagai bukti dasar penguasaan, baik yang berupa sertipikat, girik, surat kapling, surat-surat bukti pelepasan hak dan pelunasan tanah dan rumah dan/atau yang telah dibeli dari pemerintah, putusan pengadilan, akta PPAT, akta pelepasan hak, dan surat-surat bukti perolehan tanah lainnya.¹⁵

Ketentuan tentang bukti penguasaan atas tanah atau alas hak juga ditemukan dalam Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1 tahun 2005 tentang Standar Prosedur Operasi Pengaturan dan Pelayanan di lingkungan Badan Pertanahan Nasional yakni dalam Buku III (Pelayanan Hak Atas Tanah)

yang menunjukkan bahwa alas hak suatu bidang tanah dijadikan sebagai salah satu kelengkapan persyaratan yang berisi keterangan mengenai data yuridis yang bentuknya berbeda-beda menurut status tanah yang dimohonkan hak atas tanahnya yang dikategorikan dalam 13 (tiga belas) jenis bukti penguasaan atau kepemilikan/alas hak atas tanahnya, yaitu

- 1) Untuk tanah yang berasal dari tanah hak/telah terdaftar / bersertipikat, alas haknya yaitu: a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir dan b) bukti perolehan atas tanah (jual beli/pelepasan hak, hibah, tukar-menukar, surat keterangan waris, akte pembagian hak bersama, lelang wasiat, putusan pengadilan dan lain-lain.
- 2) Untuk tanah yang berasal dari tanah Negara, alas haknya yaitu: a) Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah yang isinya bukan tanah adat; b) riwayat tanah/bukti perolehan tanah (hubungan hukum sebagai alas hak) dari hunian/garapan terdahulu c) Surat Pernyataan Penguasaan Fisik dari pemohon.
- 3) Untuk tanah yang berasal dari tanah negara (Keputusan Presiden Nomor 32 tahun 1979), alas haknya yaitu: a) fotokopi sertipikat/kartu/akta verponding yang dilegalisir; b) bukti perolehan/penyelesaian bangunan dari bekas pemegang hak; c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri;
- 4) Untuk tanah Negara yang berasal dari bekas Hak Barat, alas haknya yaitu : a) fotokopi sertipikat yang dilegalisir; b) Surat pernyataan penguasaan fisik, c) surat keterangan telah keluar dari okupasi TNI/Polri ;
- 5) Untuk tanah yang berasal dari tanah adat/yasan/gogol tetap, alas haknya yaitu : a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) bukti perolehan/surat pernyataan pelepasan hak dari pemegang sebelumnya.

¹⁴ Pasal 9 ayat (1) PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 tentang Tata Cara Pemberian Dan Pembatalan Hak Atas Tanah Negara Dan Hak Pengelolaan

¹⁵ PMNA/Ka. BPN No. 9 Tahun 1999 Pasal 9 ayat (2) angka 2 huruf (a)

- 6) Untuk tanah yang berasal dari tanah gogol bersifat tidak tetap, alas hak yaitu a) patok D/Girik, Ketitir, Kanomeran/ letter C Desa, keterangan riwayat tanah dari Desa/Kelurahan dan b) keputusan desa/peraturan desa yang disetujui oleh Badan Perwakilan Desa (BPD) berisi persetujuan tidak keberatan dan c) akta pelepasan hak yang dibuat oleh dan di hadapan Notaris/Camat/Kepala Kantor Pertanahan setempat;
- 7) Untuk tanah yang berasal dari tanah kas desa, alas haknya yaitu: a) Perda tentang sumber pendapatan dan kekayaan desa atau keputusan desa/pengesahan bupati dan ijin Gubernur ; b) penetapan besarnya ganti rugi berupa uang atau tanah pengganti; c) berita acara serah terima tanah pengganti; d) akta /surat pelepasan hak atas tanah kas desa yang dibuat Notaris/Camat dan Kepala Kantor Pertanahan; e) fotokopi petok D/girik/letter C Desa dan f) fotokopi sertipikat tanah pengganti atas nama Pemerintah Desa setempat;
- 8) Untuk tanah yang berasal dari asset Pemerintah Daerah, alas haknya yaitu: a) persetujuan dari DPRD; b) keputusan kepala daerah tentang peralihan/pelepasan asset; c) perjanjian antara Pemerintah Daerah dan pihak ketiga dan d) pelepasan hak atas tanah yang dibuat di hadapan pejabat yang berwenang dan e) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 9) Untuk tanah yang berasal dari asset instansi Pemerintah Pusat, alas haknya yaitu: a) SK pelepasan asset dari instansi tersebut; b) surat persetujuan Menteri Keuangan; c) Berita Acara pelepasan hak d) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehannya berasal dari tukar-menukar)
- 10) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMN, yaitu: a) persetujuan Menteri BUMN/Menteri Keuangan, b) sertipikat sepanjang sudah terdaftar, c) berita acara pelepasan hak; d) bukti sertipikat tanah pengganti (jika perolehan dari tukar-nemukar, sepanjang terdapat dalam perjanjian)

