

Kewenangan Kelurahan di Kota Surabaya dalam Menemukan Kepemilikan Hak Atas Tanah

Eko Susilo¹, Tahegga Primananda Alfath²
Universitas Narotama^{1,2}

*Email ekosusilo.197776@gmail.com; tahegga.primananda@narotama.ac.id

Diterima: 22-12-2025 | Disetujui: 02-12-20276 | Diterbitkan: 04-01-2026

ABSTRACT

This study aims to analyze and identify the authority of urban villages (Kelurahan) in Surabaya City in the context of determining land ownership rights and to examine the legal consequences arising from these policies or actions. This issue is crucial given the frequent ambiguity in the role of urban villages in the field in land administration. The research method used is a juridical-normative approach, analyzing laws and regulations, specifically Law Number 5 of 1960 concerning the Basic Agrarian Law (UUPA) and its derivative regulations, which are then linked to practical implementation in Surabaya City. The results indicate that, from a juridical-normative perspective, urban villages (Kelurahan) in Surabaya City do not have attributive or substantive authority to determine the legal status of land ownership rights. The exclusive authority to determine rights rests with the National Land Agency (BPN). However, in practice, urban villages (Kelurahan) play a significant role as verifiers of physical ownership and administrators of land history at the local level. This role is realized through the issuance of documents such as the Certificate of Physical Control of a Land Plot (Sporadik), which serves as initial evidence and an essential prerequisite for the initial land registration process at the BPN. Regarding legal consequences, the Village Head's actions are divided into two: first, the issuance of administrative documents (Sporadic) is valid as factual evidence, but does not have final legal force to declare ownership. Second, if the Village Head acts beyond his authority (ultra vires) by attempting to establish rights, then his legal product is null and void because it violates the principles of legality and the hierarchy of laws and regulations. The conclusion of this study emphasizes the need for a clear understanding of the limits of the Village Head's authority to ensure legal certainty and order in the land sector in Surabaya City.

Keywords: Village Head Authority, Land Rights, Sporadic, National Land Agency, Surabaya City.

ABSTRAK

Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengidentifikasi kewenangan Kelurahan di Kota Surabaya dalam konteks penentuan kepemilikan hak atas tanah serta mengkaji akibat hukum yang timbul dari kebijakan atau tindakan Kelurahan tersebut. Permasalahan ini penting mengingat sering terjadinya ambiguitas peran Kelurahan di tingkat lapangan dalam administrasi pertanahan. Metode penelitian yang digunakan adalah yuridis normatif dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, khususnya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang UUPA dan peraturan turunannya, yang kemudian dikaitkan dengan implementasi praktis di Kota Surabaya. Hasil penelitian menunjukkan bahwa secara yuridis-normatif, Kelurahan di Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan atributif atau substantif untuk menetapkan status hukum kepemilikan hak atas tanah. Kewenangan eksklusif penetapan hak berada pada Badan Pertanahan Nasional (BPN). Namun, secara faktual, Kelurahan memiliki peran yang sangat signifikan sebagai verifikasi penguasaan fisik dan administrator riwayat tanah di tingkat lokal. Peran ini diwujudkan melalui penerbitan dokumen seperti Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (Sporadik),

yang berfungsi sebagai alat bukti permulaan dan prasyarat penting dalam proses pendaftaran tanah pertama kali di BPN. Mengenai akibat hukum, tindakan Kelurahan terbagi menjadi dua: pertama, penerbitan dokumen administratif (Sporadik) adalah sah sebagai alat bukti faktual, tetapi tidak memiliki kekuatan hukum final untuk menyatakan kepemilikan. Kedua, jika Kelurahan bertindak melampaui kewenangan (*ultra vires*) dengan mencoba menetapkan hak, maka produk hukumnya batal demi hukum karena melanggar asas legalitas dan hirarki peraturan perundang-undangan. Kesimpulan penelitian ini menekankan perlunya pemahaman yang tegas mengenai batasan kewenangan Kelurahan untuk menjamin kepastian dan ketertiban hukum di bidang pertanahan Kota Surabaya.

Kata Kunci : Kewenangan Kelurahan, Hak Atas Tanah, Sporadik, Badan Pertanahan Nasional, Kota Surabaya..

Bagaimana Cara Sitasi Artikel ini:

Susilo, E., & Alfath, T. P. . (2026). Kewenangan Kelurahan di Kota Surabaya dalam Menemukan Kepemilikan Hak Atas Tanah. *Jurnal Ilmu Sosial Dan Humaniora*, 2(1), 28-39. <https://doi.org/10.63822/9gvf3z63>

PENDAHULUAN

Tanah memiliki peranan vital dalam kehidupan suatu negara, hal ini karena tanah adalah sarana yang strategis demi mencapai tujuan negara yaitu mensejahterakan masyarakat. Di suatu negara dengan penduduk yang memiliki keinginan guna mewujudkan demokrasi berkeadilan sosial, sebagaimana yang terjadi di Indonesia, pemakaian tanah guna kepentingan sebesarbesarnya demi kesejahteraan rakyat dianggap sebagai suatu keharusan mutlak. Masyarakat Indonesia melihat tanah tidak hanya dipegunakan sebagai tempat tinggal, akan tetapi serta sebagai sarana untuk mencari penghidupan, menjadikan fungsi tanah memiliki peran yang sangat vital.

