

**SURAT KETERANGAN TANAH (SKT) YANG DIBUAT KEPALA DESA  
SEBAGAI ALAS HAK DALAM RANGKA PENDAFTARAN TANAH**

**MUH. ZEIN THALIB**

**Kantor Pertanahan Kabupaten Banggai**  
[zeinthya@gmail.com](mailto:zeinthya@gmail.com)

**Abstrak**

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui kekuatan dan kedudukan hukum surat keterangan tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah. Metode penelitian yang digunakan yaitu penelitian normatif yang dilakukan dengan melalui studi pustaka atau *library research*. Kesimpulannya kekuatan hukum Surat Keterangan Tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah merupakan penjelasan tentang riwayat tanah menyangkut dari mana tanah itu berasal, siapa yang menguasai secara fisik tanah tersebut serta batas-batasnya. Sehingga surat keterangan tanah berfungsi sebagai bukti penguat penguasaan secara fisik, ketika pemohon tidak memiliki atau tidak lengkap bukti penguasaannya. Adapun Kedudukan hukum Surat Keterangan Tanah sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah setelah keluarnya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.IV/2016 tidak diperlukan lagi ketika dokumen tidak lengkap atau tidak ada. Surat Edaran tersebut hanya membutuhkan surat pernyataan penguasaan bidang fisik tanah yang dibuat oleh pemohon sendiri, dan dibubuhi materai beserta nama saksi-saksi.

**Kata Kunci :** Kedudukan Hukum; Surat Keterangan Tanah

**Abstract**

*This study aims to determine the strength and legal position of land certificates made by the Village Head as the basis of rights in the framework of land registration. The research method used is normative research conducted through library research or library research. In conclusion, the legal strength of the Land Certificate made by the Village Head as the basis of rights in the framework of land registration is an explanation of the land history concerning where the land came from, who physically controlled the land and its boundaries. So that the land certificate serves as evidence of strengthening physical mastery when the applicant does not have or complete proof of his mastery. The legal position of Land Certificate as the basis of rights in the framework of land registration after*

*the issuance of Circular of the Minister of Agrarian and Spatial Planning / Head of the National Land Agency Number 1756 / 15.I / IV / 2016 is no longer needed when the document is incomplete or non-existent. The Circular only requires a statement of mastery of the physical field of land made by the applicant himself and stamped with the name of the witnesses.*

**Keywords:** *Legal Position, Land Certificate*

### **Latar Belakang**

Tanah adalah salah satu faktor penting dan sangat erat hubungannya dengan kehidupan manusia, hal ini terlihat dari ketergantungan manusia terhadap tanah yang cukup tinggi. Meningkatnya kebutuhan akan tanah menyebabkan nilai tanah semakin tinggi dan tidak jarang sebidang tanah diakui oleh banyak orang sebagai pemilik dari tanah tersebut.

Tanah dalam masyarakat agraris mempunyai kedudukan yang sangat penting sehingga harus diperhatikan peruntukkan dan dipergunakan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, baik secara perseorangan maupun secara gotong royong. Hal ini dinyatakan dalam Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar 1945 bahwa : “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat”.

Indonesia adalah salah satu Negara agraris yang menggantungkan kehidupan masyarakatnya pada tanah. Bagi masyarakat Indonesia tanah

merupakan sumber kehidupan dengan nilai yang sangat penting. Tanah merupakan tempat tinggal, tempat manusia melakukan aktivitas sehari-hari bahkan setelah meninggal pun tanah masih diperlukan. Tanah juga merupakan suatu obyek yang khas sifatnya, sangat dibutuhkan oleh banyak orang akan tetapi jumlahnya tidak bertambah. Secara kultur ada hubungan batin yang tak terpisahkan antara tanah dengan manusia.

Untuk memberikan perlindungan kepada masyarakat sehingga menjadi penting sebuah negara sebagai organisasi kekuasaan dalam suatu wilayah yang mempunyai kekuasaan tertinggi yang sah dan ditaati oleh rakyat untuk mensejahterakan rakyatnya dengan melakukan perlindungan dan pengelolaan tanah secara bijak, yakni sesuai dengan amanat dari Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 (selanjutnya disingkat UUD NRI 1945) dan Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (selanjutnya disingkat UUPA).

