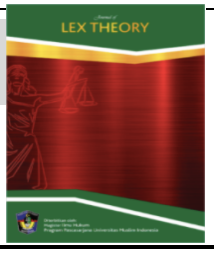
Journal of Lex Theory (JLT)
Volume 6, Nomor 1, Juni 2025
P-ISSN: 2722-1229, E-ISSN: 2722-1288
Website: http: pasca-umi.ac.id/indez.php/theory
This work is licensed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License..



Perlindungan Hukum Bagi Aparatur Sipil Negara Sebagai Subjek Hukum Atas Legalitas Yang Di Terbitkan Oleh Kementerian Agraria Dan Tata Ruang/BPN

Andi Ardian Nur [1], Syahruddin Nawi[1] & Anzar Makkuasa[2*]

[1]*Magister Ilmu Hukum, Universitas Muslim Indonesia, Indonesia*
[1]*Fakultas Hukum, Muslim Indonesia, Indonesia*
[*]*Koresponden Penulis, E-mail*: andiardian.nur@umi.ac.id

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis bentuk dan efektivitas perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), khususnya berkaitan dengan tanggung jawab hukum atas produk sertipikat yang telah diterbitkan. Dalam praktiknya, ASN BPN sering kali menjadi pihak yang disalahkan atas sengketa pertanahan meskipun telah menjalankan tugas sesuai prosedur. Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris dengan mengkaji norma hukum yang berlaku (data sekunder) dan melakukan wawancara serta observasi langsung di Kantor Pertanahan Kabupaten Jeneponto (data primer). Hasil penelitian menunjukkan bahwa perlindungan hukum terhadap ASN ATR/BPN belum sepenuhnya optimal, baik dari sisi regulasi maupun implementasinya. Masih ditemukan adanya kriminalisasi terhadap ASN akibat kelemahan sistemik seperti ketidakjelasan regulasi, lemahnya koordinasi lintas sektoral, dan minimnya pendampingan hukum institusional. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan peraturan internal, optimalisasi fungsi kehumasan dan advokasi hukum, serta pelatihan berkelanjutan dalam rangka meningkatkan perlindungan hukum bagi ASN di sektor pertanahan. Penelitian ini merekomendasikan pentingnya harmonisasi kebijakan dan pembentukan mekanisme perlindungan institusional yang berpihak pada kepastian hukum dan profesionalitas ASN.

Kata Kunci: *Perlindungan hukum, ASN, ATR/BPN, Sertipikat, Pertanahan*

ABSTRACT

The research objective to analyze the forms and effectiveness of legal protection provided to Civil Servants (ASN) within the Ministry of Agrarian Affairs and Spatial Planning/National Land Agency (ATR/BPN), particularly concerning legal accountability for issued land certificates. In practice, ATR/BPN civil servants are often blamed in land disputes, even though they have performed their duties according to existing procedures and regulations. The research adopts a juridical-empirical approach by examining applicable legal norms (secondary data) and conducting interviews and field observations at the Land Office in Jeneponto Regency (primary data). The findings reveal that the legal protection for ATR/BPN civil servants is not yet optimal, both in terms of regulations and their implementation. Instances of criminalization are still found, rooted in systemic weaknesses such as ambiguous legal frameworks, lack of intersectoral coordination, and limited institutional legal support. Therefore, internal regulatory reinforcement, optimization of public relations and legal advocacy functions, and continuous legal capacity building are essential to improve protection for civil servants in the land sector. This study recommends the importance of policy harmonization and the establishment of institutional protection mechanisms that uphold legal certainty and support the professionalism of civil servants.

Keywords*: Legal protection, Civil Servants, ATR/BPN, Certificate, Land Affairs*

PENDAHULUAN

Tujuan nasional sebagaimana tertuang dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 menyatakan bahwa negara Indonesia dibentuk untuk melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia, memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, serta ikut melaksanakan ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial. Dalam kerangka tersebut, sistem hukum nasional berperan penting dalam mewujudkan keadilan sosial dan kemakmuran masyarakat, melalui pembangunan manusia Indonesia yang beriman, bertakwa, berakhlak mulia, dan menguasai ilmu pengetahuan serta teknologi (Indrayana, 2020).

Negara juga menjamin hak asasi warga negara, termasuk hak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak, sebagaimana diatur dalam Pasal 27 ayat (2) dan Pasal 28A Undang-Undang Dasar 1945. Hak atas pekerjaan menjadi hak dasar yang berkaitan erat dengan martabat manusia, dan oleh karenanya, sistem ketenagakerjaan dan pelayanan publik yang melindungi hak-hak tersebut harus diwujudkan oleh negara (Asshiddiqie, 2018). Dalam konteks pemerintahan, Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara menggariskan pentingnya keberadaan ASN yang profesional, bebas dari intervensi politik, dan bersih dari praktik korupsi, kolusi, dan nepotisme. ASN diharapkan menjadi pelayan publik yang andal serta perekat persatuan bangsa.