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) lahir sebagai respons mengenai dualisme keberlakuan hukum tanah yang eksis di Indonesia pada masa itu. Penerapan UUPA diharapkan memberikan kepastian hukum serta bentuk daripada perlindungan hukum yang lebih baik bagi masyarakat khususnya warga negara kita, khususnya dalam konteks agraria yang melibatkan aspek-aspek seperti halnya bumi, ruang angkasa, air, dan kelimpahan alam yang ada di dalamnya, bidang pertanahan seringkali menjadi fokus permasalahan yang dihadapi.

Boedi Harsono mengemukakan bahwa berlakunya Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) membawa perubahan yang bersifat fundamental dalam sistem Hukum Agraria nasional, khususnya di bidang hukum pertanahan. Perubahan mendasar tersebut mencakup aspek perangkat hukum, konsepsi dasar yang melandasi pengaturannya, serta substansi normatif yang dikandung di dalamnya. UUPA dirancang untuk selaras dengan kepentingan rakyat Indonesia sekaligus mampu menjawab kebutuhan masyarakat sesuai dengan perkembangan dan tuntutan zaman.

Secara garis besar, UUPA mengatur aspek-aspek pokok dari Hukum Tanah Nasional yang mencakup ketentuan mengenai hak-hak pemilikan tanah di Indonesia. Hak penguasaan tanah dipisahkan menjadi empat kategori berdasarkan UUPA. Pertama, Pasal 1 Ayat 1 sampai dengan Ayat 3 UUPA mengatur tentang hak bangsa Indonesia atas tanah [4]. Menurut Hukum pertanahan yang berlaku di Indonesia, bangsa kita memiliki hak penguasaan tertinggi atas tanah dan berfungsi sebagai sumber penguasaan atas hak atas tanah lainnya, seperti yang disoroti dalam pasal-pasal ini.

Kedua, kewenangan atau hak menguasai Negara terkait tanah merujuk pada ketentuan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI Tahun 1945 serta Hak Bangsa atas tanah merujuk pada Pasal 2 ayat (2) UUPA. Ketiga, hak penguasaan perihal tanah yang berada di dalam batas-batas masyarakat Hukum Adat disebut dengan Hak Ulayat, atau hak masyarakat Hukum Adat. Keempat, yang menjadi pokok bahasan penelitian ini ialah hak individu atas tanah. Hak individu memberikan pemegang hak kemampuan untuk menggunakan hak atau kekuasaan sipil, seperti mengelola, memanfaatkan, dan menarik keuntungan dari tanah. Berbagai macam hak yang masuk pada kategori hak perseorangan yaitu diantaranya hak milik, hak tanggungan, hak atas tanah, serta hak atas bangunan rumah susun. Semua hak tersebut mengatur berbagai aspek terkait kepemilikan dan pemanfaatan tanah secara perorangan.

Dalam kerangka Hukum Tanah Nasional, Pemerintah Kota sebagai subjek hukum publik dapat diberikan hak atas tanah berupa Hak Pakai atau Hak Pengelolaan. Hak Pakai diberikan untuk kepentingan pelaksanaan tugas pemerintahan dan berlaku sepanjang tanah tersebut digunakan sesuai dengan fungsinya. Sementara itu, Hak Pengelolaan memungkinkan Pemerintah Kota tidak hanya menggunakan tanah untuk kepentingan sendiri, tetapi juga memberikan kesempatan kepada pihak lain untuk memanfaatkannya berdasarkan persetujuan dan pengaturan yang ditetapkan oleh Pemerintah Kota sebagai pemegang hak.

Kota Surabaya sebagai salah satu kawasan metropolitan terbesar di Indonesia menunjukkan intensitas permasalahan pertanahan yang tinggi, seiring dengan pesatnya pembangunan infrastruktur serta meningkatnya nilai ekonomi tanah dan properti. Kondisi tersebut menempatkan Kelurahan pada posisi strategis sebagai garda terdepan pelayanan administrasi publik, khususnya karena kedekatannya secara faktual dengan objek dan subjek hukum pertanahan. Dalam praktiknya, masyarakat kerap memulai proses pengurusan legalitas tanah melalui Kelurahan, terutama dalam rangka memperoleh dokumen administratif awal berupa Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah (sporadik) sebagai syarat pengajuan hak ke instansi pertanahan.

Namun demikian, dalam pelaksanaannya masih ditemukan ketidakjelasan dan tumpang tindih pemahaman mengenai batas kewenangan Kelurahan dalam urusan pertanahan. Secara normatif, kewenangan untuk menetapkan dan menerbitkan hak atas tanah merupakan atribusi Badan Pertanahan Nasional (BPN) sebagai pelaksana administrasi pertanahan nasional. Akan tetapi, secara empiris, dokumen-dokumen yang dikeluarkan oleh Lurah sering kali dipersepsikan oleh masyarakat sebagai penentu awal yang memiliki bobot yuridis signifikan dalam proses pembuktian penguasaan tanah. Kondisi ini menimbulkan potensi problematika hukum, khususnya terkait kepastian hukum dan pembagian kewenangan antarinstansi dalam sistem administrasi pertanahan.