Berdasarkan ketentuan Undang-Undang Dasar 1945 tersebut maka disusunlah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok Agraria. Salah satu tujuan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) adalah untuk memberikan kepastian hukum berkenaan dengan hak-hak atas tanah yang dipegang oleh masyarakat. Untuk mencapai tujuan tersebut, pemerintah menyelenggarakan pendaftaran tanah, dan secara tegas diatur dalam Pasal 19 ayat (1) UUPA yang menyatakan bahwa “Untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah”.

Ketentuan tersebut merupakan keharusan dan kewajiban bagi pemerintah untuk mengatur dan menyelenggarakan gerakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia, yang kemudian diatur dalam Peraturan pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 (PP No 24 Tahun 1997 ) tentang Pendaftaran Tanah.

Dalam PP No 24 Tahun 1997 terdapat ketentuan tentang pembuktian hak lama yang diuraikan dalam Pasal 24 untuk mengakomodir sulitnya membuktikan hak tersebut akibat

ketiadaan bukti-bukti tertulis yang dipunyai oleh pemegang hak atas tanah, khususnya yang ada di pedesaan (dalam hal ini hak atas tanah menurut hukum adat). Masyarakat pedesaan pada umumnya masih tunduk pada hukum adatnya, tidak terbiasa menggunakan bukti tertulis sebagai alat pembuktian hak atas tanahnya.

Sebagai peraturan pelaksanaa PP No 24 Tahun 1997 maka lahirlah Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, bahwa tanah yang akan didaftarkan harus memenuhi kriteria yuridis, yaitu penguasaan atas tanah tersebut dilakukan secara nyata oleh yang bersangkutan dan sudah berlangsung selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut, dan tanah milik tersebut terdaftar dalam persil/kohir di Kantor Kelurahan tempat tanah tersebut berada. Kenyataan penguasaan fisik dan pembuktiannya tersebut harus dituangkan dalam bentuk surat penguasaan fisik dan dapat mengangkat sumpah dihadapan Satgas Pengumpul Data Yuridis. Selain itu harus dilengkapi dengan keterangan dari

sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya dan dianggap cukup, serta kesaksiannya dari kepala Desa atau Lurah. Keterangan dari kepala desa/lurah itulah yang disebut surat keterangan tanah (Pasal 61 Peraturan Menteri Negara Agraria/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 3 Tahun 1997).

Dalam rangka reformasi agraria yang dicanangkan oleh pemerintah, melalui percepatan penyertifikatan tanah pun dapat dilihat dalam Peraturan Menteri Agraria Dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor 28 Tahun 2016 Tentang Percepatan Program Nasional Agraria Melalui Pendaftaran Tanah Sistematis (Permen ATR/BPN 28/2016), yang pada intinya bahwa perlu dilakukan percepatan penetapan hak dan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam rangka pemberian jaminan kepastian hukum. Di samping itu, juga diperlukan langkah Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional sesuai tugas, fungsi dan kewenangannya untuk melaksanakan serta menyelesaikan masalah dan hambatan dalam

pelaksanaan penetapan hak dan pendaftaran tanah selama ini.

Untuk melakukan percepatan dalam pendaftaran tanah, maka Menteri Agraria dan Tata Ruang menerbitkan Surat Edaran Nomor 1756/15.IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat. Sehubungan dengan Surat Edaran tersebut, Menteri Agraria dan Tata Ruang memberikan kemudahan untuk percepatan pendaftaran tanah masyarakat, tidak lagi dicantumkan surat keterangan tanah sebagai syarat penyertifikatan seperti yang diatur dalam Pasal 76 ayat (3) huruf b Permenag No.3 tahun 1997 yang menyatakan bahwa ketika tidak lengkap atau sama sekali tidak mempunyai dasar penguasaan dan/atau bukti kepemilikan, maka cukup dibuktikan dengan surat pernyataan sebagaimana yang terlampir dalam Surat Edaran tersebut.