Lebih lanjut, UU ASN menegaskan bahwa manajemen ASN bertujuan menghasilkan pegawai negeri yang etis, kompeten, dan berintegritas. Hal ini didukung pula oleh Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil, yang menekankan sistem karier berdasarkan meritokrasi dan prestasi kerja sebagai dasar pembinaan ASN (Pemerintah Republik Indonesia, 2017). Pegawai Negeri Sipil sebagai bagian dari ASN memiliki posisi strategis dalam menjalankan fungsi pemerintahan, pembangunan, dan pelayanan masyarakat. Mereka juga diharapkan menjadi motor penggerak dalam reformasi birokrasi (Thoha, 2019).

Dalam rangka memberikan pelayanan publik yang berkualitas, Keputusan Menteri PAN No. 63 Tahun 2003 menetapkan prinsip-prinsip dasar pelayanan publik seperti kepastian prosedur, transparansi, dan keadilan. Hal ini menuntut ASN untuk menjalankan tugas secara profesional dan responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Dalam sektor pertanahan, Peraturan Menteri ATR/BPN No. 13 Tahun 2022 menekankan pentingnya perlindungan hukum bagi ASN yang menghadapi persoalan hukum dalam pelaksanaan tugasnya. Regulasi ini menjadi bentuk tanggung jawab institusi dalam memberikan perlindungan kepada pegawainya (Kementerian ATR/BPN, 2022).

Pasal 3 huruf f Undang-Undang ASN Tahun 2023 mengakui perlindungan hukum sebagai prinsip dasar dalam pelaksanaan tugas ASN. Perlindungan ini diperkuat dalam Pasal 126 ayat (3) huruf b yang menyatakan bahwa Korps Profesi ASN memiliki fungsi memberikan advokasi hukum kepada anggotanya terhadap dugaan pelanggaran yang timbul dalam pelaksanaan tugas. Perlindungan hukum ini menjadi penting dalam konteks negara hukum seperti Indonesia (Pasal 1 ayat (3) UUD 1945), di mana negara wajib menjamin kepastian dan perlindungan hukum kepada setiap warga negara, termasuk kepada ASN.

Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan juga menjadi pijakan hukum penting dalam memberikan perlindungan kepada pejabat administrasi

negara. Undang-undang ini mengatur mekanisme penyelesaian sengketa administrasi, serta membatasi tanggung jawab pribadi pejabat selama tindakan dilakukan berdasarkan kewenangan yang sah dan prosedur yang benar. Perlindungan ini sangat relevan bagi ASN yang bekerja dalam sektor strategis seperti pertanahan.

Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai bagian dari Program Prioritas Nasional bertujuan memberikan kepastian hukum hak atas tanah kepada masyarakat luas. Keberhasilan program ini sangat bergantung pada profesionalisme dan integritas ASN Kementerian ATR/BPN (Ansar dalam Lestari, Yusuf, & Pratama, 2020). Dalam pelaksanaannya, ASN dituntut untuk menjalankan tugas berdasarkan prinsip keterbukaan dan itikad baik, sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 24 ayat (2) huruf a Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah (Pemerintah Republik Indonesia, 1997).

Tanah merupakan kebutuhan dasar manusia yang memiliki nilai sosial, ekonomi, dan politik. Dalam Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 dan Pasal 2 ayat (2) Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), ditegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam lainnya dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Pengelolaan pertanahan oleh negara melalui ASN Kementerian ATR/BPN menempatkan ASN pada posisi strategis, namun sekaligus rentan terhadap risiko hukum, terutama dalam kondisi konflik agraria dan perselisihan data administratif.

Salah satu contoh konkret dapat dilihat dalam kasus pertanahan di Makassar terkait Sertifikat Hak Milik No. 2412 atas nama M. Said, yang telah diterbitkan secara sah sejak 1984 namun kemudian menjadi objek konflik hukum. Kasus ini menunjukkan bahwa ASN berisiko menjadi pihak yang dikriminalisasi atau digugat secara perdata meskipun telah menjalankan tugas sesuai ketentuan. Kejadian semacam ini mengindikasikan lemahnya perlindungan hukum terhadap ASN yang melaksanakan tugas negara.

Sertipikat tanah merupakan alat bukti hukum yang sah dan memiliki kekuatan hukum yang tinggi sebagaimana diatur dalam Pasal 19 ayat (2) huruf c UUPA. Namun, apabila ASN yang menerbitkan sertipikat tidak mendapatkan perlindungan hukum yang memadai, maka integritas dan kesinambungan program strategis pertanahan menjadi terancam. Perlindungan hukum terhadap ASN dalam hal ini menjadi tidak hanya hak individual, melainkan kebutuhan struktural untuk menjaga kredibilitas lembaga pertanahan.

Suandy (2020) menegaskan bahwa program PTSL adalah bentuk konkret tanggung jawab negara dalam menjamin kepastian hukum atas tanah. Sertifikasi tanah melalui program ini memungkinkan masyarakat memiliki akses yang lebih baik terhadap fasilitas keuangan dan peningkatan kesejahteraan. Oleh karena itu, ASN sebagai pelaksana lapangan memerlukan jaminan hukum dalam setiap tahapan pelaksanaan program.

