

Sertifikasi Tanah Barang Milik Negara (BMN) dalam Memberikan Kepastian Hukum Hak atas Tanah di Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang

Devanda Prastiyo, Aprila Niravita,

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author: devandaprastiyo@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

ABSTRAK

Sertifikasi tanah Barang Milik Negara (BMN) merupakan langkah strategis dalam memberikan kepastian hukum terhadap hak atas tanah yang dimiliki oleh negara. Artikel ini membahas urgensi sertifikasi tanah BMN di Kabupaten Pemalang, proses pelaksanaannya, serta tantangan yang dihadapi dalam implementasi kebijakan ini. Dengan menggunakan pendekatan yuridis normatif dan empiris, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis sejauh mana sertifikasi tanah BMN dapat menjamin kepastian hukum serta memberikan manfaat bagi tata kelola aset negara yang lebih baik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sertifikasi tanah BMN di Kabupaten Pemalang masih menghadapi berbagai kendala, termasuk aspek regulasi, administrasi, dan koordinasi antar lembaga terkait. Oleh karena itu, diperlukan sinergi antara pemerintah daerah, Kantor Pertanahan, dan instansi lainnya untuk mempercepat proses sertifikasi tanah BMN guna meningkatkan kepastian hukum dan efisiensi pengelolaan aset negara.

Kata kunci: barang milik negara, kantor pertanahan kabupaten pemalang, kepastian hukum, sertifikasi tanah.

PENDAHULUAN

Indonesia dengan wilayah daratan yang sangat luas, persoalan tanah menjadi salah satu isu paling mendesak di antara masalah lainnya. Oleh karena itu, tidak mengherankan bahwa setelah Indonesia merdeka, langkah pertama yang diambil oleh para pemimpin bangsa saat itu adalah melaksanakan proyek "*landreform*," yang ditandai dengan disahkannya UU No. 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.⁸⁵ UUPA (Undang-Undang Pokok Agraria) menguraikan Lima Program Reformasi Agraria Indonesia, yang merupakan agenda komprehensif yang dirancang untuk mereformasi Hukum Agraria yang ada. Program-program ini mencakup konsolidasi kepemilikan tanah, penghapusan hak-hak atas tanah asing, penghentian eksploitasi feodal, fasilitasi perubahan kepemilikan tanah, dan pada akhirnya, peningkatan kesejahteraan secara keseluruhan.⁸⁶

Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membagi tanah menjadi dua kategori utama, yaitu Tanah Hak dan Tanah Negara. Tanah Hak adalah tanah yang diberikan hak-hak tertentu di atasnya, namun tetap menjadi milik negara. Penggunaan tanah hak tidak langsung dilakukan oleh negara karena ada pihak lain yang memiliki hak atas tanah tersebut. Di sisi lain, Tanah Negara adalah tanah yang dikuasai langsung oleh negara tanpa ada pihak lain yang memiliki hak atas tanah tersebut. Dengan regulasi ini, pemerintah berupaya mengatur secara jelas kepemilikan dan pemanfaatan tanah untuk

⁸⁵ Rusyaidi, A. (2009). *Pengadaan Tanah Untuk Kepentingan Umum: Antara Kepentingan Umum dan Perlindungan Hak Asasi Manusia*. Jakarta: Erlangga, hlm. 42

⁸⁶ Wiradi, G. (2009). *Seluk beluk masalah agraria: Reforma agraria dan penelitian agraria*. SAINS Press.

memastikan kepastian hukum dan ketertiban dalam bidang pertanahan.

Kabupaten Pemalang sebagai salah satu wilayah administratif di Indonesia juga menghadapi berbagai permasalahan terkait kepastian hukum tanah Barang Milik Negara (BMN). BMN adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan yang sah. BMN telah diatur melalui Peraturan Pemerintah 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, instansi pemerintah memerlukan Barang Milik Negara, seperti tanah, gedung dan bangunan serta sarana dan prasarana yang lain. Barang Milik Negara tersebut digunakan dan dikelola oleh Pengguna Barang untuk memberikan manfaat yang optimal.⁸⁷