Berdasarkan Surat Edaran Nomor 1756/15.IV/2016 dapat disimpulkan bahwa dalam hal pendaftaran tanah yang sebelumnya mensyaratkan Surat Keterangan Tanah yang dibuat oleh Kepala Desa/Lurah (SKT) apabila tidak memiliki dokumen untuk membuktikan adanya hak yang bersangkutan, setelah keluarnya surat

edaran tersebut telah dihapuskan. Namun, di sisi lain jika surat keterangan tanah dihapuskan dalam upaya penyederhanaan pelaksanaan pendaftaran tanah muncul berbagai permasalahan baru, karena menurut Adrian Sutedi (2009:181) bahwa surat keterangan tanah yang diterbitkan dari Kepala Desa/Lurah menerapkan asas kecermatan.

### **Metode Penelitian**

Jenis penelitian yang digunakan adalah penelitian normatif. Menurut Zainuddin Ali (2010:24) penelitian yuridis normatif membahas doktrin-doktrin atau asas dalam ilmu hukum. Penelitian normatif adalah penelitian yang dilakukan dengan melalui studi pustaka atau *library research*. Dalam penelitian ini data akan diperoleh dari membaca atau menganalisa bahan-bahan yang tertulis berupa peraturan perundang-undangan, buku, jurnal ilmiah yang terkait dengan Surat Keterangan Tanah dalam pendaftaran tanah.

### **Hasil dan Pembahasan**

#### **A. Kekuatan hukum Surat Keterangan Tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah.**

Pendaftaran tanah merupakan salah satu proses untuk memberikan

kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada masyarakat sebagai pemegang hak atas tanah. Menurut Pasal 1 ayat (1) Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah (PP No. 24 Tahun 1997) “Pendaftaran tanah merupakan rangkaian kegiatan pemerintah yang dilakukan terus-menerus, secara berkesinambungan dan teratur yang bertujuan untuk memberikan kepastian hukum terhadap kepemilikan tanah dengan memberikan surat tanda bukti kepemilikan berupa sertifikat.”

Dalam ketentuan Pasal 13 ayat (1) PP. No. 24 Tahun 1997 dikenal 2 (dua) macam bentuk Pendaftaran tanah untuk pertama kali yaitu pendaftaran tanah secara sistematis dan pendaftaran tanah secara sporadik. Pendaftaran tanah secara sistematis adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak yang meliputi semua obyek pendaftaran tanah yang belum terdaftar dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan yang diselenggarakan atas prakarsa Pemerintah berdasarkan pada suatu rencana kerja jangka panjang dan tahunan serta dilaksanakan di

wilayah-wilayah yang ditetapkan oleh Menteri Negara Agraria/Kepala BPN. Sedangkan pendaftaran tanah secara sporadik adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali mengenai satu atau beberapa obyek pendaftaran tanah dalam wilayah atau bagian wilayah suatu desa/kelurahan secara individual atau massal yang dilaksanakan atas permintaan pihak yang berkepentingan, yaitu pihak yang berhak atas obyek pendaftaran tanah yang bersangkutan atau kuasanya (Harris Yonatan Parmahan Sibuea, 2011:294).

Pemberian jaminan kepastian hukum dibidang pertanahan memerlukan tersedianya perangkat hukum yang tertulis, lengkap dan jelas yang dilaksanakan secara konsisten sesuai dengan jiwa dan isi ketentuan-ketentuannya. Undang-Undang Nomor 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, dalam Pasal 19 memerintahkan diselenggarakan pendaftaran tanah dalam rangka menjamin kepastian hukum yang bunyinya adalah :

1. Untuk menjamin kepastian hukum oleh pemerintah diadakan pendaftaran tanah diseluruh Republik Indonesia menurut

ketentuan yang diatur dengan peraturan pemerintah.

2. Pendaftaran tersebut dalam ayat (1) meliputi :

- a. Pengukur, pemetaan dan pembukaan
- b. Pendaftaran hak-hak atas tanah dan pemeliharaan hak-hak atas tanah tersebut.
- c. Pemberian surat-surat tanda bukti yang berlaku sebagai alat pembuktian yang kuat.

Dalam proses pendaftaran tanah dibutuhkan syarat-syarat yang harus dipenuhi. Salah satu syarat dalam proses pendaftaran tanah adalah surat keterangan tanah. Surat keterangan tanah pada dasarnya merupakan produk hukum yang lahir dari pejabat tata usaha negara (TUN) dalam hal ini Kepala Desa/Lurah yang berfungsi sebagai instrument penguat dalam menegaskan status penguasaan fisik atas tanah seseorang.