Dalam UUPA juga dijelaskan berbagai jenis hak atas tanah seperti hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai. ASN memiliki kewenangan administratif dalam menerbitkan sertipikat atas hak-hak tersebut berdasarkan verifikasi dokumen dan penguasaan fisik tanah oleh pemohon. Namun dalam praktiknya, ASN menghadapi berbagai kendala seperti keterbatasan data historis, tumpang tindih klaim, serta potensi penyimpangan yang dilakukan oleh pihak ketiga.

Oleh karena itu, penting adanya sinergi antara kebijakan pertanahan, penguatan sistem perlindungan ASN, dan reformasi sistem hukum nasional. Perlindungan hukum yang jelas dan tegas terhadap ASN yang telah bekerja sesuai prosedur tidak hanya melindungi individu pegawai, tetapi juga memperkuat tata kelola pertanahan yang bersih, transparan, dan akuntabel. Negara wajib hadir dalam memastikan ASN tidak dikorbankan dalam konflik pertanahan yang melibatkan pihak-pihak berkepentingan.

Dengan demikian, perlindungan hukum terhadap ASN di sektor pertanahan bukan hanya persoalan kelembagaan, tetapi juga merupakan manifestasi dari komitmen negara terhadap prinsip keadilan, kepastian hukum, dan pelayanan publik yang berkelanjutan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan yuridis-empiris, yaitu salah satu tipe penelitian yang umum digunakan dalam ilmu hukum. Pendekatan yuridis-empiris menggabungkan analisis terhadap norma-norma hukum (das sollen) dengan kenyataan praktik hukum di lapangan (das sein). Pendekatan ini tidak hanya menitikberatkan pada studi terhadap peraturan perundang-undangan, tetapi juga memperhatikan pelaksanaannya dalam praktik serta respon masyarakat terhadap aturan hukum tersebut. Penelitian ini diawali dengan kajian terhadap data sekunder berupa dokumen hukum, peraturan perundang-undangan, dan literatur ilmiah, kemudian dilanjutkan dengan pengumpulan data primer melalui wawancara, observasi, atau dokumentasi langsung di lapangan (Soekanto, 2020).

Pendekatan yuridis dalam penelitian ini digunakan untuk mengidentifikasi, mengkaji, dan menganalisis dasar hukum serta peraturan perundang-undangan yang mengatur mengenai perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), khususnya dalam kaitannya dengan penerbitan produk hukum berupa sertipikat hak atas tanah. Di sisi lain, pendekatan empiris dilakukan guna menggambarkan bagaimana implementasi perlindungan hukum tersebut dalam kenyataan, serta mengungkapkan berbagai hambatan atau tantangan yang dihadapi oleh ASN ATR/BPN dalam menjalankan tugas dan kewenangannya di lapangan. Dengan demikian, pendekatan ini bersifat komprehensif karena mengombinasikan aspek normatif dan faktual secara simultan (Marzuki, 2017).

Penelitian ini dilaksanakan di wilayah kerja Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Provinsi Sulawesi Selatan, dengan fokus pada Kantor Pertanahan Kabupaten Jeneponto. Pemilihan lokasi ini didasarkan pada pertimbangan bahwa wilayah tersebut kerap menghadapi tantangan hukum terkait penerbitan sertipikat tanah, termasuk potensi kriminalisasi ASN dalam menjalankan tugasnya. Selain itu, wilayah ini dipandang representatif untuk mengkaji bagaimana perlindungan hukum terhadap ASN ATR/BPN diterapkan dalam praktik, terutama dalam konteks dinamika konflik pertanahan dan keterbukaan informasi publik mengenai status kepemilikan tanah. Dengan meneliti lokasi ini secara langsung, peneliti berharap dapat memperoleh data yang valid dan relevan untuk menjawab rumusan masalah penelitian secara objektif dan ilmiah.

PEMBAHASAN

A. Perlindungan Hukum terhadap Aparatur Sipil Negara Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN Terkait Produk Sertipikat yang Telah Diterbitkan

Aparatur Sipil Negara (ASN) pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) memiliki peran strategis dalam menyelenggarakan pelayanan publik, khususnya dalam penerbitan sertipikat hak atas tanah. Sertipikat merupakan dokumen negara yang memiliki kekuatan pembuktian kuat atas status kepemilikan atau penguasaan atas bidang tanah. Dalam praktiknya, tidak jarang ASN yang menerbitkan sertipikat tanah menghadapi permasalahan hukum, khususnya apabila produk sertipikat tersebut kemudian disengketakan atau dibatalkan oleh putusan pengadilan.

Perlindungan hukum terhadap ASN dalam konteks ini sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dan keamanan dalam menjalankan tugas jabatan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara, ASN berhak atas perlindungan hukum dalam melaksanakan tugasnya, termasuk apabila yang bersangkutan menghadapi gugatan hukum dalam konteks jabatan. Ketentuan ini selaras dengan prinsip hukum administrasi negara yang mewajibkan negara untuk melindungi pejabat administratif yang bekerja sesuai dengan prosedur dan kewenangannya (Wibawa, 2020).