Aset BMN berupa tanah merupakan aset yang memiliki jumlah dan nilai yang besar sehingga pengelolaan aset BMN berupa tanah perlu dilakukan dengan tertib.⁸⁸ Salah satu aspek krusial dalam pengelolaan BMN adalah kepastian hukum atas tanah yang menjadi bagian dari aset tersebut. Pendaftaran tanah diperlukan agar tanah aset BMN tercatat dengan tertib dan memiliki alat bukti hak berupa sertifikat tanah. Adanya alat bukti hak berupa sertifikat tanah memberikan pengamanan terhadap aset tersebut agar tidak dapat diklaim oleh pihak lain. Dalam praktiknya, banyak tanah BMN yang belum tersertifikasi,

⁸⁷

<https://www.djkn.kemenkeu.go.id/kpknl-yogyakarta/baca-artikel/16931/PENGUNAAN-BMN-SESUAI-DENGAN-KETENTUAN.html#:~:text=Artikel%20KPKNL%20Yogyakarta&text=Barang%20Milik%20Negara%20yang%20selanjutnya,berasal%20dari%20perolehan%20yang%20sah.>

⁸⁸ Budiyanto, A. (2020). *Pengamanan Barang Milik Negara Dalam Rangka Tertib Administrasi, Tertib Fisik dan Tertib Hukum*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

sehingga rentan terhadap sengketa, penyalahgunaan, dan ketidakjelasan status hukum. Oleh karena itu, sertifikasi tanah BMN menjadi langkah strategis yang perlu dilakukan untuk memperjelas status kepemilikan dan memberikan perlindungan hukum bagi negara. Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang memiliki peran penting dalam memastikan bahwa seluruh tanah BMN yang ada telah tersertifikasi sesuai dengan peraturan yang berlaku. Berdasarkan uraian diatas maka pembahasan permasalahan atau tantangan difokuskan pada pelaksanaan program penyertifikatan BMN berupa tanah pada Kantor Pertanahan Kabupaten Pemalang.

TINJAUAN PUSTAKA

Barang Milik Negara adalah segala barang yang dibeli atau diperoleh oleh negara dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) maupun yang berasal dari perolehan lain yang sah sesuai ketentuan perundang-undangan. BMN termasuk aset tetap seperti tanah, bangunan, kendaraan, dan aset bergerak lainnya yang menjadi kekayaan negara dan harus dikelola secara profesional untuk mendukung tugas pemerintah dan pembangunan nasional.⁸⁹ Sertifikasi bertujuan untuk memberikan kepastian hukum, mengurangi potensi sengketa agraria, dan memperkuat tata kelola aset tanah, terutama tanah negara yang berfungsi sebagai sumber daya strategis.⁹⁰ Dengan adanya sertifikat, status tanah menjadi jelas sehingga memudahkan pengelolaan, pemanfaatan, maupun pengamanan aset negara.

Kepastian hukum berarti adanya aturan hukum yang jelas, tegas, dan dapat diprediksi sehingga dapat memberikan perlindungan hukum yang optimal bagi hak-hak semua pihak. Dalam pengelolaan BMN, kepastian hukum terkait tanah berperan untuk menghindari konflik, memudahkan proses

⁸⁹ Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara, Pasal 1 ayat 5

⁹⁰ Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia, Pedoman Sertifikasi Tanah, 2018.

administratif, dan memberikan rasa aman bagi pemerintah dalam memanfaatkan tanah negara.⁹¹ Kepastian hukum adalah salah satu prinsip fundamental dalam hukum yang diuraikan oleh berbagai ahli hukum. Fuller (1964) menekankan bahwa hukum harus memenuhi prinsip-prinsip internal agar dapat dipahami dan diterapkan secara konsisten, sehingga dapat memberikan kepastian dan keadilan bagi masyarakat.⁹² Rawls (1971) menambahkan bahwa kepastian hukum merupakan aspek keadilan distributif yang memastikan semua pihak diperlakukan setara di hadapan hukum.⁹³

Dalam konteks sertifikasi tanah BMN, kepastian hukum adalah hal esensial agar hak atas tanah negara tidak diragukan dan terlindungi secara hukum. Sertifikat tanah memberikan kekuatan hukum yang sah, sehingga mencegah sengketa atau klaim yang dapat mengganggu pengelolaan aset negara. Ketidakpastian hukum pada BMN dapat menimbulkan konflik yang merugikan negara baik secara ekonomi maupun sosial. Dalam praktiknya, kepastian hukum juga dikaitkan dengan kualitas administrasi pertanahan yang meliputi ketepatan data, kejelasan prosedur, dan transparansi dalam proses sertifikasi. Dengan demikian, sertifikasi tanah BMN bukan hanya persoalan legal formal, melainkan juga soal efektivitas institusional dan kapasitas sumber daya manusia di lembaga pertanahan dan pemerintah daerah.