Surat keterangan tanah akan dikeluarkan oleh Kepala Desa/Lurah, apabila masyarakat menguasai tanah secara fisik. Artinya, masyarakat memanfaatkan dan menduduki tanah tersebut secara nyata secara turun temurun atau mungkin sudah bertahun-tahun. Dalam hal penguasaan tanah tersebut berawal dari hutan, maka

haruslah membuka hutan terlebih dahulu untuk keperluan memenuhi kehidupannya.

Berdasarkan Instruksi Menteri Negara/Kepala BPN Nomor 3 Tahun 1998, bahwa sistem pelayanan di Kantor Pertanahan, untuk pendaftaran tanah meliputi proses:

1. Mendapatkan informasi, arahan serta gambaran tentang bentuk pelayanan Kantor Pertanahan pada loket I
2. Pengajuan permohonan/pendaftaran hak atas tanah melalui loket II
3. Pemeriksaan kelengkapan berkas permohonan/pendaftaran oleh petugas loket II
4. Penerbitan TTBP (Tanda Terima Berkas Permohonan/Pendaftaran) oleh petugas Loket II, yang biasanya berisi tentang:
  - a. Penerimaan berkas permohonan, dan surat-surat kelengkapan permohonan
  - b. Rincian biaya.
  - c. Perintah pembayaran dan pengambilan tanda bukti pendaftaran di loket III.
5. Pembayaran oleh pemohon/pendaftar di loket III
6. Penerbitan kuitansi pembayaran dan surat tanda bukti pendaftaran

dan pembayaran oleh petugas loket III, yang diserahkan kepada pemohon/pendaftar.

7. Proses pendaftaran tanah dari pengukuran, pengumuman, pembukuan, serta penerbitan sertifikat.
8. Pengambilan sertifikat di loket IV oleh pemohon/pendaftar, dengan menunjukkan surat keterangan pendaftaran tanah.

Apabila dalam pendaftaran tanah, hak atas tanah tersebut belum mempunyai sertifikat dari BPN berdasarkan ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 maka pemilik dapat menempuh mekanisme konversi. Syarat pendaftaran tanah untuk pertama kali secara konversi salah satunya adalah surat keterangan tanah dari kepala desa/Lurah yang harus dipenuhi. Penjelasan surat keterangan tanah tersirat dalam Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta penjelasan, menyebutkan :

1. Untuk keperluan pendaftaran hak, hak atas tanah yang berasal dari konversi hak-hak lama dibuktikan dengan alat-alat bukti mengenai adanya hak tersebut berupa bukti-bukti tertulis, keterangan saksi dan atau pernyataan yang bersangkutan yang kadar kebenarannya oleh

Panitia Ajudikasi dalam pendaftaran tanah secara sistematis atau oleh Kepala Kantor Pertanahan dalam pendaftaran tanah secara sporadik, dianggap cukup untuk mendaftarkan hak, pemegang hak dan hak-hak pihak lain yang membebaninya.

2. Dalam hal tidak ada atau tidak lagi tersedia secara lengkap alat-alat pembuktian sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pembukuan hak dapat dilakukan berdasarkan kenyataan penguasaan fisik bidang tanah yang bersangkutan selama 20 (dua puluh) tahun atau lebih secara berturut-turut oleh pemohon pendaftaran dan pendahulupendahulunya, dengan syarat :  
penguasaan tersebut dilakukan dengan itikad baik dan secara terbuka oleh yang bersangkutan sebagai yang berhak atas tanah, serta diperkuat oleh kesaksian orang yang dapat dipercaya;

Berdasarkan ketentuan Pasal 24 PP No. 24 Tahun 1997 beserta penjelasannya bahwa pembuktian hak lama menggunakan surat keterangan tanah untuk memudahkan dalam hal pembuktiannya apalagi tanah-tanah dikalangan masyarakat hukum adat yang masih tunduk dengan hukum adat, sehingga orang-orang yang menguasai

dan menggunakan tanah secara nyata dengan syarat itikad baik dan menguasai tanahnya secara nyata selama 20 (dua puluh) tahun dapat mendaftarkan tanahnya. Pendaftaran tanah tersebut untuk mendapatkan bukti hak dalam bentuk sertifikat tanah. Tujuan penerbitan sertifikat tanah dalam kegiatan pendaftaran tanah pertama kali agar pemegang hak dengan mudah dapat membuktikan bahwa dirinya sebagai pemegang haknya (I made Suwitra, I Nyowan Sukandia, I Made Minggu Widyantara, dan Ni Putu Suwitri Nadiri, 2017:410)