Perlindungan hukum tidak hanya berbentuk advokasi hukum dari instansi, tetapi juga mencakup jaminan non-kriminalisasi terhadap ASN yang telah menjalankan tugas secara profesional dan berdasarkan peraturan perundang-undangan. Hal ini penting agar ASN tidak bekerja dalam tekanan atau ketakutan akan risiko hukum pribadi dalam konteks tugas negara yang dilaksanakan secara kolektif dan sistematis (Lestari & Prasetyo, 2021).

Penerbitan sertipikat tanah oleh ASN ATR/BPN sering kali menjadi objek gugatan hukum, baik oleh masyarakat maupun oleh instansi lain. Gugatan dapat muncul karena dugaan tumpang tindih bidang tanah, kesalahan identifikasi subjek atau objek hukum, maupun konflik hukum adat dan hak ulayat. ASN seringkali menjadi pihak tergugat atau bahkan tersangka apabila terdapat dugaan maladministrasi dalam proses tersebut, meskipun tidak semua kesalahan bersifat pidana (Syahrin, 2022).

Perlindungan hukum diperlukan agar ASN yang bekerja sesuai dengan prosedur tetap mendapatkan keadilan ketika hasil kerjanya dipersoalkan. Ketika ASN melakukan verifikasi data, pengukuran lapangan, dan administrasi berkas sesuai Standar Operasional Prosedur (SOP), maka tanggung jawab personal seharusnya tidak serta merta dikenakan. Sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan, kesalahan administratif yang dilakukan pejabat negara tidak selalu harus dibawa ke ranah pidana (Nugroho, 2020).

Pentingnya pemahaman konsep "diskresi administratif" dan "tanggung jawab jabatan" juga menjadi bagian penting dari perlindungan hukum terhadap ASN. Menurut Mahkamah Konstitusi dalam putusannya, diskresi yang dilakukan oleh pejabat negara harus dihargai sepanjang dilakukan berdasarkan itikad baik dan bertujuan untuk pelayanan publik (Putusan MK No. 25/PUU-XIV/2016).

Pada praktiknya, perlindungan hukum terhadap ASN seringkali lemah karena ketidaktegasan regulasi internal, kurangnya pendampingan hukum, serta belum maksimalnya dukungan institusi. Banyak ASN yang menjalani proses hukum secara

pribadi, tanpa dukungan maksimal dari kementerian atau lembaga tempat ia bekerja (Siahaan & Indriani, 2021).

Dalam sistem hukum positif Indonesia, bentuk perlindungan hukum terhadap ASN seharusnya mencakup dua aspek: perlindungan preventif dan represif. Perlindungan preventif mencakup bimbingan teknis, pelatihan hukum, dan kejelasan SOP dalam penerbitan sertipikat tanah. Sementara itu, perlindungan represif berupa pembelaan hukum, bantuan hukum negara, dan mekanisme non-pidana dalam penyelesaian sengketa administrasi.

Prinsip "presumption of legality" dalam hukum administrasi menggarisbawahi bahwa tindakan pejabat negara harus dianggap sah sepanjang belum dibatalkan secara resmi oleh pengadilan. Maka, ASN ATR/BPN seharusnya tidak serta-merta dianggap bersalah ketika sertipikat yang diterbitkan disengketakan, selama tidak ada bukti kesengajaan atau niat jahat (mens rea) (Widodo, 2021).

Salah satu hambatan utama dalam implementasi perlindungan hukum terhadap ASN adalah tumpang tindih regulasi dan minimnya harmonisasi antara hukum administrasi, hukum agraria, dan hukum pidana. Banyak kasus ASN yang dijerat pasal pidana korupsi atau pemalsuan, padahal permasalahan sebenarnya bersifat administratif dan seharusnya diselesaikan melalui mekanisme internal kementerian atau PTUN.

Kementerian ATR/BPN telah menerbitkan berbagai regulasi internal seperti Peraturan Menteri ATR/BPN tentang SOP pertanahan, namun implementasinya belum optimal di lapangan. Dibutuhkan audit regulasi dan pembaruan prosedur kerja untuk memperkuat legitimasi ASN dalam bertindak serta menutup celah maladministrasi (Kusumawardani, 2023).

Selain itu, perlindungan hukum juga harus mencakup jaminan karier dan psikologis bagi ASN yang menghadapi perkara hukum karena jabatan. Banyak ASN yang merasa trauma, takut, dan mengundurkan diri dari jabatan teknis karena tekanan perkara hukum, meskipun tidak terbukti bersalah secara hukum.

Penting juga mengembangkan mekanisme penyelesaian sengketa internal yang efektif dan independen, agar sengketa pertanahan dapat diselesaikan tanpa langsung membawa ASN ke ranah pidana. Mekanisme seperti dewan etik, majelis pertimbangan jabatan, dan mediasi administratif dapat memperkuat perlindungan ASN (Sumaryati, 2021).

