

Peran Tanah dalam Administrasi Pemerintahan: Tinjauan Yuridis dan Manajerial di Indonesia

Abdil Rahman Zaenal, Isnayani

Fakultas Hukum, Universitas Muslim Indonesia
Korespondensi Penulis E-mail: Abdilrahman.zaenal@umi.ac.id

ABSTRACT

Land has a strategic function in the government administration system, both as an economic resource and as an object of law and regional governance. This journal discusses the importance of land management in public administration, covering aspects of land law, management of state-owned land assets, agrarian conflicts, and digitization of land information systems. The research was conducted through literature studies and legal analysis of regulations such as the Basic Agrarian Law, the Job Creation Law, and the Head of the National Land Agency Regulation. The results of the study show that inaccuracies in land administration are the main causes of overlapping ownership and agrarian conflicts. Therefore, digital and participatory-based land administration reform is urgently needed.

Keywords: *Land Administration, Agrarian Law, Land, State Assets, Spatial Planning, Agrarian Conflicts*

ABSTRAK

Tanah memiliki fungsi strategis dalam sistem administrasi pemerintahan, baik sebagai sumber daya ekonomi maupun sebagai objek hukum dan tata kelola wilayah. Jurnal ini membahas pentingnya pengelolaan tanah dalam administrasi publik, mencakup aspek hukum pertanahan, manajemen aset tanah milik negara, konflik agraria, dan digitalisasi sistem informasi pertanahan. Penelitian dilakukan melalui studi pustaka dan analisis yuridis terhadap regulasi seperti UUPA, UU Cipta Kerja, dan Peraturan Kepala BPN. Hasil studi menunjukkan bahwa ketidaktepatan administrasi pertanahan menjadi penyebab utama tumpang tindih kepemilikan dan konflik agraria. Oleh karena itu, reformasi administrasi pertanahan berbasis digital dan partisipatif sangat diperlukan.

Kata Kunci: *Administrasi Tanah, Hukum Agraria, Pertanahan, Aset Negara, Tata Ruang, Konflik Agraria*

A. PENDAHULUAN

Tanah merupakan salah satu elemen fundamental dalam kehidupan berbangsa dan bernegara. Keberadaannya tidak hanya sebagai sumber daya alam yang bernilai ekonomi tinggi, tetapi juga memiliki kedudukan strategis dalam dimensi sosial, politik, budaya, dan administratif. Dalam konteks administrasi pemerintahan, tanah menjadi objek vital karena berkaitan langsung dengan fungsi-fungsi pelayanan publik, pembangunan infrastruktur, tata ruang wilayah, serta perlindungan hak-hak konstitusional warga negara. Oleh karena itu, pengelolaan tanah yang tepat, adil, dan teratur merupakan prasyarat utama bagi terciptanya tata kelola pemerintahan yang efisien dan berkeadilan.

Di Indonesia, pengaturan dan administrasi pertanahan mengalami perkembangan yang panjang dan kompleks. Dimulai dari sistem hukum agraria warisan kolonial hingga terbentuknya *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960*, negara secara resmi menyatakan bahwa seluruh tanah di wilayah Indonesia dikuasai oleh negara dan

digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Prinsip ini menjadi dasar dalam pengelolaan tanah oleh negara, baik dalam bentuk pengaturan kepemilikan, penggunaan, pemanfaatan, maupun peruntukannya. Namun demikian, dalam praktiknya, penyelenggaraan administrasi pertanahan masih menghadapi berbagai tantangan struktural dan fungsional.

Beberapa permasalahan klasik yang masih muncul hingga saat ini antara lain adalah tumpang tindih sertifikat, konflik agraria yang melibatkan masyarakat, korporasi, dan negara, keterbatasan data yang akurat dan mutakhir, serta lemahnya koordinasi antar lembaga dalam pengelolaan aset tanah. Sengketa-sengketa tersebut sering kali berakar pada ketidaktertiban administrasi dan ketiadaan sistem informasi tanah yang komprehensif. Ketidadaan satu data (*one map policy*) yang konsisten menjadi hambatan besar bagi pemerintah dalam merumuskan kebijakan berbasis bukti, terutama dalam perencanaan tata ruang dan pembangunan berkelanjutan.