Kewenangan Kepala Desa/Kelurahan juga diatur di dalam ketentuan Pasal 39 ayat (1) huruf b angka 1) dan angka 2) PP No. 24 Tahun 1997, disebutkan bahwa :  
Mengenai bidang tanah yang belum terdaftar, kepadanya tidak disampaikan: surat bukti hak sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (1) atau surat keterangan Kepala Desa/Kelurahan yang menyatakan bahwa yang bersangkutan menguasai bidang tanah tersebut sebagaimana dimaksud dalam Pasal 24 ayat (2); dan Surat keterangan yang menyatakan bahwa bidang tanah yang bersangkutan belum besertipikat dari Kantor Pertanahan, atau untuk tanah yang

terletak di daerah yang jauh dari kedudukan Kantor Pertanahan, dari pemegang hak yang bersangkutan dengan dikuatkan oleh Kepala Desa/Kelurahan;

Selanjutnya berdasarkan ketentuan Pasal 76 Ayat (3) Peraturan Menteri Negara Agraria/ Kepala Badan Pertanahan Nomor 3 Tahun 1997 tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Pemerintah Npmpr 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Permenag No. 3 Tahun 1997) menjelaskan bahwa kedudukan surat keterangan tanah sebagai syarat dokumen itu berada pada fase ketika seseorang dalam proses mendaftarkan hak atas tanahnya memiliki alat bukti yang kurang lengkap atau tidak ada sama sekali maka dibutuhkan surat pernyataan dari pemohon dan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah dan sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya.

Surat keterangan tanah yang dibuat Kepala desa/Lurah merupakan penjelasan tentang riwayat tanah menyangkut dari mana tanah itu berasal, siapa yang menguasai secara fisik tanah tersebut serta batas-batasnya. Sehingga surat keterangan tanah berfungsi sebagai bukti penguat

penguasaan secara fisik, ketika pemohon tidak memiliki atau tidak lengkap bukti penguasaannya.

Berdasarkan Permenag No. 3 Tahun 1997, telah memberikan prosedur ketika tidak ada sama sekali bukti kepemilikan, hal tersebut dapat diliah secara rinci pada Pasal 76 Ayat (1), Ayat (2) dan Ayat (3). Surat keterangan tanah merupakan salah satu syarat yang harus dilampirkan ketika pemohon tidak ada sama sekali bukti kepemilikan, dengan terlebih dahulu pemohon berusaha melampirkan dokumen-dokumen yang telah disebutkan pada Pasal 60 Ayat (2) jo Pasal 76 Ayat (1) Permenag No. 3 Tahun 1997, apabila pemohon tidak memiliki dokumen tersebut maka pemohon dapat membuat surat pernyataan berisi pernyataan dari yang bersangkutan dan keterangan yang dapat dipercaya dari sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi. Apabila pemohon tidak dapat membuat surat pernyataan tersebut, barulah pemohon membuat surat pernyataan yang berisi poin-poin yang telah disebutkan Pasal 76 ayat (3) Permenag No.3 Tahun 1997, dan surat keterangan tanah yang diterbitkan oleh Kepala Desa /Lurah.

Menurut Adrian Sutedi (2009:179) “untuk mendukung akurasi

data pertanahan, peran lurah dan camat sangat diperlukan dengan maksud mencegah kekeliruan dan tumpang-tindihnya informasi mengenai status tanah dan kepemilikan tanah.”

Sehingga dapat disimpulkan bahwa surat keterangan tanah adalah alat bukti tertulis di bawah tangan yang kekuatan pembuktiannya tidak sama dengan akta otentik. Akan tetapi, surat keterangan tanah tersebut merupakan surat-surat yang dikategorikan sebagai alas hak atau data yuridis atas tanah yang dijadikan syarat kelengkapan dalam proses pendaftaran tanah, untuk memperoleh sertipikat hak atas tanah.