Perlu ditegaskan bahwa ASN yang bekerja berdasarkan asas legalitas, asas profesionalitas, dan asas akuntabilitas, wajib mendapatkan perlindungan hukum yang adil. Negara melalui ATR/BPN perlu menunjukkan keberpihakan kelembagaan kepada pegawai yang menghadapi sengketa hukum akibat tindakan jabatan.

Dukungan dari Lembaga Perlindungan Saksi dan Korban (LPSK), Ombudsman RI, serta lembaga bantuan hukum negara perlu diperluas untuk menjangkau ASN yang menghadapi tekanan hukum. Bentuk perlindungan ini tidak hanya berbentuk advokasi, tetapi juga jaminan bahwa ASN tidak akan dikriminalisasi atas tindakan administratif yang sah.

Penting juga untuk melakukan edukasi kepada masyarakat mengenai proses pertanahan, agar tidak semua persoalan sertipikat langsung dikaitkan dengan kesalahan ASN.

Ketidaktahuan masyarakat sering menjadi sumber konflik yang berujung pelaporan pidana terhadap petugas pertanahan.

Perlindungan hukum ASN ATR/BPN juga harus selaras dengan prinsip good governance. Dengan melindungi pejabat publik yang jujur dan profesional, negara dapat mendorong peningkatan kualitas layanan publik sekaligus memperkuat kepercayaan masyarakat.

Studi dari Wulandari dan Hadi (2022) menunjukkan bahwa perlindungan hukum yang memadai terhadap ASN berdampak positif pada produktivitas kerja dan integritas birokrasi. Tanpa perlindungan hukum, ASN akan cenderung bekerja defensif dan enggan mengambil keputusan yang berisiko, meskipun dibutuhkan publik.

Kebijakan reformasi birokrasi yang digaungkan pemerintah harus disertai dengan penguatan aspek perlindungan hukum ASN, terutama pada sektor-sektor strategis seperti pertanahan. Perlindungan hukum bukan bentuk impunitas, tetapi jaminan agar ASN dapat bekerja dengan keyakinan dan keberanian.

Rekomendasi kebijakan yang dapat diterapkan antara lain pembentukan unit bantuan hukum internal di ATR/BPN, revisi SOP berbasis risiko hukum, serta penguatan pelatihan hukum administratif untuk ASN. Langkah-langkah ini harus menjadi bagian dari strategi kelembagaan jangka panjang. Dalam konteks ini, penting pula mengevaluasi mekanisme tanggung jawab jabatan dan memperjelas batas antara tanggung jawab pribadi dan tanggung jawab institusional. ASN yang bekerja secara kolektif dalam tim seharusnya tidak menanggung risiko hukum secara individu.

Perlindungan hukum juga harus bersifat berkelanjutan, tidak hanya selama proses hukum berlangsung, tetapi juga setelah putusan, baik yang membebaskan maupun menghukum. Rehabilitasi nama baik dan pemulihan kedudukan jabatan juga merupakan hak ASN yang dinyatakan tidak bersalah.

Diperlukan sinergi antara ATR/BPN, Kementerian PAN-RB, Kemenkumham, serta lembaga pengawasan internal dan eksternal untuk membangun sistem perlindungan ASN yang kuat. Tanpa kolaborasi ini, ASN akan tetap menjadi pihak rentan dalam konflik pertanahan yang kompleks.

B. Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perlindungan Hukum terhadap ASN Kementerian ATR/BPN Terkait Produk Sertipikat yang Telah Diterbitkan

Efektivitas perlindungan hukum terhadap aparatur sipil negara (ASN) Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) tidak hanya ditentukan oleh keberadaan norma hukum secara tekstual, tetapi juga oleh implementasi dan konteks faktualnya. Dalam praktik birokrasi pertanahan, penerbitan sertipikat merupakan aktivitas administratif yang sarat tanggung jawab hukum. Oleh karena itu, ASN sangat rentan terhadap tuntutan atau kriminalisasi apabila terdapat kesalahan, ketidaksesuaian data, atau celah hukum dalam proses tersebut (Marzuki, 2017).

Merujuk pada teori sistem hukum Lawrence M. Friedman, terdapat tiga komponen utama dalam sistem hukum yang berperan penting dalam menciptakan perlindungan hukum, yaitu: substansi hukum, struktur hukum, dan budaya hukum (Friedman, 1975). Ketiga elemen ini saling berkelindan dan menjadi instrumen penting dalam menilai kualitas dan efektivitas hukum dalam konteks pelayanan publik, termasuk dalam hal penerbitan sertipikat tanah oleh ASN BPN.

1. Substansi Hukum

Substansi hukum menyangkut materi atau isi dari norma hukum itu sendiri. Dalam hal ini, perlindungan terhadap ASN ATR/BPN tercermin dalam berbagai produk hukum, baik dalam bentuk undang-undang seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang ASN, Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA), maupun peraturan internal seperti Peraturan Menteri ATR/BPN dan SOP pelayanan sertipikasi (UU No. 5 Tahun 2014).

