

**KEKUATAN HUKUM SURAT PERNYATAAN PENGUASAAN FISIK SEBAGAI
ALAS HAK PENGURUSAN HAK ATAS TANAH**

Gunanegara

Magister Kenotariatan, Universitas Pelita Harapan
gunanegara.fh@lecturer.uph.edu

Abstract

A person or legal-person who utilise state land or customary land need a title to be able to apply for land rights. The form and type of a title used is only accepted if it is in accordance with the regulation of UUPA juncto PP No. 24 of 1997. That norm regulated basis of land rights has changed after enactment of PP No. 18 on the year 2021. Whoever utilise of the land as be a title to apply for land rights could be proofed by a statement letter. How a legal force of statement letter to apply for land rights in land law as a legal issue of this research. Aim of the research is juridical-analysis concerning statement letter as proofing of land utilisation for land rights basis. The research was conducted using normative juridical research methods, and the conclusion that the statement letter regulated by PP No. 18 of 2021 actually has a little bit legal force, because it has unilateral ownership claim and it is unauthentic letter.

Keywords: A Title, Land Right, Statement Letter

Abstrak

Orang yang menguasai tanah negara atau tanah adat memerlukan alas hak untuk dapat mengajukan permohonan hak atas tanah. Bentuk dan jenis alas hak yang digunakan hanya diakui jika sesuai dengan yang diatur UUPA *juncto* PP No. 24 Tahun 1997. Ketentuan baru soal alas hak berubah bersamaan dengan diundangkannya PP No. 18 Tahun 2021. Disebutkan bahwa penguasaan fisik atas tanah adalah alas hak untuk permohonan hak yang dibuktikan dengan surat pernyataan penguasaan fisik (SPPF). Bagaimana kekuatan hukum SPPF sebagai alas hak untuk permohonan hak ditinjau dari hukum pertanahan menjadi masalah hukum di penelitian ini. Tujuan penelitian untuk menganalisis SPPF sebagai alas hak permohonan hak atas tanah. Penelitian dilakukan dengan menggunakan metode penelitian yuridis normatif, dan kesimpulannya bahwa SPPF yang diatur PP No. 18 Tahun 2021 sejatinya mempunyai kekuatan hukum pembuktian yang tidak kuat, karena bermaterikan pengakuan sepihak dan berkualifikasi di bawah tangan.

Kata Kunci: Alas Hak, Hak Atas Tanah, Surat Pernyataan

A. Pendahuluan

Secara teoritik, pengurusan dan pemberian sertifikat hak atas tanah tidak hanya proses administrasi *an sich*, sebenarnya lebih kompleks dari itu, yakni proses pembuktian hubungan hukum keperdataan orang atas tanah, dan pemberian perlindungan hak-hak orang atas tanah serta kepastian hukum atas tanah. Kompleksitas hukum pengurusan dan pemberian hak atas tanah sejalan dengan kritikalnya penggunaan kebijakan negara pada proses pemberian sertifikat hak atas tanah, demikian pula dengan kritikalnya menentukan kekuatan hukum alas hak. Pemaknaan posisi dan kedudukan alas hak diperlukan manakala peraturan pendaftaran tanah menyatakan tidak akan lahir hak atas tanah (*landrechts*) jika tidak ada alas hak (*rechtstitel*), dengan kalimat lain alas hak adalah embrionya sertifikat hak atas tanah. Jika permohonan hak tidak menggunakan alas hak yang sah maka tanah yang didaftarkan bukanlah tanah haknya.¹

Secara hukum, sejak tahun 1960, telah diatur girik, petok C/petok D, *letter C/letter D* atau surat keterangan tanah (SKT) merupakan alas hak untuk tanah yang belum bersertifikat (*unregisterd land*). Akta jual beli, akta waris, akta hibah, akta ikrar wakaf, akta wakaf, akta PPJB, akta over garap adalah alas hak untuk transaksi peralihan hak dan/atau balik nama. Kedudukan surat keterangan tanah (SKT) yang ditandatangani Kepala Desa menjadi alas hak ketika isinya menerangkan riwayat tanah berikut peralihan dari subjek yang satu ke subjek yang lain, sekaligus kesaksian pemilikan dan penguasaan tanah, sejalan dengan ketentuan konversi yang diatur UU No. 5 Tahun 1960 *juncto* PP No. 10 Tahun 1961 tentang Pendaftaran Tanah dan Peraturan Menteri Pertanian dan Agraria No. 2 Tahun 1962 tentang Penegasan Konversi dan Pendaftaran Bekas Hak-hak Indonesia atas Tanah.