- 11) Untuk tanah yang berasal dari asset BUMD, alas haknya yaitu: a) persetujuan kepala desa, b) persetujuan DPRD, c) berita acara/ pelepasan hak; d) sertipikat yang bersangkutan; e) bukti sertipikat tanah pengganti
- 12) Untuk tanah yang berasal dari kawasan hutan, yaitu SK pelepasan kawasan hutan dari Menteri Kehutanan;
- 13) Untuk tanah yang berasal dari BKMC, alas haknya yaitu: a) pelepasan asset BKMC dari Menteri Keuangan dan b) bukti pelunasan pembayaran tanah dan bangunan yang dimohon.

3. Upaya Penyelesaian Tumpang Tindih Pemilikan Tanah

SKT dan SKGR merupakan alas hak yang banyak dipergunakan di Provinsi Riau, SKT dan SKGR banyak yang menjadi pemicu sengketa konflik, Penertiban SKT dan SKGR Salah satu sebab banyaknya kasus sengketa lahan di Riau adalah karena mudahnya camat atau kepala desa mengeluarkan SKT dan SKGR. Di Kabupaten Kampar Provinsi Riau ditemukan beberapa tumpang tindih kepemilikan tanah, misalnya tumpang tindih antara sertipikat dengan sertipikat, SKT dengan Setifikat. Penyelesaian sengketa kepemilikan hak atas tanah akan menjadi rumit, karena di beberapa kasus SKT dan SKGR dapat dijadikan sebagai obyek jaminan dalam kegiatan perkreditan atau pinjam-meminjam atau hutang-piutang di Bank.

Beberapa faktor yang menyebabkan sengketa tanah di Kabupaten Kampar Provinsi Riau antara lain: a) Tanah tidak dikuasai dan dipelihara; b) Terjadinya tumpang tindih bukti pemilikan; c) Batas wilayah administrasi desa yang belum jelas terutama daerah pemekaran; d) Jual beli di bawah tangan; e) Tidak memiliki bukti penguasaan; f) Tumpang tindih bukti peralihan hak; g) Belum tertibnya administrasi pertanahan di tingkat desa atau kelurahan; h) ketidakjujuran aparat desa dan pemohon dalam hal ini pemilik tanah dalam memberikan informasi kepada BPN

merupakan faktor utama; i) administrasi pertanahan belum tertib dan berkesinambungan di tingkat desa dalam hal pembuatan SKT dan SKGR di kecamatan; j) tidak ada kepastian hukum objek di lapangan ketika ada penerbitan SKT/SKGR apalagi kepastian letak batas-batasnya; k) SKT dan SKGR sebagai alas hak tidak diuji melalui asas publisitas. Masalah-masalah tersebut sebagai pemicu sengketa pemilikan hak atas tanah.

Sengketa tanah diperlukan suatu solusi yang baik, mengetahui akar masalahnya, karena dalam kasus pertanahan banyak sekali dimensi publik mengandung aspek politik, ekonomi dan sosial budaya. Penyelesaiannya tidak cukup hanya dari pendekatan yuridis saja, melainkan perlu dipertimbangkan dari historisnya, aspek sosial, ekonomi bahkan politik.

Sengketa pertanahan pada umumnya dapat menempuh jalur litigasi dan/atau jalur non litigasi. Jalur litigasi yang dimaksud adalah melalui lembaga peradilan yaitu Peradilan Umum yang menyangkut unsur pidana dan maupun perdata dan melalui Peradilan Tata Usaha Negara. Sedangkan melalui jalur non litigasi dapat ditempuh dengan rekonsiliasi, negosiasi, mediasi dan arbitrase.

