

BAB III

KEPASTIAN SURAT PERNYATAAN PENGUASAAN FISIK

DALAM PERCEPATAN PENDAFTARAN TANAH SISTEMATIS

LENGKAP

3.1. Kepastian Hukum Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Sebagai Syarat Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap

3.1.1. Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap dan perlindungan hukum Pemegang Hak Atas Tanah

Pada dasarnya didalam pengurusan dan pemberian sertipikat hak atas tanah melalui pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah menyederhanakan prosedur pengurusan sertipikat hak atas tanah. Penyederhanaan alas hak ini didasari dengan Permen ATR/BPN Nomor. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 6 Tahun 2018.

Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang terdiri atas :

1. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data fisik bidang-bidang tanah tertentu;
2. Pengumpulan, pengolahan, penyimpanan, dan penyajian data yuridis tertentu;
3. Penerbitan surat tanda bukti haknya;

4. Pencatatan perubahan-perubahan pada data fisik dan data yuridis yang terjadi kemudian

Pendaftaran tanah dikatakan sebagai rangkaian kegiatan yang dilakukan secara terus-menerus dan teratur, berupa pengumpulan keterangan-keterangan tertentu mengenai tanah-tanah tertentu, yang ada di wilayah-wilayah tertentu dengan tujuan tertentu untuk kemudian diproses/diolah, disimpan, dan disajikan dalam rangka memenuhi tujuan diselenggarakannya pendaftaran tanah tersebut.

Dari pengertian diatas maka dapat disimpulkan bahwa pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan yang dilakukan terus-menerus, berkesinambungan dan teratur yang dilakukan oleh pemerintah yang meliputi pengumpulan, pengolahan, pembukuan, dan penyajian serta peta pemeliharaan data fisik dan data yuridis, dalam bentuk dan daftar yang berupa bidang-bidang tanah dan satuan-satuan rumah susun, termasuk pemberian sertipikat sebagai tanda bukti haknya bagi bidang-bidang tanah yang sudah ada haknya dan hak milik atas Satuan Rumah Susun serta hak- hak tertentu yang membebaninya.

Adapun pihak - pihak yang berkepentingan atas hak tanah yakni:

1. Kepentingan Pemegang Hak Atas Tanah

Agar dapat dengan mudah membuktikan bahwa dialah yang berhak atas tanah yang bersangkutan. Dengan cara yakni mengikuti pendaftaran tanah maka akan diterbitkan surat tanda bukti hak berupa sertipikat.

2. Kepentingan Pihak Lain

Kepentingan bagi calon pembeli dan calon kreditur, agar mereka dapat dengan mudah memperoleh data yang dapat dipercayai kebenarannya. Dengan cara meminta Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT) di Kantor Pertanahan karena bersifat terbuka untuk umum.

Tujuan pendaftaran tanah adalah untuk menjamin kepastian hukum dan kepastian hak atas tanah. Hal ini dilakukan untuk memudahkan pemegang hak atas tanah membuktikan haknya atas suatu bidang tanah tertentu dengan penerbitan Sertipikat Hak Atas Tanah. Selain itu, memungkinkan pemangku kepentingan seperti calon pembeli ataupun calon kreditur dapat dengan mudah memperoleh informasi yang mereka butuhkan. Dengan dinyatakannya data fisik dan data yuridis yang disajikan di Kantor Pertanahan yang berlaku terbuka bagi umum di mana keterangan diberikan dalam bentuk Surat Keterangan Pendaftaran Tanah (SKPT).

Kepastian hukum yang dimaksud dalam kegiatan pendaftaran tanah di atas antara lain:

1. Kepastian hukum mengenai orang atau badan yang menjadi pemegang hak (subjek hak)

2. Kepastian hukum mengenai lokasi, batas, serta luas suatu bidang tanah hak (subjek hak);
3. Kepastian hukum mengenai haknya.

Terdapat beberapa syarat penting untuk menjamin kepastian hukum dalam melakukan pendaftaran tanah, yaitu:

1. Peta kadastral dapat digunakan untuk rekonstruksi di lapangan dan dibatasi sesuai dengan haknya;
2. Daftar ukur membuktikan bahwa pemegang hak terdaftar di dalamnya sebagai pemegang hak yang sah menurut hukum;
3. Setiap hak dan peralihannya harus didaftarkan.

Dalam rangka permohonan hak dan pembebanan hak tanggungan pendaftaran tanah dapat berfungsi:

1. Sebagai syarat konstitutif lahirnya suatu hak atau hak tanggungan atau sebagai syarat yang harus dipenuhi untuk lahirnya hak.
2. Sebagai keperluan pembuktian, sebab nama pemegang hak atau hak tanggungan akan dicatat pada buku tanah dan sertifikat hak atau hak tanggungan. Untuk memperkuat dan memperluas pembuktian.

Pendaftaran tanah didasarkan pada prinsip-prinsip sederhana, aman, terjangkau, mutakhir, dan terbuka. Masingmasing prinsip tersebut akan dijelaskan sebagai berikut :

1. Asas aman

Prinsip keamanan bertujuan untuk menunjukkan bahwa pendaftaran tanah harus dilaksanakan dengan hati-hati, teliti dan cermat untuk menjamin kepastian hukum sesuai dengan tujuannya.

2. Asas terjangkau

Prinsip keterjangkauan digunakan untuk membuat layanan pendaftaran tanah dapat diakses oleh mereka yang membutuhkannya, terutama mereka yang masuk kedalam golongan ekoNomormi lemah dapat terjangkau pelayanan pendaftaran tanah.

3. Asas mutakhir

Prinsip aktualitas membantu memastikan bahwa data pendaftaran tanah cukup lengkap jika diterapkan dan dipelihara secara berkelanjutan. Data yang tersedia harus mencerminkan status terkini dan karenanya kewajiban untuk mendaftarkan dan mencatat setiap perubahan yang terjadi harus dipatuhi. Asas mutakhir mensyaratkan agar data pendaftaran tanah terus diperbaharui dan berkesinambungan sehingga data yang tersimpan di Kantor Pertanahan selalu up to date dan mencerminkan kenyataan di lapangan.

4. Asas keterbukaan

Manfaat yang kita peroleh adalah agar kita dapat memperoleh informasi yang benar dalam hal penyelenggaraan pendaftaran tanah di Kantor Pertanahan.

Untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum, setiap pemegang hak atas tanah diberikan setifikat hak milik. Data terbuka untuk umum digunakan untuk melakukan fungsi informasi data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang tanah yang terdaftar.

Untuk mencapai tujuan tertib administrasi pertanahan, perlu dilakukan pendaftaran seluruh bidang satuan rumah tinggal, seperti peralihan hak, pembebanan, dan hapusnya hak atas tanah dan hak milik atas satuan rumah tinggal.

Objek pendaftaran tanah sebagaimana yang ditetapkan dalam "Pasal 9 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 meliputi:

1. Bidang-bidang tanah yang dipunyai dengan hak milik, hak Guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai;
2. Tanah hak pengelolaan;
3. Tanah wakaf;
4. Hak milik atas satuan rumah susun;
5. Tanah negara (yang hanya dibukukan dalam daftar tanah dan tidak diterbitkan sertipikat).

Dasar hukum pendaftaran tanah sistematis lengkap yakni Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria adalah sebuah undang - undang yang memuat dasar - dasar pokok dibidang Agraria yang merupakan landasan bagi usaha pembaharuan hukum Agraria guna dapat diharapkan memberikan adanya jaminan kepastian hukum bagi masyarakat dalam memanfaatkan fungsi

bumi, air dan ruang angkasa serta kekayaan alam yang terkandung di dalamnya untuk kesejahteraan bersama secara adil.

Jaminan kepastian hukum didasarkan pada ketentuan Pasal 19 ayat

(1) Undang-Undang Pokok Agraria yang menyatakan :

“Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Indonesia 31 menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.”¹

Ketentuan Pasal 19 ayat (1) Undang - Undang Pokok Agraria di atas menjadi dasar hukum penyelenggaraan pendaftaran tanah di Indonesia.