METODE

Berdasarkan latar belakang dan permasalahan diatas maka penelitian ini menggunakan metode penelitian yuridis empiris. Penelitian yuridis empiris adalah penelitian hukum mengenai pemberlakuan atau implementasi ketentuan hukum normatif secara *in action* pada setiap peristiwa hukum tertentu yang

⁹¹ Jimly Asshiddiqie, *Konstitusi dan Hukum Tata Negara Indonesia*, 2012, hlm. 112-115

⁹² Lon L. Fuller, *The Morality of Law*, 1964.

⁹³ John Rawls, *A Theory of Justice*, 1971.

terjadi dalam masyarakat.⁹⁴ Penelitian ini dilakukan di Kabupaten Pemalang Provinsi Jawa Tengah, dengan sasaran pada pihak-pihak yang merupakan pihak pendukung dalam terciptanya kepastian hukum barang milik negara berupa tanah, di Pusat Data dan Informasi Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Kabupaten Pemalang. Data yang telah diperoleh melalui kegiatan penelitian dianalisis secara kualitatif kemudian disajikan secara deskriptif untuk mendapatkan gambaran komprehensif mengenai implementasi sertifikasi tanah barang milik negara dan tantangan yang dihadapi.

PEMBAHASAN

Urgensi Sertifikasi Tanah BMN

Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah merupakan dasar utama pelaksanaan pengelolaan aset BMN. Pada pasal Pasal 27–29 Pengamanan Barang Milik Negara/Daerah dilakukan dalam tiga bentuk:

1. Administratif (melalui pencatatan dan dokumentasi)
2. Fisik (melalui penjagaan atau pengawasan langsung)
3. Hukum (melalui sertifikasi dan dokumen hukum lain)

Sertifikasi tanah adalah salah satu bentuk pengamanan hukum yang wajib dilakukan untuk menjamin kepemilikan negara atas tanah. Hal ini memperkuat urgensi untuk menyertifikasi seluruh tanah milik negara sebagai bagian dari manajemen aset yang profesional, tertib, dan akuntabel.

Pelaksanaan pendaftaran tanah bertujuan untuk memberikan kepastian hukum dan perlindungan hukum kepada pemegang hak. Hal ini berkaitan dengan sertifikat yang memiliki kekuatan pembuktian yang kuat artinya bahwa selama tidak dibuktikan sebaliknya maka data yang ada pada sertifikat

⁹⁴ Suharsimi Arikunto, 2012, *Prosedur Penelitian Suatu Pendekatan Praktek*, Jakarta, Rineka Cipta, hl. 126

adalah sebuah kebenaran. Pendaftaran tanah juga bertujuan untuk menyediakan informasi terkait bidang-bidang tanah kepada pihak yang berkepentingan, dalam hal ini adalah pemerintah. Selain itu, pendaftaran tanah juga dimaksudkan agar tercapai tertib administrasi di bidang pertanahan. Dengan mendaftarkan tanah, pemerintah menjadi mengetahui sebanyak apa tanah yang dimiliki sehingga mempermudah perencanaan penggunaan dan pengoptimalan pemanfaatan. Aset tanah yang jelas status hukumnya akan memperlancar pelaksanaan pembangunan infrastruktur, kantor pemerintah, dan fasilitas pelayanan publik.

Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia Nomor:186/PMK.06/2009 Nomor: 24 tahun 2009 tentang Pensertifikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah menyebutkan di pasal 2 bahwa BMN berupa tanah harus disertifikatkan atas nama Pemerintah Republik Indonesia /Kementerian Negara/Lembaga yang menguasai atau menggunakan Barang milik negara tersebut. Oleh karena itu baik tanah yang belum dilakukan sertifikasi maupun sudah dilakukan sertifikasi namun belum bersertifikat atas nama Pemerintah Republik Indonesia/Kementerian Negara/Lembaga harus segera dilakukan pendaftaran tanah ke kantor BPN di wilayah terkait.