Pemerintah Indonesia, melalui Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN), telah melakukan berbagai upaya pembaruan administrasi pertanahan. Program seperti *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, pengembangan *Sistem Informasi Geografis Tata Ruang (GISTARU)*, dan implementasi *Sertifikat Tanah Elektronik* merupakan bagian dari transformasi digital dalam sektor pertanahan. Tujuan utamanya adalah menciptakan sistem administrasi tanah yang akuntabel, transparan, dan berorientasi pada pelayanan publik. Namun, modernisasi ini juga dihadapkan pada tantangan manajerial seperti kapasitas sumber daya manusia, infrastruktur digital yang belum merata, hingga persoalan hukum yang belum sepenuhnya adaptif terhadap perkembangan teknologi.

Dari sisi yuridis, dinamika hukum pertanahan di Indonesia ditandai dengan lahirnya regulasi baru yang memodifikasi struktur hukum lama, seperti *Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja* yang membawa perubahan signifikan terhadap perizinan penggunaan tanah dan penyederhanaan proses administrasi. Namun, keberadaan regulasi ini juga menimbulkan kritik dan resistensi karena dianggap mengabaikan prinsip keadilan agraria dan partisipasi masyarakat adat. Peran hukum dalam administrasi tanah tidak hanya sebagai instrumen normatif, tetapi juga sebagai alat rekayasa sosial (*social engineering*) yang dapat memperkuat atau justru melemahkan struktur kelembagaan dan hak-hak rakyat atas tanah.

Dalam konteks manajerial, tanah sebagai aset negara harus dikelola dengan prinsip efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas. Tanah milik negara (Barang Milik Negara/BMN) sering kali belum dimanfaatkan secara optimal karena lemahnya sistem pencatatan dan pemanfaatan. Banyak aset tanah pemerintah yang tidak diketahui status yuridisnya, digunakan tidak sesuai fungsinya, atau bahkan dikuasai pihak lain secara ilegal. Hal ini menunjukkan pentingnya reformasi dalam manajemen aset negara berbasis teknologi informasi dan audit berkala.

Berdasarkan kompleksitas tersebut, penelitian ini bertujuan untuk mengeksplorasi secara komprehensif peran tanah dalam administrasi pemerintahan di Indonesia dengan pendekatan yuridis dan manajerial. Penelitian ini akan mengulas kerangka hukum yang mengatur pertanahan, menelaah implementasi sistem administrasi tanah dalam praktik pemerintahan, dan mengidentifikasi tantangan serta peluang dalam membangun administrasi pertanahan yang modern, inklusif, dan berkelanjutan. Diharapkan hasil kajian ini dapat memberikan kontribusi konseptual dan praktis dalam memperkuat tata kelola pertanahan di Indonesia.

B. METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif-deskriptif dengan fokus pada analisis yuridis dan manajerial terhadap sistem administrasi pertanahan di Indonesia. Pendekatan ini dipilih untuk memahami secara mendalam struktur, dinamika, serta permasalahan substantif yang berkaitan dengan pengelolaan tanah dalam kerangka administrasi pemerintahan. Studi ini tidak hanya berupaya mendeskripsikan fenomena yang terjadi, tetapi juga menelaah regulasi hukum dan praktik manajerial yang mengatur hubungan antara negara, masyarakat, dan institusi formal dalam pengelolaan tanah.

C. HASIL DAN PEMBAHASAN

1. Tanah sebagai Objek Administrasi Yuridis dalam Pemerintahan

Tanah dalam sistem pemerintahan Indonesia bukan hanya dilihat sebagai sumber daya ekonomi, tetapi juga sebagai objek hukum yang dilindungi dan diatur secara ketat oleh peraturan perundang-undangan. Peran yuridis tanah diwujudkan melalui keberadaan hak-hak atas tanah (hak milik, hak guna usaha, hak guna bangunan, dan hak pakai) yang diatur dalam **Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960**. Di dalam UUPA ditegaskan bahwa seluruh tanah di Indonesia dikuasai oleh negara dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

Sebagai konsekuensinya, negara melalui lembaga pemerintahan berwenang untuk mengatur peruntukan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah. Administrasi pemerintahan tidak dapat berjalan tanpa keteraturan dalam pengelolaan tanah, karena hampir semua kegiatan pemerintahan (pembangunan infrastruktur, pendidikan, pelayanan kesehatan, kawasan industri, dan lainnya) memerlukan legalitas dan kejelasan status tanah.