Ketentuan tersebut adalah:

1. Pasal 23 ayat (1) Undang - Undang Pokok Agraria yang menentukan bahwa “hak milik, demikian pula setiap peralihan, hapusnya dan pembebanannya dengan hak-hak lain harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang - Undang Pokok Agraria.”
2. Pasal 32 ayat (1) Undang - Undang Pokok Agraria menentukan bahwa “hak guna usaha termasuk syarat- syarat pemberiannya, demikian juga setiap peralihan dan penghapusan hak tersebut, harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang - Undang Pokok Agraria.”
3. Pasal 38 ayat (1) Undang - Undang Pokok Agraria menentukan bahwa “hak guna bangunan, termasuk syarat-syarat pemberiannya,

¹ J.B. Soesanto, Diktat "Hukum Agraria I", h.89

demikian juga setiap peralihan dan hapusnya hak tersebut harus didaftarkan menurut ketentuan-ketentuan yang dimaksud dalam Pasal 19 Undang - Undang Pokok Agraria.”

Perlindungan Hukum terhadap Pemegang Hak atas Tanah dalam Pendaftaran Tanah Secara Sistematis Lengkap Tidak semua masyarakat mengetahui apa saja yang menjadi bukti kepemilikan sebuah objek tanah, terutama untuk mendapatkan hak atas tanah dan bangunan yang sah menurut hukum. Kepemilikan terhadap sebuah objek tanah harus terdaftar di badan Pertanahan Nasional, sehingga setelah mendapatkan sertipikat sebagai bukti kepemilikan yang sah, maka terhadap objek tanah tersebut akan mendapatkan Nomor Objek Pajak (NOMORP) untuk pembayaran Pajak Bumi dan Bangunan (PBB).

Tujuan diadakan pendaftaran hak atas tanah adalah untuk memberikan kepastian hukum, kepastian hak atas tanah dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah.

Dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah sering terjadi berbagai masalah, yang menjadi permasalahan utama adalah sampai sejauh mana orang dapat mempercayai kebenaran data fisik dan data yuridis yang di sajikan, selain itu juga sejauh mana hukum dapat memberikan perlindungan hukum kepada mereka yang akan melakukan perbuatan hukum berdasarkan data yang di sajikan, tetapi bagaimana jika kemudian data yang di sajikan itu tidak benar. Menurut Aartje Tehupeiory bahwa:

Jawaban atas pertanyaan itu adalah bergantung pada system publikasi yang digunakan dalam penyelenggaraan pendaftaran tanah.²

Untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum, maka kepada pemegang hak atas tanah yang bersangkutan di berikan sertipikat hak atas tanah, sedangkan untuk melaksanakan fungsi informasi data yang berkaitan dengan aspek fisik dan yuridis dari bidang-bidang tanah yang sudah terdaftar, terbuka untuk umum.

Pendaftaran tanah diselenggarakan untuk menjamin kepastian hukum, pendaftaran tanah ini diselenggarakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat dan pemerintah. Dalam memenuhi kebutuhan ini Pemerintah melakukan data penguasaan tanah terutama yang melibatkan para pemilik tanah.

3.1.2. Karakter Hukum Surat Penguasaan Fisik Bidang Tanah Sebagai

Alas Hak Pendaftaran Tanah

Penyederhanaan bentuk dan jenis alas hak pada PTSL dilakukan adanya realitas banyak masyarakat pemilik tanah di desa - desa yang tidak memiliki alas hak, bahwa banyak dari mereka yang tidak memiliki dokumen kepemilikan tanah.³

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

² Opcit. *Aartje Tehueiory*, h. 26.

³ Yusnita Rachma, "Pelayanan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (Ptl) Oleh Kantor Pertanahan Kabupaten Pangandaran Di Desa Wonoharjo Kecamatan Pangandaran Kabupaten Pangandaran," *Jurnal Moderat* 5, no. 4 (November 2019) h. 526

dan pendaftaran tanah hak adat, maupun sebagai bukti kepemilikan tanah yang belum bersertipikat,⁴ termasuk untuk tanah-tanah garapan di atas tanah negara. Pasal 23 dan Pasal 24 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, mengatur bahwa untuk penerbitan sertipikat hak atas tanah didasarkan pada pembuktian hak yang dikelompokkan menjadi 2 (dua), yakni pembuktian hak baru dan pembuktian hak lama.

Pembuktian hak baru, dibuktikan dengan alas hak berupa:

1. Penetapan pemerintah;
2. Asli akta PPAT;
3. Penetapan pemberian HPL;
4. Akta ikrar wakaf; akta pemisahan,
5. Akta pemberian hak tanggungan.

Pembuktian hak lama, dibuktikan dengan alas hak yang berasal dari bukti - bukti tertulis hak-hak objek konversi, jika tidak ada bukti tertulis pembuktian dilakukan berdasarkan penguasaan fisik, diperkuat dengan kesaksian. Pembuktian hak lama dan hak baru, kemudian dirinci oleh Pasal 76 ayat (1) Permen Agraria Nomor. 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, seperti:

1. Grosse akta hak eigendom;
2. Surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja;

⁴ 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

3. Sertipikat hak milik sementara;
4. Surat keputusan pemberian hak milik yang belum didaftarkan;
5. Petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil, kekitir dan verponding Indonesia;
6. Akta pemindahan hak dari Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan;
7. Akta pemindahan hak oleh PPAT seperti akta ikrar wakaf / surat ikrar wakaf;
8. Risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang; surat penunjukan atau pembelian kaveling;
9. Surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan;
10. Bentuk alat pembuktian tertulis lain dengan nama apapun.

Kepedulian akan kekuatan hukum alas hak untuk pengurusan dan pemberian sertipikat hak atas tanah diperhatikan benar oleh Permen Agraria Nomor. 3 Tahun 1997 sebagaimana bunyi Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) intinya ada 3 (tiga) tahapan :

1. Pertama, alas hak suratnya harus asli dan sesuai dengan macam dan jenis alas hak yang dicontohkan Pasal 76 ayat (1);
2. Kedua, jika asli surat atau alas hak tidak lengkap atau tidak ada dapat diganti dengan pembuktian lain yang setara ditambah diperkuat dengan surat pernyataan pemohon dan surat keterangan (Pasal 76 ayat (2));

3. Ketiga, alas hak sebagaimana dimaksud Pasal 76 ayat (1) dan (2) jika tidak ada, maka alas hak dilengkapi dengan SPPF dan diperkuat Surat Keterangan dari Kepala Desa/Lurah dengan 2 orang saksi (Pasal 76 ayat (3) huruf b).

Jika merujuk Pasal 60 ayat (4) Permen Agraria Nomor. 3 Tahun 1997, khusus untuk pendaftaran tanah secara massal seperti PRONA, Ajudikasi atau PTSL diperintahkan untuk menilai kebenaran alas hak dengan mencari keterangan dari saksi-saksi, masyarakat sekitar, dan / atau diperkuat dengan keterangan tambahan dari siapapun untuk membuktikan kebenaran hak kepemilikan pemohon dengan tanah yang dimohon.

Pembuktian alas hak yang bertahap dan berlapis yang dianut Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 berkaitan dengan Permen Agraria Nomor. 3 Tahun 1997 pada perkembangannya diubah oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 yang menguatkan kedudukan SPPF sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan hak atas tanah.

Naifnya, Pasal 25 Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 membebankan kebenaran Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) secara formil / metaril ada pada pemohon hak sebagaimana bunyi Nomorrmanya yang menyatakan “pemohon bertanggung jawab secara perdata dan pidana atas keabsahan dan kebenaran materiil berkas permohonan termasuk Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah yang diajukan”.

Dalam hal ini pemerintah tidak menjamin kebenaran data, akan tetapi disaat petugas melakukan pendaftaran tanah, seharusnya petugas harus datang ke lokasi, melihat objek, meneliti dan aktif mencari kebenaran materiil objek tersebut,⁵ tidak serta merta pemerintah hanya mengandalkan penguasaan fisik pemohon dari isi surat pernyataannya.

3.1.3. Perkembangan Pengaturan Alas Hak Pengurusan Sertipikat

Alas Hak merupakan bukti adanya kepentingan hukum orang dengan tanah, bukti adanya hubungan hukum orang dengan tanah, bukti hubungan keperdataan orang dengan tanah, bukti kepemilikan orang dengan tanah yang dibuktikan dengan surat, kesaksian, dan / atau Nomorrma yang ada di dalam Undang-Undang. Pembuktian alas hak dengan surat, yang dipraktikan untuk pengurusan dan pemberian hak pertama kali originaire misalnya dengan surat girik, petok, letter C/D, pipil, kekitir, eigendomrechts, opstalrechts, erfpachtrechts, acte van eigendom, acte van agrarische eigendom, kartu kaveling, Surat Keputusan Ganti Rugi (SKGR), surat penunjukan kaveling, surat over garapan, Surat Izin Menghuni (SIM), Surat Izin Penghuni (SIP), surat izin pengarapan, Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT).