Sertifikasi Tanah BMN di Kabupaten Pemalang

Sertifikasi tanah Barang Milik Negara (BMN) merupakan proses legalisasi aset tanah milik pemerintah agar memiliki kepastian hukum dan perlindungan dari penguasaan pihak yang tidak berhak. Di Kabupaten Pemalang, pelaksanaan sertifikasi tanah BMN menjadi prioritas dalam rangka mewujudkan tata kelola aset negara yang transparan, akuntabel, dan tertib administrasi. Proses sertifikasi tidak dapat berjalan secara terpisah. Diperlukan kerja sama lintas instansi antara:

1. Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja (Satker) Pemilik BMN

2. Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL)
3. Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pemalang
4. Pemerintah Daerah

Koordinasi ini penting untuk memastikan kelengkapan dokumen, mempercepat proses verifikasi, serta menyelesaikan kendala yang muncul selama proses berlangsung. Proses sertifikasi tanah BMN di Kabupaten Pemalang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 171/PMK.06/2007 tentang Pedoman Pelaksanaan Sertifikasi Barang Milik Negara berupa Tanah. Secara umum, prosesnya terdiri dari beberapa tahapan berikut:

1. Identifikasi dan Inventarisasi Aset Tanah

Proses dimulai dengan kegiatan identifikasi dan verifikasi atas tanah yang dikuasai atau digunakan oleh instansi pemerintah di wilayah Kabupaten Pemalang. Kegiatan ini mencakup pendataan dokumen pendukung, batas fisik tanah, serta status penggunaannya.

2. Permohonan Sertifikasi

Instansi pengguna mengajukan permohonan sertifikasi tanah kepada Kantor Pertanahan melalui Kantor Pelayanan Kekayaan Negara dan Lelang (KPKNL). Permohonan ini disertai dengan dokumen administrasi seperti Surat Keputusan Penetapan Status Penggunaan (PSP), surat pernyataan tidak sengketa, dan bukti penguasaan tanah.

3. Pengukuran dan Pemetaan oleh BPN

Badan Pertanahan Nasional (BPN) Kabupaten Pemalang kemudian melakukan pengukuran fisik tanah, penggambaran peta bidang, dan validasi batas tanah. Hasil pengukuran ini menjadi dasar dalam pembuatan sertifikat.

4. Penerbitan Sertifikat

Setelah proses verifikasi selesai dan tidak ada keberatan dari pihak ketiga, sertifikat hak atas tanah diterbitkan oleh BPN atas nama Pemerintah Republik Indonesia c.q. kementerian atau lembaga pengguna tanah tersebut.

Tantangan dalam Sertifikasi Tanah BMN

Proses sertifikasi tanah BMN di Kabupaten Pemalang, meskipun menunjukkan kemajuan dari tahun ke tahun, masih menghadapi berbagai tantangan yang menghambat pencapaian target secara optimal. Tantangan ini bersifat teknis, administratif, dan sumber daya, serta dipengaruhi oleh faktor eksternal seperti kebijakan anggaran nasional. Beberapa tantangan utama yang dihadapi antara lain:

1. Keterbatasan Anggaran

Salah satu tantangan paling signifikan adalah keterbatasan anggaran untuk kegiatan sertifikasi. Pada tahun anggaran 2025, KPKNL Tegal hanya memperoleh alokasi anggaran untuk 50 bidang tanah dengan luas 2,5 hingga 10 hektar. Hal ini menyebabkan bidang tanah dengan luas lebih kecil atau yang belum masuk program harus menunggu kesiapan masing-masing satuan kerja atau mengajukan sertifikasi secara mandiri.

2. Keterlambatan dan Ketidaksiapan Dokumen

Banyak satker masih mengalami keterlambatan dalam melengkapi dokumen pendukung yang menjadi syarat sertifikasi, seperti Surat Penetapan Status Penggunaan (PSP), dokumen alas hak, atau surat pernyataan tidak sengketa. Beberapa bidang tanah termasuk dalam klasifikasi K3, yaitu belum memiliki dokumen lengkap, sehingga belum bisa diproses lebih lanjut.

3. Kekurangan SDM Teknis

Kurangnya sumber daya manusia, baik dari sisi kuantitas maupun kompetensi teknis, menjadi kendala dalam mempercepat proses pemberkasan, pengukuran, dan koordinasi antar instansi. Satker yang menangani banyak bidang tanah sering kali kewalahan dalam mempersiapkan dan mengawal proses sertifikasi.

4. Sengketa dan Klaim oleh Pihak Ketiga

Beberapa bidang tanah di Kabupaten Pemalang menghadapi permasalahan hukum, seperti klaim atau gugatan dari pihak ketiga. Contohnya, kasus yang dihadapi oleh Zidam

IV/Diponegoro menunjukkan bahwa sengketa tanah dapat menjadi hambatan serius karena memerlukan penyelesaian hukum terlebih dahulu sebelum proses sertifikasi dapat dilanjutkan.