Sertifikat hak atas tanah yang merupakan bukti kepemilikan orang atas tanah dalam proses awalnya memerlukan alas hak yang harus benar dan legal, dengan demikian jika orang tidak mempunyai alas hak sebagaimana yang ditetapkan oleh hukum tanah nasional, maka yang

¹ Niken Ariska Handayani, Nur Adhim, dan Ana Silviana, “Akibat Hukum Pendaftaran Tanah Pertama Kali Tanpa Alas Hak Yang Sah (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor 13/Pdt.G/2015/PN.Wsb),” *Diponegoro Law Journal* 8, no. 3 (2019): 2274.

bersangkutan tidak akan dapat mengurus sertifikat.² Pengaturan alas hak jika ditelaah lebih dalam, kesejarahannya mengalami perubahan hukum sesuai masanya, misalnya alas hak era 1960 adalah surat/kartu *eigendomrechts*, *opstalrechts*, *erfpachrechts* untuk konversi hak atas tanah bagi golongan Eropa dan Timur Asing dan surat girik, petok C/D, *letter C/D*, pipil, kekitir, *verponding* Indonesia, *agrarische eigendom* adalah alas hak untuk konversi hak atas tanah bagi Bumiputera.

Pengaturan berubah di tahun 1980, seiring dengan diundangkan Keppres No. 32 Tahun 1979, surat/kartu *eigendomrechts*, *opstalrechts*, *erfpachrechts* tidak lagi sebagai alas hak, sekaligus pemberlakuan penguasaan fisik sebagai dasar permohonan hak atas tanah negara eks hak barat dan tanah negara bebas (*freistaatdomein*), tetapi Pemerintah masih mengakui surat girik, petok C/D, *letter C/D*, pipil, kekitir, *verponding* Indonesia, *agrarische eigendom* sebagai alas hak untuk konversi tanah adat.

Pengaturan berubah di tahun 2021, setelah terbit PP No. 18 Tahun 2021, alas hak untuk tanah negara adalah penguasaan fisik—tanpa membedakan tanah negara eks hak barat ataupun tanah negara bebas—dengan menggunakan bukti surat pernyataan. Surat pernyataan yang sama juga diberlakukan untuk tanah-tanah milik adat yang berbuktikan girik, petok C/D, *Letter C/D*, pipil, kekitir, *verponding* Indonesia, *agrarische eigendom* yang akan diefektifkan di tahun 2026 atau 5 tahun setelah diundangkan PP No. 18 Tahun 2021.

Perkembangan kebijakan negara dalam mengatur alas hak (*rechtstitel*) menjadi alasan Penulis melakukan penelitian yuridis normatif dengan isu hukum, “Bagaimana kekuatan hukum surat pernyataan penguasaan fisik (SPPF) sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan hak atas tanah ditinjau dari hukum pertanahan?”. Penelitian dilakukan dengan menggunakan pendekatan peraturan perundang-undangan (*statute approach*) dan pendekatan konseptual (*conceptual approach*). Penelitian dilakukan selain karena ada aturan bahwa SPPF bisa menjadi alas hak, tetapi juga adanya realitas pensertifikatan tanah di Indonesia baru mencapai 53% sampai dengan 56%, artinya masih ada sekitar 44% sampai dengan 47% tanah

² Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah Dan Ancaman Hukum Pidana* (Jakarta: Tatanusa, 2017), 2-3.

yang belum bersertifikat. Tanah masyarakat yang belum bersertifikat masih banyak ragam statusnya; tanah adat perorangan, tanah adat ulayat, dan tanah negara³. Khusus tanah negara, jika dikaji lebih dalam berdasarkan riwayat dan dasar hukumnya dibagi lagi, menjadi:

1. Tanah negara bebas (*freistaatdomein*);
2. Tanah negara eks UU No. 1 Tahun 1958;
3. Tanah negara eks hak barat eks *burgelijk wetboek*;
4. Tanah negara eks bkmc/abmac (peraturan penguasa perang tahun 1957);
5. Tanah negara eks UU No. 86 Tahun 1958;
6. Tanah negara eks UU No. 56/prp/1960;
7. Tanah negara eks UU No. 2 Tahun 1960;
8. Tanah negara eks UU No. 3/prp/1960;
9. Tanah negara eks tanah swapraja UU No. 5 Tahun 1960
10. Tanah negara eks HGB, HGU, HP yang habis jangka waktunya (UU No. 5 Tahun 1960)
11. Tanah negara eks pelepasan HM, HGB, HGU, HP, HPL dan tanah milik adat
12. Tanah negara eks peraturan Presidium Kabinet Dwikora No. 5 Tahun 1965;
13. Tanah negara eks kawasan hutan UU No. 41 Tahun 1999
14. Tanah negara asset BUMN UU No. 19 Tahun 2003;
15. Tanah negara asset pemerintah/pemerintah daerah UU No. 1 Tahun 2004;
16. Tanah negara hasil pengadaan tanah UU No. 2 Tahun 2012;
17. Tanah negara hasil penertiban tanah terlantar (UU No. 5 Tahun 1960 *juncto* UU No. 11 Tahun 2020)

Beranjak dari keragaman status tanah, riwayat tanah, berikut undang-undang yang melingkupinya membawa konsekuensi alas hak menjadi sendiri-sendiri dan masing-masing, sesuai tuntutan dari masing-masing undang-undang yang mengaturnya.

Kerumitan dan kompleksitas soal pertanahan tidak hanya soal alas hak, permasalahan sudah rumit dari awal karena undang-undang yang mengatur pertanahan tidak hanya UU No.

³ Gunanegara, *Hukum Pidana Agraria*, 1.

5 Tahun 1960, tetapi ada banyak undang-undang yang juga mengatur pertanahan *i.e.* UU No. 2 Tahun 1960, UU No. 1 Tahun 1958, UU No. 86 Tahun 1958, UU No. 56/Prp/1960, UU No. 3/Prp/1960, UU No. 20 Tahun 1961, PRK No. 5 Tahun 1965, UU No. 4 Tahun 1996, UU No. 41 Tahun 2004, UU No. 20 Tahun 2011, UU No. 2 Tahun 2012 dan yang terbaru UU No. 11 Tahun 2020 pada klaster pertanahan. Konsekuensi yuridisnya, alas hak mengikuti keberlakuan dari masing-masing undang-undang, dan ini melahirkan kekhasan dan keunikan tersendiri, kemudian di tahun 2021 oleh PP No. 18 Tahun 2021 diatur secara “*sama pada status dan riwayat tanah yang tidak sama*” dengan membolehkan alas hak SPPF bagi tanah negara dengan segenap asal-usulnya maupun tanah milik adat milik perseorangan.

B. Pembahasan

Masifnya pengurusan dan pemberian sertifikat hak atas tanah melalui Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) telah menyederhanakan praktik pengurusan sertifikat hak atas tanah. Penyederhanaan alas hak ini dilakukan dengan Permen ATR/KBPN No. 12 Tahun 2017 tentang Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap yang kemudian dicabut dan digantikan dengan Permen ATR/KBPN No. 6 Tahun 2018. 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.⁴

Sebelum lahir Permen ATR/KBPN No. 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 bersertifikat,⁵ termasuk untuk tanah-tanah garapan di atas tanah negara. Pasal 23 dan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997, mengatur bahwa untuk penerbitan

⁴ 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): 526, <http://dx.doi.org/10.25157/moderat.v5i4.3064>.

⁵ 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): 73, <https://doi.org/10.32502/jurnal%20khdk.v1i2.2593>.

sertifikat 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: penetapan pemerintah; asli akta PPAT; penetapan pemberian HPL; akta ikrar wakaf; akta pemisahan, dan 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 jenis dan bentuknya secara enumeratif oleh Pasal 76 ayat (1) Permen Agraria No. 3 Tahun 1997 tentang Peraturan Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997, seperti: *grosse* akta hak *eigendom*; surat tanda bukti hak milik yang diterbitkan berdasarkan peraturan swapraja; sertifikat hak milik sementara; surat keputusan pemberian hak milik yang belum didaftarkan; petuk pajak bumi/landrente, girik, pipil, kekitir dan *verponding* Indonesia; akta pemindahan hak dari Kepala Adat/Kepala Desa/Kelurahan; akta pemindahan hak oleh PPAT seperti: akta ikrar wakaf/surat ikrar wakaf; risalah lelang yang dibuat oleh pejabat lelang; surat penunjukan atau pembelian kaveling; surat keterangan riwayat tanah yang dibuat oleh Kantor Pelayanan Pajak Bumi dan Bangunan; bentuk alat pembuktian tertulis lain dengan nama apapun.

Kepedulian akan kekuatan hukum alas hak untuk pengurusan dan pemberian sertifikat hak atas tanah diperhatikan benar oleh Permen Agraria No. 3 Tahun 1997 sebagaimana bunyi Pasal 76 ayat (1), ayat (2), dan ayat (3) intinya ada 3 (tiga) tahapan; *pertama*, alas hak suratnya harus asli dan sesuai dengan macam dan jenis alas hak yang dicontohkan Pasal 76 ayat (1); *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)); *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 No. 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 PP No. 24 Tahun 1997 *juncto* Permen Agraria No. 3 Tahun 1997 pada perkembangannya diubah oleh PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 yang menguatkan kedudukan SPPF sebagai alas hak untuk mengajukan permohonan hak atas tanah. Naifnya, Pasal 25 Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 membebankan kebenaran SPPF—secara formil/metaril—ada pada pemohon hak sebagaimana bunyi normanya 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,⁶ tidak serta merta pemerintah hanya mengandalkan penguasaan fisik pemohon dari isi surat pernyataannya.

B.1. Perkembangan Pengaturan Alas Hak Pengurusan Sertifikat

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 norma yang ada di dalam Undang-Undang.

Pembuktian alas hak dengan surat, yang dipraktikkan untuk pengurusan dan pemberian hak pertama kali—*originare*—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

⁶ 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): 5, <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.

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 dipraktikkan untuk pengurusan tanah yang sudah bersertifikat, yakni; akta 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 sertifikat.

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 sertifikat hak atas tanah,⁷ pembuktian alas hak dengan kesaksian hanya berlaku untuk pengurusan dan pemberian hak atas tanah untuk pertama kali (*originaire*), dan tidak dapat diterapkan untuk tanah yang sudah bersertifikat apalagi untuk transaksi hukum sebagaimana yang dimaksud dalam kegiatan pemeliharaan data pertanahan (*derivatief*). Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, dan yang disampaikan SY. Sirait, M. Nazer, B. Azheri pensertifikatan 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.⁸

Pembuktian alas hak dengan norma yang diatur di dalam Undang-Undang, maksudnya adalah alas hak orang atau badan hukum tersebut ada dan terjadi karena perintah undang-undang (*by law*), dengan demikian seharusnya tidak dipersoalkan ada/tidaknya surat alas hak dan tidak dikaitkan dengan penguasaan fisik. Sejalan dengan ketentuan Pasal 1916 BW angka 2 yang menyatakan lahirnya hak kepemilikan orang atas tanah karena pernyataan undang-undang. Misalnya, perolehan tanah PT. Perkebunan, PT. KAI, PT. Pertamina, PT. Gas, PT.

⁷ Pasal 3 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah *juncto* Pasal 5 huruf d Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 5 Tahun 1973 tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

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): 242, <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.414>.

Pelni memiliki tanah karena ketentuan norma atau pernyataan yang ada di dalam UU Nasionalisasi (UU No. 86 Tahun 1958). Demikian pula, instansi pemerintah, BUMN, atau siapa saja yang memperoleh tanah karena ketentuan norma yang ada di dalam UU No. 3/Prp/1960 atau Peraturan Presiden Kabinet Dwikora No. 5/Prk/1965, atau Peraturan Penguasa Perang Tahun 1957 maka yang bersangkutan *mutatis mutandis* menjadi pemilik tanah. Pada contoh ini, alas hak dari instansi pemerintah atau BUMN karena aturan norma hukum atau pernyataan di dalam undang-undang, dan dengan undang-undang ditetapkan sebagai pemilik tanah. Perolehan tanah atau alas hak yang bersumber dari pernyataan undang-undang atau peraturan perundang-undangan—demi hukum—lebih kuat hukumnya dibandingkan dengan surat apapun.

Realitas pengaturan alas hak sebagaimana dijelaskan di atas berlangsung antara tahun 1960 sampai dengan 1980, dan berubah ketika diundangkan Keppres No. 32 Tahun 1979 *juncto* Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1979 tentang Pokok-Pokok Kebijakan Dalam Rangka Pemberian Hak Baru Atas Tanah Asal Konversi Hak-Hak Barat yang mengatur tanah HGU, HGB dan HP asal konversi hak barat, yang jangka waktunya berakhir pada tanggal 24 September 1980, pada saat berakhirnya hak yang bersangkutan menjadi tanah yang dikuasai langsung oleh Negara (TN) dan siapa saja yang hendak mengajukan permohonan hak atas tanah diprioritaskan pada mereka yang menduduki atau menggarap tanah.

Pendudukan atau penggarapan fisik tanah eks hak barat menjadi prioritas tidak serta merta berlaku untuk tanah-tanah eks hak barat yang dimaksud UU Nasionalisasi (UU No. 86 Tahun 1958). Peraturan ini, Keppres No. 32 Tahun 1979, menggunakan istilah pendudukan fisik atau penggarapan—tidak menggunakan istilah penguasaan fisik—dengan demikian jika bekas Pemegang HGU/HGB/HP asal konversi eks hak barat menduduki tanah yang dimohon maka hak atas tanah akan diberikan kepadanya, namun jika tanah diduduki oleh pihak lain—baik perseorangan, badan hukum, atau masyarakat—maka hak atas tanah akan diberikan kepada perseorangan, badan hukum, atau masyarakat yang nyata-nyata menduduki/menggarap tanah tersebut, dibuktikan dengan surat pemilikan bangunan/rumah atau surat keterangan penguasaan fisik lain dan diperkuat dengan kesaksian.