Berbeda lagi dengan pembuktian alas hak dengan surat yang dipraktikan untuk pengurusan tanah yang sudah bersertipikat, yakni akta

⁵ Bhim Prakoso, "Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia," *Journal of Private and Economic Law* 1, no. 1 (May 2021): h. 5

jual beli, akta hibah, akta pembagian waris, akta inbreng, akta ikrar wakaf, berita acara lelang, putusan pengadilan yang sudah mempunyai kekuatan hukum tetap, dan/atau sertipikat.

Pembuktian alas hak dengan kesaksian, yakni ketika pemilik tanah sama sekali tidak memiliki surat apapun maka hasil penyelidikan Panitia Pemeriksaan Tanah yang dituangkan dalam risalah pemeriksaan tanah menjadi alas hak pengurusan dan pemberian sertipikat hak atas tanah, pembuktian alas hak dengan kesaksian hanya berlaku untuk pengurusan dan pemberian hak atas tanah untuk pertama kali, dan tidak dapat diterapkan untuk tanah yang sudah bersertipikat apalagi untuk transaksi hukum sebagaimana yang dimaksud dalam kegiatan pemeliharaan data pertanahan.

Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan yang disampaikan SY. Sirait, M. Nazer, B. Azheri pensertipikatan tanah yang perolehannya berasal dari menggarap tanah negara dapat dilakukan dengan syarat pemilik tanah telah menguasai tanah dimaksud selama minimal 20 (dua puluh) tahun secara berturut-turut, diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya, memperoleh tanahnya dengan iktikad baik, dan tidak dipermasalahkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan ataupun pihak lainnya.⁶

Pembuktian alas hak dengan Nomor yang diatur di dalam Undang-Undang, maksudnya adalah alas hak orang atau badan hukum tersebut

⁶ 8 San Yuan Sirait, Muhammad Nazer, Busyra Azheri, "Sertifikasi Tanah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Deskripsi dan Manfaatnya," *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 2 (November 2020), h. 242

ada dan terjadi karena perintah undang - undang, dengan demikian seharusnya tidak dipersoalkan ada / tiadanya surat alas hak dan tidak dikaitkan dengan penguasaan fisik.

Pengaturan alas hak pada periode 1960-1980, pendudukan fisik tanah atau penggarapan tanah eks hak barat menjadi penentu untuk pengurusan hak atas tanah dengan alas hak antara lain berupa kartu, Surat Izin Menghuni (SIM), Surat Izin Penghuni (SIP), surat izin penggarapan, Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT), surat garapan, surat bukti kepemilikan bangunan/rumah/tanaman diperkuat dengan surat keterangan, kesaksian, dan diperkuat lagi dengan penggunaan lembaga pengumuman. Pengecualian pada tanah - tanah objek Undang – Undang Nasionalisasi bahwa alas hak tanah objek nasionalisasi diatur di dalam peraturan pemerintah yang melaksanakan Undang - Undang Nasionalisasi.

Pendudukan fisik yang dibuktikan dengan kepemilikan tanaman atau bangunan atau apapun milik penggarap yang diatur Keppres Nomor. 32 Tahun 1979, bukti penguasaan fisik yang dianut Undang - Undang Nomor. 3/Prp/1960 dan bukti penguasaan fisik yang diatur Peraturan Presidium Kabinet Dwikora Nomor. 5 Tahun 1965 berbeda pengaturannya dengan penguasaan fisik yang diatur Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 yang membuat kebijakan baru surat pernyataan dapat menjadi alas hak pengurusan hak atas tanah.

Penyederhanaan pengaturan alas hak oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 yang menjadikan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) sebagai dasar penguasaan atau alas hak, berbeda konsepsinya dengan pengaturan alas hak yang diatur Pasal 60 ayat (4) dan Pasal 76 ayat (3) Permenag Nomor. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997. Pengaturan Permen Agraria Nomor. 3 Tahun 1997 tidak hanya menggunakan surat pernyataan tetapi diperkuat dengan lembaga kesaksian dan “penyelidikan” ke masyarakat setempat, diperkuat lagi dengan surat keterangan dari pejabat pemerintahan seperti kades atau lurah, dengan demikian tidak hanya surat pernyataan saja.

Hal tersebut diatas, sama dengan pendapat yang disampaikan DA. Mujiburohman bahwa untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah dan koordinasi desa/kelurahan tidak diabaikan dalam membuat Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah sebagai bukti formal penguasaan atas tanah dengan iktikad baik harus ada pengakuan dan dibenarkan oleh masyarakat hukum adat atau desa/kelurahan yang bersangkutan.⁷

Pendapat DA. Mujiburohman tersebut logis secara yuridis dan dipengaruhi pengaturan alas hak yang diatur Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, namun tahun 2021 pengaturan alas hak berubah sejak diundangkan Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021

⁷ Dian Aries Mujiburohman, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL),” *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (Mei 2018), h. 99

berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021, Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) naik peringkat dapat menjadi alas hak untuk permohonan hak atas tanah.

3.1.4. Surat Pernyataan Sebagai Bukti Penguasaan Fisik

Ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 dalam Pasal 95 ayat (1) mengatur bahwa semua alat bukti tertulis tanah bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi Tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (TN), dan di ayat (2) bagi siapa saja yang hendak mengajukan pengurusan dan pemberian sertipikat hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara dapat mendasarkan pada SPPF yang disaksikan 2 (dua) orang saksi.

Berikut isi dari Pasal 95 Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021: “ (1) Alat bukti tertulis tanah bekas hak barat dinyatakan tidak berlaku dan statusnya menjadi Tanah yang Dikuasai Langsung oleh Negara. (2) Pendaftaran tanah bekas hak barat sebagaimana dimaksud pada ayat (1) mendasarkan pada surat pernyataan penguasaan fisik yang diketahui 2 (dua) orang saksi dan bertanggung jawab secara perdata dan pidana, yang menguraikan:

- a. Tanah tersebut adalah benar milik yang bersangkutan bukan milik orang lain dan statusnya adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara bukan tanah bekas milik adat;
- b. Tanah secara fisik dikuasai;

- c. Penguasaan tersebut dilakukan dengan iktikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah;
 - d. Penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh pihak lain.”
- Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 tidak memberikan definisi SPPF, namun jika mensarikan Pasal 54 ayat (1) huruf b Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021, SPPF merupakan surat pernyataan pemohon hak ketika surat-surat kepemilikan tanah (alas hak) tidak ada.

Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) bermaterikan pernyataan sepihak dari pemohon hak yang menyatakan bahwa pemohon hak adalah benar - benar penggarap atau penguasa fisik atas tanah yang dimohon disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah.

Sedangkan untuk tanah yang berstatus tanah milik adat ada ketentuan Pasal 96 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 yang menyatakan ketika semua surat dan alat bukti tertulis tanah bekas milik adat, milik perseorangan tidak berlaku lagi di tahun 2026 misalnya girik, petok C/D, letter C/D, pipil, kekitir, gogol tetap/gogol gilir dan untuk memastikan kutipkan rumusan Nomorrma Pasal 96 Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 sebagai berikut: “ (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. (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.”

Manakala ketentuan Pasal 96 ayat (2) efektif, maka semua surat dan alat bukti tanah adat milik perseorangan hanya menjadi petunjuk yang artinya hanya sebagai data yuridis pendaftaran tanah dan tidak lagi sebagai alas hak. Apakah Pasal 96 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 sudah efektif dan menjadi Peraturan yang mengikat? Jika merujuk Undang - Undang Nomor. 12 Tahun 2011 berkaitan dengan Undang - Undang Nomor. 15 Tahun 2019, maka Peraturan tersebut sudah mengikat secara hukum atau sudah menjadi hukum dan peraturan yang berlaku di masyarakat namun ketentuannya baru implementatif setelah 5 tahun sejak dari peraturan diundangkan.

Demikian pula pada kekuatan hukum Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT), Surat Keputusan Ganti Rugi (SKGR), Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah ditetapkan hanya sebagai petunjuk untuk pendaftaran tanah, dilihat dari Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021. Apabila ditarik kesimpulan bahwa Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) hanya sebagai petunjuk, sebagaimana praktik-praktik di kantor pertanahan, artinya nantinya Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT), Surat Keputusan Ganti Rugi (SKGR), Surat Keterangan Kepala

Desa/Lurah hanya menjadi data yuridis penunjang pendaftaran tanah, tidak lagi berkekuatan sebagai alas hak.

Pasal 97 Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 berbunyi sebagai berikut: “Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT), Surat Keputusan Ganti Rugi (SKGR), Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan Tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat hanya dapat digunakan sebagai petunjuk dalam rangka Pendaftaran Tanah.”

Dari Pasal 97 di atas tidak ada kata “dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian hak atas tanah”, sebagaimana Pasal 96 ayat (2) sebaliknya menyatakan Surat Keterangan Pemilikan Tanah (SKT), Surat Keputusan Ganti Rugi (SKGR), Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah, dan lainnya yang sejenis yang dimaksudkan sebagai keterangan atas penguasaan dan pemilikan tanah yang dikeluarkan oleh kepala desa/lurah camat dinyatakan sebagai petunjuk dalam rangka pendaftaran tanah, tidak lagi dianggap sebagai alas hak utama. Kebijakan alas hak lebih rinci diatur oleh Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021

Bagi pemohon Hak Milik dari tanah negara yang tidak memiliki alas hak sebagaimana diatur di Pasal 54, atau tidak dapat menunjukan alas hak dibuka peluang oleh PP Nomor. 18 Tahun 2021 berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 dengan menggunakan alas hak

berupa Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF). Pada Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 memposisikan Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF) sebagai alas hak yang “kuat” kedudukannya, dan berlaku untuk pengurusan Hak Milik, HGU, HGB, HP, dan HPL.

Kebijakan Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF) sebagai alas hak yang kuat mengundang perdebatan sebab surat pernyataan sejatinya adalah pernyataan hukum sepihak, kekuatan hukumnya sama dengan surat di bawah tangan, bahkan tidak mempunyai kekuatan hukum sempurna untuk menyatakan hak kepemilikan tanah atau tidak mempunyai kekuatan hukum sempurna untuk menyatakan hak keperdataan orang atas tanah. Jika Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF) yang kekuatannya hanya di bawah tangan.

Bagaimanapun hal diatas sudah menjadi hukum, bahwa Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF) menjadi alas hak termasuk untuk HGU yang diatur pada Pasal 64 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b) Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021; “b. mengenai tanahnya: 1. dasar penguasaan atau alas haknya meliputi :

- a) Sertipikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, keputusan pelepasan kawasan hutan dari instansi yang berwenang, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya

- b) Dalam hal bukti kepemilikan tanah sebagaimana dimaksud dalam huruf a) tidak ada sama sekali maka penguasaan fisik atas tanah dimuat dalam surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang mengetahui riwayat tanah dan tidak mempunyai hubungan keluarga serta diketahui kepala desa/lurah setempat atau nama lain yang serupa dengan itu;"

Pada Pasal 64 di atas, menunjukkan bahwa Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) dapat menjadi alas hak untuk permohonan semua jenis hak atas tanah, baik untuk orang perseorangan maupun untuk badan hukum dengan luas kecil maupun untuk yang extra luas. Apabila ketika pemohon beramai – ramai untuk memohon hak dengan menyatakan bahwa alas hak sebagaimana yang dimaksud Pasal 64 ayat (1) huruf b angka 1 huruf a) Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 tidak ada / hilang dan difasilitasi oknum.

3.1.5. Kekuatan Hukum Surat Pernyataan Untuk Pembuktian Hak Kepemilikan

Surat Pernyataan sebagai alas hak sebagaimana yang diatur Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 menarik jika ditelaah dari sisi hukum pembuktian. Surat Pernyataan yang semula diposisikan sebagai data penunjang oleh Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 berkaitan dengan Permenag 3 Tahun 1997, di tahun 2021 diposisikan selayaknya

“tanda bukti pemilikan tanah” atau dasar penguasaan tanah atau alas hak yang menjadi sebab lahirnya hak atas tanah.

Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) yang dibuat dan ditandatangani pemohon hak, dalam perspektif hukum pembuktian, hanyalah surat di bawah tangan (*onderhands*) dan tidak dapat dikualifikasikan akta autentik (*authentieke akte*). Artinya, surat pernyataan tersebut substansinya pengakuan penguasaan tanah yang sifatnya sepihak yang tidak melibatkan pejabat umum ataupun pejabat pemerintahan, dengan demikian tidak mempunyai kekuatan pembuktian yang sempurna.

Kekuatan pembuktian suatu surat dapat merujuk pada ketentuan Pasal 1880 BW yang menyebutkan bahwa akta di bawah tangan tidak mempunyai kekuatan hukum pada pihak ketiga, apalagi untuk pembuktian kepemilikan tanah.

Sejalan dengan pendapat D Samosir pada F. Ramadhani akta di bawah tangan adalah akta yang dibuat sendiri oleh pihak - pihak yang berkepentingan tanpa bantuan pejabat umum dengan maksud untuk dijadikan sebagai alat bukti.⁸ Kekuatan hukum surat di bawah tangan yang demikian itu tentu mudah disanggah dan diabaikan pihak ketiga ataupun oleh hakim karena bukan instrumen publik.

Pengertian surat di bawah tangan dijelaskan oleh Pasal 1874 BW, yakni surat yang dibuat dan ditandatangani secara di bawah tangan tanpa

⁸ Febri Rahmadhani, “Kekuatan Pembuktian Akta di Bawah Tangan Waarmerking Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan di Indonesia,” *Recital Review* 2, no. 2 (2020): h. 95

perantaraan pejabat umum. Merujuk ketentuan di Pasal 1874 dan Pasal 1880 BW, surat pernyataan yang diposisikan untuk bukti penguasaan fisik atau alas hak secara yuridis - materiil tidak dapat diakui kekuatannya secara sempurna, dengan kalimat lain pernyataan pengakuan penguasaan fisik atas tanah tidak dapat begitu saja diakui kebenarannya jika tidak didukung dengan alat bukti lain yang mendukung pembuktian penguasaan fisik orang tersebut atas tanah yang dimohon.

Masalah penguasaan fisik merupakan masalah kritikal dan rumit dalam pemberian hak, sebab penguasaan fisik adalah salah satu syarat penting untuk pemberian hak atas tanah. Masalah semakin rumit jika pembuktian penguasaan fisik hanya diatur dapat berupa Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) yang tidak melibatkan pejabat umum atau pejabat pemerintahan. Masalah surat pernyataan ataupun surat keterangan penguasaan fisik atas tanah negara banyak ragamnya dari waktu ke waktu dan tidak sedikit yang menjadi perkara di lembaga peradilan.

Kekuatan pembuktian alas hak yang kuat adalah penguasaan fisik yang nyata dan dapat dibuktikan dengan rumah, gudang, gedung, tanaman pengembalaan bukan hanya surat - surat pernyataan, pengakuan, atau keterangan tetapi materiilnya tidak sama dengan formilnya.

Ketentuan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) membuka penguasa fisik semu / palsu menjadi pemilik tanah dan ini memerlukan

kecermatan petugas saat menerima Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF), memaksa panitia pemeriksaan tanah harus kerja keras dan kerja cermat.

Kekuatan hukum Surat Pernyataan Pengusaan Fisik (SPPF) sebagai alas hak atau sebagai dasar permohonan hak milik sebagaimana yang diatur Pasal 54 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b); sebagai dasar permohonan hak guna usaha sebagaimana yang diatur Pasal 64 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b); sebagai dasar permohonan hak guna bangunan sebagaimana yang diatur Pasal 88 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b); dan sebagai dasar permohonan hak pakai sebagaimana yang diatur Pasal 114 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b); serta sebagai dasar permohonan hak pengelolaan sebagaimana yang diatur Pasal 33 ayat (1) huruf b angka 1 huruf c) Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 hanya surat dibawah tangan yang tidak mempunyai kekuatan pembuktian sempurna untuk membuktikan penguasaan fisik orang atas tanah.

3.2. Potensi Sengketa/Konflik/Perkara Akibat Penggunaan Surat

Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah Sebagai Pengganti Surat Keterangan Tanah Dalam Program PTSL

3.2.1. Hambatan Dalam Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)

Dalam pelaksanaanya untuk mewujudkan tanah terdaftar di seluruh Indonesia, pada kenyataannya belum menghasilkan pendaftaran tanah yang memuaskan. Hal ini seperti yang dinyatakan dalam peraturan

pemerintah pendaftaran tanah yang pertama kali yaitu Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 yang berlaku selama lebih dari 35 tahun, lebih kurang baru 16,3 juta bidang yang sudah didaftar dari sekitar 55 juta bidang tanah hak (lihat penjelasan PP Nomor. 24 Tahun 1997). Demikian juga dengan berlakunya Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 menyempurnakan dari Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961, belum maksimal dalam pelaksanaan pendaftaran tanah dari 126 juta bidang tanah di Indonesia hanya 46 juta sudah terdaftar, ini artinya ada 80 juta bidang tanah yang belum terdaftar.

Pemerintah sekarang ini melalui Kementerian ATR/BPN yang mempunyai kewenangan pendaftaran tanah telah berupaya untuk percepatan pendaftaran tanah dengan berbagai program/proyek dengan segala keterbatasannya. Program/proyek yang telah ada sebelumnya seperti, percepatan pendaftaran tanah melalui Proyek Administrasi Pertanahan (PAP), Land Management and Policy Development Project (LMPDP) atau proyek adjudikasi, Larasita, dan Program Nasional Agraria (Prona) belum dapat mencapai target pendaftaran tanah di seluruh Indonesia. Program yang terbaru saat ini adalah Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) yang diselenggarakan Kementerian ATR/BPN yang menargetkan 126 juta bidang tanah di Indonesia terdaftar dan tersertifikasi keseluruhan pada tahun 2025. Kemudian dijabarkan dalam target - target 5 juta bidang pada tahun 2017, 7 juta bidang pada tahun

2018, 9 juta bidang pada tahun 2019 dan 10 juta setiap tahunnya sampai dengan tahun 2025.

Karena jika pendaftaran tanah dilakukan rutinitas seperti biasanya setahun kurang lebih 500 ribu bidang, membutuhkan waktu 160 tahun untuk tanah terdaftar seluruh Indonesia. Target-target PTSL ini bukanlah pekerjaan mudah, banyak pihak beranggapan hanya ambisi, pencitraan, dan kepentingan politik sesaat, karena anggapan ini merujuk pada hasil pendaftaran tanah selama ini kurang dari 50 persen tanah yang sudah terdaftar. Padahal sudah 57 tahun yang lalu perintah berkewajiban untuk mendaftarkan tanahnya sebagaimana yang telah di amanatkan oleh Undang - Undang Pokok Agraria.

Apabila dianalisis lebih mendalam penyebab utama adalah program - program pendaftaran tanah sebelumnya dilaksanakan dalam tataran kementerian, bukan dalam puncak pemerintahan yang tertinggi yaitu Presiden. Inilah yang membedakan Program PTSL dengan program-program sebelumnya, presiden memantau, mengevaluasi bahkan turun tangan langsung dalam pembagian sertipikat dalam pelaksanaan PTSL.

Meskipun berbagai regulasi sebagai payung hukum PTSL telah diterbitkan dan kerjasama atau koodinasi antar instansi telah dibangun serta berbagai kemudahan/terobosan telah dibuat, namun dalam tataran implementasi, masih terdapat hambatan - hambatan dalam pelaksanaan PTSL yang berorientasi target kuantitas yang memungkinkan mengabaikan kualitas. Hambatan ini di antaranya adalah :

1. Biaya Pajak Atas Tanah (Pph Dan BPHTB)

Pada dasarnya proses pendaftaran tanah tidaklah murni keseluruhan kewenangan BPN, karena adanya keterkaitan dengan instansi lain seperti Kementerian Keuangan dalam hal Pajak Penghasilan (PPh) dan Pemerintah Daerah dalam hal Bea Perolehan Hat atas Tanah dan Bangunan (BPHTB) serta PPAT/ Nomortaris untuk pembuatan akta sebagai syarat untuk mengeluarkan sertipikat. Syarat adanya biaya PPh, BPHTB, dan pembuatan akta adalah salah satu faktor utama penghambat dalam pendaftaran tanah. Selama ini kesan masyarakat untuk mengurus sertipikat itu mahal, lama, dan berbelit-belit. Biaya mahal karena harus membayar akta, PPh, dan BPHTB, prosesnya lama disebabkan butuh waktu harus mengurus akta, membayar pajak, dan proses administrasi di BPN, berbelilit-belit harus mondar mandir ke kantor PPAT, Kantor Pajak Pratama, dan Kantor Badan Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah dan BPN.

Demikian juga, permasalahan PPh dan BPHTB terhutang dalam pelaksanaan PTSL yang diatur dalam Pasal 33 Peraturan Menteri ATR/Ka BPN Nomor. 6 Tahun 2018, yang memberikan ruang kemudahan dalam pelaksanaan program PTSL, bagi yang tidak atau belum mampu membayar PPh dan BPHTB dengan membuat surat pernyataan PPh dan BPHTB terhutang. Namun ketentuan Pasal 33 ini masih memerlukan penjelasan lebih lanjut, bagaimana mekanisme penagihannya dan sampai kapan harus dibayarkan karena ketentuan peraturan perundang -

undangan belum mengatur mengenai PPh dan BPHTB terhutang mengenai pajak tanah. Walaupun Pasal 33 hanya menjelaskan Kepala Kantor Pertanahan wajib menyampaikan daftar BPHTB terhutang dan/atau PPh terhutang secara periodik dalam waktu 3 (tiga) bulan kepada Bupati/Walikota setempat dan jika ada Peralihan hak atau perubahan atas Buku Tanah dan Sertipikat Hak atas Tanah hanya dapat dilakukan setelah yang bersangkutan melunasi PPh dan BPHTB terhutang.

Untuk itu perlu keikhlasan pemerintah untuk membebaskan BPHTP dan PPh kedalam “zero tax” untuk pendaftaran tanah pertama kali, supaya kelancaran percepatan pendaftaran tanah tercapai sesuai target yang telah ditentukan.

Mekanisme ini dapat dilakukan dengan cara :

- 1) Pertama, merevisi Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri dengan mengikutsertakan Kementerian Keuangan dalam hal pembebasan PPh
- 2) Kedua, merivisi klausul PPh dan BPHTB terhutang dengan pembebasan PPh dan BPHTB Nomorl Persen
- 3) Ketiga, SKB ini ditindaklanjuti oleh Pemerintah Daerah dalam bentuk Peraturan Gubernur, dengan ketentuan apabila aturan mengenai BPHTB belum diatur dalam Perda. Jika sudah diatur Perda, maka Perdanya harus direvisi.

Mekanisme ini dapat diwujudkan apabila ada keikhlasan pemerintah bahwa pendaftaran tanah seluruh wilayah Indonesia dalam mempercepat program PTSL sebagai agenda prioritas.

2. Sumber Daya Manusia, Sarana Dan Prasarana

Kebutuhan akan sumberdaya manusia sangat menentukan dalam keberhasilan pelaksanaan PTSL, baik secara kualitas maupun kuantitas. Sumberdaya manusia di kantor - kantor pertanahan beragam segi keilmuannya dan sebarannya belum merata, didominasi di daerah - daerah Pulau Jawa dibandingkan di luar Pulau Jawa. Hal ini juga harus menjadi bahan evaluasi di lingkungan Kementerian ATR/BPN.

Belum lagi masalah pekerjaan rutinitas pelayanan pendaftaran tanah yang cukup besar, jumlah luas bidang tanah setiap tahunnya bertambah dalam kegiatan PTSL. Hal ini tentunya perlu dihitung jumlah ASN dengan volume pekerjaannya, supaya pekerjaan rutinitas maupun PTSL dapat berjalan beriringan dengan tidak mengabaikan kegiatan rutin. Berdasarkan data jumlah sumberdaya manusia untuk menyelesaikan target pensertipikatan sampai bulan Agustus 2017, untuk ASN Kementerian ATR/BPN sebanyak 2052 orang, sedangkan Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) sejumlah 5544 yang terdiri atas Surveyor Kadastral sebanyak 1160 dan ASK sebanyak 4384. Sampai dengan bulan September 2017, ternyata target pengukuran dan pemetaan bidang tanah untuk pendaftaran tanah belum mencapai 80% dari target yang dicanangkan.

Kebutuhan akan percepatan PTSL untuk Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB) telah diakomodasi dalam Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor. 33 Tahun 2016 sebagaimana diubah dengan Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor. 11 Tahun 2017 tentang Surveyor Kadaster Berlisensi (SKB). Percepatan penyediaan Asisten Surveyor Kadaster (ASK) juga dilakukan melalui pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK Geomatika yang dilakukan oleh BLK bekerjasama dengan Kanwil BPN setempat.

Perlu juga terobosan lain untuk mengatasi kekurangan petugas ukur yakni memberdayakan dan memberikan kewenangan Pegawai Tidak Tetap (PTT) dengan merevisi Perkaban Nomor. 2 Tahun 2014 tentang Pegawai Tidak Tetap di Lingkungan BPN RI. Karena secara kapasitas mempunyai kemampuan lebih secara pengalaman dibandingkan dengan ASK dengan pendidikan singkat 2 atau 3 minggu bagi lulusan SMK.

Pekerjaan pengumpulan data fisik melalui pengukuran bidang tanah, selain dilaksanakan oleh ASN, dapat dilakukan dengan pelibatan stakeholder, seperti SKB. Penggunaan surveyor lainnya, seperti dari Dit. Topografi AD, Dinas Pengukuran dan Pemetaan yang ada di OPD, Kerja Praktek Mahasiswa Jurusan Teknik Geodesi/Geomatika, STPN, dan lain-lain. Hal ini perlu untuk dipertimbangkan bagaimana mekanismenya.

Demikian juga dengan keterbatasan sarana dan prasarana yang dimiliki oleh kantor pertanahan beragam dan tidak merata terkait dengan alat ukur berteknologi, jaringan internet, komputer, printer serta kapasitas ruangan kantor untuk berkerja dan untuk pengelolaan warkah

dari hasil produk PTSL yang cukup banyak, juga sarana dan prasarana untuk keperluan di base camp maka diperlukan anggaran dan kerjasama dengan Pemerintah Daerah terkait dengan permasalahan tersebut.

3. Tanah Absentee, Tanah Kelebihan Maksimum Dan Tanah Terlantar

Pemilikan tanah pertanian secara absentee/Guntai adalah pemilikan tanah yang letaknya di luar tempat tinggal pemiliknya, misalnya berbeda daerah atau kecamatan. Dalam ketentuan hukum tanah absentee wajib mengalihkan hak atas tanahnya dalam jangka waktu 6 bulan kepada orang lain di kecamatan tempat di mana letak tanah atau pemiliknya pindah ke kecamatan lain. Larangan pemilikan tanah secara absentee karena melanggar asas dalam Pasal 10 Undang - Undang Pokok Agraria yang menyatakan bahwa tanah pertanian harus dikerjakan atau diusahakan secara aktif oleh pemiliknya sendiri. Demikian pula asas larangan pemilikan dan penguasaan tanah yang melampaui batas (Pasal 7 Undang - Undang Pokok Agraria) sebagai upaya mencegah tertumpuknya tanah di tangan golongan - golongan tertentu saja. Serta larangan menelantarkan tanah (Pasal 27 Undang - Undang Pokok Agraria).

Namun dalam kenyataannya masih banyak terdapat orang yang memiliki tanah pertanian secara absentee dan tanah yang melampaui batas serta menelantarkan tanahnya. Kebijakan untuk menertibkan tanah absentee dan tanah yang melampaui batas telah dilakukan melalui program landreform yang diatur dalam Undang - Undang Nomor. 56

Tahun 1960 beserta peraturan pelaksanaannya dengan cara mengambilalih tanah-tanah kelebihan dari batas maksimum dan tanah-tanah absentee, yang kemudian direncanakan untuk didistribusikan kepada kelompok masyarakat yang tidak mempunyai tanah.

Sedangkan untuk penertiban tanah-tanah terlantar diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 11 Tahun 2010, namun dalam implementasinya penertiban tanah-tanah terlantar masih banyak gugatan di pengadilan yang pada umumnya dimenangkan oleh pemegang hak karena dalam aspek prosedur formal tahapan - tahapan yang tidak dipatuhi dan dianggap sebagai cacat yuridis.⁹

Disamping pelaksanaan PTSL, seharusnya dilakukan juga identifikasi dan inventarisasi tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar sebagai amanat dari Instruksi Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor. 2 Tahun 1995 tentang Inventarisasi Atas Tanah Terlantar, Tanah Kelebihan Maksimum, dan Absentee Baru. Identifikasi dan inventarisasi sebagai data awal untuk menertibkan sesuai dengan peraturan perundangan-undangan yang berlaku.

Setidaknya untuk menertibkan tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dilakukan dengan cara:

⁹ Mujiburohman, DA 2015, *Potensi dan permasalahan pulau sangiang sebagai objek tanah terlantar*, Bhumi, Volume 1, No.2, Yogyakarta, h. 16

- a) Melakukan penyuluhan kepada masyarakat terkait larangan memiliki tanah absentee, tanah kelebihan maksimum dan tanah terlantar dengan berkordinasi dengan desa/kelurahan
- b) Melakukan pencatatan tiap bidang tanah tersebut untuk mengetahui subyek dan obyek tanah
- c) Dilakukan penertiban dengan cara pelepasan secara sukarela atau pencabutan hak atas tanah dengan memberikan ganti kerugian dan tanahnya dikuasai negara dan didistribusikan kepada yang berhak menerimanya dan atau tanahnya disimpan sebagai bank tanah.

Di sisi lain, tanah absentee dan tanah terlantar dapat menghambat dalam hal pengukuran bidang tanah karena kebanyakan tanahnya hanya sebagai investasi dan pemegang hak tidak berdomisili di wilayah tanahnya, maka perlu diidentifikasi, inventarisasi, dan ditertibkan. Namun, penertiban yang dilakukan bukan perkara mudah, karena memerlukan biaya-biaya yang besar.

Untuk itu pemerintah harus berperan aktif dalam melakukan penertiban dan pengawasan untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan, mengurangi kesenjangan penguasaan dan pemilikan tanah, bahkan dapat mengurangi sengketa tanah. Pembukuan dan penerbitan sertifikat hak atas tanah untuk tanah absentee dan tanah kelebihan maksimum dalam pelaksanaan PTSL termasuk ke dalam katagori tiga (K-3), yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya tidak dapat dibukukan dan diterbitkan sertifikatnya, karena subyek haknya wajib

terlebih dahulu memenuhi persyaratan tertentu dan data pendaftaran tanah harus selalu dilakukan penyesuaian atas penggunaan dan pemanfaatan tanah yang ada (Pasal 25, Pasal 28 dan Pasal 30 Pemen ATR/Ka. BPN Nomor. 6 Tahun 2018).

Sebagaimana tujuan akhir dari pendaftaran tanah adalah terbitnya sertipikat sebagai bukti hak yang kuat atau yang dimaksud adalah katagori satu (K-1) yaitu bidang tanah yang data fisik dan data yuridisnya memenuhi syarat untuk diterbitkan Sertipikat Hak atas Tanah.

4. Masalah Pengumuman Data Fisik Dan Data Yuridis

Kegiatan PTSL sangat menuntut adanya jaminan kepastian hukum. Salah satu persoalan penting terkait dengan kepastian hukum tersebut adalah asas publisitas yang mempunyai perbedaan pengaturan antara peraturan pemerintah dengan peraturan menteri. Untuk memenuhi asas publisitas dalam pembuktian pemilikan tanah maka dilaksanakan pengumuman data fisik dan data yuridis yang selama 14 (empat belas) hari kalender (Pasal 24 Peraturan ATR/BPN Nomor. 6 Tahun 2018). Ketentuan ini berbeda dengan Pasal 26 Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah yang mensyaratkan 30 hari dan Pasal 63 PMNA/BPN Nomor. 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.

Pengaturan asas publisitas yang berbeda memberikan ruang potensi sengketa di kemudian hari, karena pada dasarnya peraturan yang lebih

rendah tidak boleh bertentangan dengan peraturan yang lebih tinggi. Berdasarkan teori jenjang Norma hukum dikemukakan oleh Hans Kelsen yaitu *stufentheorie*, yang menyebutkan bahwa Norma - Norma hukum itu berjenjang-jenjang dan berlapis-lapis dalam suatu hierarki, dimana suatu Norma yang lebih rendah berlaku, bersumber dan berdasar pada Norma yang lebih tinggi, Norma yang lebih tinggi berlaku, bersumber dan berdasar pada Norma yang lebih tinggi lagi, demikian seterusnya sampai pada suatu Norma yang disebut Norma dasar (*grundNorm*).