Dalam hierarki sistem pemerintahan di Indonesia, Lurah adalah Aparatur Sipil Negara yang diangkat oleh Bupati atau Walikota dengan memperhatikan beberapa syarat dan ketentuan kepegawaian sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Lurah merupakan wakil dari pemerintah yang ditugaskan di daerah dengan wilayah kewenangan bernama desa atau kelurahan. Di daerah yang menjadi wilayah kewenangannya tersebut, lurah bertugas sebagai penyelenggara dan penanggung jawab utama di bidang pemerintahan, pembangunan, dan pemasyarakatan. Terdapat tiga urusan administrasi masyarakat yang dipercayakan pada lurah, meliputi administrasi pemerintahan, kependudukan, dan pertanahan.

Secara struktural dan fungsional, penyelenggaraan administrasi pertanahan dilaksanakan oleh Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) di tingkat pusat, Kantor Wilayah BPN di tingkat provinsi, serta Kantor Pertanahan di tingkat kabupaten/kota. Unit organisasi pertanahan secara formal tidak menjangkau hingga tingkat kelurahan. Kendati demikian, dalam praktik administrasi pertanahan, Kantor Pertanahan sering melibatkan kelurahan dalam rangka pengumpulan dan penyediaan data yuridis maupun data fisik, khususnya terhadap bidang-bidang tanah yang belum terdaftar. Keterlibatan tersebut bersifat administratif dan pendukung, bukan sebagai bentuk pelimpahan kewenangan penetapan hak, sehingga perlu ditegaskan agar tidak menimbulkan kesalahpahaman mengenai kedudukan hukum produk administrasi yang dikeluarkan oleh kelurahan.

Lebih lanjut, Sutaryono menyatakan bahwa fungsi administrasi pertanahan mencakup aspek penguasaan tanah, pemilihan tanah, penggunaan tanah, serta pemanfaatan tanah. Sejalan dengan pandangan tersebut, Enemark mengemukakan bahwa terdapat tiga komponen utama yang menopang sistem administrasi pertanahan, yaitu kerangka kebijakan pertanahan (*land policy framework*), pengaturan kelembagaan (*institutional arrangements*), serta infrastruktur informasi pertanahan (*land information infrastructures*).

Dalam praktik penguasaan tanah, peran pemerintah kelurahan menjadi signifikan, terutama dalam membuktikan penguasaan fisik dan yuridis atas sebidang tanah oleh seseorang atau badan hukum. Pengurusan sertipikat tanah di kantor pertanahan pada umumnya mensyaratkan adanya surat keterangan atau pengesahan dari pihak kelurahan. Dengan demikian, penguasaan tanah dapat menjadi dasar

penerbitan sertifikat apabila penguasaan tersebut dilakukan secara fisik, seperti menempati atau mengusahakan tanah, dan secara yuridis, yakni didukung oleh alas hak atau dokumen pertanahan yang diketahui atau dicatat oleh lurah setempat, seperti buku Letter C yang tersimpan di kelurahan.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini merupakan penelitian hukum normatif, yaitu penelitian yang dilakukan dengan menelaah bahan-bahan hukum berupa peraturan perundang-undangan, literatur hukum, doktrin, serta putusan pengadilan yang relevan. Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan perundang-undangan (statute approach) dan pendekatan konseptual (conceptual approach). Data yang digunakan dalam penelitian ini terdiri dari bahan hukum primer, yaitu peraturan perundang-undangan seperti Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan, serta Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah, serta bahan hukum sekunder seperti jurnal, buku, dan pendapat para ahli hukum. Teknik analisis data dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan penalaran hukum deduktif untuk menjelaskan kewenangan kelurahan dalam menentukan kepemilikan hak atas tanah melalui di Kota Surabaya dan kebijakannya terhadap hak atas tanah, khususnya dalam konteks sistem hukum pertanahan dan lembaga daerah.

HASIL PEMBAHASAN

Kewenangan Kelurahan Dalam Menentukan Kepemilikan Hak Tanah Secara Non Litigasi Administrasi Pertanahan Oleh Kelurahan Di Kota Surabaya

