

Analisis Percepatan Sertifikasi Tanah Barang Milik Negara Dengan Strategi Sertifikasi Bertahap Demi Kepastian Hukum: Studi Kasus Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat

Mikael Ivander Krisnayana, Ratih Damayanti

Fakultas Hukum, Universitas Negeri Semarang

Corresponding Author:

fourteenivander@students.unnes.ac.id

ISSN 2964-3848

QRCBN 62-6861-0144-710

ABSTRAK

Barang Milik Negara (BMN) berupa tanah merupakan aset strategis yang mendukung pelaksanaan fungsi negara, termasuk dalam bidang pertahanan oleh satuan militer seperti Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat. Namun, masih banyak tanah BMN yang belum bersertifikat, yang mengakibatkan lemahnya kepastian hukum dan rentan terhadap sengketa. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis akibat hukum terhadap BMN berupa tanah yang belum bersertifikat serta kepastian hukum strategi pensertifikatan bertahap dalam percepatan proses sertifikasi tanah BMN di Zeni Kodam Jaya. Pendekatan yang digunakan dalam penulisan ini adalah yuridis empiris dengan metode kualitatif, untuk mengkaji penerapan norma hukum dalam praktik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa tanah BMN yang belum memiliki sertifikat memiliki posisi hukum yang lemah dan rentan terhadap klaim pihak ketiga, konflik agraria, serta penyalahgunaan aset. Ketiadaan sertifikasi tidak hanya menghambat pengelolaan aset negara, tetapi juga berpotensi menyebabkan kerugian negara secara

yuridis maupun administratif. Dalam konteks Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat, aset tanah yang belum bersertipikat dapat menghambat optimalisasi fungsi pertahanan dan keamanan negara. Kemudian, strategi sertifikasi bertahap merupakan pendekatan efektif dalam mempercepat legalisasi aset tanah BMN. Strategi ini memprioritaskan bidang tanah yang sudah berstatus *clean and clear* untuk segera disertifikasi, sementara bidang bermasalah diselesaikan secara paralel. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip efisiensi, akuntabilitas, serta kepastian hukum yang tertuang dalam peraturan pengelolaan BMN dan hukum agraria nasional. Penerapan tipologi bidang tanah sangat membantu dalam menyusun skala prioritas secara objektif dan terukur.

Kata kunci: sertifikasi tanah, barang milik negara, kepastian hukum, zen kodam jaya, strategi sertifikasi bertahap.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu sumber daya alam yang memiliki nilai strategis dan vital dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Dalam konteks hukum agraria nasional, keberadaan tanah tidak hanya dilihat sebagai benda tetap yang memiliki nilai ekonomi, tetapi juga sebagai sarana untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat. Indonesia merupakan negara hukum, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 1 Ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa "Negara Indonesia adalah negara hukum." Prinsip ini mencerminkan bahwa seluruh kebijakan dan tindakan pemerintah harus berlandaskan pada hukum yang menjunjung nilai-nilai

kepastian, keadilan, dan kemanfaatan dalam rangka mencapai kesejahteraan masyarakat dan negara.⁷⁶⁸

Sejalan dengan pernyataan di atas, pemerintah menetapkan berbagai regulasi di bidang pertanahan, salah satunya melalui pengesahan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), yang mengatur aspek-aspek penting dalam rangka membentuk sistem pertanahan nasional yang tertib dan terstruktur. Implementasi, pemanfaatan, pengelolaan, dan penggunaan tanah kerap kali memunculkan konflik kepentingan antar individu maupun kelompok dalam masyarakat. Guna mencegah dan meminimalisir konflik atas kepemilikan tanah, UUPA memberikan dasar hukum bagi pemerintah untuk menyelenggarakan sistem pertanahan yang mencakup pendaftaran tanah secara menyeluruh di seluruh wilayah Indonesia.⁷⁶⁹

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Pemerintah (PP No. 27 Tahun 2014) *jo.* Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah (PP No. 28 Tahun 2020), aset negara terdiri atas beberapa jenis BMN adalah barang yang dimiliki oleh negara dan digunakan untuk keperluan penyelenggaraan negara, salah satunya adalah BMN. BMN merupakan barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) atau berasal dari perolehan lainnya yang sah. Berarti yang termasuk Barang Milik Negara merupakan semua jenis barang baik barang

⁷⁶⁸ Agustina, Enny. (2021). Prinsip Tanggung Jawab Pengelolaan Barang Milik Negara Menuju Good Governance. *Solusi* 19, no. 1: 105–17, <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i1.330>.

⁷⁶⁹ Matuankotta, J. K., & Lakburlawal, M. A. (2022). Penyuluhan Hukum Tentang Upaya Penyelesaian Sengketa Hak Milik Atas Tanah. *AIWADTHU: Jurnal Pengabdian Hukum* 2, no. 1: 42, <https://doi.org/10.47268/aiwadthu.v2i1.883>.

bergerak maupun tidak bergerak misalnya tanah yang dibeli atau diperoleh dari APBN. BMN juga dapat diperoleh dari perolehan lainnya yang sah yang berasal dari hibah/sumbangan atau yang sejenis, pelaksanaan perjanjian/ kontrak, berdasarkan ketentuan undang-undang dan berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

Tanah sebagai BMN memiliki posisi strategis karena selain menjadi lokasi pembangunan infrastruktur negara, juga berfungsi sebagai sarana utama dalam mendukung tugas pemerintahan dan pelayanan publik, seperti di bidang pertahanan, pendidikan, dan kesehatan. Dalam kerangka hukum administrasi negara, tanah BMN berperan sebagai alat legal dan fisik bagi negara dalam menjalankan kewajiban terhadap masyarakat. Kementerian atau lembaga sebagai pengguna barang memiliki tanggung jawab penuh untuk mengelola, melindungi, dan menggunakan tanah tersebut secara tepat sesuai fungsinya.

Prinsip penggunaan tanah BMN juga harus sejalan dengan Pasal 6 UUPA yang menekankan fungsi sosial hak atas tanah. Hal ini diperkuat oleh ketentuan Pasal 3 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 246/PMK.06/2014 tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara (saat ini sudah dicabut dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40 Tahun 2024 tentang Tata Cara Penggunaan Barang Milik Negara) yang menyatakan bahwa BMN hanya boleh digunakan untuk pelaksanaan tugas dan fungsi kementerian atau lembaga. Oleh karena itu, tanah BMN berada di bawah dua rezim hukum agraria dan pengelolaan aset negara yang saling menunjang. Jika dikelola secara sinergis oleh Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) selaku pengelola dan instansi terkait sebagai pengguna, maka keberadaan tanah BMN dapat mendorong efisiensi fungsi pemerintahan serta memperkuat layanan publik dan stabilitas kelembagaan, selaras dengan tujuan sosial negara.

Sejak dilakukan audit terhadap Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) tahun 2004 oleh Badan Pemeriksa Keuangan (BPK), ditemukan bahwa masih banyak aset tanah BMN yang belum memiliki sertifikat. Menindaklanjuti temuan tersebut, membuat pemerintah menginisiasi proses sertifikasi tanah sebagai bentuk pengamanan atas BMN. Untuk mempercepat proses sertifikasi tanah pada kementerian dan lembaga (K/L), sejak tahun 2013 diluncurkan program percepatan pensertipikatan yang melibatkan kolaborasi antara Kementerian Keuangan selaku pengelola barang, kementerian/lembaga pengguna barang, serta Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia sebagaimana tercantum dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 186/PMK.06/2009 tentang Pensertipikatan Barang Milik Negara Berupa Tanah dan Keputusan Kepala BPN Nomor 24 Tahun 2009. Program ini ditargetkan dapat menyelesaikan seluruh sertifikasi tanah BMN paling lambat pada tahun 2023.⁷⁷⁰ Tujuan utamanya adalah untuk menciptakan kepastian hukum atas tanah negara, menghindari konflik kepemilikan, serta meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas pengelolaan aset negara.

Zeni Kodam Jaya adalah satuan teknis TNI AD yang bertugas di bidang teknik militer dan konstruksi pertahanan, khususnya di wilayah strategis seperti Jakarta Pusat. Satuan ini mengelola berbagai BMN berupa tanah dan bangunan untuk mendukung operasional pertahanan, seperti markas, kompleks latihan, dan penyimpanan alutsista. Sebagai pengguna BMN, Zeni Kodam Jaya memiliki tanggung jawab hukum untuk mengelola dan mengadministrasikan aset tanah tersebut secara tertib, termasuk memastikan legalitasnya melalui sertifikasi.

⁷⁷⁰ Saputra, Dimas. (2023). Gelar Rakor Percepatan Sertifikasi BMN Berupa Tanah, DJKN Targetkan Program Sertifikasi Tuntas Di Tahun 2023. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>.

Namun, implementasi dan pengelolaan tanah BMN oleh satuan TNI, termasuk Zeni Kodam Jaya, masih menghadapi berbagai tantangan. Berdasarkan data rekapitulasi, Kementerian Pertahanan memiliki aset tanah seluas 337.331 hektar yang tersebar di seluruh unit organisasi Mabes TNI. Dari jumlah tersebut, 67.321 hektar telah bersertipikat, sementara 27.010 hektar lainnya masih belum bersertipikat. Selain itu, terdapat 201.014 hektar tanah yang sedang bermasalah dan berpotensi memicu konflik agraria dengan masyarakat sipil.⁷⁷¹ Beberapa bidang tanah belum memiliki sertifikat hak atas tanah, baik karena keterbatasan dokumen legalitas historis, terjadinya tumpang tindih klaim dari pihak ketiga, maupun karena keterlambatan dalam administrasi pendaftaran tanah, kondisi ini berpotensi melemahkan posisi hukum negara atas penguasaan tanah tersebut, sehingga memperbesar risiko sengketa, penyerobotan, atau kehilangan aset negara.

Dalam upaya mengatasi hal tersebut, pemerintah telah mendorong percepatan sertifikasi tanah BMN melalui program-program strategis, salah satunya dengan menggunakan strategi pensertifikatan bertahap, strategi pensertifikatan bertahap dilakukan dengan memprioritaskan bidang tanah yang telah memenuhi syarat legalitas (*clean and clear*), sambil menyelesaikan bidang-bidang bermasalah secara bertahap. Bagi Zeni Kodam Jaya, strategi ini penting untuk menjamin ketersediaan fasilitas pertahanan dengan status hukum tanah yang sah. Sebagai pengguna BMN, Zeni Kodam Jaya bertanggung jawab menjaga legalitas tanah negara guna mendukung fungsi pertahanan nasional, sesuai dengan prinsip penguasaan tanah oleh negara dalam UUPA dan aturan pengelolaan BMN. Oleh karena itu, tanah BMN

⁷⁷¹ Kementerian Pertahanan RI. (2017). Puluhan Ribu Hektar Tanah Milik Kemhan Dan TNI Belum Bersertifikat. www.kemhan.go.id.

yang digunakan harus didaftarkan dan disertifikatkan agar memiliki kepastian hukum.

Penulisan ini bertujuan menganalisis strategi pensertifikatan bertahap sebagai bagian dari percepatan sertifikasi tanah BMN di lingkungan Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat. Fokusnya bukan pada aspek administratif aset negara, tetapi pada dimensi yuridis kepemilikan dan hukum agraria. Dalam konteks ini, percepatan sertifikasi tanah dipandang sebagai bentuk pemenuhan prinsip kepastian hukum atas penguasaan tanah oleh negara. Penulisan ini juga bertujuan menilai sejauh mana strategi tersebut memberikan jaminan hukum bagi tanah pertahanan serta mengidentifikasi dampak hukum jika BMN belum memiliki status hukum pasti. Persoalan ini ditempatkan dalam kerangka hukum aset sebagai bagian dari pelaksanaan hak menguasai oleh negara dan penertiban penguasaan tanah demi tertib administrasi pertanahan. Berdasarkan hal diatas, Penulis tertarik untuk meneliti dan mengkaji penulisan yang berjudul "Analisis Percepatan Sertifikasi Tanah Barang Milik Negara Dengan Strategi Sertifikasi Bertahap Demi Kepastian Hukum : Studi Kasus Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat."

TINJAUAN PUSTAKA

a) Landasan Konseptual

1. Barang Milik Negara

Dalam hukum, istilah *barang* memiliki arti luas tergantung konteksnya. Berdasarkan KUHPer, barang adalah segala sesuatu yang dapat menjadi objek hak milik dan dibedakan menjadi barang bergerak dan tidak bergerak.⁷⁷² Klasifikasi ini penting untuk menentukan aturan kepemilikan dan peralihan

⁷⁷² Tololiu, Y. F., & Ahmad, M. J. (2023). Kedudukan Barang Virtual Menurut Hukum Benda Indonesia Yang Diatur Dalam Kuhperdata Buku Kedua Tentang Barang. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal of Law and Social-Political Governance* 3. : 1448–64.

hak. Dalam hukum administrasi negara, barang juga mencakup aset yang dikuasai negara untuk menjalankan fungsi pemerintahan, sehingga memiliki dimensi publik terkait pengelolaan keuangan dan pelayanan publik. BMN merupakan salah satu pilar utama dalam tata kelola keuangan negara. Dalam konteks administrasi pemerintahan modern, BMN tidak hanya dipandang sebagai kumpulan aset fisik yang dimiliki oleh negara, tetapi juga sebagai instrumen strategis yang mencerminkan kekayaan negara dan digunakan untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi instansi pemerintah. Keberadaan dan pengelolaan BMN menjadi sangat penting karena berhubungan langsung dengan efisiensi birokrasi, pelayanan publik, serta akuntabilitas pengelolaan keuangan negara. Secara yuridis, pengertian BMN dapat ditemukan dalam Pasal 1 angka 10 Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara (UU No. 1 Tahun 2004), yang menyatakan bahwa:

“Barang Milik Negara/Daerah adalah semua barang yang dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/Daerah atau berasal dari perolehan lainnya yang sah.”

BMN mencakup segala jenis barang yang diperoleh melalui pembiayaan dari APBN atau dari perolehan lain yang sah menurut hukum, seperti hibah, rampasan, atau perjanjian kerja sama yang menghasilkan aset bagi negara. BMN tidak hanya berupa benda berwujud seperti tanah, kendaraan dinas, bangunan, atau peralatan, tetapi juga dapat berupa barang tidak berwujud seperti hak kekayaan intelektual atau perangkat lunak yang dimiliki dan digunakan oleh instansi pemerintah. Jika Mengacu pada PP No. 27 Tahun 2014, dijelaskan bahwa yang dimaksud dengan Barang Milik Negara atau Daerah mencakup:

1. Barang milik daerah, yang terdiri dari: Barang yang dibeli atau diperoleh menggunakan dana Anggaran Pendapatan

dan Belanja Daerah (APBD); dan Barang yang diperoleh dari sumber lain yang sah.

2. Barang sebagaimana dimaksud pada poin b di atas meliputi:
 - a. Barang yang diperoleh dari hibah, sumbangan, atau bentuk serupa lainnya;
 - b. Barang yang diperoleh berdasarkan putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap.

2. Sertifikasi Tanah

Sertifikasi tanah merupakan proses hukum yang dilakukan oleh negara untuk memberikan pengakuan dan perlindungan hukum atas hak seseorang atau badan hukum terhadap bidang tanah tertentu. Dalam konteks hukum agraria di Indonesia, sertifikasi tanah adalah bagian dari sistem pendaftaran tanah, yang bertujuan utama untuk menciptakan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah, baik bagi pemegang hak maupun pihak yang berkepentingan.⁷⁷³ Secara normatif, landasan hukum utama sertifikasi tanah diatur dalam UUPA. Pasal 19 Ayat (1) UUPA menyebutkan bahwa untuk menjamin kepastian hukum oleh Pemerintah diadakan pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia menurut ketentuan-ketentuan yang diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Sertifikasi tanah adalah proses hukum yang dilakukan negara untuk mengakui dan melindungi hak atas tanah, baik bagi individu maupun badan hukum. Tujuan utamanya adalah menciptakan kepastian dan perlindungan hukum terhadap hak atas tanah. Landasan hukum sertifikasi ini diatur dalam UUPA, khususnya Pasal 19 ayat (1), yang mengamanatkan dilakukannya pendaftaran tanah di seluruh wilayah Indonesia. Ketentuan ini diperjelas dalam Peraturan

⁷⁷³ Avivah, L. N et al. (2022). Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepemilikan Sertifikat Tanah. *Tunas Agraria* 5, no. 3: 197–210, <https://doi.org/10.31292/jta.v5i3.186>.

Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (PP Nomor 24 Tahun 1997), yang menyebutkan bahwa pendaftaran tanah mencakup kegiatan pengumpulan, pengolahan, pencatatan, dan penyajian data fisik maupun yuridis tanah secara berkelanjutan. Sertifikat tanah menjadi bukti hukum tertulis atas hak kepemilikan atau penguasaan tanah.

Menurut Boedi Harsono⁷⁷⁴, pakar hukum agraria, menegaskan bahwa sertifikat bukan hanya dokumen administratif, melainkan alat bukti yuridis atas hubungan hukum antara pemilik dan tanah. Pendaftaran tanah terbagi menjadi dua jenis: pendaftaran pertama kali bagi tanah yang belum pernah didaftarkan, dan pendaftaran sistematis melalui program nasional seperti Prona. Sedangkan menurut Maria Sumardjono⁷⁷⁵, ahli hukum agraria dari Universitas Gadjah Mada, sertifikasi tanah secara sistematis memiliki dampak sosial signifikan karena dapat mengurangi konflik pertanahan melalui legalisasi kepemilikan secara massal.

Sertifikat tanah juga terkait dengan prinsip *public faith*, di mana sertifikat dianggap sah dan dapat dipercaya oleh pihak ketiga selama tidak dibuktikan sebaliknya di pengadilan. Prinsip ini selaras dengan teori *Torrens System* yang diadopsi sebagian dalam hukum pertanahan Indonesia, yang dikemukakan oleh Whalan⁷⁷⁶ dalam bukunya *The Torrens*

⁷⁷⁴ Harsono, B. (1997). Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya. Hukum Tanah Nasional. Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya. Hukum Tanah Nasional. Djambatan, 1997.
<https://books.google.co.id/books?id=SCkXAAAACAAJ>.

⁷⁷⁵ Sumardjono, M S. (2006). Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi. Penerbit Buku Kompas.
https://books.google.co.id/books?id=_OQQ3oxaZ5oC.

⁷⁷⁶ Whalan, D J. (1982). The Torrens System in Australia. Law Book Company. <https://books.google.co.id/books?id=XPsih-IFV-0C>.

System in Australia yang menegaskan bahwa kepemilikan tanah yang telah disertifikatkan tidak dapat digugat tanpa proses hukum. Sertifikasi tanah juga mencerminkan keterbukaan, partisipasi masyarakat, dan akuntabilitas administrasi. Oleh karena itu, sertifikasi merupakan elemen penting dalam sistem hukum pertanahan Indonesia yang menjamin legalitas, kepastian hukum, dan perlindungan hak atas tanah, serta mendukung tertib administrasi dan pembangunan nasional berkelanjutan.

3. Sertifikasi Bertahap

Sertifikasi bertahap merupakan suatu strategi dalam pengelolaan aset negara berupa tanah yang mengacu pada pendekatan pelaksanaan sertifikasi secara terencana dan bertingkat, berdasarkan skala prioritas, kesiapan dokumen, tingkat urgensi, serta kompleksitas permasalahan hukum dan administrasi pada bidang tanah yang akan disertifikasi. Pendekatan ini lahir dari kebutuhan untuk mengatasi berbagai hambatan dalam pelaksanaan sertifikasi tanah milik negara yang jumlahnya sangat besar dan tersebar di berbagai wilayah, serta sering kali dihadapkan pada keterbatasan sumber daya, baik dari segi anggaran, waktu, maupun personel. Secara normatif, pendekatan ini berakar pada prinsip-prinsip pengelolaan BMN sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah. Pasal 3 menyebutkan bahwa *“Pengelolaan BMN dilakukan berdasarkan asas fungsional, kepastian hukum, transparansi, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai”*.

Strategi sertifikasi bertahap merupakan metode efektif untuk menciptakan tertib administrasi dan perlindungan hukum atas aset negara, khususnya tanah, berdasarkan asas efisiensi dan kepastian hukum. Mollen⁷⁷⁷ menyatakan

⁷⁷⁷ Molen, P van der. (2002). The Dynamic Aspect of Land Administration: An Often-Forgotten Component in System

bahwa sistem pendaftaran tanah harus mengurangi ketidakpastian hukum melalui registrasi yang terstruktur dan transparan. Pendekatan ini sejalan dengan teori *priority scale*, yang memprioritaskan tanah *clean and clear* untuk percepatan legalisasi.

Lebih lanjut, Molen dan Lemmen⁷⁷⁸ juga menekankan bahwa fokus pada tanah bebas sengketa dapat menekan beban administrasi dan biaya hukum. Strategi ini tidak hanya teknis-administratif, tetapi juga pendekatan konseptual yang rasional untuk mempercepat sertifikasi tanpa harus menunggu semua bidang tanah siap. Pendekatan ini mendukung prinsip *good governance* dan menjamin tanah negara yang disertifikasi tercatat sah serta terlindungi secara hukum dalam pengelolaan aset negara.

Strategi sertifikasi bertahap tidak hanya didasarkan pada regulasi pengelolaan BMN, tetapi juga memiliki dasar hukum dalam sistem pertanahan nasional. Pasal 19 ayat (1) UUPA dan PP No. 24 Tahun 1997 yang menegaskan bahwa pendaftaran tanah bertujuan menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak. Prinsip-prinsip seperti kesederhanaan, keterbukaan, dan kesinambungan dalam pendaftaran tanah membuka ruang bagi pendekatan bertahap. Dengan demikian, pensertifikatan bertahap merupakan strategi implementatif yang mendukung tertib administrasi pertanahan dan memastikan seluruh bidang tanah memiliki status hukum yang sah dan terlindungi oleh negara.

Design.” *Computers, Environment and Urban Systems* 26, no. 5 (2002): 361–81. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0198-9715\(02\)00009-1](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0198-9715(02)00009-1).

⁷⁷⁸ Molen, P.V, & Lemmen. C. (2014). Land Administration in Post-Conflict Areas Land Administration in Post-Conflict Areas n.o. June : 1–12.

Kajian Teori

Teori Kepastian Hukum

Kepastian hukum merupakan salah satu prinsip fundamental dalam sistem hukum modern dan menjadi unsur penting dalam pelaksanaan negara hukum (*rechtsstaat*). Prinsip ini menuntut agar hukum bersifat jelas, pasti, dan konsisten sehingga dapat memberikan perlindungan dan keadilan bagi semua pihak yang berkepentingan. Dalam konteks kepastian hukum, hukum tidak hanya menjadi norma yang mengatur perilaku, tetapi juga instrumen yang memberikan rasa aman dan prediktabilitas bagi masyarakat.

Kepastian hukum merupakan salah satu aspek fundamental dalam penyelenggaraan hukum, terutama dalam konteks pengelolaan aset negara seperti BMN. Secara filosofis, teori kepastian hukum berakar dari pemikiran Hans⁷⁷⁹ dalam *Pure Theory of Law*, yang menyatakan bahwa hukum harus mampu memberikan prediktabilitas dan stabilitas melalui norma-norma yang jelas dan hierarkis. Dalam konteks pertanahan, kepastian hukum tercermin dari adanya sertifikat tanah sebagai alat bukti otentik yang diakui negara, sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 19 UUPA.

Kepastian hukum tidak hanya sekadar terkait dengan adanya peraturan yang jelas, tetapi juga bagaimana hukum tersebut dapat memberikan rasa keadilan dan perlindungan bagi masyarakat. Satjipto⁷⁸⁰ menyatakan "kepastian hukum harus dilihat sebagai instrumen untuk mencapai keadilan, bukan sekadar formalitas yuridis". Artinya, kepastian hukum dalam sertifikasi tanah BMN harus menjamin bahwa proses

⁷⁷⁹ Kelsen, H., & Knight. M. (1967). *Pure Theory of Law*. California Library Reprint Series. University of California Press. <https://books.google.co.id/books?id=uWB2ehH5Ce0C>.

⁷⁸⁰ Rahardjo, S. (2009). *Hukum Dan Perilaku: Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Penerbit Buku Kompas. <https://books.google.co.id/books?id=SvNV7H1Ds0C>.

tersebut tidak hanya memenuhi aspek administratif, tetapi juga memberikan legitimasi dan perlindungan hukum yang nyata bagi negara dan pihak-pihak yang berkepentingan.

Di Indonesia, prinsip kepastian hukum juga diatur secara eksplisit dalam Undang-Undang Dasar 1945, khususnya dalam Pasal 28D ayat (1) yang menjamin perlindungan hukum bagi setiap warga negara. Kepastian hukum menjadi landasan bagi pelaksanaan administrasi negara yang baik, termasuk dalam pengelolaan aset negara seperti sertifikasi tanah BMN. Sedangkan dari perspektif kebijakan publik, teori kepastian hukum juga berkaitan dengan *public trust doctrine* Joseph⁷⁸¹, yang mewajibkan negara mengelola aset publik (termasuk tanah BMN) secara akuntabel. Oleh karena itu, tanpa sertifikat, tanah BMN berisiko dialihfungsikan secara tidak sah. Secara keseluruhan, landasan teori kepastian hukum menunjukkan bahwa sertifikasi tanah BMN bukan hanya kewajiban administratif, melainkan instrumen strategis untuk mencegah ketidakpastian hukum, konflik agrarian, dan inefisiensi pengelolaan aset negara. Teori ini memperoleh legitimasi dari berbagai sumber, mulai dari peraturan perundang-undangan, pemikiran ahli hukum klasik dan kontemporer, hingga riset empiris yang mengonfirmasi dampak positif sertifikasi terhadap stabilitas hukum.

METODE

Penulisan ini menggunakan pendekatan yuridis empiris dengan metode penelitian kualitatif. Pendekatan yuridis empiris memandang hukum tidak hanya sebagai norma tertulis (*law in books*), tetapi juga sebagai perilaku sosial yang hidup dalam masyarakat (*law in action*). Pendekatan ini digunakan untuk menelaah pelaksanaan ketentuan hukum terkait sertifikasi tanah BMN, khususnya dalam praktik di

⁷⁸¹ Sax, J. L. (1970). The Public Trust Doctrine in Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review* 68, no. 3 : 471. <https://doi.org/10.2307/1287556>.

Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat. Sebagaimana dikemukakan oleh Satjipto⁷⁸² dalam bukunya *Hukum dalam Jagat Ketertiban*, hukum harus dipandang sebagai suatu sistem yang hidup (*living law*) yang terus berinteraksi dengan dinamika sosial, sehingga penelitian hukum tidak boleh terjebak pada pendekatan normatif-dogmatis semata. Penelitian ini termasuk dalam kategori penelitian hukum non-doktrinal, yang juga sering disebut sebagai penelitian hukum empiris. Penelitian hukum non-doktrinal berfokus pada bagaimana hukum bekerja dalam praktik atau dalam kehidupan sosial masyarakat, bukan hanya pada teks atau norma hukum yang tertulis. Menurut Soerjono⁷⁸³ dalam *Pengantar Penelitian Hukum* menjelaskan bahwa efektivitas hukum tidak dapat dinilai hanya dari aspek normatifnya, tetapi juga harus mempertimbangkan faktor-faktor eksternal seperti budaya hukum, kapasitas institusi, dan respons masyarakat.

Penelitian ini menggunakan penelitian yuridis empiris, sehingga fokus kajian tidak hanya terbatas pada aspek normatif atau peraturan perundang-undangan, tetapi juga pada pelaksanaan hukum di lapangan. Oleh karena itu, penulisan ini akan menggunakan teknik pengumpulan data melalui metode studi pustaka, wawancara dan observasi yang memusatkan perhatian pada dua aspek penting yang berfokus untuk menjawab rumusan masalah dan mencapai tujuan penelitian, yaitu yang pertama untuk menganalisis akibat hukum dan upaya perlindungan hukum terhadap BMN berupa tanah yang belum bersertipikat dan yang kedua untuk mengkaji kepastian hukum dalam percepatan sertifikasi tanah BMN melalui strategi sertifikasi bertahap yang dilaksanakan di Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat.

⁷⁸² Rahardjo, S. (2006). *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*.

⁷⁸³ Soekanto, S. (1981). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia.

<https://books.google.co.id/books?id=C4iHHAAACAAJ>.

PEMBAHASAN

1. Akibat Hukum dan Perlindungan Hukum Terhadap BMN Berupa Tanah Yang Belum Bersertipikat

Aset negara merupakan seluruh kekayaan milik negara, baik berwujud maupun tidak berwujud, yang berfungsi untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan nasional. Aset negara terbagi menjadi dua kategori utama yaitu BMN yang dikelola pemerintah pusat dan Barang Milik Daerah (BMD) yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Definisi BMN diatur dalam Pasal 1 angka 10 dan 11 UU No. 1 Tahun 2004, yang mencakup, barang yang diperoleh melalui mekanisme APBN (pembelian/pengadaan), barang yang diperoleh melalui sumber-sumber sah lainnya, meliputi; Hibah atau sumbangan, pelaksanaan perjanjian/kontrak, ketentuan peraturan perundang-undangan, putusan pengadilan yang telah berkekuatan hukum tetap. Pengaturan ini menunjukkan bahwa cakupan BMN sangat luas, tidak terbatas pada aset yang dibeli menggunakan APBN, tetapi mencakup berbagai bentuk perolehan aset negara yang sah menurut hukum.

BMN merupakan aset strategis bernilai investasi yang mendukung fungsi pemerintahan berdasarkan PP Nomor 27 Tahun 2014. Pengelolaannya kini mengadopsi pendekatan progresif yang berfokus pada optimalisasi efisiensi, efektivitas, dan penciptaan nilai tambah, sehingga mampu berkontribusi terhadap APBN dan meningkatkan kesejahteraan Masyarakat.⁷⁸⁴ Khusus tanah BMN, perannya sangat vital sebagai dasar penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan fasilitas publik, dan investasi negara, sekaligus manifestasi kedaulatan negara atas sumber daya alam sesuai amanat konstitusi.

⁷⁸⁴ Pardiman & Nuha, M. U. (2009). Penataan Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>.

Pengelolaan tanah BMN berada di bawah Direktorat Jenderal Kekayaan Negara (DJKN) Kementerian Keuangan, terdapat setidaknya sebelas tahapan yang harus dilalui, yaitu: perencanaan kebutuhan dan penganggaran, pengadaan, penggunaan, pemanfaatan, pengamanan dan pemeliharaan, penilaian, pemindahtanganan, pemusnahan, penghapusan, penatausahaan, serta pembinaan, pengawasan, dan pengendalian.

Salah satu bentuk pelaksanaan pengamanan dan pemeliharaan atas BMN berupa tanah adalah melalui proses sertifikasi sebagai upaya memberikan kepastian hukum atas status hak kepemilikan aset BMN berupa tanah tersebut. Dalam praktik pengelolaan keuangan negara, keberadaan BMN dicatat dalam laporan keuangan pemerintah sebagai bagian dari neraca. Oleh karena itu, keteraturan dan ketertelusuran dalam pengelolaan BMN merupakan syarat mutlak untuk menjamin transparansi dan akuntabilitas publik. Sebagaimana ditegaskan dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 181/PMK.06/2016 tentang Penatausahaan BMN, seluruh aset negara wajib dicatat, disusun dalam daftar inventaris, dan dilaporkan secara berkala melalui sistem yang terintegrasi dengan laporan keuangan pemerintah pusat. Data terkini menunjukkan perkembangan signifikan dalam program sertifikasi tanah BMN:

1. **Capaian Registrasi dan Sertifikasi** (Sumber: Paparan target sertifikasi BMN tanah BPN 2024);
 - 87,5% (110,27 juta bidang) dari total 126 juta bidang tanah BMN telah terdaftar
 - 71,7% (90,36 juta bidang) telah bersertifikat
 - Masih tersisa 12,5% tanah belum terdaftar dan 28,3% belum bersertifikat
2. **Status Sertifikasi** (Sumber: Paparan target percepatan sertifikasi BMN tanah KEMENKEU RI 2025):
 - 71,46% NUP tanah BMN telah bersertifikat
 - Hanya 39,43% luasan tanah yang telah bersertifikat

- o 60,57% luas tanah BMN masih belum memiliki sertifikat

3. Perkembangan Program:

- o Peningkatan signifikan sejak 2017
- o Tahun 2013: realisasi 61,8% (1.237 dari 2.000 bidang)
- o 2017-2024: capaian 229.075 bidang (115,2% dari target 198.889 bidang)

Data di atas menunjukkan adanya komitmen serius dari pemerintah dalam meningkatkan kinerja pensertifikatan tanah BMN khususnya dalam program percepatan sertifikasi BMN berupa tanah. Namun, meskipun tren realisasi sertipikat bidang tanah meningkat, berdasarkan data-data di atas juga menegaskan bahwa permasalahan sertifikasi masih belum sepenuhnya berjalan dengan baik karena terdapat fakta bahwa masih banyak luasan tanah BMN yang tercatat dalam pencatatan pengelola dan pengguna BMN yang belum sepenuhnya mendapatkan sertipikat.

Proses perolehan hak atas tanah diatur secara komprehensif dalam peraturan perundang-undangan untuk mencegah tumpang tindih klaim dan penyalahgunaan kepemilikan. UUPA menjadi dasar hukum utama yang mengatur berbagai jenis hak atas tanah, sebagaimana tercantum dalam Pasal 16 ayat (1) UUPA, meliputi; hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, hak pakai, hak sewa, hak membuka lahan dan memungut hasil hutan, serta hak-hak lain yang akan diatur lebih lanjut melalui undang-undang dan bersifat sementara. Perolehan hak-hak tersebut dapat dilakukan melalui berbagai mekanisme hukum seperti warisan, transaksi jual beli, tukar-menukar, hibah, dan bentuk peralihan hak lainnya. Untuk memastikan validitas dan kepastian hukum atas hak yang diperoleh, wajib dilakukan pendaftaran tanah melalui Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang akan menerbitkan sertipikat sebagai bukti kepemilikan yang sah. Landasan hukum proses sertifikasi ini diatur dalam PP No. 24 Tahun 1997, yang menetapkan mekanisme dan prosedur standar dalam

pendaftaran tanah untuk menjamin kepastian dan perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Pengelolaan BMN yang tertib merupakan bentuk perlindungan aset negara, sebagaimana diatur dalam PP No. 27 Tahun 2014, dijelaskan bahwa tanggung jawab atas penggunaan, pemanfaatan, pemindahtanganan, penatausahaan, pemeliharaan, serta pengamanan BMN berada pada pengguna barang yang menguasai dan memanfaatkannya.⁷⁸⁵ Pelaksanaan pengelolaan yang optimal terhadap BMN akan mendorong terciptanya ketertiban secara administratif, yuridis, dan penguasaan fisik.⁷⁸⁶

Salah satu aspek krusial adalah pengamanan BMN, termasuk melalui pensertifikatan tanah untuk menjamin kepastian hukum. Berdasarkan Peraturan Bersama Menteri Keuangan dan Kepala BPN No. 186/PMK.06/2009 dan No. 24/2009, tanah BMN wajib disertipikatkan atas nama Pemerintah RI *c.q.* instansi pengguna dengan hak pakai. Sertifikasi ini memperkuat status hukum tanah BMN sekaligus melindunginya dari sengketa kepemilikan. Oleh karena itu, pengelolaan tanah yang termasuk dalam aset BMN harus dilakukan secara tertib dan bertanggung jawab oleh pihak pengguna barang. Proses pendaftaran ini bertujuan agar tanah BMN tercatat secara resmi serta memiliki alat bukti hukum berupa sertipikat hak atas tanah. Keberadaan sertipikat tersebut berfungsi sebagai bentuk perlindungan hukum terhadap asset negara, guna

⁷⁸⁵ Tsaurah Z. et al. (2023). Penyelesaian Sertipikasi Barang Milik Negara Pada Bidang Tanah Bersertipikat Lainnya," *Tunas Agraria* 6, no. 3 : 220–36, <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.243>.

⁷⁸⁶ Dian (2017). Pengelolaan BMN Harus Tertib Administrasi, Tertib Fisik Dan Tertib Hukum. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>. <https://jateng.kemenag.go.id/berita/pengelolaan-bmn-harus-tertib-administrasi-tertib-fisik-dan-tertib-hukum/>.

menghindari kemungkinan klaim dari pihak lain yang menimbulkan konflik pertanahan.

2. Kepastian Hukum dalam Percepatan Sertifikasi Tanah BMN Melalui Strategi Pensertifikatan Bertahap di Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat

Upaya untuk mewujudkan kepastian hukum atas tanah milik negara dilakukan melalui proses pendaftaran dan sertifikasi tanah BMN guna memperoleh sertifikat hak pakai atas nama Pemerintah Republik Indonesia *c.q.* kementerian atau lembaga yang memanfaatkannya, sebagai bentuk jaminan legalitas dan perlindungan terhadap potensi sengketa maupun kehilangan aset. Namun, proses ini seringkali menghadapi kendala karena tidak semua bidang tanah memenuhi kriteria *clean and clear*, yaitu bebas dari konflik, klaim pihak ketiga, atau keberadaan dalam kawasan hutan. Oleh karena itu, setiap bidang tanah yang akan disertifikasi harus dipastikan terlebih dahulu status legal dan fisiknya.

Sertifikasi tanah BMN sendiri melibatkan serangkaian tahapan administratif mulai dari pengajuan permohonan, pengukuran, pemeriksaan data yuridis, pengumuman di kantor pertanahan, hingga penerbitan sertifikat oleh Kementerian ATR/BPN, baik secara individu maupun kolektif melalui program seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL).

Tabel 6, Alur Proses Pendaftaran Tanah

No.	Tahapan Pendaftaran Tanah	Uraian Singkat	PP No. 24 Tahun 1997
1.	Pengajuan Permohonan	Pemohon mengajukan permohonan ke kantor pertanahan dengan membawa dokumen identitas, bukti kepemilikan tanah, dan	Pasal 13 dan Pasal 14

		dokumen pendukung lainnya.	
2.	Pemeriksaan dan Penelitian Dokumen	Petugas kantor pertanahan memeriksa kelengkapan serta keabsahan dokumen yang diajukan.	Pasal 13 dan Pasal 17
3.	Pengukuran dan Pemetaan	Dilakukan pengukuran oleh petugas untuk menentukan batas dan luas tanah, lalu dibuat peta bidang tanah.	Pasal 16 dan Pasal 17
4.	Pengumuman Data Yuridis	kelurahan/desa selama 14 hari kerja untuk memberi kesempatan kepada pihak lain yang mungkin memiliki keberatan.	Pasal 26
5.	Penerbitan Sertifikat	Jika tidak ada keberatan, kantor pertanahan menerbitkan sertifikat hak atas tanah sebagai bukti sah kepemilikan.	Pasal 31
6.	Pencatatan dalam Buku Tanah	Data bidang tanah dicatat dalam buku tanah dan daftar umum yang dikelola oleh kantor pertanahan sebagai arsip negara.	Pasal 30 dan 35

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pak Agus Faruk Subiantoro, S.Sos., M.Si. selaku Kepala Urusan Fasilitas dan Jasa Zeni Kodam Jaya menjelaskan, *“sebagai pengguna Barang Milik Negara (BMN), Zeni Kodam Jaya memiliki kewajiban untuk mengelola aset negara sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 dan Nomor 28 Tahun 2020 tentang Pengelolaan BMN/BMD, yang mengatur secara administratif proses*

perencanaan, penggunaan, pengamanan, pemeliharaan, dan sertifikasi aset negara".

Salah satu bentuk pengamanan hukum adalah melalui pendaftaran dan sertifikasi tanah guna memberikan bukti sah penguasaan negara serta mencegah klaim pihak lain. Meskipun pengelolaan BMN diatur oleh rezim hukum administratif, prinsip-prinsip hukum agraria nasional sebagaimana diatur dalam UUPA tetap menjadi dasar utama, di mana tanah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, strategi pensertifikatan bertahap menjadi pendekatan solutif untuk menghadapi kompleksitas di lapangan, dengan memprioritaskan tanah yang sudah *clean and clear* bebas sengketa, tumpang tindih, serta memiliki dokumen sah untuk segera disertifikasi, sehingga menjamin kepastian dan perlindungan hukum atas penguasaan tanah BMN yang digunakan untuk kepentingan pertahanan dan pelayanan publik.

Masalah-masalah yang ada terkait dengan sertifikasi tanah BMN karena kondisi tanah yang belum sepenuhnya *clean and clear*. Agar tidak memperlambat proses program sertifikasi BMN berupa tanah ini, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN mengadopsi pendekatan strategi sertifikasi bertahap untuk tanah BMN. Dasar dari sertifikasi bertahap ini dapat ditemukan secara tersirat didalam Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 1855/15.1/IV/2016 tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah pada point ke 4 petunjuk pelaksanaan ini yang bertuliskan "*dalam hal sebagian tanah yang dikuasai pemerintah terdapat penguasaan Masyarakat (pihak ketiga), instansi pemerintah yang bersangkutan wajib menyelesaikan dengan pihak terkait, dan kepada jajaran Kementerian ATR/BPN agar dapat diselesaikan permasalahannya dan atas bagian areal yang tidak ada permasalahannya dapat dilakukan proses pendaftaran haknya.*" artinya bahwa bidang tanah yang telah *clean and clear* yaitu bidang tanah yang

secara fisik dan yuridis tidak bermasalah, telah memiliki dokumen pendukung yang lengkap (seperti surat keputusan penguasaan, SK penetapan BMN, peta bidang), serta tidak dalam sengketa, bidang ini diprioritaskan untuk dapat langsung disertifikasi terlebih dahulu. Sedangkan bidang tanah yang masih bermasalah yaitu tanah yang memiliki hambatan legal, administrasi, atau dalam hal penguasaannya. Sertifikasinya akan ditunda terlebih dahulu sambil dilakukan penyelesaian masalah seperti mediasi, verifikasi data, atau proses hukum.⁷⁸⁷

Strategi sertifikasi bertahap atas tanah BMN merupakan solusi realistis dan adaptif yang memungkinkan negara melaksanakan percepatan sertifikasi tanah sesuai kebijakan nasional, sembari tetap menangani bidang-bidang bermasalah secara paralel, baik melalui mediasi, pengumpulan dokumen, maupun proses hukum. Pendekatan ini digunakan untuk menghindari stagnasi akibat menumpuknya kasus tanah yang belum *clean and clear*, seperti penguasaan oleh pihak ketiga tanpa dasar hukum atau dokumen yang belum lengkap. Strategi ini relevan dalam praktik pengelolaan tanah BMN karena tetap menjaga progres tahunan program sertifikasi sekaligus menegakkan prinsip penguasaan negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 dan Pasal 6 UUPA, yakni bahwa tanah dikuasai oleh negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks ini, sertifikasi bertahap menjadi sarana hukum dan administratif yang efektif untuk memperkuat legitimasi negara atas penguasaan tanah serta mendorong tertib hukum dan akuntabilitas dalam pengelolaan aset publik.

⁷⁸⁷ Rivandi, Y. G., & Muhammad, L. (2021). Kajian Strategi Percepatan Kajian Strategi Percepatan Sertifikasi Tanah Dalam Rangka Pengamanan Barang Milik Negara. *Prosiding FIT ISI* 1, no. 1: 121–29, <https://proceedings.undip.ac.id/index.php/isiundip2021/article/view/630/375>.

Salah satu rujukan teknis penting dalam implementasi strategi ini adalah Petunjuk Teknis Kegiatan Sertifikasi Barang Milik Negara Berupa Tanah yang diterbitkan oleh Kementerian ATR/BPN dengan Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 5/JUKNIS-HK.02/IV/2023. Dalam Juknis tersebut, dijelaskan bahwa untuk memudahkan pelaksanaan sertifikasi secara efektif, bidang-bidang tanah BMN harus terlebih dahulu dikelompokkan ke dalam tipologi, yaitu klasifikasi berdasarkan karakteristik yuridis dan fisik bidang tanah. Tipologi ini mencakup beberapa kategori utama, seperti:

- Tipologi 1 (TP1): bidang tanah yang telah dikuasai secara fisik, memiliki dokumen lengkap, tidak dalam sengketa, dan memenuhi syarat administratif. Tanah-tanah ini diprioritaskan untuk disertifikasi terlebih dahulu.
- Tipologi 2 (TP2): bidang tanah yang dikuasai secara fisik namun memiliki kekurangan pada aspek dokumen, seperti belum ada penetapan status penggunaan atau data alas hak yang tidak lengkap. Tanah ini memerlukan verifikasi lanjutan sebelum disertifikasi.
- Tipologi 3 (TP3): bidang tanah yang telah dikuasai secara fisik oleh instansi, dan sudah memiliki sertifikat namun belum sesuai dengan ketentuan. Kategori ini memerlukan proses pemeliharaan data pendaftaran tanah.
- Tipologi 4 (TP4): tanah yang tidak dikuasai secara fisik namun memiliki dokumen persyaratan yang dibutuhkan, sehingga diperlukan inventarisasi tanah instansi pemerintah terlebih dahulu.
- Tipologi 5 (TP5): tanah yang tidak dikuasai secara fisik dan tidak memiliki dokumen persyaratan yang dibutuhkan, sehingga diperlukan inventarisasi tanah instansi pemerintah terlebih dahulu.

Berdasarkan hasil wawancara dengan Pak Ibrahim selaku staff Zidam Jaya yang mengurus pendataan tanah BMN menjelaskan. *“dengan menggunakan tipologi ini, Zeni*

Kodam Jaya dapat menyusun prioritas sertifikasi berdasarkan kategori kesiapan, mulai dari bidang tanah yang paling “clean” dan siap secara hukum, kemudian beranjak ke bidang tanah yang lebih kompleks”.

Pendekatan di atas menjamin bahwa sertifikasi dilakukan secara berjenjang, sehingga kepastian hukum diperoleh secara bertahap namun terukur. Hal ini tidak hanya efisien dari segi waktu dan sumber daya, tetapi juga menjamin keabsahan hukum dari setiap bidang tanah yang disertifikasi. Lebih lanjut, strategi bertahap ini mendorong terwujudnya tertib administrasi pertanahan, karena setiap proses sertifikasi harus didasarkan pada validitas data dan bukti penguasaan yang sah.

Sertifikasi yang dilaksanakan berdasarkan klasifikasi yang ketat, maka akan menghasilkan sertipikat yang memiliki bobot hukum yang kuat. Hal ini memberikan jaminan hukum terhadap penguasaan tanah oleh negara dan mengurangi risiko permasalahan hukum di masa mendatang. Dengan demikian, kepastian hukum dalam percepatan sertifikasi tanah BMN di lingkungan Zeni Kodam Jaya dapat dicapai secara efektif melalui strategi pensertifikatan bertahap yang berbasis tipologi, sebagaimana diatur dalam Juknis ATR/BPN. Pendekatan ini bukan hanya sekadar solusi teknis, tetapi juga merupakan upaya sistematis untuk memperkuat posisi hukum negara atas asetnya dan mendukung terwujudnya tata kelola pemerintahan yang baik dan bertanggung jawab.

SIMPULAN

Tanah BMN yang belum memiliki sertifikat memiliki posisi hukum yang lemah dan rentan terhadap klaim pihak ketiga, konflik agraria, serta penyalahgunaan aset. Ketiadaan sertifikasi tidak hanya menghambat pengelolaan aset negara, tetapi juga berpotensi menyebabkan kerugian negara secara yuridis maupun administratif. Dalam konteks Zeni Kodam Jaya Jakarta Pusat, aset tanah yang belum

bersertifikat dapat menghambat optimalisasi fungsi pertahanan dan keamanan negara.

Strategi sertifikasi bertahap merupakan pendekatan efektif dalam mempercepat legalisasi aset tanah BMN. Strategi ini memprioritaskan bidang tanah yang sudah berstatus *clean and clear* untuk segera disertifikasi, sementara bidang bermasalah diselesaikan secara paralel. Pendekatan ini sejalan dengan prinsip efisiensi, akuntabilitas, serta kepastian hukum yang tertuang dalam peraturan pengelolaan BMN dan hukum agraria nasional. Penerapan tipologi bidang tanah sangat membantu dalam menyusun skala prioritas secara objektif dan terukur.

DAFTAR PUSTAKA

Agustina, Enny. (2021). Prinsip Tanggung Jawab Pengelolaan Barang Milik Negara Menuju Good Governance. *Solusi*, 19(1), 105–17. <https://doi.org/10.36546/solusi.v19i1.330>.

Avivah, L. N Et Al. (2022). Pentingnya Pendaftaran Tanah Untuk Pertama Kali Dalam Rangka Perlindungan Hukum Kepemilikan Sertifikat Tanah. *Tunas Agraria*, 5(3), 197–210. <https://doi.org/10.31292/jta.v5i3.186>.

Dian. (2017). Pengelolaan BMN Harus Tertib Administrasi, Tertib Fisik Dan Tertib Hukum. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>. <https://jateng.kemenag.go.id/berita/pengelolaan-bmn-harus-tertib-administrasi-tertib-fisik-dan-tertib-hukum/>.

Harsono, B. (1997). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria, Isi Dan Pelaksanaannya*. Hukum Tanah Nasional. Djambatan. <https://books.google.co.id/books?id=SCkXAAAACAAJ>.

Kelsen, H., & Knight, M. (1967). *Pure Theory Of Law*. California Library Reprint Series. University Of California Press. <https://books.google.co.id/books?id=uWB2ehH5Ce0C>.

Kementerian Pertahanan RI. (2017). Puluhan Ribu Hektar Tanah Milik Kemhan Dan TNI Belum Bersertifikat. www.kemhan.go.id.

Matuankotta, J. K., & Lakburlawal, M. A. (2022). Penyuluhan Hukum Tentang Upaya Penyelesaian Sengketa Hak Milik Atas Tanah. *AIWADTHU: Jurnal Pengabdian Hukum*, 2(1), 42. <https://doi.org/10.47268/aiwadthu.v2i1.883>.

Molen, P. Van Der. (2002). The Dynamic Aspect Of Land Administration: An Often-Forgotten Component In System Design. *Computers, Environment And Urban Systems*, 26(5), 361–81. [https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0198-9715\(02\)00009-1](https://doi.org/https://doi.org/10.1016/S0198-9715(02)00009-1).

Molen, P. V., & Lemmen, C. (2014). Land Administration In Post-Conflict Areas. *Land Administration In Post-Conflict Areas*, (June), 1–12.

Pardiman & Nuha, M. U. (2009). Penataan Pengelolaan Barang Milik Negara (BMN). <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>.

Peraturan Bersama Menteri Keuangan Dan Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 186/PMK.06/2009 Dan Nomor 24 Tahun 2009 Tentang Pensertipikatan Barang Milik Negara.

Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah.

Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara / Pemerintah Jo. Peraturan Pemerintah Nomor 28 Tahun 2020 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 27 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Barang Milik Negara/Daerah.

PMK No. 246 /PMK.06/ 2014 Tentang Tata Cara Pelaksanaan Penggunaan Barang Milik Negara.

Rahardjo, S. (2006). *Hukum Dalam Jagat Ketertiban*.

Rahardjo, S. (2009). *Hukum Dan Perilaku: Hidup Baik Adalah Dasar Hukum Yang Baik*. Penerbit Buku Kompas. <https://books.google.co.id/books?id=SvNV7H1Ds0C>.

Rivandi, Y. G., & Muhammad, L. (2021). Kajian Strategi Percepatan Kajian Strategi Percepatan Sertipikasi Tanah Dalam Rangka Pengamanan Barang Milik Negara. *Prosiding FIT ISI*, 1(1), 121–29. <https://proceedings.undip.ac.id/index.php/isiundip2021/article/view/630/375>.

Saputra, Dimas. (2023). Gelar Rakor Percepatan Sertifikasi BMN Berupa Tanah, DJKN Targetkan Program Sertifikasi Tuntas Di Tahun 2023. <https://www.djkn.kemenkeu.go.id/>.

Sax, J. L. (1970). The Public Trust Doctrine In Natural Resource Law: Effective Judicial Intervention. *Michigan Law Review*, 68(3), 471. <https://doi.org/10.2307/1287556>.

Soekanto, S. (1981). *Pengantar Penelitian Hukum*. Universitas Indonesia. <https://books.google.co.id/books?id=C4iHHAAACAAJ>.

Sumardjono, M. S. (2006). *Kebijakan Pertanahan: Antara Regulasi Dan Implementasi*. Penerbit Buku Kompas. https://books.google.co.id/books?id=_OQQ3oxaZ5oC.

Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 1855/15.1/IV/2016 Tentang Petunjuk Pelaksanaan Pendaftaran Tanah Instansi Pemerintah.

Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 5/JUKNIS-HK.02/IV/2023.

Tololiu, Y. F., & Ahmad, M. J. (2023). Kedudukan Barang Virtual Menurut Hukum Benda Indonesia Yang Diatur Dalam *Kuhperdata Buku Kedua Tentang Barang*. *Bureaucracy Journal: Indonesia Journal Of Law And Social-Political Governance*, 3, 1448–64.

Tsaurah, Z. Et Al. (2023). Penyelesaian Sertipikasi Barang Milik Negara Pada Bidang Tanah Bersertipikat Lainnya. *Tunas Agraria*, 6(3), 220–36. <https://doi.org/10.31292/jta.v6i3.243>.

Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara.

Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.

Whalan, D. J. (1982). The Torrens System In Australia.
Law Book Company.
<https://books.google.co.id/books?id=XPsih-IFV-0C>.