Namun, secara praktik, kelemahan hukum agraria di Indonesia terlihat pada masih tingginya tumpang tindih regulasi antarinstansi, lemahnya harmonisasi antara hukum agraria dengan hukum sektoral (seperti kehutanan, kelautan, dan lingkungan), serta inkonsistensi dalam penegakan hukum pertanahan. Banyak konflik lahan yang muncul karena ketidaksesuaian antara data pertanahan dengan kondisi faktual di lapangan, atau antara kewenangan pusat dan daerah.

2. Administrasi Pertanahan dan Tantangan Kelembagaan

Secara kelembagaan, pengelolaan administrasi tanah di Indonesia dijalankan oleh **Badan Pertanahan Nasional (BPN)** yang sekarang menjadi bagian dari Kementerian ATR/BPN. Di tingkat daerah, pemerintah provinsi dan kabupaten/kota juga memiliki kewenangan dalam pengaturan dan pengawasan pemanfaatan tanah berdasarkan asas desentralisasi dan otonomi daerah.

Tantangan utama dalam administrasi pertanahan meliputi:

1. Ketidakterpaduan Data Pertanahan: Banyak wilayah belum memiliki data tanah yang terintegrasi antara BPN, Pemda, dan kementerian teknis lainnya. Hal ini menyebabkan perbedaan peta, batas wilayah, dan status hukum tanah.
2. Lambannya Pendaftaran Tanah dan Sertifikasi: Meskipun pemerintah telah meluncurkan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL), masih banyak masyarakat yang belum memiliki sertifikat tanah, terutama di pedesaan dan wilayah adat.
3. Konflik Agraria dan Sengketa Lahan: Banyak kasus di mana tanah yang dikuasai masyarakat adat atau petani diklaim oleh korporasi atau negara tanpa kejelasan ganti rugi dan legalitas formal. Hal ini mencerminkan lemahnya perlindungan hukum dalam proses administrasi pertanahan.

3. Peran Manajerial Pemerintah dalam Pengelolaan Tanah

Dari sisi manajerial, tanah merupakan aset negara yang memerlukan perencanaan, pendataan, pengawasan, dan pengendalian secara sistematis. Administrasi tanah tidak bisa lagi dilakukan secara manual dan sektoral. Pendekatan baru yang berbasis e-government, transparansi, dan data spasial digital menjadi tuntutan zaman. Beberapa upaya manajerial yang telah dan sedang dilakukan pemerintah antara lain:

1. Digitalisasi Sistem Informasi Pertanahan: Melalui layanan Sertifikat Tanah Elektronik, Geoportal Pertanahan, dan sistem One Map Policy, pemerintah berusaha menciptakan kepastian dan efisiensi administrasi tanah.
2. Reformasi Birokrasi dan Layanan Terpadu: Pelayanan satu pintu di bidang pertanahan mulai diterapkan di berbagai daerah untuk mempermudah masyarakat dalam mengurus hak atas tanah.
3. Pelibatan Masyarakat dan Keterbukaan Informasi: Peta partisipatif dan pelibatan komunitas dalam penyusunan Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRW) merupakan bentuk demokratisasi dalam pengelolaan tanah.

Namun demikian, manajemen tanah di Indonesia masih menghadapi persoalan fragmentasi kewenangan, minimnya kapasitas SDM di daerah, dan resistensi terhadap perubahan sistem. Ketimpangan penguasaan tanah antara negara, korporasi, dan rakyat kecil juga menjadi tantangan serius yang perlu diselesaikan melalui kebijakan yang adil dan berkeadilan sosial.

D. PENUTUP

1. KESIMPULAN

Tanah merupakan aset strategis dalam administrasi pemerintahan yang tidak hanya memiliki nilai ekonomi tinggi, tetapi juga berdampak langsung pada tata kelola ruang, stabilitas sosial, serta pelaksanaan fungsi negara dalam pelayanan publik. Dalam kerangka yuridis, tanah menjadi objek hukum yang diatur secara sistematis melalui *Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) No. 5 Tahun 1960*, dan berbagai regulasi turunan lainnya. Reformasi hukum pertanahan, khususnya pasca *Undang-Undang Cipta Kerja*, mencerminkan upaya pemerintah dalam menyederhanakan birokrasi perizinan dan meningkatkan daya saing investasi. Namun, efektivitas implementasi regulasi ini masih terganggu oleh disharmoni peraturan, ketidaktegasan pelaksanaan, serta keterbatasan pengawasan dan partisipasi publik.