Menurut Murad, administrasi pertanahan dapat dipahami sebagai rangkaian upaya dan aktivitas yang dijalankan oleh suatu organisasi pemerintahan melalui mekanisme manajemen dalam rangka melaksanakan kebijakan negara di bidang pertanahan. Pelaksanaan tersebut dilakukan dengan mengoptimalkan pemanfaatan sumber daya yang tersedia guna mencapai tujuan penyelenggaraan pertanahan secara tertib, efektif, dan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Surabaya merupakan ibu kota Provinsi Jawa Timur yang memiliki posisi strategis di wilayah Pantai Utara Pulau Jawa dan dikenal sebagai Kota Pahlawan. Secara geografis, Surabaya terletak pada koordinat 7°9'–7°21' Lintang Selatan dan 112°36'–112°54' Bujur Timur. Dari aspek administratif, Kota Surabaya terbagi ke dalam 31 kecamatan dan ratusan kelurahan yang tersebar dalam lima wilayah, dengan jumlah penduduk sekitar 2,9 juta jiwa pada malam hari dan meningkat hingga sekitar 5,6 juta jiwa pada siang hari akibat mobilitas penduduk dari daerah penyangga. Kondisi demografis dan geografis tersebut menempatkan Surabaya sebagai salah satu pusat pertumbuhan ekonomi dan urbanisasi terbesar di Indonesia.

Sebagai kota metropolitan, Surabaya menghadapi berbagai persoalan pertanahan yang kompleks, antara lain meningkatnya kebutuhan lahan akibat pertumbuhan penduduk, tumpang tindih penguasaan dan hak atas tanah, inkonsistensi kebijakan pertanahan, serta keterbatasan akses terhadap informasi pertanahan. Tantangan tersebut menuntut adanya sistem administrasi pertanahan yang tertib, transparan, dan berkeadilan guna menjamin kepastian hukum bagi masyarakat.

Urgensi penataan pertanahan tersebut sejalan dengan arah kebijakan nasional sebagaimana ditegaskan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/1978 yang mengamanatkan agar pembangunan di bidang pertanahan diarahkan pada penataan penggunaan, penguasaan, dan pemilikan tanah. Amanat tersebut kemudian diimplementasikan melalui Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 1979 tentang Catur Tertib Pertanahan, yang salah satunya menitikberatkan pada tertib administrasi pertanahan, meliputi percepatan pelayanan pertanahan, penyediaan data dan peta penggunaan tanah, pendataan pemilikan tanah, penertiban administrasi agraria, serta percepatan pengukuran dan pensertipikatan tanah.

Dalam konteks pemerintahan daerah, kewenangan kelurahan di Kota Surabaya diatur dalam berbagai regulasi, antara lain Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa yang mengatur ruang lingkup urusan pemerintahan desa, termasuk tugas pembantuan di bidang pertanahan. Selain itu, pengaturan kewenangan terkait izin pembukaan tanah mengalami perubahan seiring perkembangan regulasi, di mana kewenangan kepala desa sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 6 Tahun 1972 kemudian dicabut dan dialihkan kepada camat dan wali kota sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Lebih lanjut, Peraturan Wali Kota Surabaya Nomor Tahun 2009 tentang Pedoman Teknis Pelaksanaan Administrasi Kelurahan menegaskan kewajiban kelurahan dalam menyelenggarakan administrasi pemerintahan, termasuk administrasi pertanahan melalui pencatatan data tanah dalam buku administrasi umum. Lurah diwajibkan untuk melaksanakan pencatatan tersebut secara tertib, melakukan konsultasi atas permasalahan yang timbul, serta menyampaikan laporan administrasi kepada camat secara berkala. Pengaturan ini menunjukkan peran strategis kelurahan sebagai ujung tombak administrasi pertanahan dalam mendukung kepastian hukum dan tertib pengelolaan tanah di tingkat lokal.

Kewenangan Kelurahan Dalam Menerbitkan Surat Keterangan Tanah

Surat Keterangan Tanah yang dalam praktik administrasi pertanahan kini dikenal sebagai Surat Keterangan Penguasaan Tanah (SKPT) merupakan salah satu bentuk alas hak yang masih banyak digunakan oleh masyarakat di berbagai daerah. Pada mulanya, penguasaan tanah oleh seseorang dibuktikan melalui penerbitan surat oleh Kepala Desa atau Lurah, seperti izin tebas tebang, yang kemudian berkembang menjadi Surat Keterangan Tanah sebagai dasar pengakuan penguasaan atas suatu bidang tanah. Penerbitan SKPT ini memiliki dasar normatif dalam Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah, khususnya Pasal 7, Pasal 8, dan Pasal 39, serta Peraturan Pemerintah Nomor 37 Tahun 1998 tentang Jabatan Pejabat Pembuat Akta Tanah. Pasal 5 ayat (3) huruf a PP tersebut menegaskan peran strategis Kepala Desa sebagai aparat pemerintahan terendah dalam membantu pelaksanaan pendaftaran tanah oleh Kantor Pertanahan.

Dalam konteks sosial kemasyarakatan, Kepala Desa atau Lurah memiliki posisi yang cukup sentral karena kedekatannya dengan masyarakat serta kuatnya budaya paternalistik yang masih melekat. Kondisi tersebut menjadikan Kepala Desa sebagai figur yang memiliki legitimasi sosial tinggi, sehingga keterangan atau surat yang diterbitkannya kerap dianggap telah memberikan jaminan kepastian hak oleh masyarakat. Padahal, apabila ditinjau dari perspektif hukum agraria nasional, Surat Keterangan Penguasaan Tanah pada hakikatnya hanya merupakan tahap awal atau alas hak dalam proses memperoleh sertipikat hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA).