5. Ketidaksesuaian Data Administratif dan Fisik

Sering ditemukan perbedaan antara data administrasi (seperti yang tercatat dalam SIMAK-BMN) dengan kondisi fisik di lapangan. Ketidaksesuaian ini menyebabkan proses pengukuran dan pemetaan menjadi tertunda karena diperlukan validasi ulang atau perbaikan data.

6. Koordinasi yang Belum Optimal

Walaupun koordinasi lintas instansi telah ditingkatkan melalui forum seperti rapat koordinasi, masih ditemukan ketidaksinkronan antara satker, KPKNL, dan Kantor Pertanahan, terutama dalam jadwal pelaksanaan dan standar kelengkapan dokumen.

SIMPULAN

Sertifikasi tanah Barang Milik Negara (BMN) di Kabupaten Pemalang merupakan langkah strategis dalam mewujudkan tata kelola aset negara yang tertib, akuntabel, dan memiliki kepastian hukum. Proses sertifikasi ini tidak hanya berkaitan dengan legalisasi atas penguasaan tanah oleh pemerintah, tetapi juga mencerminkan komitmen negara dalam melindungi aset-aset publik dari sengketa, penyalahgunaan, dan penguasaan oleh pihak yang tidak berwenang.

Penelitian ini menunjukkan bahwa meskipun kerangka hukum dan kelembagaan sudah terbentuk melalui berbagai peraturan pemerintah dan pedoman teknis, implementasi di lapangan masih menghadapi beragam tantangan. Beberapa hambatan utama yang ditemukan meliputi keterbatasan anggaran, ketidaksiapan dokumen pendukung dari satuan kerja, keterbatasan sumber daya manusia yang kompeten, hingga permasalahan hukum berupa sengketa lahan yang belum terselesaikan.

Namun demikian, proses sertifikasi tetap dapat dipercepat apabila terdapat sinergi yang kuat dan berkelanjutan antara instansi terkait, disertai dengan perencanaan anggaran yang lebih fleksibel dan partisipatif. Sementara bagi tanah-tanah yang menghadapi sengketa, penyelesaian hukum dan pendekatan kepada pemangku kepentingan lokal harus segera diupayakan. Dengan mengatasi tantangan-tantangan tersebut secara komprehensif dan sistematis, maka sertifikasi tanah BMN di Kabupaten Pematang Jaya tidak hanya akan meningkatkan tertib administrasi dan efisiensi pengelolaan aset, tetapi juga memperkuat kepastian hukum dalam penguasaan tanah oleh negara sebagai bentuk tanggung jawab publik yang berkelanjutan.

DAFTAR PUSTAKA

Abdulkadir Muhammad. (2004). *Hukum dan penelitian hukum*. Citra Aditya Bakti.

Arikunto, S. (2012). *Prosedur penelitian: Suatu pendekatan praktik*. Rineka Cipta.

Asshiddiqie, J. (2012). *Konstitusi dan hukum tata negara Indonesia*. Konstitusi Press.

Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia. (2018). *Pedoman sertifikasi tanah*. BPN RI.

Budiyanto, A. (2020). *Pengamanan barang milik negara dalam rangka tertib administrasi, tertib fisik dan tertib hukum*. Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Fuller, L. L. (1964). *The morality of law*. Yale University Press.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2020). *Panduan sertifikasi tanah BMN*.

Nasution, A. (2018). Sertifikasi tanah BMN dalam perspektif hukum agraria. *Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik*, 5(2), 112–130.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 50/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah.

Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

Rawls, J. (1971). *A theory of justice*. Harvard University Press.

Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1960 Nomor 104.

Republik Indonesia. (2004). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara*. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 5.

Rusyaidi, A. (2009). *Pengadaan tanah untuk kepentingan umum: Antara kepentingan umum dan perlindungan hak asasi manusia*. Erlangga.

Sugiono, A. (2019). Analisis implementasi kebijakan sertifikasi tanah BMN di Indonesia. *Jurnal Administrasi Publik*, 7(1), 45–60.

Waluyo, B. (2002). *Penelitian hukum dalam praktik*. Sinar Grafika.

Wiradi, G. (2009). *Seluk beluk masalah agraria: Reforma agraria dan penelitian agraria*. SAINS Press.