Oleh karena itulah, Permen tentang PTSL tetap berlaku sebelum ada putusan *judicial review* dari Mahkamah Agung. Dalam persektif pemerintah waktu pengumuman data fisik dan data yuridis 14 hari kalender tergolong masih terlalu lama, membuka kemungkinan untuk mempersingkat pengumuman apabila merujuk Instruksi Presiden Nomor. 2 Tahun 2018 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Lengkap yang pada pokoknya memerintah Kementerian ATR/BPN untuk merevisi/ mengubah Permen ATR/ BPN Nomor. 12 Tahun 2017 terkait dengan:

- a) Kategorisasi K1 sampai dengan K4 direvisi menjadi 3 kluster
- b) Membuat peraturan dan mengambil langkah-langkah penyelesaian percepatan PTSL dalam proses pembuktian dan/atau penguasaan tanah

- c) Membuat/menyiapkan/ merevisi peraturan yang mengatur mengenai jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis untuk mempercepat penyelesaian PTSL
- d) Menyampaikan output PTSL guna memperkuat basis data kebijakan satu peta
- e) Melakukan evaluasi dan monitoring dan melaporkan kepada presiden secara berkala. Namun, Permen ATR/BPN Nomor. 6 Tahun 2018 hasil revisi dari Permen ATR/PN Nomor. 12 Tahun 2017, masih belum ada perubahan yang substantif sebagaimana diminta dalam Intruksi Presiden Nomor. 2 Tahun 2018, perubahan hanya pada tataran Nomormatif saja. Masih menggunakan sistem kluster K1 sampai dengan K4 (Pasal 25); Jangka waktu pengumuman data fisik dan data yuridis masih sama 14 hari kalender (Pasal 24).

Demikian juga dengan output PTSL yang diatur terlalu sumir hanya satu ayat dalam Pasal 38 ayat (3) menyatakan hasil kegiatan PTSL disampaikan juga kepada Tim Percepatan Kebijakan Satu Peta guna memperkuat basis data Kebijakan Satu Peta. Pertentangan pengaturan antara Peraturan Menteri ATR/Ka. BPN Nomor. 6 Tahun 2018 dengan PP Nomor. 24 Tahun 1997 mengenai waktu pengumuman data fisik dan data yuridis.

Apabila merujuk pada Pasal 19 Undang - Undang Pokok Agraria, maka kegiatan PTSL merupakan perintah dari Pasal 19 Undang - Undang Pokok Agraria sebagai sumber hukum peraturan menteri. Artinya

peraturan yang lebih rendah tidak boleh bertentangan peraturan yang lebih tinggi.

5. Sulit Menerapkan Asas Kontradiktur Delimitasi

Suatu kegiatan dalam penempatan batas bidang - bidang tanah berdasarkan kesepakatan para pihak yang berkepentingan dalam pendaftaran tanah disebut asas *Contradictoire Delimitatie*.

Kontradiktur delimitasi adalah sebuah Norma yang digunakan dalam Pendaftaran Tanah dengan mewajibkan pemegang hak atas tanah untuk memperhatikan penempatan, penetapan, dan pemeliharaan batas tanah berdasarkan kesepakatan dan persetujuan pihak-pihak yang berkepentingan, yang dalam hal ini adalah pemilik tanah yang berbatasan dengan tanah yang dimilikinya. Apabila para pemilik tanah berbatasan tidak memperoleh kata sepakat dengan letak sebenarnya dari suatu batas walaupun telah dilakukan mediasi, maka penetapan batas dengan keputusan pengadilan.

Oleh karena itu kesepakatan / persetujuan dan kehadiran pemilik tanah yang berbatasan merupakan kewajiban dalam dalam pendaftaran tanah. Penerapan Asas Kontradiktur Delimitasi berjalan dengan baik apabila para pihak berkepentingan hadir dan memberikan persetujuan dalam penetapan tanda batas. Namun dalam kenyataannya berbeda, penerapan asas kontradiktur delimitasi mengalami kesulitan - kesulitan di lapangan, baik itu dalam pelaksanaan pendaftaran tanah rutinitas seperti biasanya maupun dalam program PTSL.

Beberapa faktor kesulitan yang menyebabkan asas kontradiktur delimitasi tidak dapat dilaksanakan dengan baik di antaranya:

- 1) Pertama, pemegang hak atas tanah tidak memelihara batas bidang tanah baik yang sudah menjadi kewajibannya yang menyebabkan overlapping batas bidang tanahnya, karena tidak jelasnya bidang tanah atau batas yang sudah dipasang patok hilang, kurangnya kesadaran masyarakat untuk memelihara tanda batas
- 2) Kedua, para pihak tidak hadir pada waktu penetapan batas tanah, karena kesibukan pemilik tanah dan atau sulit mencari pemilik tanah disebabkan karena pemilikan tanah absentee
- 3) Ketiga, adanya sengketa batas tanah, sengketa keluarga atau tetangga dan sengketa yang sudah masuk ranah pengadilan.

Masalah - masalah tersebut menjadi penghambat proses pengukuran. Sosialisasi dalam bentuk penyuluhan kepada masyarakat tentang pentingnya penempatan, penetapan dan pemeliharaan batas tanah dalam proses pengukuran merupakan kewajiban pemilik tanah, bukan kewenangan petugas ukur.

Kewenangan petugas ukur adalah mengukur tanda batas yang sudah dipasang oleh pemegang hak dan pemilik tanah yang berbatasan bukan untuk memasang tanda batas dan kewajiban pemilik tanah untuk memelihara batas tanah seperti patok sebagai batas tanah bukan dipasang dan dimiliki BPN.

Demikian juga tentang arti kehadiran dan kesepakatan dalam penetapan batas bidang tanah. Dalam konteks ini perlu ada penyuluhan kepada masyarakat dalam hal penerapan asas kontradiktur delimitasi. Untuk mengatasi hal ini, perlu mengadakan gerakan masal memasang tanda batas bidang tanah pada lokasi yang akan ditetapkan, dengan cara partisipasi seluruh pemilik bidang tanah dengan memasang tanda batas bidang tanahnya, tanda batas bidang tanah disiapkan oleh kelompok masyarakat yang ditugaskan, misalnya karang taruna sesuai dengan arahan dari kantor pertanahan setempat. Faktor kepastian letak dan batas setiap bidang tanah tidak dapat diabaikan, karena dalam kenyataannya cukup banyak sengketa tanah yang timbul sebagai akibat letak dan batas bidang - bidang tanah tidak benar bahkan cukup banyak juga sengketa batas masuk ke ranah pengadilan.

6. Pembuktian Hak

Pembuktian hak dalam pelaksanaan PTSL diatur dalam Pasal 22 Peraturan Menteri/Ka. BPN Nomor. 6 Tahun 2018. Persoalannya terkait surat pernyataan tertulis tentang pemilikan dan/atau penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik dalam hal bukti kepemilikan tanah tidak lengkap atau tidak ada sama sekali. Ketentuan Pasal 22 ini mensyaratkan adanya surat pernyataan tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dan dengan itikad baik.

Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang

tidak mempunyai hubungan keluarga dan dapat dipertanggungjawabkan baik secara perdata maupun pidana. Apabila di kemudian hari terdapat unsur ketidakbenaran dalam pernyataannya, bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL.

Ketentuan ini dapat diartikan sebagai berikut:

- a) Penguasaan fisik bidang tanah yang dimaksud adalah selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut tidak boleh kurang dari 20 tahun dan atau diselingi oleh jeda waktu misalnya penguasaan baru 10 tahun karena peristiwa tertentu beralih ke pihak lain, kemudian genap mau 20 tahun kembali ke penguasaan semula, serta penguasaan tanahnya tidak digangu gugat oleh pihak lain sesuai dengan Pasal 24 ayat (2) PP Nomor. 24 Tahun 1997.
- b) Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah harus disaksikan paling sedikit oleh 2 (dua) orang saksi. Ketentuan ini berpotensi adanya pemalsuan surat pernyataan seharusnya dapat diperkuat kesaksian orang yang dapat dipercaya, misalnya disaksikan oleh 2 orang saksi dan diketahui oleh RT, RW, dan desa/kelurahan. Adanya akibat hukum apabila ditemukan memalsukan isi dan penandatanganan surat pernyataan yaitu bersedia dituntut dimuka hakim secara pidana maupun perdata karena memberikan keterangan palsu.
- c) Apabila adanya unsur ketidakbenaran surat pernyataan bukan merupakan tanggung jawab Panitia Ajudikasi PTSL. Ini merupakan

bentuk perlindungan diri dari jerat hukum Panitia Ajudikasi PTSL dan hal ini dapat dibenarkan karena dalam aspek pembuktian tidak mempunyai kewenangan hak uji materil tentang kebenaran surat pernyataan, hanya hak uji formal saja mengenai syarat-syarat administrasi. Misalnya, mengecek surat pernyataan sudah ditandatangani oleh para pihak, kebenaran tentang kesesuaian antara orang yang menandatangani bukan merupakan kewenangan Panitia Ajudikasi.

Di sisi lain, pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah harus juga memperhatikan peraturan lain seperti Peraturan Daerah (Perda). Karena ada daerah-daerah tertentu mengatur Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah tersendiri dalam bentuk Perda guna mendapatkan Nomor Register Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah dari desa/lurah untuk mewujudkan tertib administrasi pertanahan di desa/kelurahan.

3.2.2. Sengketa/Konflik/Perkara Akibat Penggunaan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik Bidang Tanah

Masalah surat pernyataan ataupun surat keterangan penguasaan fisik atas tanah negara banyak ragamnya dari waktu ke waktu dan tidak sedikit yang menjadi perkara di lembaga peradilan. Merujuk kaidah hukum dari yurisprudensi Nomor 200K/Sip/1974 tanggal 11 Desember 1975 dikatakan bahwa seorang pemilik tanah kehilangan hak atas tanahnya akibat tanahnya dikuasai fisik oleh pihak lain. Mencermati yurisprudensi

tersebut, penguasaan fisik di atas tanah negara atau di atas tanah orang lain bisa menjadikan seorang penggarap bisa berubah menjadi orang yang berhak atas tanah.

Masalah sesama penguasa fisik juga pernah ada perkaranya, sebagaimana perkara Nomor 735 PK/Pdt/2017 tanggal 11 Desember 2017 antara Antik bin Atan (Alm.) selaku Penggugat melawan PT. Pertamina Patra Niaga, dkk selaku Tergugat. Saudara Antik bin Atan dkk telah menguasai fisik tanah berdasarkan Surat Keterangan Memakai/Menguasai Tanah yang dikeluarkan Penghulu Pangkalan Sesai Nomor 123/1972 tanggal 1 Juli 1972 dan menggunakan tanahnya untuk tanaman. Tanah yang sama seluas \pm 2 hektar yang ada dalam sebagian Sertipikat HGB atas nama PT. Patra Dok Dumai, yaitu HGB Nomor 587/1979 yang telah dibalik nama menjadi HGB Nomor 188/1998 dan dipecah menjadi 4 (empat) sertipikat, yaitu HGB Nomor 478, 479, 480 dan 481 yang kesemuanya baru diterbitkan di tahun 2011 atas nama PT. Pertamina. Penerbitan Sertipikat HGB kepada PT. Patra Dok Dumai didasarkan pada penguasaan fisik berupa patok beton dan parit batas yang dibangun di tahun 1975-an dan gardu listrik yang dibangun di tahun 1980-an. Putusannya, gugatan penggugat yang menguasai fisik untuk tanaman berdasarkan Surat Keterangan Memakai/Menguasai Tanah dari Penghulu Pangkalan Sesai Nomor 123/1972 ditolak dan dimenangkan tergugat yang menguasai fisik dalam bentuk bangunan gardu.

Pelajaran hukum yang dipetik dari perkara Nomor 735 PK/Pdt/2017 bahwa bukti nyata - nyata menguasai fisik dalam bentuk bangunan lebih kuat hukumnya daripada penguasaan fisik bentuk tanaman sekalipun dilandasi dengan surat keterangan.

Sejalan juga dengan yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor. 295K/Sip/1973 tanggal 9 Desember 1973 yang menyampaikan kaidah hukum bahwa para penggugat telah membiarkan haknya berlalu sampai tidak kurang dari 20 tahun adalah suatu masa yang cukup lama, sehingga dianggap telah meninggalkan haknya atas tanah perkara, oleh karena itu tergugat dianggap sudah memperoleh hak milik atasnya.

Yurisprudensi dan kedua putusan Mahkamah Agung tersebut, meskipun Undang - Undang Pokok Agraria sudah lahir, tetapi kaidah hukum yang dibangun oleh Mahkamah Agung masih menganut prinsip bahwa orang akan kehilangan hak jika meninggalkan tanahnya dalam waktu lama dan prinsip ini dikenal dengan *rechtsverwerking*.

Sebaliknya, orang akan mendapatkan hak kepemilikan tanah ketika yang bersangkutan menguasai fisik dalam waktu lama dan prinsip ini dikenal dengan *acquisitive verjaring*. Jika kembali pada ketentuan yang pernah diatur di BW bahwa penguasaan fisik dapat walaupun tidak sama disebut dengan *grondbezit*, makanya seorang *bezitter* bisa menjadi pemilik tanah.

Berpijak dari putusan hakim dan yurisprudensi Mahkamah Agung, kekuatan pembuktian alas hak yang kuat adalah penguasaan fisik yang

nyata - nyata dapat dibuktikan dengan rumah, gudang, gedung, tanaman pengembalaan bukan hanya surat - surat pernyataan, pengakuan, atau keterangan tetapi materiilnya tidak sama dengan formilnya

Seseorang mendapatkan hak atas dasar penguasaan fisik, dapat dibenarkan karena melalui pengujian yudisial oleh hakim pengadilan perdata dan lama penguasaan fisik mencapai 20 tahun. Namun, ketika penguasaan fisik untuk mendapatkan hak atas tanah hanya digantungkan pada SPPF yang tidak menggunakan satuan waktu penguasaan fisiknya seperti bunyi Pasal 54 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b) Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 maka akan banyak orang kehilangan hak dan banyak orang akan mendapatkan hak.

Ketentuan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) membuka penguasaan fisik semu/palsu menjadi pemilik tanah dan ini memerlukan kecermatan petugas saat menerima Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF), memaksa panitia pemeriksaan tanah harus kerja keras dan kerja cermat. Konsep penguasaan fisik yang diatur dan dianut Peraturan Pemerintah Nomor. 18 Tahun 2021 berkaitan dengan Permen ATR/BPN Nomor. 18 Tahun 2021 berbeda dengan konsep beziter atau acquisitive verjaring yang dianut BW dan berbeda pula dengan konsep penguasaan fisik yang dianut Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997, dan jauh bedanya dengan konsep penguasaan fisik yang dianut Keppres Nomor. 32 Tahun 1979 dan Undang - Undang Nomor. 3/Prp/1960 atau Peraturan Presidium Kabinet

Dwikora Nomor. 5 Tahun 1965. Konsep penguasaan fisik yang diatur Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 yang sudah diganti Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 memposisikan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik sebagai penunjang/pelengkap dari lembaga kesaksian pejabat desa atau kepala adat yang kesaksiannya dituangkan dalam bentuk Surat Keterangan.

Dengan demikian, pengaturan alas hak di dalam Peraturan Pemerintah Nomor. 10 Tahun 1961 dan Peraturan Pemerintah Nomor. 24 Tahun 1997 kekuatan hukumnya bukan di surat keterangannya atau di surat pernyataannya melainkan pada materi “kesaksiaan” si pejabat pemerintahan yang memberi kesaksian kepemilikan/penguasaan tanah. Diperkuat dengan mengumumkan data yuridis dan data fisik tanah yang dimohon selama 2 kali 30 hari sebagai pemenuhan azas publikasi (*publiciteitbeginselen*), persis yang digunakan Belanda pada wet *openbaarheid van best* Undang - Undang.

Merujuk pendapat Philippus M. Hadjon pada Gunanegara, penggunaan lembaga pengumuman dapat dibenarkan karena, untuk:

1. Fungsi partisipatif
2. Fungsi pertanggungjawaban umum
3. Fungsi kepastian hukum
4. Fungsi hak dasar individu atau masyarakat.¹⁰

¹⁰ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah Sejarah Pembentukan Hukum Pengadaan Tanah Indonesia* (Jakarta: PT. Tatanusa, 2016), h. 215.

Pengumuman data permohonan hak yang tidak diajukan keberatan atau upaya hukum dan/atau digugat dianggap benar dan menjadi berkepastian hukum,¹¹ maka hak atas tanah dapat dilanjut prosesnya. Sejalan dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor. 3901K/Pdt/1985 tanggal 29 November 1988 yang berpendapat bahwa surat bukti yang merupakan pernyataan belaka dari orang tanpa diperiksa di pengadilan tidak mempunyai kekuatan pembuktian apa-apa dan tidak dapat dipersamakan dengan kesaksian.

¹¹ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara*, h. 255.