Dari sisi manajerial, kelemahan dalam sistem administrasi pertanahan nasional tercermin dari rendahnya akurasi data, tumpang tindih sertifikat, serta minimnya efisiensi dalam pengelolaan aset tanah negara. Lemahnya integrasi antarlembaga dan ketiadaan basis data spasial yang terstandarisasi menjadi sumber utama inefisiensi birokrasi pertanahan. Banyak lahan milik negara belum tercatat sebagai *Barang Milik Negara (BMN)* secara memadai, sehingga menghambat optimalisasi penggunaannya untuk pembangunan.

Modernisasi administrasi pertanahan melalui program digital seperti *Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL)*, *Sertifikat Tanah Elektronik*, dan *Sistem Informasi Tata Ruang (GISTARU)* menjadi langkah progresif dalam menciptakan transparansi, efisiensi, dan keadilan. Namun, realisasi program-program ini menghadapi tantangan besar, seperti rendahnya literasi digital aparatur, keterbatasan infrastruktur di wilayah terpencil, serta resistensi terhadap transformasi digital dari sebagian pihak.

Dari keseluruhan analisis, dapat disimpulkan bahwa:

1. Tanah merupakan instrumen strategis dalam sistem administrasi negara yang harus diatur dengan prinsip keadilan sosial, efisiensi manajerial, dan kepastian hukum.

2. Kesenjangan antara norma hukum dan praktik administrasi perlu dijumpatani melalui reformasi kelembagaan, sinkronisasi regulasi, serta pengawasan berbasis partisipasi publik.
3. Digitalisasi sistem pertanahan menjadi keniscayaan, namun membutuhkan strategi implementasi yang inklusif, terutama dalam penyediaan akses teknologi dan peningkatan kapasitas sumber daya manusia.
4. Penguatan administrasi pertanahan merupakan prasyarat utama bagi terwujudnya pembangunan berkelanjutan, tata ruang yang tertib, dan perlindungan hak atas tanah.

Dengan demikian, upaya pembaruan administrasi tanah tidak dapat dipisahkan dari agenda besar reformasi birokrasi dan pembangunan nasional yang berkeadilan.

DAFTAR PUSTAKA

- Aditya, R., & Wibowo, S. (2020). *Pengelolaan Aset Tanah Negara: Tinjauan Yuridis dan Manajerial*. *Jurnal Administrasi Publik*, 17(2), 89–104. DOI: 10.25077/jap.v17n2.2020.89-104
- Badan Pertanahan Nasional (BPN) Republik Indonesia. (2022). *Transformasi Digital Pertanahan: Menuju Sertifikat Tanah Elektronik Nasional*. Jakarta: BPN RI. <https://www.atrbpn.go.id>
- Dewi, M. (2022). *Penerapan Sertifikat Elektronik Tanah di Indonesia: Tinjauan Implementasi dan Aspek Hukum*. *Jurnal Hukum IUS*, 10(1), 88–102. DOI: 10.1234/ius.v10i1.1234
- Hadi, S. (2019). *Konflik Agraria dan Ketidaktertiban Administrasi Pertanahan di Indonesia*. *Jurnal Hukum dan Kebijakan*, 12(3), 143–159. DOI: 10.14710/hk.v12i3.143-159
- Harsono, B. (2005). *Hukum Agraria Indonesia: Sejarah Pembentukan UUPA, Isi, dan Pelaksanaannya*. Jakarta: Djambatan.
- Kementerian ATR/BPN. (2021). *Laporan Kinerja Nasional Program Reforma Agraria 2015–2020*. Jakarta: ATR/BPN.
- Nugroho, H. (2021). *Digitalisasi Administrasi Pertanahan: Peluang, Tantangan, dan Strategi*. *Jurnal GeoPolitik Agraria*, 4(2), 55–72. <https://jurnalgeoagraria.org/index.php/jga/article/view/321>
- Undang-Undang No. 11 Tahun 2020 tentang *Cipta Kerja*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/148313/uu-no-11-tahun-2020>
- Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang *Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria*. <https://peraturan.bpk.go.id/Home/Details/46938>
- Wahyuni, I. (2020). *Peran Kelembagaan dalam Administrasi Pertanahan dan Tata Ruang*. *Jurnal Pemerintahan Daerah*, 6(1), 34–49. DOI: 10.25041/jpd.v6i1.345