Berdasarkan Keputusan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 34 Tahun 2007 tentang Petunjuk Teknis Penanganan dan Penyelesaian Masalah Pertanahan, yang selanjutnya disempurnakan dengan Peraturan Kepala Badan Pertanahan Nasional RI No. 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Pengkajian dan Penanganan Kasus Pertanahan. Badan Pertanahan Nasional selalu mengupayakan solusi penyelesaian sengketa pertanahan dengan berdasarkan peraturan perundangan yang berlaku dengan memperhatikan rasa keadilan dan menghormati hak dan kewajiban masing-masing pihak. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang di tempuh melalui mediasi yang mengedepankan musyawarah.

Tumpang tindih alas hak SKT dengan SKT belum sampai ke penerbitan sertipikat Kantor Pertanahan bukan bertanggungjawab

atau kewenangan Kantor Pertanahan, akan tetapi Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar berusaha untuk menyelesaikannya. Seharusnya diselesaikan oleh yang menerbitkan SKT dan SKGR. Beberapa kasus tumpang tindih alas hak tersebut masuk ke ranah litigasi, Kantor Kabupaten Kampar sebagai pihak yang berperkara, misalnya pemalsuan SKT dan SKGR di Kampar.¹⁶

Tumpang tindih sertipikat dengan sertipikat atau sertipikat ganda adalah tanggungjawab Kantor Pertanahan, hampir semua sertipikat yang diterbitkan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar berpotensi tumpang tindih dan menimbulkan sengketa, hal ini karena belum tertibnya administrasi pendaftaran tanah sebagai berikut :

- 1) Perubahan administrasi pendaftaran tanah dari PP No. 10 Tahun 1961 ke administrasi pendaftaran tanah menurut PP No. 24 Tahun 1997 khususnya administrasi data spasial belum sepenuhnya dilaksanakan. Daftar Gambar Situasi / Surat Ukur yang terbit sebelum PP No. 24 Tahun 1997 dan disimpan disusun per tahun kalender belum disusun per desa.
- 2) Belum ada satu desapun yang dinyatakan tidak ada bidang tanah yang masih melayang-layang.
- 3) Temuan sertipikat ganda tidak secara tegas ditulis pada buku tanah dari kedua sertipikat tersebut. Buku tanahnya hanya diberi catatan dengan pensil.

Upaya yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar untuk mencegah sertipikat ganda termasuk langkah kebijakan yang patut dicontoh Kantor Pertanahan lain, yaitu dengan membuat pengumuman di Surat Kabar kepada seluruh pemegang sertipikat yang diterbitkan sebelum Tahun 1997 untuk mau membayar pengukuran ulang bidang tanahnya dalam rangka pemetaan bidang-bidang tanah tersebut. Pengumuman ini cukup mendapat tanggapan

¹⁶ Lihat putusan Nomor : 271/Pid.B/2012/PTR

dari masyarakat namun masih banyak yang belum memenuhi pengumuman ini.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar menyelesaikan sengketa tumpang tindih SKT dengan sertipikat dan sertipikat ganda melalui cara antara lain:

- a. Penyelesaian secara langsung oleh para pihak dengan cara negosiasi;
- b. Apabila secara negosiasi belum berhasil, maka Kantor Pertanahan menyarankan para pihak berdamai dengan cara mediasi dengan Kantor Pertanahan sebagai mediator,
- c. Bila mediasi gagal penyelesaian dengan cara konsiliasi dengan konsiliator Kantor Pertanahan.
- d. Bila konsiliasi gagal penyelesaian sengketa terpaksa melalui pengadilan perdata.

Upaya penyelesaian sertipikat ganda yang bersifat administrasi yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertipikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Terhadap sertipikat ganda dapat dilakukan pembatalan, Sesuai dengan ketentuan pasal 104, Pasal 106 dan Pasal 107 PMNA/Ka BPN No.9 Tahun 1999 tentang tata cara pemberian dan pembatalan hak atas tanah Negara dan Hak Pengelolaan. Dalam Pasal 107 Cacat hukum administratif sebagaimana dimaksud dalam Pasal 106 ayat (1) adalah:

- a) Kesalahan prosedur;
- b) Kesalahan penerapan peraturan perundang-undangan;
- c) Kesalahan subjek hak;
- d) Kesalahan objek hak;
- e) Kesalahan jenis hak;
- f) Kesalahan perhitungan luas;
- g) Terdapat tumpang tindih hak atas tanah;
- h) Data yuridis atau data fisik tidak benar; atau
- i) Kesalahan lainnya yang bersifat hukun administratif.

Pembatalan sertipikat oleh Kantor Pertanahan karena sertipikat ganda belum pernah dilakukan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar.

Pada umumnya sengketa sertipikat ganda diselesaikan melalui 3 (tiga) cara, yaitu:¹⁷ 1) penyelesaian secara langsung oleh pihak dengan musyawarah; 2) melalui arbitrase dan alternative penyelesaian sengketa; 3) Penyelesaian sengketa melalui badan peradilan.

Penyebab terjadinya sertipikat ganda bisa dikarenakan adanya unsur kesengajaan, ketidaksengajaan, kesalahan administrasi. Upaya penyelesaian sertipikat ganda hanya bersifat administrasi yaitu pembatalan atau pencabutan suatu sertipikat yang dikeluarkan oleh BPN itu sendiri. Langkah-langkah penyelesaian sengketa yang mereka atau pihak BPN tempuh dalam sengketa sertipikat ganda adalah negosiasi, mediasi dan fasilitasi. Jika tidak mendapatkan temu dilakukan melalui proses litigasi.

Menurut Maria SW Sumardjono,¹⁸ mekanisme penyelesaian sengketa yang pada umumnya di tempuh oleh BPN adalah sebagai berikut:

- a. bila ditemukan cacat administrasi karena adanya kekeliruan data awal, maka koreksi administrasi dilakukan oleh BPN
- b. bila kedua pihak saling terbuka, diusahakan musyawarah yang difasilitasi oleh BPN
- c. bila sengketa melibatkan instansi sektoral, diupayakan koordinasi antar sektoral
- d. bila semua usaha memenuhi kegagalan, utamanya bila obyek sengketa berkenaan dengan “hak” yang berkaitan dengan kebenaran material, maka upaya terakhir adalah melalui jalur pengadilan.

¹⁷ Elza Syarief, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012, hlm. 375

¹⁸ Sumardjono, Maria SW. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta 2009, hlm 113

5. Analisis Tata Laksana Pendaftaran Tanah Kabupaten Kampar

Perubahan tata laksana pendaftaran tanah yang diatur menurut Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 ke tata laksana pendaftaran tanah menurut Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 belum sepenuhnya dilaksanakan oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar. Gambar Situasi dan Gambar Ukurnya belum ditata atau disusun per desa masih dibendel per tahun kalender. Belum semua desa mempunyai peta pendaftaran, masih banyak bidang tanah yang belum dipetakan. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar belum dapat menunjukkan adanya desa yang bidang tanah terdaftarnya sudah terpetakan semua. Namun demikian Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar mempunyai langkah atau upaya untuk menertibkan pemetaan kembali bidang tanah terdaftar dengan membuat pengumuman melalui surat kabar kepada masyarakat yang sertifikatnya terbit sebelum tahun 1997 untuk membiayai pengukuran ulang bidang tanahnya.

Informasi yang disajikan pada Buku Tanah khususnya tentang sertifikat ganda masih belum mutakhir, terjadinya sertifikat ganda tidak semua ditulis pada buku tanahnya. Batas wilayah antar desa belum ditetapkan secara pasti, hal ini berakibat bidang tanah yang sama terbit sertifikat di dua Kantor Pertanahan yaitu dengan Kantor Pertanahan Kota Pekanbaru.

Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar tidak melaksanakan perintah Pasal 190 Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1997 yaitu memberikan salinan Peta Pendaftaran Tanah kepada Pemerintahan Desa. Apabila desa diberi salinan Peta Pendaftaran Tanah maka Kepala Desa akan dapat mengetahui bahwa suatu bidang tanah telah terdaftar atau terbit sertifikat sehingga Kepala Desa tidak menerbitkan SKT atau SKGR.

Administrasi pendaftaran tanah di Kabupaten Kampar masih belum dibenahi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun

1997 khususnya data spasial, namun sudah ada upaya membuat pengumuman di surat kabar untuk pemilik tanah yang mempunyai sertifikat sebelum 1997 untuk mengajukan permohonan ukur ulang. Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar bila menemukan sertifikat ganda belum mencatat secara tegas pada buku tanahnya. Batas wilayah desa belum ditegaskan dan ditetapkan di lapangan.

D. Kesimpulan

Bentuk tumpang tindih pemilikan tanah di Kabupaten Kampar berupa tumpang tindih alas hak SKT dengan SKT, SKT dengan SKGR, SKT, SKGR dengan sertifikat dan Sertipikat dengan sertifikat. Penyebab tumpang tindih tersebut SKT dengan SKT, SKT dengan SKGR adalah: a) tidak adanya kesinambungan dan kemutakhiran administrasi pertanahan desa baik berupa buku desa maupun peta bidang-bidang tanah desa; b) Kantor Pertanahan tidak memberikan salinan Peta Pendaftaran Tanah kepada desa; c) SKT dan SKGR terhadap hutan adat di Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar bila mengajukan permohonan sertifikat tidak diproses melalui pendaftaran hak. Permohonan sertifikat dengan SKT dan SKGR yang menjadi alas hak, selalu diproses dengan lembaga permohonan hak sehingga permohonan tidak ada uji yuridis atau uji asas spesialisasi sehingga apabila ada tumpang tindih SKT tidak terdeteksi; d) desa tidak diberi salinan peta pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan; e) fisik tanah tidak dikuasai secara langsung.

Upaya penyelesaian yang dilakukan Kantor Pertanahan Kabupaten Kampar antara lain melalui mediasi atau konsiliasi dengan mempertemukan pihak yang bersengketa tumpang tindih pemilikan dan upaya pencegahan dengan :

- a) SKGR tanpa SKT tidak dapat dijadikan alas hak pendaftaran hak atau permohonan hak.

- b) Administrasi pendaftaran tanah di Kabupaten Kampar masih belum dibenahi sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 khususnya data spasial, namun sudah ada upaya membuat pengumuman di surat kabar untuk pemilik tanah yang mempunyai sertipikat sebelum 1997 untuk mengajukan permohonan ukur ulang.

Daftar Pustaka

- Arianto, Tjahjo, *Prinsip-prinsip Pendaftaran Tanah*, Pusat Pendidikan dan Latihan Badan Pertanahan Nasional, Jakarta 2002
- _____, *Problematika Hukum Terbitnya Sertipikat Ganda Hak Atas Tanah*, Disertasi, Universitas Tujuh Belas Agustus 1945 Surabaya, 2010
- _____, *Membenahi Pendaftaran di Indonesia melalui Undang-Undang Nomor 4 tahun 2011*, makalah disampaikan pada Seminar Nasional Undang-Undang Informasi Geospasial pada tanggal 3 – 4 Juni 2011 di Yogyakarta dengan tema “*Implementasi Undang-Undang Informasi Geospasial : Peluang, Harapan, dan Tantangan*”
- Kalo, Syafrudin, *Pidato Pengukuhan Jabatan Guru Besar Tetap dalam Bidang Ilmu Hukum Agraria* pada Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara tanggal 2 September 2006
- Simpson S, Rowton, *Land and Registration*, Surveyor Publications, London, 1984.
- Soesangobeng, Herman, *Filosofi, Asas, Ajaran, Teori Hukum Pertanahan, dan Agraria*, STPN Press, Yogyakarta 2012.
- _____, *Penjelasan Serta Tafsiran Tentang Kedudukan Hukum Adat dan Hak Menguasai Adat dan Hak Menguasai dari*

Negara bagi Pembentukan Hukum Pertanahan Indonesia, Tidak diterbitkan, Jakarta 2005.

Syarief, Elza, *Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan*, Kepustakaan Populer Gramedia, Jakarta, 2012.

Sumardjono, Maria SW. *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi Sosial dan Budaya*, Kompas, Jakarta 2008.

United Nations Economic Commission for Europe, *Land Administration Guidelines*, New York & Geneva, 1996.

Peraturan - Perundang-Undangan

- Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1961 tentang Tata Kerja Pendaftaran Tanah yang Mengenai Pengukuran dan Pemetaan.
- Peraturan Menteri Agraria Nomor 6 Tahun 1965 tentang Pedoman Pokok Penyelenggaraan Pendaftaran Tanah.
- Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nasional No. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah