

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG KEPASTIAN SURAT PERNYATAAN

PENGUASAAN FISIK

2.1. Pengertian Kepastian Hukum

Kepastian hukum menurut pendapat Jan Michiel Otto dalam bukunya Adrian Sutendi, bahwa untuk menciptakan kepastian hukum harus memenuhi syarat-syarat sebagai berikut:

1. Ada aturan hukum yang jelas dan konsisten;
2. Instansi pemerintah menerapkan aturan hukum secara konsisten, tunduk dan taat terhadapnya;
3. Masyarakat menyesuaikan perilaku mereka terhadap aturan hukum tersebut;
4. Hakim-hakim yang mandiri, tidak berpihak dan harus menerapkan aturan hukum secara konsisten serta jeli sewaktu menyelesaikan sengketa hukum;
5. Putusan pengadilan secara konkrit dilaksanakan.¹

Kepastian hukum menurut Van Apeldoorn adalah :

- a) Berarti hal yang dapat ditentukan dari hukum, dalam hal-hal yang konkrit. Pihak - pihak pencari keadilan ingin mengetahui apakah hukum dalam suatu keadaan atau hal tertentu, sebelum ia memulai dengan perkara.

¹ Adrian Sutendi, Sertifikat Hak Atas Tanah, (Jakarta: Sinar Grafika, 2011), h. 27

b) berarti pula keamanan hukum, artinya melindungi para pihak terhadap kesewenang-wenangan hakim.²

Kepastian dalam pemahaman memiliki arti suatu ketentuan, atau ketetapan, sedangkan jika kata kepastian itu digabung dengan kata hukum menjadi kepastian hukum, yang memiliki arti sebagai suatu ketentuan atau ketetapan hukum suatu negara yang mampu menjamin hak dan kewajiban setiap warga negara. Secara Normatif suatu kepastian hukum adalah ketika suatu peraturan dibuat dan diundangkan secara pasti karena mengatur secara jelas dan logis. Jelas dalam artian tidak menimbulkan keragu-raguan (multi tafsir) dan logis tidak menimbulkan benturan dan kekaburan Norma dalam sistem Norma satu dengan yang lainnya. Kekaburan Norma yang ditimbulkan dari ketidakpastian aturan hukum, dapat terjadi multi tafsir terhadap sesuatu dalam suatu aturan.

Asas dalam negara hukum dalam perundangan tersebut yaitu kepastian hukum dapat dipahami dari dua pengertian, yaitu : Pertama, kepastian hukum dari penyelenggaraan negara, berdasarkan asas legalitas, kepatutan dan keadilan. Kedua, kepastian hukum dalam suatu aturan (kepastian Norma) agar tidak menimbulkan kekaburan Norma ataupun konflik Norma. Kepastian hukum merupakan wujud asas legalitas yang dimaknai oleh Sudargo Gautama dari dua sisi, yaitu :

² Indri Hadisiswanti. 2014, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah", Vol. 2 No. 1, h.27

1. Dari sisi warga negara, sebagai kelanjutan dari prinsip pembatasan kekuasaan negara terhadap perseorangan adalah pelanggaran terhadap hak-hak individual itu hanya dapat dilakukan apabila diperbolehkan dan berdasarkan peraturan-peraturan hukum.
2. Dari sisi negara, yaitu tiap tindakan negara harus berdasarkan hukum. Peraturan Perundang-Undangan yang diadakan terlebih dahulu merupakan batas kekuasaan bertindak negara.³

Hukum di negara berkembang ada dua pengertian tentang kepastian hukum menurut Gustav Radburch yaitu kepastian oleh karena hukum, dan kepastian dalam atau dari hukum. Menjamin kepastian oleh karena hukum menjadi tugas dari hukum. Hukum yang berhasil menjamin banyak kepastian dalam hubungan-hubungan kemasyarakatan adalah hukum yang berguna. Sedangkan kepastian dalam atau dari hukum tercapai apabila hukum itu sebanyak-banyaknya hukum Undang-Undang, dalam Undang-Undang tersebut tidak ada ketentuan yang saling bertentangan (Undang-Undang berdasarkan pada sistem logis dan pasti). Undang-Undang tersebut dibuat berdasarkan kenyataan hukum dan Undang-Undang tersebut tidak ada istilah-istilah hukum yang dapat ditafsirkan secara berlain-lainan.⁴

Pendapat dari Indroharto, bahwa kepastian hukum mengharuskan hukum objektif yang berlaku untuk setiap orang tersebut harus jelas dan

³ Sudargo Gautama, *Pengertian Tentang Negara Hukum*, (Yogyakarta ; Liberty, 1973), h 9

⁴ Utrecht, *Pengantar dalam Hukum Indonesia*, Cetakan Keenam, (Jakarta ; PT. Penerbit Balai Buku Ichtar, 1973), h 26.

ditaati. Disini ditekankan bahwa kepastian hukum juga menyangkut kepastian Nomor hukum. Kepastian Nomor hukum ini harus diciptakan oleh pembentuk peraturan perundang-undangan dengan berdasarkan asas legalitas, kepatutan, dan keadilan.⁵

2.2. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik

2.2.1. Surat Pernyataan

Surat pernyataan adalah penjelasan tertulis tentang kondisi atau situasi yang berkaitan dengan kesanggupan atau ketidak sanggupan seseorang. Tujuan penulisan surat pernyataan adalah untuk memberikan informasi penting.

Isi surat pernyataan juga bisa berkaitan dengan pernyataan bahwa tidak pernah melakukan tindakan. Surat pernyataan juga berfungsi sebagai sarana untuk memberikan pertanggungjawaban kepada orang atau kelompok tertentu kepada pihak lain. Surat pernyataan juga sering menjadi persyaratan atau harus disertakan sebagai bukti kesanggupan dan kebenaran. Dengan melampirkan surat pernyataan tersebut, dalam hal ini surat pernyataan bersifat formal karena mencantumkan ketentuan materai, sehingga memperkuat isi surat secara hukum.

⁵ Indroharto, Rangkuman Asas-asas Umum Tata Usaha Negara, (Jakarta ; Surya Abadi,1984), h 212-213

2.2.2. Surat Pernyataan Penguasaan Fisik

Surat pernyataan penguasaan fisik berfungsi dalam memperkuat tatanan penguatan bukti kepenguasaan hak terhadap tanah oleh individu. Surat ini merupakan dokumen yang dibutuhkan pada penyelenggaraan hukum agraria di Indonesia.⁶

Bukti kepemilikan ini pun menjadi penting dalam penentuan pemilik hak atas lahan yang berhak menurut kebenaran keterangan yang ada. Hukum agraria Indonesia mengenal adanya keterangan fakta yang menunjukkan hak kepenguasaan atas tanah.⁷

Bukti kepemilikan hak atas tanah pada dasarnya merujuk pada bukti tertulis yang memuat nama pemegang hak dan kemudian setiap riwayat peralihannya berturut-turut sampai pemegang hak terakhir sebagaimana dibukukan dalam pendaftaran tanah menjadi dasar penentuan kepemilikan hak.⁸

Pemohon atas tanah tersebut dapat menempuh mekanisme pengakuan hak untuk mendaftarkan tanahnya. Pengakuan hak menurut Suhardi menjadi penting apabila pihak yang terdapat pada sertipikat

⁶ Muh Zein Thalib, "Surat Keterangan Tanah (Skt) Yang Dibuat Kepala Desa Sebagai Alas Hak Dalam Rangka Pendaftaran Tanah," *Jurnal Yustisiabel* 3, no. 1 (April 30, 2019): h. 91–105

⁷ Agus Salim, "Penyelesaian Sengketa Hukum Terhadap Penerbitan Sertifikat Ganda Completion of Legal Disputes Against Holders of Certificate of Rights Certificate With Double," *Jurnal USM Law Review* 2, no. 2 (2019): h. 174

⁸ Risti Dwi Ramasari and Shella Aniscasary, "Tinjauan Yuridis Kekuatan Hukum Sertifikat Tanah Elektronik Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang Nomor 1 Tahun 2021," *Jurnal Hukum Dan Etika Kesehatan* 2, no. 1 (2022): h. 186

mendapat kepastian hukum dalam rangka penegasan kepemilikan hak atas tanah.⁹

Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah dimana dalam hal sama sekali tidak memiliki alas hak dapat melampirkan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah yang menjelaskan tentang perolehan tanah tersebut dan sejak kapan diperoleh dengan disaksikan oleh 2 (dua) orang saksi, serta disetujui oleh keluarga sedarah dan diketahui oleh kepala desa.

Surat pernyataan penguasaan fisik merupakan gerbang awal dari pihak yang ingin mendaftarkan tanahnya namun tidak memiliki alas hak. Kegunaan dari surat ini adalah sebagai bentuk penegasan bahwa yang bersangkutan telah menguasai sebidang tanah tersebut secara sah sebelum memohon pengajuan hak atas tanah tersebut. Surat ini dibuat oleh pemohon pendaftaran tanah dengan diketahui oleh lurah atau kepala desa setempat. Isi yang memuat dalam Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah adalah sebagai berikut:

1. Pemohon menuliskan identitasnya dengan jelas dan lengkap. Susunan identitas tersebut antara lain, nama, umur, pekerjaan, Nomor Kartu Tanda Penduduk (KTP), dan Alamat.
2. Pemohon menyatakan dengan beritikad baik menguasai sebidang tanah yang telah dikuasainya dengan merinci lokasi serta status tanah

⁹ Suhardi, "Kedudukan Hukum Surat Pengakuan Hak (SPH) Atas Tanah Sebagai Bukti Awal Proses Pendaftaran Tanah," *Jurnal Ilmiah Hukum Kenotariatan* 4 2 (2018). h. 30

tersebut. Susunan dari bagian ini antara lain, jalan, RT/RW, Desa/Kelurahan, Kota Administrasi, NIB, status tanah, peruntukan tanah;

3. Pemohon menerangkan batas-batas tanah dari sebelah utara, timur, selatan, barat dengan menuliskan pemilik tanah pada batas mata angin tersebut;
4. Pemohon menjelaskan bahwa tanah tersebut dikuasai/dimiliki sejak tahun berapa serta menegaskan tanah tersebut dikuasai secara terus-menerus, tidak dijadikan atau menjadi jaminan suatu hutang, serta tidak dalam status sengketa;
5. Pemohon menegaskan bahwa pembuatan surat pernyataan penguasaan fisik ini ialah dengan sungguh-sungguh dan bersedia diangkat sumpah jika diperlukan serta menyatakan bersedia dituntut dihadapan pihak yang berwenang jika isi dari surat pernyataan penguasaan fisik terkait tidak benar;
6. Surat surat pernyataan penguasaan fisik ini harus mencantumkan kedua orang saksi dan harus membubuhkan tanda tangannya;
7. Pemohon menandatangani surat pernyataan penguasaan fisik ini dengan dibubuhkan materai;

8. Surat surat pernyataan penguasaan fisik ini harus mencantumkan tanda tangan kelurahan atau kepala desa sebagai pihak yang mengetahui.¹⁰

2.3. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

2.3.1 Asal - Usul Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Metode PTSL ini merupakan inisialisasi pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN untuk melakukan pemenuhan syarat percepatan dalam mencapai target pendaftaran bidang tanah yang belum bersertipikat. Program tersebut dituangkan dalam Peraturan Menteri Nomor 12 tahun 2017 tentang PTSL dan Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2018.

Instruksi Presiden Nomor 2 tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah di Sistematis Lengkap Di Seluruh Wilayah Republik Indonesia dalam peruntukan kedua Nomor 2 (dua) diinstruksikan untuk Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah percepatan penyelesaian Pendaftaran Tanah Sistematis lengkap dalam proses pembuktian pemilikan dan/atau penguasaan tanah.

Pada Peraturan Menteri Nomor 12 tahun 2017 tentang PTSL pada pasal 17 ayat (1) huruf a menjelaskan bahwa surat atau dokumen yang menunjukkan bukti penguasaan fisik yang dilengkapi dengan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang selanjutnya diperjelas pada juknis Nomor 1 tahun 2022 yang dijelaskan bahwa pengakuan hak, apabila

¹⁰ Indri Hadisiswanti. 2014, "Kepastian Hukum dan Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah", Vol. 2 No. 1, h.631

alat bukti kepemilikan dan/atau penguasaan tidak lengkap/tidak ada sama sekali, tetapi telah dibuktikan penguasaan fisiknya selama 20 tahun. Maka tanah tersebut dapat memenuhi salah syarat percepatan untuk Pensertipikatan tanah dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Penyederhanaan bentuk dan jenis alas hak pada PTSL dilakukan adanya realitas banyak masyarakat pemilik tanah di desa-desa yang tidak memiliki alas hak, sejalan dengan penelitian di Pangandaran yang menemukan bahwa banyak dari mereka tidak memiliki dokumen kepemilikan tanah.¹¹

Sebelum lahir Permen ATR/BPN Nomor. 12 Tahun 2017, dalam praktik, surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah menjadi alas hak tanah adat, baik yang dipergunakan untuk mengajukan permohonan konversi dan pendaftaran tanah hak adat, maupun sebagai bukti kepemilikan tanah yang belum bersertipikat.¹²

2.3.2. Pengertian Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Pendaftaran tanah adalah suatu rangkaian kegiatan, yang dilakukan oleh pemerintah secara terus menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan atau data tertentu mengenai tanah-tanah tertentu yang ada di

¹¹ Yushita Rachma, "Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptsl) Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran Di Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran," *Jurnal Moderat* 5, no. 4 (November 2019): h. 526

¹² Abdul Hamid Usman, "Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria," *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (Juni 2020): h. 73

wilayah-wilayah tertentu, pengolahan, penyimpanan dan penyajiannya bagi kepentingan rakyat, dalam rangka memberikan jaminan kepastian hukum di bidang pertanahan, termasuk penerbitan tanda buktinya dan pemeliharannya.¹³

Pelaksanaan pendaftaran tanah diseluruh Wilayah Indonesia didasarkan pada Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997. Pelaksanaan pendaftaran tanah diselenggarakan oleh Badan Pertanahan Nasional. Pelaksanaan pendaftaran tanah meliputi kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali dan pemeliharaan data pendaftaran tanah (Pasal 11).¹⁴

Dalam perkembangannya, Pendaftaran Tanah Sistematis yang dilaksanakan desa demi desa di wilayah kabupaten dan kelurahan demi kelurahan di wilayah perkotaan yang meliputi semua bidang tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menjadi Kebijakan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Kebijakan ini menjadi Program Strategis Nasional dengan konsep membangun data bidang tanah baru dan sekaligus menjaga kualitas data bidang tanah yang ada agar seluruh bidang-bidang tanah terdaftar lengkap dan akurat. Tahapan Kegiatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) adalah sebagai berikut :

¹³ Boedi Harsono, Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok

Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya, Jakarta, Djambatan, 2003, hlm. 72.

¹⁴ Arba, 2015, Hukum Agraria Indonesia, Jakarta, Sinar Grafika, hlm 162

a. Pendaftaran Tanah Kabupaten / Kota Lengkap (PTKL)

Pendaftaran Tanah Kabupaten / Kota Lengkap (PTKL) merupakan Pendaftaran Tanah berbasis Desa/Kelurahan Lengkap yang dilakukan dalam suatu Kabupaten/Kota yang jumlah bidang tanah terdaftarnya di atas 80% (delapan puluh perseratus) dan bidang tanah belum terdaftarnya tersebar secara sporadis. Ketentuan mengenai PTKL diatur lebih lanjut dalam pengaturan desa/kelurahan lengkap dan kabupaten / kota lengkap. Pada PTKL 2022 diharapkan membentuk Kabupaten / Kota Lengkap dan dilaksanakan juga block adjustment.

b. Pendaftaran Tanah Lintas Sektor

Kegiatan Pendaftaran Tanah Lintas Sektor, yang objeknya berada di dalam penetapan lokasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) Desa/Kelurahan dilaksanakan melalui mekanisme PTSL. Apabila objek Pendaftaran Tanah Lintas Sektor berada di luar penetapan lokasi Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) maka diselesaikan dengan PBT Nomorn Sistematis dan SHAT Nomorn Sistematis. Untuk pelaksanaan Pendaftaran Tanah Lintas Sektor mengacu pada Nomorrrma Standar Prosedur dan Kriteria (NSPK) mengenai Pendaftaran Tanah Lintas Sektor yang berlaku.

2.4. Badan Pertanahan Nasional

2.4.1. Pengertian Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional merupakan lembaga pemerintah di Indonesia yang mempunyai tugas untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang Pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pada era 1960 sejak berlakunya Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA), Badan Pertanahan Nasional mengalami beberapa kali pergantian penguasaan dalam hal ini kelembagaan, tentunya masalah tersebut berpengaruh pada proses pengambilan kebijakan. Ketika dalam naungan kementerian agraria sebuah kebijakan diproses dan ditindaklanjuti dari struktur Pimpinan Pusat sampai pada tingkat Kantah, namun ketika dalam naungan Departemen Dalam Negeri hanya melalui Dirjen Agraria sampai ke tingkat Kantah. Disamping itu secara kelembagaan Badan Pertanahan Nasional mengalami perubahan struktur kelembagaan yang rentan waktunya sangat pendek.

2.4.2. Tugas dan Fungsi Badan Pertanahan Nasional

Badan Pertanahan Nasional memiliki tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Dalam melaksanakan tugas, BPN menyelenggarakan fungsi :

1. Penyusunan dan penetapan kebijakan di bidang pertanahan;
2. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang survei, pengukuran, dan pemetaan;

3. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang penetapan hak tanah, pendaftaran tanah, dan pemberdayaan masyarakat;
4. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengaturan, penataan dan pengendalian kebijakan pertanahan;
5. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengadaan tanah;
6. Perumusan dan pelaksanaan kebijakan di bidang pengendalian dan penanganan sengketa dan perkara pertanahan;
7. Pengawasan atas pelaksanaan tugas di lingkungan BPN;
8. Pelaksanaan koordinasi tugas, pembinaan, dan pemberian dukungan administrasi kepada seluruh unit organisasi di lingkungan BPN;
9. Pelaksanaan pengelolaan data informasi lahan pertanian pangan berkelanjutan dan informasi di bidang pertanahan;
10. Pelaksanaan penelitian dan pengembangan di bidang pertanahan;
11. Pelaksanaan pengembangan sumber daya manusia di bidang pertanahan.