**B Kedudukan hukum Surat Keterangan Tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah setelah keluarnya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.I/IV/2016**

Surat keterangan tanah/surat keterangan penguasaan tanah yang diterbitkan oleh Lurah/Kepala Desa yang disahkan oleh Kecamatan setempat berdasarkan Pasal 7 ayat (2), dan Pasal 39 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, dapat dikategorikan

sebagai alas hak yang diajukan sebagai kelengkapan persyaratan permohonan hak atas tanah, oleh karena itu apabila terjadi kesalahan atau adanya cacat hukum dalam penerbitan alas hak tersebut akan berakibat batal atau tidak sahnya sertipikat yang diterbitkan karena kesalahan prosedur penerbitan sertipikat.

Walaupun Surat Keterangan tanah merupakan alat bukti tertulis di bawah tangan yang kekuatan pembuktiannya tidak sekuat akta otentik, akan tetapi surat keterangan tanah merupakan surat-surat yang dikategorikan alas hak atau data yuridis atas tanah yang dijadikan syarat kelengkapan persyaratan permohonan pendaftaran hak atas tanah. Sehingga surat keterangan penguasaan tanah tersebut merupakan dokumen yang sangat penting dalam proses penerbitan sertipikat hak atas tanah.

Dalam perkembangannya, pada tanggal 14 April 2016 terbitlah Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 1756/15.I/IV/2016. Surat edaran tersebut menyederhanakan proses pendaftaran tanah, karena surat keterangan penguasaan tanah dapat diganti dengan surat pernyataan penguasaan tanah dari pemohon

pendaftaran hak atas tanah. Surat edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional No 1756/15.IV/2016 bertujuan untuk menjamin kepastian hukum atas hak tanah masyarakat dan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pendaftaran tanah. Mengingat masih terdapat masyarakat yang menguasai tanah namun tidak memiliki bukti-bukti kepemilikan tanah (alas hak) secara lengkap dan bahkan sama sekali tidak mempunyai bukti kepemilikan sehingga terkendala dalam permohonan pendaftaran hak atas tanahnya.

Dalam memahami apakah surat edaran merupakan peraturan perundang-undangan, maka dapat dilihat pandangan Bayu Dwi Anggono (<https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54b1f62361f81/surat-edaran-kerikil-dalam-perundang-undangan>, diakses 5 Januari 2019) bahwa surat edaran memang bukan peraturan perundang-undangan (*regeling*), bukan pula keputusan tata usaha negara (*beschikking*), melainkan sebuah peraturan kebijakan. “Masuk peraturan kebijakan (*beleidsregel*) atau peraturan perundang-undangan semu (*pseudo wetgeving*).”

Sehingga kedudukan Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat berkedudukan sebagai *Beleidsregel* atau *policy rules* yakni peraturan kebijakan yang isinya sangat bergantung terhadap tingkatan kepentingan dalam menerbitkan Surat Edaran tersebut.

Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 merupakan langkah yang diambil oleh Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan. Dalam rangka percepatan dan penyederhanaan proses dalam pendaftaran tanah. Hal ini dilakukan karena masih terdapat masyarakat yang menguasai tanah namun tidak mempunyai bukti-bukti kepemilikan (alas hak) secara lengkap bahkan sama sekali tidak mempunyai bukti kepemilikan sehingga terkendala dalam permohonan pendaftaran hak atas tanahnya. Dalam Pasal 76 Ayat (3) Permenag Permenag No.3 Tahun 1997 yang dibutuhkan 2 syarat yakni surat pernyataan dari pemohon beserta dan surat keterangan dari Kepala Desa/Lurah beserta sekurang-kurangnya 2 (dua) orang saksi yang kesaksiannya dapat dipercaya.

Namun, dalam surat edaran tersebut hanya membutuhkan 1 (satu) syarat saja yakni surat pernyataan

tertulis tentang penguasaan fisik bidang tanah dengan itikad baik dari yang bersangkutan. Surat pernyataan sebagaimana yang dimaksud dibuat dengan disaksikan paling sedikit 2 (dua) orang saksi dari lingkungan setempat yang tidak mempunyai hubungan keluarga dengan yang bersangkutan sampai derajat kedua, baik dalam kekerabatan vertikal maupun horizontal yang menyatakan bahwa yang bersangkutan adalah benar sebagai pemilik dan menguasai bidang tanah tersebut.

Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 melakukan perubahan syarat, yang awalnya diperlukan surat keterangan tanah yang diterbitkan oleh Kepala Desa/Lurah ketika dokumen tidak lengkap atau tidak ada. Dengan adanya Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 hanya membutuhkan surat pernyataan yang dibuat oleh pemohon sendiri dibubuhi materai Rp.6000 beserta nama saksi-saksi.

Surat pernyataan tersebut dibuat dengan itikad baik. Itikad baik tersebut mensyaratkan bahwa tidak terdapat keberatan dari pihak lain atas tanah yang dikuasai/ tidak dalam sengketa, tidak termasuk dalam aset pemerintah maupun pemerintah daerah, tidak

termasuk dalam kawasan hutan. Selain itu berdasarkan Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016, surat pernyataan mencantumkan ketentauan pidana dan perdata apabila dikemudian hari terdapat unsur-unsur yang tidak benar dalam surat tersebut maka pemohon bersedia bertanggung jawab dan dituntut sesuai ketentuan hukum yang berlaku serta tidak melibatkan pihak lain. Selain itu, dalam surat tersebut pemohon bersedia pembatalan sertifikat yang diterima oleh pejabat yang berwenang.

Konsekuensi hukum terbitnya Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat, maka surat keterangan tanah sudah tidak lagi menjadi salah satu persyaratan dalam proses pensertipikatan tanah. Kepala Desa/Lurah tidak lagi memiliki kewajiban dalam menerbitkan produk hukum berupa surat keterangan tanah sebagai syarat dalam permohonan pendaftaran tanah.

Penghapusan surat keterangan tanah sebagai salah satu syarat dalam pendaftaran tanah dan digantikan dengan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah tidak masalah. Hal ini dikarenakan dalam format surat pernyataan penguasaan fisik juga

mencantumkan batas-batas tanah yang menjadi dasar dan selama batas-batas tanah tersebut diakui oleh pihak terkait dan persaksikan oleh saksi-saksi.

Surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah pada dasarnya hampir sama dengan surat keterangan tanah. Surat keterangan tanah dibuat oleh Kepala Desa/Lurah berdasarkan pada pernyataan dari pemilik atau pemohon. Sedangkan surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah dibuat oleh pemohon dan bisa saja menempatkan Kepala Desa/Lurah sebagai saksi. Sedangkan surat keterangan tanah menempatkan Kepala Desa/Lurah sebagai pejabat tata usaha negara yang menerbitkan surat keterangan. Terbitnya Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Masyarakat pada dasarnya menyederhanakan proses pendaftaran tanah dengan cara pemohon cukup membuat surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah dengan format yang telah ditentukan berdasarkan Surat Edaran tersebut.

Namun kalau melihat konsekuensi hukum dari 2 (dua) jenis surat tersebut, tentunya akan berbeda dalam pertanggungjawabannya. Apabila terdapat kekeliruan dalam

pembuatan surat keterangan tanah yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka Kepala Desa/ Lurah yang menerbitkan surat tersebut wajib bertanggungjawab. Sedangkan, surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang dibuat apabila terdapat kekeliruan dan menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka pihak pemohon/pemilik yang membuat pernyataan yang bertanggungjawab baik secara pidana maupun perdata.

Surat keterangan tanah pada dasarnya produk hukum yang lahir Kepala Desa/Lurah, yang berfungsi sebagai bukti penegasan status penguasaan fisik atas tanah seseorang, sehingga surat keterangan tanah bersifat lebih faktual dan objektif. Sedangkan surat pernyataan penguasaan bidang fisik lebih bersifat subjektif dari pemohon atau pemilik.

### **Kesimpulan**

Kekuatan hukum Surat Keterangan Tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah merupakan penjelasan tentang riwayat tanah menyangkut dari mana tanah itu berasal, siapa yang menguasai secara fisik tanah tersebut serta batas-batasnya. Sehingga surat keterangan

tanah berfungsi sebagai bukti penguat penguasaan secara fisik, ketika pemohon tidak memiliki atau tidak lengkap bukti penguasaannya. Kedudukan hukum Surat Keterangan Tanah yang dibuat Kepala Desa sebagai alas hak dalam rangka pendaftaran tanah setelah keluarnya Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 1756/15.IV/2016 tidak diperlukan lagi ketika dokumen tidak lengkap atau tidak ada. Dengan adanya Surat Edaran No. 1756/15.IV/2016 hanya membutuhkan surat pernyataan penguasaan bidang fisik tanah yang dibuat oleh pemohon sendiri dibubuhi materai Rp.6000 beserta nama saksi-saksi. Namun kalau melihat konsekuensi hukumnya tentunya akan berbeda dalam pertanggungjawabannya. Apabila terdapat kekeliruan dalam pembuatan surat keterangan tanah yang menimbulkan kerugian bagi pihak-pihak yang berkepentingan, maka Kepala Desa yang menerbitkan surat tersebut tersebut wajib bertanggungjawab. Sedangkan, surat pernyataan penguasaan fisik bidang tanah yang dibuat terdapat kekeliruan dan menimbulkan kerugian bagi pihak-

pihak yang berkepentingan, maka pihak pemohon/pemilik yang membuat pernyataan yang bertanggungjawab baik secara pidana dan perdata.

#### DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi, 2009, *Peralihan Hak Atas Tanah Dan Pendaftarannya*, Sinaf Grafika, Jakarta
- Harris Yonatan Parmahan Sibuea, 2011, *ARTI PENTING PENDAFTARAN TANAH UNTUK PERTAMA KALI*, Jurnal NEGARA HUKUM: Vol. 2, No. 2, November 2011
- I Made Suwitra, I Nyowan Sukandia, I Made Minggu Widyantara, dan Ni Putu Suwitri Nadiri, 2017, *Model Pendaftaran Hak Atas Tanah Pauman Sebagai Pemberian Raja Untuk Pelestarian Warisan Nilai Budaya Di Kabupaten Karangasem*, Padjadjaran Jurnal Ilmu Hukum Volume 4 Nomor 2 Tahun 2017
- Boedi Harsono, 2007, *Hukum Agraria Indonesia, Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi dan Pelaksanaannya*, Djambatan, Jakarta.
- Zainuddin Ali, 2010, *Metode Penelitian Hukum*, Sinar Grafika, Jakarta.

#### **Sumber Perundang-Undangan :**

- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945

- Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960  
Tentang Peraturan Dasar  
Pokok-Pokok Agraria
- Peraturan Pemerintah Republik  
Indonesia Nomor 24 Tahun  
1997 Tentang Pendaftaran  
Tanah
- Peraturan Menteri Negara  
Agraria/Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor  
3 Tahun 1997 Tentang  
Ketentuan Pelaksanaan  
Peraturan Pemerintah Nomor  
24 Tahun 1997 Tentang  
Pendaftaran Tanah
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan  
Nasional Republik Indonesia  
Nomor 8 Tahun 2012  
Tentang Perubahan Atas  
Peraturan Menteri Negara  
Agraria/Kepala badan  
Pertanahan Nasional Nomor  
3 Tahun 1997 Tentang  
Pelaksanaan Peraturan  
Pemerintah Nomor 24  
Tahun 1997 Tentang  
Pendaftaran tanah
- Peraturan Kepala Badan Pertanahan  
Nasional Nomor 2 Tahun  
2013 tentang Pelimpahan  
Kewenangan Pemberian Hak  
Atas Tanah dan Kegiatan  
Pendaftaran Tanah
- Peraturan Menteri Agraria Dan Tata  
Ruang/Kepala Badan  
Pertanahan Nasional  
Republik Indonesia Nomor  
28 Tahun 2016 Tentang  
Percepatan Program  
Nasional Agraria Melalui  
Pendaftaran Tanah  
Sistematis
- Surat Edaran Menteri Agraria dan Tata  
Ruang/Kepala Badan  
Pertanahan Nasional Nomor  
1756/15.IV/2016 tentang  
Petunjuk Pelaksanaan  
Pendaftaran Tanah  
Masyarakat
- <https://www.hukumonline.com/berita/baca/lt54b1f62361f81/surat-edaran-kerikil-dalam-perundang-undangan>, diakses 5  
Januari 2019