Meskipun demikian, dalam praktiknya masih banyak masyarakat yang menganggap SKPT telah cukup memberikan perlindungan hukum atas tanah yang dikuasainya, sehingga enggan melanjutkan proses pendaftaran tanah hingga terbit sertifikat. Fenomena ini diperkuat oleh kenyataan bahwa penerbitan SKPT relatif sederhana dan berbiaya lebih terjangkau, karena hanya memerlukan keterangan saksi, pengesahan RT, serta persetujuan Kepala Desa atau Lurah. SKPT juga diakui oleh pemerintah sebagai salah satu alat bukti tertulis dalam pengajuan permohonan sertifikat hak atas tanah, sebagaimana diatur dalam Pasal 39 ayat (1) huruf b PP Nomor 24 Tahun 1997.

Namun demikian, secara yuridis, Surat Keterangan Penguasaan Tanah merupakan alat bukti di bawah tangan yang kekuatan pembuktiannya tidak sekuat akta otentik atau sertifikat hak atas tanah. Oleh karena itu, Kepala Desa atau Lurah dituntut untuk menerapkan asas kecermatan dan kehati-hatian dalam penerbitannya, mengingat SKPT berfungsi sebagai data yuridis awal dalam proses pendaftaran tanah. Meskipun memiliki keterbatasan pembuktian, SKPT tetap memiliki peranan penting dalam sistem administrasi pertanahan nasional karena menjadi salah satu dokumen pendukung utama dalam proses penerbitan sertifikat hak atas tanah guna mewujudkan kepastian hukum kepemilikan tanah bagi masyarakat.

Kedudukan SKT Sebagai Bukti Kepemilikan Hak Atas Tanah

Sebelum berlakunya Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), Surat Keterangan Tanah (SKT) dipahami sebagai dokumen yang menunjukkan penguasaan seseorang atas sebidang tanah. SKT pada masa tersebut diterbitkan oleh Kepala Desa, Lurah, atau Kepala Adat sebagai bentuk pengakuan administratif terhadap penguasaan tanah oleh masyarakat setempat. Dalam praktik hukum pertanahan, sertifikat tanah bukanlah satu-satunya alat bukti hak atas tanah, karena dikenal pula berbagai bentuk bukti penguasaan tradisional seperti Girik, Petok D, Letter C, maupun Surat Ijo, yang secara umum juga dikategorikan sebagai surat keterangan tanah dan masih digunakan oleh masyarakat hingga saat ini.

Pada masa sebelum UUPA diberlakukan, penguasaan tanah pada umumnya dilakukan melalui pembukaan dan penggarapan lahan, mengingat sebagian besar wilayah Indonesia masih berupa hutan dan belum dilekati hak individual. Dalam konteks tersebut, tanah dipahami sebagai tanah yang dikuasai oleh bangsa Indonesia secara kolektif, sehingga setiap warga negara memiliki hak untuk memanfaatkannya. Namun, setelah lahirnya UUPA, sistem pembuktian hak atas tanah mengalami perubahan mendasar, di mana kepemilikan tanah harus dibuktikan dengan Sertifikat Hak Milik (SHM) atau sertifikat hak atas tanah lainnya yang diterbitkan oleh Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga yang berwenang. Konsekuensinya, SKT yang sebelumnya berfungsi sebagai bukti kepemilikan beralih kedudukan menjadi alas hak atau bukti dasar dalam proses pendaftaran tanah.

Perubahan kedudukan tersebut dalam praktik menimbulkan berbagai sengketa pertanahan, terutama antara pemegang sertifikat dengan pihak yang hanya memiliki SKT. Meskipun secara umum sertifikat tanah dipandang memiliki kekuatan pembuktian yang lebih kuat, tidak sedikit putusan pengadilan yang tetap mengakui SKT sebagai alat bukti yang sah. Hal ini menunjukkan adanya kekosongan dan ketidakpastian hukum dalam pengaturan kedudukan alas hak. Kondisi tersebut diperkuat dengan diterbitkannya Surat Edaran Menteri ATR/BPN Nomor 1756/15.IV/2016 yang menghapus SKT sebagai salah satu syarat dasar dalam pendaftaran tanah, dengan tujuan mempercepat proses sertifikasi tanah. Namun demikian, penghapusan tersebut tidak serta-merta menghilangkan kedudukan SKT sebagai alat bukti hak atas tanah.

Pengakuan yuridis terhadap SKT sebagai alat bukti hak atas tanah dapat ditemukan dalam Putusan Mahkamah Agung Nomor 1994 K/PDT/2014, yang secara tegas menyatakan bahwa surat alas hak dapat menjadi dasar sah kepemilikan atas sebidang tanah. Putusan tersebut menegaskan bahwa SKT tetap memiliki kekuatan hukum dan dapat digunakan sebagai alat pembuktian dalam sengketa pertanahan. Dengan demikian, meskipun SKT tidak lagi diposisikan sebagai syarat utama dalam pendaftaran tanah, keberadaannya sebagai alas hak tetap diakui baik oleh masyarakat maupun dalam praktik peradilan. Hal ini memperlihatkan bahwa SKT masih memiliki peran penting dalam sistem hukum pertanahan nasional, khususnya sebagai bukti dasar penguasaan dan kepemilikan tanah yang sah.