Namun demikian, perkembangan hukum agraria yang belum sepenuhnya responsif terhadap dinamika sosial dan ekonomi menyebabkan terjadinya kesenjangan antara norma hukum dan praktik implementatifnya. Menurut Lestari (2018), lemahnya penyesuaian hukum agraria terhadap perubahan sosial membuat aparat di lapangan sering menghadapi kekosongan norma atau kontradiksi hukum.

Fakta bahwa lebih dari 90% produk sertipikat yang diterbitkan menghadapi potensi gugatan—baik di peradilan perdata maupun tata usaha negara—menunjukkan adanya celah dalam sistem normatif yang membuka kemungkinan risiko hukum bagi ASN, meskipun mereka telah bertindak sesuai dengan prosedur yang berlaku (BPN, 2023).

Secara normatif, substansi hukum agraria masih banyak dipengaruhi oleh pendekatan lama yang belum sepenuhnya adaptif terhadap perkembangan teknologi, digitalisasi administrasi, maupun meningkatnya kesadaran hukum masyarakat. Hal ini diperburuk oleh ketidakseragaman penafsiran hukum oleh para penegak hukum (Hadjon, 2016), sehingga ASN kerap berada dalam posisi rentan.

Menurut Abdillah Zikri Natsir, S.H., Kepala Seksi DATUN Kejaksaan Negeri Jeneponto (2023), perlindungan hukum terhadap ASN seharusnya telah diatur baik melalui SOP internal maupun regulasi nasional. Namun dalam praktiknya, ASN tetap menjadi pihak yang turut bertanggung jawab secara hukum saat terjadi sengketa atau gugatan atas sertipikat.

Kondisi ini menunjukkan bahwa substansi hukum belum cukup kuat untuk memberikan rasa aman dan jaminan kepastian hukum bagi ASN. Oleh karena itu, perlu dilakukan reformulasi dan harmonisasi antara peraturan teknis di lingkup internal BPN dengan norma hukum nasional agar tidak terjadi kontradiksi yang merugikan ASN sebagai pelaksana kebijakan (Harahap, 2020).

2. Struktur Hukum

Struktur hukum merujuk pada institusi dan aktor yang terlibat dalam implementasi dan penegakan hukum. Dalam konteks perlindungan ASN BPN, struktur ini mencakup Kementerian ATR/BPN, Kejaksaan, Kepolisian, Ombudsman, hingga Komisi ASN.

Abdillah Zikri Natsir (2023) menegaskan bahwa proses penanganan perkara hukum terhadap ASN mengikuti tahapan yang telah diatur dalam sistem peradilan pidana. Mulai dari penyelidikan oleh kepolisian hingga penuntutan oleh kejaksaan, semua tahap memerlukan kehati-hatian dan pemenuhan unsur-unsur hukum formil maupun materiil.

Namun, kelemahan dalam koordinasi antar lembaga, intervensi kepentingan politik, hingga kurangnya pemahaman terhadap substansi administrasi pertanahan sering kali menyebabkan ASN diproses secara tidak proporsional (Saragih, 2021). Padahal, mereka

hanya melaksanakan tugas berdasarkan dokumen dan data yang disampaikan oleh masyarakat pemohon.

Tabel hasil penelitian Lestari (2018) menunjukkan bahwa hanya 8% ASN yang merasa perlindungan hukum saat ini sangat memadai, sementara 52% merasa kurang atau tidak memadai. Ini mencerminkan adanya persepsi bahwa struktur hukum belum berpihak sepenuhnya pada ASN yang bertindak sesuai hukum.

Struktur hukum yang ideal harus mampu memberikan kejelasan mekanisme pembelaan hukum, advokasi institusional, dan sistem monitoring yang adil bagi ASN. ASN yang bekerja sesuai prosedur harus mendapatkan perlindungan maksimal dari negara, bukan justru menjadi korban sistem yang lemah dan ambigu (Hadjon, 2016).

3. Budaya Hukum

Budaya hukum merupakan elemen yang berkaitan dengan sikap, nilai, dan persepsi masyarakat terhadap hukum, termasuk di kalangan ASN. Meski Undang-Undang ASN telah mengatur prinsip netralitas, integritas, dan profesionalisme ASN, implementasi nilai-nilai tersebut sangat tergantung pada budaya hukum yang berkembang.

Jika ASN masih memandang hukum sekadar sebagai aturan formalitas, maka mereka akan cenderung menjalankan tugas secara administratif tanpa refleksi nilai-nilai keadilan. Sebaliknya, apabila masyarakat masih mengedepankan pendekatan kekuasaan atau tekanan massa dalam menyikapi sengketa tanah, maka ASN akan terus berada dalam tekanan sosial yang tinggi (Friedman, 1975).

Abdillah Zikri Natsir (2023) mengingatkan bahwa dalam banyak kasus, mobilisasi massa sering mendahului proses hukum. Hal ini menunjukkan lemahnya kepercayaan masyarakat terhadap mekanisme hukum formal. Akibatnya, ASN sering terseret ke dalam konflik yang sebenarnya bukan sepenuhnya menjadi tanggung jawab mereka.

Untuk itu, membangun budaya hukum yang sehat sangat penting. Budaya ini menekankan pada kejujuran, profesionalitas, penghormatan terhadap hukum, dan penghargaan terhadap tugas ASN. Dengan budaya hukum yang kuat, ASN tidak hanya akan merasa aman secara hukum, tetapi juga akan lebih termotivasi untuk melayani publik secara optimal (Saragih, 2021).

4. Sarana dan Prasarana

Selain faktor-faktor normatif dan institusional, keberadaan sarana dan prasarana juga menjadi faktor krusial dalam menjamin perlindungan hukum bagi ASN. Dalam era digital, penerapan sistem elektronik seperti HT-el dan SIP menjadi solusi untuk meminimalisir kesalahan administrasi dan memperkuat posisi hukum ASN melalui audit trail digital (BPN, 2023).

Digitalisasi tidak hanya meningkatkan efisiensi, tetapi juga memperjelas jejak administrasi ASN. Ketika terjadi sengketa, ASN dapat menunjukkan bukti digital bahwa seluruh prosedur telah dilakukan sesuai ketentuan. Hal ini menjadi instrumen penting dalam pembelaan hukum yang objektif dan transparan (Lestari, 2018).

Namun demikian, banyak kantor pertanahan di daerah masih menghadapi keterbatasan sarana, baik dari sisi perangkat teknologi, jaringan internet, maupun SDM yang

kompeten. Kesenjangan digital ini harus segera diatasi melalui investasi negara yang merata dan pelatihan teknis secara berkelanjutan (Harahap, 2020).

Tanpa dukungan infrastruktur yang memadai, perlindungan hukum terhadap ASN akan tetap menjadi wacana. Negara harus hadir dengan memberikan fasilitas terbaik untuk mencegah ASN menjadi korban dari sistem yang tidak didukung oleh teknologi yang andal.

KESIMPULAN

1. Perlindungan hukum terhadap Aparatur Sipil Negara (ASN) di lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) yang menerbitkan sertipikat tanah sangat penting untuk menjamin kepastian hukum dan memberikan rasa aman dalam menjalankan tugas pelayanan publik. Dalam konteks ini, ASN sebagai pejabat administrasi pertanahan sering kali menghadapi risiko hukum baik secara perdata, pidana, maupun administratif akibat gugatan atau laporan dari pihak-pihak yang merasa dirugikan atas produk sertipikat. Oleh karena itu, perlindungan hukum harus diberikan dalam bentuk kejelasan regulasi, pendampingan hukum, dan pembelaan dari instansi apabila ASN bertindak sesuai prosedur dan norma hukum yang berlaku. Upaya perlindungan ini sejalan dengan prinsip-prinsip pemerintahan yang baik (good governance) dan asas kepastian hukum sebagaimana diamanatkan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.
2. *Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Perlindungan Hukum terhadap ASN Kementerian ATR/BPN Terkait Produk Sertipikat yang Telah Diterbitkan* dalam satu paragraf: dipengaruhi oleh sejumlah faktor krusial, antara lain kepastian hukum dalam peraturan perundang-undangan, kualitas dokumentasi dan basis data pertanahan, profesionalisme ASN dalam menjalankan tugas, serta keberadaan mekanisme pengawasan dan penegakan disiplin internal yang efektif. Selain itu, pemahaman masyarakat mengenai proses administrasi pertanahan serta peran lembaga penegak hukum dalam membedakan antara kesalahan administratif dan perbuatan pidana turut memengaruhi sejauh mana ASN mendapatkan perlindungan saat menjalankan kewenangannya. Oleh karena itu, upaya reformasi regulasi, peningkatan kompetensi dan integritas ASN, serta koordinasi antarinstansi menjadi kunci untuk memastikan perlindungan hukum yang adil dan proporsional terhadap ASN yang bekerja sesuai dengan ketentuan hukum yang berlaku.

SARAN

1. Penyusunan Regulasi Teknis Perlindungan ASN dalam Tugas Pertanahan**:** Pemerintah, khususnya Kementerian ATR/BPN, perlu merumuskan peraturan internal atau regulasi teknis yang secara eksplisit mengatur mekanisme perlindungan hukum bagi ASN yang melaksanakan tugas berdasarkan kewenangan dan prosedur yang sah. Regulasi tersebut harus mencakup bentuk pendampingan hukum, pembelaan instansi, serta perlindungan terhadap kriminalisasi atau gugatan perdata atas keputusan administratif yang dibuat sesuai ketentuan perundang-undangan.

2. Penguatan Kapasitas Hukum dan Etika ASN Pertanahan: Kementerian ATR/BPN perlu meningkatkan pemahaman hukum administrasi, hukum pertanahan, dan etika profesi bagi ASN melalui pendidikan dan pelatihan berkelanjutan. Hal ini penting agar setiap keputusan dan produk hukum, seperti sertipikat tanah, diterbitkan secara profesional, akuntabel, dan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum, sehingga meminimalisasi risiko tuntutan hukum dari pihak ketiga.

DAFTAR PUSTAKA

Asshiddiqie, J. (2018). *Pengantar hukum tata negara*. Rajawali Pers.

Badan Pertanahan Nasional. (2023). *Laporan Kinerja Kementerian ATR/BPN Tahun 2022*. Jakarta: Kementerian ATR/BPN.

Friedman, L. M. (1975). *The Legal System: A Social Science Perspective*. New York: Russell Sage Foundation.

Hadjon, P. M. (2016). *Perlindungan Hukum bagi Rakyat di Indonesia: Studi tentang Prinsip-prinsipnya, Penanganannya oleh Pengadilan dalam Lingkungan Peradilan Umum dan Pembentukan Peradilan Administrasi Negara*. Surabaya: PT Bina Ilmu.

Harahap, M. Y. (2020). *Hukum Administrasi Negara Indonesia*. Jakarta: Prenadamedia Group.

Indrayana, D. (2020). *Negara hukum: Demokrasi, konstitusi, dan reformasi hukum Indonesia*. Kompas Media Nusantara.

Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional. (2022). *Peraturan Menteri ATR/BPN Nomor 13 Tahun 2022 tentang Tata Cara Pemberian Bantuan Hukum di Lingkungan Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN*.

Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara dan Reformasi Birokrasi. (2003). *Keputusan Menteri PAN No. 63/KEP/M.PAN/7/2003 tentang Pedoman Umum Penyelenggaraan Pelayanan Publik*.

Kusumawardani, R. (2023). *Analisis Implementasi SOP Pertanahan dalam Penerbitan Sertipikat Hak Milik*. Jurnal Hukum dan Kebijakan Publik, 9(1), 55–68.

Lestari, D. P. (2018). Reformasi Perlindungan Hukum ASN dalam Konteks Kriminalisasi Kebijakan Publik. *Jurnal Hukum dan Administrasi Negara*, 24(2), 159–176.

Lestari, D. A., & Prasetyo, Y. (2021). *Perlindungan Hukum bagi ASN dalam Pelaksanaan Tugas Jabatan di Instansi Pemerintah*. Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, 11(2), 145–160.

Lestari, N. A., Yusuf, A., & Pratama, R. D. (2020). Implementasi program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL) dalam rangka mewujudkan tertib administrasi pertanahan. *Jurnal Ilmiah Hukum dan Dinamika Masyarakat*, *9*(2), 124–135.

Nugroho, B. (2020). *Hukum Administrasi Pemerintahan*. Yogyakarta: Genta Publishing.

Pemerintah Republik Indonesia. (1997). *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2017). *Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2017 tentang Manajemen Pegawai Negeri Sipil*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2023). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2023 tentang Aparatur Sipil Negara*.

Pemerintah Republik Indonesia. (2014). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan*.

Pemerintah Republik Indonesia. (1960). *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA)*.

Salim, H. S., & Nurbani, N. (2020). *Penerapan Teori Hukum pada Penelitian Tesis dan Disertasi*. Jakarta: Rajawali Pers.Saragih, R. H. (2021). Perlindungan Hukum ASN di Tengah Tuntutan Reformasi Birokrasi. *Jurnal Hukum Progresif*, 13(1), 45–62.

Siahaan, A. M., & Indriani, R. (2021). *Problematika ASN dalam Penegakan Hukum Administratif*. Jurnal Legislasi Indonesia, 18(3), 230–242.Soekanto, S. (2014). *Pengantar Penelitian Hukum*. Jakarta: Universitas Indonesia Press.Undang-Undang Nomor 5 Tahun 2014 tentang Aparatur Sipil Negara.

Suandy, R. (2020). *Hukum pertanahan: Teori dan praktik pelaksanaan PTSL*. Deepublish

Sumaryati, E. (2021). *Alternatif Penyelesaian Sengketa Administrasi dalam Kasus Pertanahan*. Jurnal Rechts Vinding, 10(1), 102–117.

Suteki & Taufani, G. A. (2020). *Metodologi Penelitian Hukum: Filsafat, Teori, dan Praktik*. Depok: Rajawali Pers.

Syahrin, M. (2022). *Kepastian Hukum Sertifikat Tanah: Tanggung Jawab ASN dalam Sistem Pertanahan Nasional*. Jurnal Hukum Agraria, 7(1), 33–47.

Thoha, M. (2019). *Reformasi birokrasi publik di Indonesia*. Kencana.

Wawancara dengan Abdillah Zikri Natsir, S.H., Kepala Seksi Perdata dan Tata Usaha Negara (DATUN) Kejaksaan Negeri Jeneponto, tanggal 21 Juni 2025..

Wibawa, S. (2020). *Tanggung Jawab Jabatan dalam Perspektif Administrasi Negara*. Bandung: Refika Aditama.

Widodo, J. (2021). *Asas-asas Umum Pemerintahan yang Baik dalam Hukum Administrasi*. Jakarta: Kencana.

Wulandari, R., & Hadi, M. T. (2022). *Hubungan Perlindungan Hukum dan Kinerja ASN di Lembaga Teknis Pemerintah*. Jurnal Manajemen Kebijakan Publik, 12(3), 301–315.