Konsep pendudukan atau penggarapan tanah menjadi penentu dalam pengurusan hak atas tanah telah dianut Keppres No. 32 Tahun 1979, yang sebelumnya sudah digunakan oleh UU No. 3/Prp/1960 Tentang Penguasaan Benda Benda Tetap Milik Perseorangan Warga Negara Belanda yang terkenal singkatannya dengan Tanah P3MB dan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora No. 5 Tahun 1965 Tentang Penegasan Status Rumah/Tanah Kepunyaan Badan-Badan Hukum Yang Ditinggalkan Direksi/Pengurusnya yang terkenal singkatannya dengan Tanah Prk 5. Menurut kedua Undang-Undang tersebut, PNS/POLRI/TNI/Pensiunan atau ahli waris dapat membeli tanah dan/atau rumah objek P3MB atau objek Prk 5 jika yang bersangkutan nyata-nyata menguasai fisik yang dimohon dibuktikan dengan SIM atau SIP yang suratnya diterbitkan Pemerintah Kabupaten/Kota. Mengacu pada aturan hukum yang digunakan UU No. 3/Prp/1960 dan Peraturan Presidium Kabinet Dwikora No. 5 Tahun 1965 maka yang menjadi alas hak pengurusan sertifikat berupa SIM atau SIP yang diperkuat dengan Berita Acara Pemeriksaan Tanah dari Panitia P3MB dan Panitia Prk 5, diumumkan di massmedia nasional/daerah dan penelitian lapangan oleh Panitia P3MB /Prk5 untuk memastikan kebenaran penguasaan fisik pemohon. Alas hak yang berlapis-lapis menggambarkan bahwa SPPF tidak cukup untuk mendapatkan tanah jika tidak dilengkapi SIM/SIP, pemeriksaan lapangan, dan pengumuman.

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 atau *acte van eigendom, opstal, erfpacht, surat agrarische eigendom, kartu verponding Indonesia, SIM, SIP, 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 UU Nasionalisasi bahwa alas hak tanah objek nasionalisasi diatur di dalam peraturan pemerintah yang melaksanakan UU Nasionalisasi. Demikian pula dengan tanah-tanah objek BKMC/ABMAC, yang menjadi alas hak adalah Keputusan Menteri Keuangan yang dibantu hasil penelitian Tim Asistensi Pusat dan Tim Asistensi Daerah. Pengecualian juga diberlakukan*

untuk alas hak pada tanah-tanah milik adat yang dibuktikan dengan surat girik, *letter C/D*, petok C/D, kekitir, pipil dan tidak dipersyaratkan adanya penguasaan fisik.

Pendudukan fisik yang dibuktikan dengan kepemilikan tanaman atau bangunan atau apapun milik penggarap yang diatur Keppres No. 32 Tahun 1979, bukti penguasaan fisik yang dianut UU No. 3/Prp/1960 dan bukti penguasaan fisik yang diatur Peraturan Presidium Kabinet Dwikora No. 5 Tahun 1965 berbeda pengaturannya dengan penguasaan fisik yang diatur PP No. 18 Tahun 2021 yang membuat kebijakan baru surat pernyataan dapat menjadi alas hak pengurusan hak atas tanah. Simplifikasi pengaturan alas hak oleh PP No. 18 Tahun 2021 yang menjadikan 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 No. 3 Tahun 1997 tentang Pelaksanaan PP No. 24 Tahun 1997. Pengaturan Permen Agraria No. 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. Sama dengan pendapat yang disampaikan DA. Mujiburohman bahwa untuk meminimalisir terjadinya kasus sengketa tanah, seyogyanya peran 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.⁹ Pendapat DA. Mujiburohman logis secara yuridis dan dipengaruhi pengaturan alas hak yang diatur PP No. 24 Tahun 1997, namun tahun 2021 pengaturan alas hak berubah sejak diundangkan PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/BPN No. 18 Tahun 2021, SPPF naik peringkat dapat menjadi alas hak untuk permohonan hak atas tanah.

⁹ Dian Aries Mujiburohman, “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL),” *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (Mei 2018): 99, <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>.

B.2. Surat Pernyataan sebagai Bukti Penguasaan Fisik

Ketentuan PP No. 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 sertifikat hak atas tanah yang berasal dari Tanah Negara dapat mendasarkan pada SPPF yang disaksikan 2 (dua) orang saksi. Berikut kutipan utuh Pasal 95 PP No. 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; dan
 - d. penguasaan tersebut tidak dipermasalahkan oleh pihak lain.”

PP No. 18 Tahun 2021 dan Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 tidak memberikan definisi SPPF, namun jika mensarikan Pasal 54 ayat (1) huruf b Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021, SPPF merupakan surat pernyataan pemohon hak ketika surat-surat kepemilikan tanah (alas hak) tidak ada. 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) PP No. 18 Tahun 2021 yang eksplisit 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 dikutipkan rumusan norma Pasal 96 PP No. 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) PP No. 18 Tahun 2021 sudah efektif dan menjadi norma yang mengikat? Jika merujuk UU No. 12 Tahun 2011 *juncto* UU No. 15 Tahun 2019, maka norma tersebut sudah mengikat secara hukum atau sudah menjad *ius operatum* namun ketentuannya baru implementatif setelah 5 tahun sejak dari peraturan diundangkan. Demikian pula pada kekuatan hukum SKT, SKGR, Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah ditetapkan hanya sebagai petunjuk untuk pendaftaran tanah, lihat Pasal 97 PP No. 18 Tahun 2021. Tafsir hanya sebagai petunjuk, sebagaimana praktik-praktik di kantor pertanahan, artinya nantinya SKT, SKGR, Surat Keterangan Kepala Desa/Lurah hanya menjadi data yuridis penunjang pendaftaran tanah, tidak lagi berkekuatan sebagai alas hak.

Pasal 97 PP No. 18 Tahun 2021 berbunyi sebagai berikut:

“Surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, 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.”

Redaksi norma Pasal 97 di atas tidak ada kata “dinyatakan tidak berlaku dan tidak dapat digunakan sebagai alat pembuktian hak atas tanah” sebagaimana redaksi Pasal 96 ayat (2), sebaliknya ekplisit menyatakan surat keterangan tanah, surat keterangan ganti rugi, surat keterangan desa, 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 teknis diatur oleh Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021, di dalam artikel ini Penulis mengambil contoh alas hak untuk pengurusan hak milik yang berasal dari tanah negara di Pasal 54, yaitu: sertifikat, akta pemindahan hak, akta/surat bukti pelepasan hak, surat penunjukan atau pembelian kaveling, surat bukti pelunasan tanah dan rumah dan/atau tanah yang telah dibeli dari pemerintah, risalah lelang, putusan pengadilan atau surat bukti perolehan tanah lainnya. Bagi pemohon Hak Milik dari tanah negara yang tidak memiliki alas hak sebagaimana diatur di Pasal 54, atau tidak dapat menunjukkan alas hak dibuka peluang oleh PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 dengan menggunakan alas hak berupa SPPF.

Pasca *omnibus legislation*, PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 memposisikan SPPF sebagai alas hak yang “kuat” kedudukannya, dan berlaku untuk pengurusan Hak Milik, HGU, HGB, HP, dan HPL. Kebijakan SPPF sebagai alas hak yang kuat mengundang perdebatan Penulis sebab surat pernyataan sejatinya adalah pernyataan hukum sepihak, kekuatan hukumnya sama dengan surat di bawah tangan (*onderhand*), 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 SPPF yang kekuatannya hanya di bawah tangan, hemat Penulis tidak tepat—*paralogis*—jika diperbolehkan dapat menjadi alas hak permohonan HGU yang luasnya bisa mencapai 20.000 Ha setara 200.000.000 m².

Bagaimanapun sudah menjadi hukum, bahwa SPPF menjadi alas hak termasuk untuk HGU yang bisa disimak ketentuannya dari Pasal 64 ayat (1) huruf b angka 1 huruf b) Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021;

“b. mengenai tanahnya:

1. dasar penguasaan atau alas haknya meliputi:

- a) sertifikat, 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;”

Beranjak dari kutipan norma Pasal 64 di atas, menunjukkan bahwa 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. Kekuatiran penulis ketika pemohon beramai-ramai mohon hak dengan menyatakan bahwa alas hak sebagaimana yang dimaksud Pasal 64 ayat (1) huruf b angka 1 huruf a) Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 tidak ada/hilang dan difasilitasi oknum.

B.3. Kekuatan Hukum Surat Pernyataan untuk Pembuktian Hak Kepemilikan

Surat Pernyataan sebagai alas hak sebagaimana yang diatur PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 menarik jika ditelaah dari sisi hukum pembuktian. Surat Pernyataan yang semula diposisikan sebagai data penunjang oleh PP No. 24 Tahun 1997 *juncto* 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) 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 ketiga¹⁰ apalagi untuk pembuktian kepemilikan tanah. Paralel 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.¹¹

Kekuatan hukum surat di bawah tangan yang demikian itu tentu mudah disanggah dan diabaikan pihak ketiga ataupun oleh hakim karena bukan instrumen publik (*legal document*). Pengertian surat di bawah tangan dijelaskan oleh Pasal 1874 BW, yakni surat yang dibuat dan ditandatangani secara di bawah tangan tanpa perantaraan pejabat umum.¹² 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 SPPF yang tidak melibatkan pejabat umum atau pejabat pemerintahan.¹³ Masalah surat pernyataan ataupun surat keterangan penguasaan fisik atas tanah negara banyak ragamnya dari waktu ke waktu dan

¹⁰ Pasal 1880 BW, Akta di bawah tangan, sejauh tidak dibubuhi pernyataan sebagaimana termaksud dalam pasal 1874 alinea kedua dan dalam Pasal 1874 a, tidak mempunyai kekuatan terhadap pihak ketiga kecuali sejak hari dibubuhi pernyataan oleh seorang Notaris atau seorang pejabat lain yang ditunjuk oleh undang-undang dan dibukukan menurut aturan undang-undang atau sejak hari meninggalnya si penanda tangan atau salah seorang penanda tangan; atau sejak hari dibuktikannya adanya akta di bawah tangan itu dari akta-akta yang dibuat oleh pejabat umum; atau sejak hari diakuinya akta di bawah tangan itu secara tertulis oleh pihak ketiga yang dihadapi akta itu.

¹¹ Febri Rahmadhani, "Kekuatan Pembuktian Akta di Bawah Tangan Waarmerking Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan di Indonesia," *Recital Review* 2, no. 2 (2020): 95, <https://doi.org/10.22437/rr.v2i2.9135>.

¹² Pasal 1874 BW, Yang dianggap sebagai tulisan di bawah tangan adalah akta yang ditandatangani di bawah tangan, surat, daftar, surat urusan rumah tangga dan tulisan-tulisan yang lain yang dibuat tanpa perantaraan seorang pejabat umum.

¹³ UU No. 30 Tahun 2014 pada Pasal 35 sudah mengatur badan dan/atau pejabat pemerintahan dapat meminta bantuan surat keterangan, dokumen kedinasan kepada badan dan/atau pejabat pemerintahan lain dalam rangka menetapkan keputusan dan melakukan kegiatan pelayanan publik seperti pensertifikatan hak atas tanah.

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 Sertifikat 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) sertifikat, yaitu HGB Nomor 478, 479, 480 dan 481 yang kesemuanya baru diterbitkan di tahun 2011 atas nama PT. Pertamina. Penerbitan Sertifikat 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 No. 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 UUPA 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 (*feitelijk handelingen*) 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. Konkretnya, kekuatan pembuktian alas hak yang kuat dan benar itu ada pada *feitelijk handelingen* bukan pada suratnya, bukan pada *eigendomsverklaring* semata.

Seseorang mendapatkan hak atas dasar penguasaan fisik, menurut Penulis 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/KBPN No. 18 Tahun 2021 maka akan banyak orang kehilangan hak dan banyak orang akan mendapatkan hak. Ketentuan SPPF membuka penguasa fisik semu/palsu menjadi pemilik tanah (*landeigenaar*) dan ini memerlukan kecermatan petugas saat menerima SPPF, memaksa panitia pemeriksaan tanah harus kerja keras dan kerja cermat.

Konsep penguasaan fisik yang diatur dan dianut PP No. 18 Tahun 2021 *juncto* Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 berbeda dengan konsep *beziter* atau *acquisitive verjaring* yang dianut BW dan berbeda pula dengan konsep penguasaan fisik yang dianut PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 24 Tahun 1997, dan jauh bedanya dengan konsep penguasaan fisik yang dianut Keppres No. 32 Tahun 1979 dan UU No. 3/Prp/1960 atau Peraturan Presidium Kabinet Dwikora No. 5 Tahun 1965. Konsep penguasaan fisik yang diatur PP No. 10 Tahun 1961 yang

sudah diganti PP No. 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 PP No. 10 Tahun 1961 dan PP No. 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 bestuur*. 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.¹⁴ Pengumuman data permohonan hak yang tidak diajukan keberatan (*bezwaar*) atau upaya hukum (*beroep*) dan/atau digugat (*rechtspraak*) dianggap benar dan menjadi berkepastian hukum¹⁵ maka hak atas tanah dapat dilanjut prosesnya.

Sejalan dengan Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 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. Bertitik tolak dari Yurisprudensi Mahkamah Agung No. 3901K/Pdt/1985 dan Pasal 1880 BW serta Pasal 1870 BW kekuatan hukum 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)

¹⁴ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara, Jual Beli dan Pembebasan Tanah Sejarah Pembentukan Hukum Pengadaan Tanah Indonesia* (Jakarta: PT. Tatanusa, 2016), 215.

¹⁵ Gunanegara, *Hukum Administrasi Negara*, 255.

huruf b angka 1 huruf c) Permen ATR/KBPN No. 18 Tahun 2021 hanya surat dibawah tangan yang tidak mempunyai kekuatan pembuktian sempurna untuk membuktikan penguasaan fisik orang atas tanah.

C. Penutup

Pengaturan Surat Pernyataan Penguasaan Fisik (SPPF) sebagai alas hak manakala alas hak yang utama tidak ada akan mengundang perdebatan panjang. Surat pernyataan—*penguasaan fisik*—sejatinya tidak mempunyai kekuatan hukum pembuktian sempurna, selain karena dibuat sepihak, tidak melibatkan pejabat umum atau pejabat pemerintahan, berkualifikasi di bawah tangan (*onderhand*) akan mudah disalahgunakan pihak-pihak yang beriktikad tidak baik. Alas hak dalam bentuk SPPF secara yuridis materiil tidak mengikat kuat bagi pejabat, pihak ketiga, dan hakim pengadilan, kalupun SPPF diperkuat dengan *waarmerking* di Notaris, bisa jadi benar secara formil tetapi tidak serta merta benar secara materiil. Alas hak pengurusan hak atas tanah disarankan tidak menggunakan SPPF semata, perlu melibatkan kepala desa, lurah untuk HM, HGB, HP, HPL dan melibatkan Bupati dan Kepala Dinas terkait untuk HGU dan memperkuat pembuktian dengan tetap menggunakan lembaga kesaksian, pelaksanaan prinsip mengetahui tetangga batas sebelah menyebelah (*contradictoire delmitatie*) secara konsisten dan tetap memanfaatkan lembaga pengumuman sekaligus pemenuhan azas AUPB (*openbaarheid beginselen*). Alas hak dan prosedur seharusnya semakin diperkuat-diperketat pada permohonan hak atas tanah yang berskala besar, luas, krusial, strategis demi keberlanjutan rakyat, bangsa, dan negara Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

Peraturan Perundang-Undangan

Burgerlijk Wetboek voor Indonesie, terjemahan, <https://kejarisukoharjo.go.id/file/a6d2803a1ea733394063e8f006d31912.pdf>

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor 2043.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 292, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Republik Indonesia Nomor 5601

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 1961 Tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1961 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 2171.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1997 Nomor 59, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3696.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2021 Nomor 28, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 6630.

Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1973 Tentang Ketentuan-Ketentuan Mengenai Tata Cara Pemberian Hak Atas Tanah.

Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan Dan Hak Atas Tanah.

Buku

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

_____. *Hukum Pidana Agraria: Logika Hukum Pemberian Hak Atas Tanah dan Ancaman Hukum Pidana.* Jakarta: Tatanusa, 2017.

Jurnal Ilmiah

Handayani, Niken Ariska, Nur Adhim, Ana Silviana. “Akibat Hukum Pendaftaran Tanah Pertama Kali Tanpa Alas Hak Yang Sah (Studi Kasus Putusan Pengadilan Negeri Nomor 13/Pdt.G/2015/PN.Wsb).” *Diponegoro Law Journal* 8, no. 3 (2019): 2272-86.

Mujiburohman, Dian Aries. “Potensi Permasalahan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).” *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan* 4, no. 1 (Mei 2018): 88-101. <https://doi.org/10.31292/jb.v4i1.217>.

- Prakoso, Bhim. “Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap Sebagai Dasar Perubahan Sistem Publikasi Pendaftaran Tanah Di Indonesia.” *Journal of Private and Economic Law* 1, no. 1 (May 2021): 63-82. <https://doi.org/10.19184/jpel.v1i1.23859>.
- Rachma, Yusnita. “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): 519-29. <http://dx.doi.org/10.25157/moderat.v5i4.3064>.
- Rahmadhani, Febri. “Kekuatan Pembuktian Akta di Bawah Tangan Waarmerking Dalam Perspektif Peraturan Perundang-undangan di Indonesia.” *Recital Review* 2, no. 2 (2020): 99-111. <https://doi.org/10.22437/rr.v2i2.9135>.
- Sirait, San Yuan, Muhammad Nazer, Busyra Azheri. “Sertifikasi Tanah Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap: Deskripsi dan Manfaatnya.” *Bhumi Jurnal Agraria dan Pertanahan* 6, no. 2 (November 2020): 236-248. <https://doi.org/10.31292/bhumi.v6i2.414>.
- Usman, Abdul Hamid. “Perlindungan Hukum Hak Milik atas Tanah Adat Setelah Berlakunya Undang-undang Pokok Agraria.” *Jurnal Kepastian Hukum dan Keadilan* 1, no. 2 (Juni 2020): 60-76. <https://doi.org/10.32502/jurnal%20khdh.v1i2.2593>.

Putusan Pengadilan/Yurisprudensi

- Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 295K/Sip/1973 tanggal 9 Desember 1973.
- Yurisprudensi Mahkamah Agung Nomor 3901K/Pdt/1985 tanggal 29 November 1988.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 200K/Sip/1974 tanggal 11 Desember 1975.
- Putusan Mahkamah Agung Nomor 735PK/Pdt/2017 tanggal 11 Desember 2017.