Akibat Hukum Kebijakan Kelurahan Tentang Hak Atas Tanah

Kebijakan Kelurahan Dalam Bidang Pertanahan

Kebijakan penyelenggaraan urusan pertanahan berdasarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA) pada prinsipnya berada di bawah kewenangan negara, yang dalam pelaksanaannya dijalankan oleh pemerintah pusat. Ketentuan tersebut bersumber dari Pasal 33 Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara sebagai perwujudan hak ulayat bangsa Indonesia, untuk dipergunakan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat. Berdasarkan hak menguasai negara sebagaimana diatur dalam Pasal 2 UUPA, pemerintah pusat memiliki kewenangan untuk mengatur dan menetapkan peruntukan, penggunaan, serta penguasaan tanah.

Kewenangan tersebut mencakup perencanaan peruntukan tanah, pengaturan penguasaan dan perbuatan hukum atas tanah, serta pelaksanaan pendaftaran tanah yang pada praktiknya dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Meskipun demikian, UUPA membuka kemungkinan dilakukannya pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah atau daerah swatantra, namun pelimpahan tersebut pada dasarnya dilakukan dalam kerangka dekonsentrasi kepada pejabat pemerintah pusat yang berada di daerah atau dalam bentuk tugas pembantuan.

Dalam konteks penyelenggaraan otonomi daerah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 yang kemudian digantikan dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, urusan pertanahan dikategorikan sebagai salah satu urusan wajib pemerintah daerah. Namun demikian, ketentuan tersebut tidak serta-merta menempatkan seluruh kewenangan pertanahan berada sepenuhnya pada pemerintah daerah. Sebagaimana dikemukakan oleh Arie Sukanti Hutagalung, kewenangan pemerintah daerah di bidang pertanahan bersifat terbatas dan hanya mencakup aspek-aspek yang berkarakter lokal, bukan yang berskala nasional.

Pelimpahan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam kerangka otonomi daerah pada hakikatnya merupakan pelaksanaan hukum tanah nasional. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 2 ayat (4) UUPA yang menyatakan bahwa pelaksanaan hak menguasai dari negara dapat dikuasakan kepada daerah swatantra dan masyarakat hukum adat sepanjang diperlukan dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Penjelasan Pasal 2 UUPA juga menegaskan bahwa pelimpahan tersebut dilakukan dalam bentuk tugas pembantuan (*medebewind*).

Dengan demikian, kewenangan yang dapat dilaksanakan oleh pemerintah daerah sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (2) huruf a UUPA adalah kewenangan untuk mengatur dan menyelenggarakan peruntukan, penggunaan, dan persediaan tanah di wilayahnya masing-masing sebagaimana diatur dalam Pasal 14 ayat (2) UUPA. Ketentuan ini kemudian diperkuat dengan Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007

tentang Penataan Ruang yang memberikan kewenangan kepada pemerintah daerah dalam pengaturan pemanfaatan ruang, termasuk perencanaan tata ruang, pemanfaatan ruang, serta pengendalian pemanfaatan ruang sesuai dengan karakteristik dan kebutuhan daerah.

Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

Prinsip kepastian hukum merupakan salah satu hak konstitusional warga negara sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 28D ayat (1) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menjamin pengakuan, perlindungan, serta perlakuan yang sama di hadapan hukum. Dalam konteks penguasaan sumber daya agraria, Pasal 33 ayat (3) UUD 1945 menegaskan bahwa bumi, air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Konsep “dikuasai oleh negara” tidak hanya dimaknai sebagai penguasaan fisik, melainkan juga penguasaan secara yuridis, yang memberikan kewenangan kepada negara untuk mengatur, mengelola, serta menjamin perlindungan hukum bagi pemegang hak atas tanah.

Hukum tanah dapat dipahami sebagai keseluruhan norma hukum, baik tertulis maupun tidak tertulis, yang memiliki objek pengaturan yang sama, yaitu hak-hak penguasaan atas tanah. Norma-norma tersebut mengatur hak penguasaan tanah baik sebagai lembaga hukum maupun sebagai hubungan hukum konkret, yang mengandung dimensi hukum publik dan hukum privat. Seluruh ketentuan tersebut dapat disusun dan dianalisis secara sistematis sehingga membentuk suatu kesatuan yang utuh dan terpadu sebagai satu sistem hukum.

Sebagai perwujudan jaminan kepastian hukum tersebut, Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria mengatur kewajiban pemerintah untuk menyelenggarakan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 19. Pendaftaran tanah mencakup kegiatan pengukuran, perpetaan, pembukuan tanah, pendaftaran hak dan peralihannya, serta penerbitan sertifikat sebagai alat bukti hak yang kuat. Penyelenggaraan pendaftaran tanah dilaksanakan dengan mempertimbangkan kondisi sosial, ekonomi, serta kemampuan masyarakat, termasuk pemberian pembebasan biaya bagi rakyat yang tidak mampu.

Lebih lanjut, tujuan pendaftaran tanah sebagaimana diatur dalam Pasal 3 Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 adalah untuk memberikan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang hak atas tanah, menyediakan informasi pertanahan bagi pihak-pihak yang berkepentingan, serta mewujudkan tertib administrasi pertanahan. Namun demikian, keberadaan Pasal 32 ayat (2) PP Nomor 24 Tahun 1997 yang memberikan batasan waktu pengajuan gugatan terhadap sertifikat tanah menimbulkan perdebatan, karena cenderung mengarah pada penguatan sertifikat sebagai alat bukti yang bersifat mutlak, yang secara konseptual tidak sepenuhnya sejalan dengan sistem pembuktian dalam UUPA yang menganut kekuatan pembuktian kuat namun tidak absolut.

Dalam praktik peradilan, hakim pada umumnya masih membuka ruang bagi pihak lain untuk mengajukan gugatan terhadap sertifikat tanah sepanjang dapat dibuktikan adanya cacat pada data fisik maupun data yuridis. Dengan demikian, sertifikat hak atas tanah tetap dipandang sebagai alat bukti yang kuat dan memberikan kepastian hukum bagi pemegangnya, selama tidak ada putusan pengadilan yang membatalkan atau membuktikan sebaliknya. Hal ini menunjukkan bahwa kepastian hukum dalam bidang pertanahan bersifat relatif dan tetap tunduk pada mekanisme kontrol yudisial demi menjamin keadilan substantif.

Perlindungan Hukum Hak Atas Tanah

Hukum memiliki fungsi strategis dalam mewujudkan perlindungan yang tidak hanya bersifat adaptif dan fleksibel, tetapi juga prediktif serta antisipatif terhadap berbagai potensi sengketa. Dalam konteks tersebut, hukum menjadi instrumen penting bagi kelompok yang lemah untuk memperoleh keadilan sosial. Perlindungan hukum pada hakikatnya merupakan bentuk pengayoman terhadap hak asasi manusia yang dilanggar oleh pihak lain, sekaligus menjamin agar masyarakat dapat menikmati dan melaksanakan hak-hak yang diberikan oleh hukum secara optimal.

Dalam bidang pertanahan, penerbitan sertipikat hak atas tanah diharapkan mampu memberikan rasa aman bagi pemegang hak, sehingga kepemilikan tanah tidak mudah diganggu atau disengketakan oleh pihak lain. Sertipikat berfungsi sebagai alat pembuktian yang kuat atas hak atas tanah, yang memberikan jaminan perlindungan hukum terhadap pemegangnya dari klaim atau kepentingan pihak lain yang merasa memiliki hubungan hukum atas bidang tanah yang sama. Dengan demikian, tujuan utama pendaftaran tanah, yaitu memberikan kepastian dan perlindungan hukum, dapat benar-benar terwujud.

A.P. Parlindungan, dengan mengutip pandangan Sir Charles Fortescue Brickdale, mengemukakan bahwa sistem pendaftaran tanah yang baik harus memenuhi sejumlah prinsip fundamental, antara lain keamanan (*security*), kesederhanaan (*simplicity*), ketelitian (*accuracy*), kecepatan proses (*expedition*), keterjangkauan biaya (*cheapness*), kesesuaian dengan kondisi sosial (*suitability to circumstances*), serta kelengkapan pencatatan (*completeness of record*). Prinsip-prinsip tersebut dimaksudkan agar pendaftaran tanah mampu menjamin kepastian hukum secara efektif dan berkelanjutan.

Seseorang yang memperoleh hak atas tanah pada dasarnya tidak hanya dibekali dengan kewenangan untuk menguasai tanah tersebut, tetapi juga dibebani kewajiban serta pembatasan yang ditentukan oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku. Oleh karena itu, hubungan hukum atas tanah tidak dapat dihapus atau dibatalkan secara sewenang-wenang. Pembatalan hak atas tanah hanya dapat dilakukan berdasarkan alasan hukum yang sah, baik melalui pembatalan demi hukum (*mutlak*) maupun pembatalan yang bersifat nisbi atas permohonan pihak yang berkepentingan.

Dalam kaitannya dengan pembuktian, Pasal 19 Undang-Undang Pokok Agraria menegaskan bahwa sertipikat merupakan surat tanda bukti hak yang mempunyai kekuatan pembuktian yang kuat. Ketentuan ini diperkuat oleh Pasal 32 ayat (1) dan (2) Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997, yang pada prinsipnya memberikan jaminan kepastian dan perlindungan hukum kepada pemegang sertipikat. Oleh karena itu, sertipikat hak atas tanah yang telah diterbitkan secara sah pada dasarnya harus dipandang sebagai instrumen hukum yang memberikan kepastian hukum dan perlindungan maksimal bagi pemegang haknya, sepanjang tidak terbukti adanya cacat hukum berdasarkan putusan pengadilan yang berkekuatan hukum tetap.

KESIMPULAN

1. Kelurahan di Kota Surabaya tidak memiliki kewenangan atributif atau substantif untuk menentukan dan menetapkan kepemilikan hak atas tanah. Pelaksanaan peran Lurah melalui penerbitan Surat Keterangan Penguasaan Fisik Bidang Tanah. Surat ini bukanlah surat penetapan hak, melainkan dokumen pengantar dan verifikasi faktual yang menyatakan bahwa pemohon benar-benar menguasai fisik bidang tanah di wilayah tersebut. Kewenangan Lurah menerbitkan dokumen ini bersumber dari kewenangan umum pemerintahan sebagai pejabat yang paling mengetahui kondisi faktual di wilayah kerjanya, bukan dari kewenangan spesifik untuk menetapkan status hukum tanah.

2. Apabila Kelurahan (Lurah) mengeluarkan surat keterangan, pengantar, atau pernyataan yang bersifat administratif, informatif, dan sebatas pengakuan penguasaan fisik (seperti Sporadik), maka akibat hukumnya adalah sah sebagai alat bukti permulaan atau alat kelengkapan administrasi permohonan hak kepada BPN. Apabila dokumen tersebut cacat substansi maka dokumen tersebut dapat dibatalkan atau dikesampingkan oleh BPN atau pengadilan, yang kemudian dapat menyebabkan sanksi administratif dan hukum bagi Lurah yang menerbitkannya.

SARAN

1. Pemerintah Kota Surabaya melalui Bagian Hukum dan Kecamatan perlu menyusun SOP yang sangat detail dan seragam bagi seluruh Kelurahan mengenai batas kewenangan penerbitan surat-surat keterangan pertanahan.
2. Apabila terjadi sengketa atau ketidakjelasan terkait status tanah yang hanya didasarkan pada surat Kelurahan, masyarakat disarankan untuk segera mengajukan permohonan pendaftaran hak atau penyelesaian sengketa ke Kantor Pertanahan dan/atau Pengadilan Tata Usaha Negara (PTUN) jika produk yang disengketakan adalah Keputusan Tata Usaha Negara (KTUN).

DAFTAR PUSTAKA

- Adrian Sutedi. (2007). *Peralihan Hak atas Tanah*. Sinar Grafika, Jakarta : Sinar Grafika
- AP. Parlindungan. (1986). *Komentar Atas Undang-Undang Pokok Agraria*. Bandung : Alumni.
- Arie Sukanti Hutagalung dan Markus Gunawan. (2008). *Kewenangan Pemerintah di Bidang Pertanahan*. Jakarta: Radjawali Press
- Boedi Harsono. (2003). *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-undang Pokok Agraria, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta : Djambatan.
- Enemark Stig. (2017). *Land Governance In Support of The 2030 Global Agenda, The Unece Working Party On Land Administration*, Geneva
- Johnny Ibrahim. (2008). *Teori, Metode dan Penelitian Hukum Normatif*. Malang: Bayumedia Publising
- Peter Mahmud Marzuki. (2005). *Penelitian Hukum*. Jakarta: Kencana Prenada Media Group
- Rusmadi Murad. (2013). *Administrasi Pertanahan Pelaksanaan Hukum Pertanahan Dalam Praktek*. Bandung : CV Mondar Maju
- Samuel Christian. (2008). *Pedoman Peningkatan Jual Beli Tanah Beserta Benda-Benda Yang Berada Diatasnya* (Jakarta: Media Ilmu
- Samun Ismaya. (2013). *Hukum Administrasi Pertanahan*. Yogyakarta : Graha Ilmu
- Sri Hajati, A.R. Widiyanto, dan A.L. Putri. (2018). *Buku Ajar Politik Hukum Pertanahan*. Surabaya : Airlangga University Press
- Sutaryono, S. (2023). *Urgensi Manajemen Pertanahan Desa*. APMD Press, Yogyakarta
- Urip Santoso. (2008). *Hukum Agraria dan Hak-Hak Atas Tanah*. Jakarta : Kencana Prenada Media
- Surya, N. T. (2022). Implementasi Program Percepatan Legalisasi Aset untuk Terwujudnya Tertib Administrasi Pertanahan. *Jurnal Impresi Indonesia*, 1(12), 1309-1328
- Andi Sufiarma. Surat di Bawah Tangan Sebagai Dasar Penerbitan Sertifikat Hak Milik Atas Tanah, di akses pada tanggal 24 November 2023.

Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Kitab Undang-Undang Hukum Perdata
Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 Tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah
Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 6 Tahun 2018
tentang Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)
Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2021 Tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah
Susun, dan Pendaftaran Tanah
Peraturan Pemerintah Nomor 17 Tahun 2018 Tentang Kecamatan
Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah
Peraturan Walikota Nomor 102 Tahun 2022 tentang Perubahan atas Peraturan Walikota Surabaya Nomor
94 Tahun 2021 tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Uraian Tugas dan Fungsi serta Tata Kerja
Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya