

**PERAN ADMINISTRASI PERTANAHAN DALAM MEWUJUDKAN
TATA KELOLA AGRARIA DAN PEMBANGUNAN BERKEADILAN DI
INDONESIA: PERSPEKTIF ADMINISTRASI PUBLIK**

Joni Hendra Gunawan¹, Inezty Clara Santi², Titi Darmi³

Universitas Muhammadiyah Bengkulu

Email: bd8888is@gmail.com¹, inezsanti1@gmail.com², titi.harmadi@gmail.com³

Abstrak – Administrasi pertanahan merupakan instrumen strategis dalam penyelenggaraan administrasi publik karena berkaitan dengan kepastian hukum, pelayanan publik, dan keadilan agraria. Sistem administrasi pertanahan yang efektif berperan penting dalam mendukung tata kelola pemerintahan yang baik (good governance) dan pembangunan berkelanjutan. Penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran administrasi pertanahan dalam perspektif administrasi publik serta kontribusinya terhadap tata kelola agraria dan pembangunan berkeadilan di Indonesia. Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan normatif dan studi kepustakaan melalui analisis regulasi, buku, dan jurnal ilmiah terkait pertanahan dan administrasi publik. Hasil penelitian menunjukkan bahwa administrasi pertanahan memiliki peran penting dalam mewujudkan kepastian hukum melalui pendaftaran tanah, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendukung prinsip transparansi dan akuntabilitas. Namun, administrasi pertanahan masih menghadapi berbagai tantangan, seperti konflik agraria, ketimpangan penguasaan tanah, lemahnya integrasi data, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kelembagaan, digitalisasi sistem pertanahan, dan penguatan profesionalisme aparatur untuk mewujudkan tata kelola agraria yang adil, transparan, dan berkelanjutan.

Kata Kunci: Administrasi Pertanahan, Administrasi Publik, Good Governance, Reforma Agraria, Pelayanan Publik.

PENDAHULUAN

Tanah merupakan sumber daya strategis yang memiliki peran penting dalam kehidupan sosial, ekonomi, dan politik masyarakat. Dalam konteks negara berkembang seperti Indonesia, tanah tidak hanya berfungsi sebagai faktor produksi, tetapi juga sebagai sumber kesejahteraan dan identitas sosial masyarakat. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur penguasaan dan pemanfaatan tanah guna mewujudkan keadilan sosial sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria, yang menegaskan bahwa negara menguasai bumi, air, dan ruang angkasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Administrasi pertanahan merupakan bagian integral dari administrasi publik karena berkaitan dengan pengelolaan sumber daya publik dan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Nicholas Henry, administrasi publik merupakan proses pengelolaan organisasi dan kebijakan publik untuk mencapai tujuan negara secara efektif dan efisien (Henry, 2013). Dalam konteks pertanahan, administrasi publik berperan dalam memberikan kepastian hukum, mencegah konflik agraria, dan menyediakan pelayanan publik yang berkualitas.

Namun demikian, administrasi pertanahan di Indonesia masih menghadapi berbagai permasalahan, seperti konflik agraria, tumpang tindih kepemilikan tanah, dan ketimpangan penguasaan tanah. Hal ini menunjukkan bahwa sistem administrasi pertanahan belum sepenuhnya efektif dalam mewujudkan keadilan agraria dan kepastian hukum (Santoso, 2012).

Selain itu, tuntutan terhadap tata kelola pemerintahan yang baik semakin meningkat. Menurut United Nations Development Programme, good governance mencakup prinsip transparansi, akuntabilitas, efektivitas, dan partisipasi masyarakat dalam penyelenggaraan pemerintahan (UNDP, 1997). Oleh karena itu, administrasi pertanahan harus mampu beradaptasi dengan prinsip good governance untuk mendukung pembangunan yang adil dan berkelanjutan.

Meskipun berbagai penelitian telah membahas administrasi pertanahan dari perspektif hukum dan agraria, kajian yang mengintegrasikan administrasi pertanahan dalam perspektif administrasi publik, tata kelola agraria, dan pembangunan berkeadilan masih terbatas. Padahal, administrasi pertanahan merupakan bagian integral dari sistem administrasi publik yang berperan dalam pelayanan publik, regulasi, dan pembangunan nasional. Oleh karena itu, penelitian ini memberikan kontribusi konseptual dengan menganalisis administrasi pertanahan sebagai instrumen administrasi publik dalam mewujudkan good governance dan keadilan agraria di Indonesia. Berdasarkan permasalahan tersebut, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis peran administrasi pertanahan dalam perspektif administrasi publik serta kontribusinya terhadap tata kelola agraria dan pembangunan berkeadilan di Indonesia..

METODOLOGI PENELITIAN

Jenis penelitian ini adalah penelitian hukum normatif dan penelitian kepustakaan (library research). Penelitian ini menggunakan metode kualitatif dengan pendekatan deskriptif-analitis. Penelitian kualitatif digunakan untuk memahami fenomena administrasi pertanahan secara mendalam melalui analisis konsep, teori, dan regulasi (Creswell, 2014).

Pendekatan yang digunakan adalah pendekatan normatif dan konseptual. Pendekatan normatif dilakukan dengan menganalisis peraturan perundang-undangan, termasuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN dan kebijakan pertanahan nasional. Pendekatan konseptual dilakukan melalui kajian teori administrasi publik, good governance, dan reforma agraria.

Data yang digunakan merupakan data sekunder yang diperoleh melalui studi kepustakaan, yang meliputi buku, jurnal ilmiah, dokumen pemerintah, dan peraturan perundang-undangan. Teknik analisis data dilakukan melalui reduksi data, penyajian data,

dan penarikan kesimpulan (Miles & Huberman, 2014).

Teknik analisis data dilakukan melalui analisis isi (content analysis), yaitu dengan mengkaji secara sistematis peraturan perundang-undangan, konsep administrasi publik, dan literatur ilmiah yang relevan untuk mengidentifikasi peran, tantangan, dan implikasi administrasi pertanahan dalam tata kelola agraria.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Peran Administrasi Pertanahan dalam Perspektif Administrasi Publik

Administrasi pertanahan merupakan bagian penting dari administrasi publik karena berkaitan dengan pengelolaan sumber daya publik dan pelayanan kepada masyarakat. Menurut Denhardt dan Denhardt (2015), administrasi publik bertujuan untuk melayani masyarakat dan menciptakan nilai publik melalui kebijakan dan pelayanan yang efektif.

Dalam konteks pertanahan, administrasi pertanahan berperan sebagai:

1. Instrumen regulasi

Sebagai instrumen regulasi, administrasi pertanahan memungkinkan negara untuk menjalankan fungsi pengaturan (regulatory function) melalui penetapan hak atas tanah, pengendalian pemanfaatan lahan, serta penyelesaian sengketa agraria. Fungsi ini penting untuk menciptakan keteraturan sosial dan mencegah konflik horizontal maupun vertikal. Negara memiliki kewenangan untuk mengatur penggunaan tanah agar sesuai dengan kepentingan umum dan prinsip keadilan sosial.

2. Instrumen pelayanan publik

Sebagai instrumen pelayanan publik, administrasi pertanahan memberikan layanan kepada masyarakat dalam bentuk pendaftaran tanah, penerbitan sertifikat, pengukuran tanah, serta pelayanan informasi pertanahan. Pelayanan ini memiliki dampak langsung terhadap kesejahteraan masyarakat karena kepemilikan sertifikat tanah dapat meningkatkan nilai ekonomi tanah, mempermudah akses terhadap kredit perbankan, serta memberikan perlindungan hukum.

3. Instrumen Pembangunan

Sebagai instrumen pembangunan, administrasi pertanahan berperan dalam mendukung perencanaan tata ruang, pembangunan infrastruktur, serta investasi. Tanpa sistem administrasi pertanahan yang tertib dan terintegrasi, pembangunan dapat mengalami hambatan akibat konflik lahan dan ketidakpastian hukum.

Namun demikian, secara empiris, peran administrasi pertanahan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, terutama dalam hal integrasi data, transparansi, dan kapasitas kelembagaan.

Pelaksanaan Administrasi Pertanahan dalam Mewujudkan Kepastian Hukum dan Pelayanan Publik

Salah satu indikator utama keberhasilan administrasi pertanahan adalah terciptanya kepastian hukum melalui pendaftaran tanah. Pemerintah Indonesia telah melaksanakan Program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) sebagai bagian dari reforma agraria nasional. Program ini bertujuan untuk mendaftarkan seluruh bidang tanah di Indonesia secara sistematis.

Secara empiris, program PTSL telah menunjukkan hasil yang signifikan. Dalam beberapa tahun terakhir, jutaan bidang tanah telah berhasil didaftarkan dan disertifikatkan. Program ini memberikan manfaat nyata bagi masyarakat, antara lain:

1. Meningkatkan kepastian hukum kepemilikan tanah.
2. Mengurangi potensi konflik dan sengketa pertanahan.
3. Meningkatkan nilai ekonomi tanah.
4. Mempermudah akses masyarakat terhadap lembaga keuangan.

Namun demikian, pelaksanaan program ini juga menghadapi berbagai kendala, seperti:

- Keterbatasan sumber daya manusia di kantor pertanahan.
- Masih adanya bidang tanah yang belum memiliki data yang jelas.
- Kurangnya pemahaman masyarakat mengenai pentingnya sertifikasi tanah.
- Adanya potensi maladministrasi dalam proses pelayanan.

Selain itu, digitalisasi layanan pertanahan melalui sistem elektronik merupakan langkah strategis untuk meningkatkan transparansi dan efisiensi pelayanan publik. Digitalisasi memungkinkan masyarakat mengakses informasi pertanahan dengan lebih mudah dan mengurangi praktik birokrasi yang tidak transparan.

Tantangan dan Permasalahan Administrasi Pertanahan di Indonesia: Analisis Empiris

Administrasi pertanahan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan, antara lain:

1. Konflik agrarian

Konflik agraria terjadi akibat tumpang tindih kepemilikan tanah dan lemahnya sistem administrasi pertanahan (Wiradi, 2009).

2. Ketimpangan penguasaan tanah

Ketimpangan penguasaan tanah merupakan masalah struktural yang berdampak pada ketidakadilan sosial.

3. Lemahnya integrasi data

Kurangnya integrasi data pertanahan menyebabkan tumpang tindih kebijakan.

4. Keterbatasan kapasitas kelembagaan

Kapasitas kelembagaan yang terbatas menghambat efektivitas pelayanan publik.

Sebagai contoh empiris, berbagai konflik antara masyarakat dan perusahaan perkebunan, pertambangan, dan pembangunan infrastruktur menunjukkan bahwa sistem administrasi pertanahan belum sepenuhnya mampu memberikan perlindungan hukum yang adil bagi semua pihak. Dalam banyak kasus, masyarakat lokal tidak memiliki sertifikat tanah meskipun telah menguasai tanah tersebut secara turun-temurun.

Permasalahan lain adalah ketimpangan penguasaan tanah. Sebagian besar tanah produktif dikuasai oleh kelompok tertentu, sementara sebagian masyarakat memiliki akses yang terbatas terhadap tanah. Ketimpangan ini merupakan masalah struktural yang berdampak pada ketidakadilan sosial dan kemiskinan.

Selain itu, kelemahan koordinasi antarinstansi juga menjadi tantangan serius. Data pertanahan sering kali tidak terintegrasi dengan data tata ruang, data kehutanan, dan data administrasi lainnya. Akibatnya, terjadi tumpang tindih kebijakan dan konflik kewenangan antarinstansi pemerintah.

Dari perspektif administrasi publik, permasalahan ini menunjukkan adanya kelemahan dalam aspek:

- Kapasitas kelembagaan
- Integrasi sistem informasi
- Transparansi administrasi
- Profesionalisme aparatur

Administrasi Pertanahan dalam Perspektif Good Governance

Administrasi pertanahan merupakan salah satu sektor yang sangat rentan terhadap praktik maladministrasi apabila tidak dikelola dengan prinsip good governance. Prinsip-prinsip transparansi, akuntabilitas, efisiensi, dan partisipasi masyarakat harus menjadi dasar dalam penyelenggaraan administrasi pertanahan.

Transparansi penting untuk memastikan bahwa masyarakat dapat mengakses informasi mengenai status tanah, prosedur pelayanan, dan biaya administrasi. Akuntabilitas diperlukan untuk memastikan bahwa aparatur pemerintah menjalankan tugasnya secara profesional dan bertanggung jawab.

Partisipasi masyarakat juga merupakan faktor penting dalam mewujudkan tata kelola

pertanahan yang baik. Keterlibatan masyarakat dalam proses pendaftaran tanah, penetapan batas wilayah, dan penyelesaian konflik dapat meningkatkan legitimasi kebijakan pemerintah dan mengurangi potensi konflik.

Digitalisasi administrasi pertanahan merupakan salah satu bentuk implementasi good governance karena dapat meningkatkan transparansi, efisiensi, dan akurasi data.

Peran Administrasi Pertanahan dalam Mendukung Keadilan Agraria dan Pembangunan Berkelanjutan

Administrasi pertanahan memiliki peran strategis dalam mewujudkan keadilan agraria dan pembangunan berkelanjutan. Sistem administrasi pertanahan yang adil memungkinkan distribusi tanah yang lebih merata dan memberikan akses kepada masyarakat yang sebelumnya tidak memiliki kepastian hukum.

Reforma agraria merupakan salah satu kebijakan penting yang bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah. Melalui reforma agraria, pemerintah dapat melakukan redistribusi tanah dan memberikan sertifikat kepada masyarakat yang berhak.

Selain itu, administrasi pertanahan juga berperan dalam mendukung pembangunan berkelanjutan melalui pengendalian penggunaan lahan. Pengelolaan tanah yang tidak terencana dapat menyebabkan kerusakan lingkungan, seperti deforestasi, degradasi lahan, dan hilangnya fungsi ekologis.

Administrasi pertanahan harus dilaksanakan berdasarkan prinsip good governance, yaitu:

- transparansi
- akuntabilitas
- partisipasi
- efektivitas

Digitalisasi administrasi pertanahan merupakan langkah strategis untuk meningkatkan transparansi dan efisiensi pelayanan publik (World Bank, 2019).

Dengan sistem administrasi pertanahan yang terintegrasi dengan sistem tata ruang, pemerintah dapat mengendalikan penggunaan tanah secara lebih efektif dan memastikan bahwa pembangunan dilakukan secara berkelanjutan.

Administrasi Pertanahan dan Keadilan Agraria

Administrasi pertanahan memiliki peran penting dalam mewujudkan keadilan agraria melalui reforma agraria. Reforma agraria bertujuan untuk mengurangi ketimpangan penguasaan tanah dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat (Lipton, 2009).

Administrasi pertanahan yang efektif dapat mendukung pembangunan berkelanjutan melalui pengelolaan sumber daya yang adil dan efisien.

Analisis Kritis dan Implikasi Kebijakan

Berdasarkan analisis empiris dan teoritis, dapat disimpulkan bahwa administrasi pertanahan di Indonesia telah mengalami kemajuan yang signifikan, terutama melalui program sertifikasi tanah dan digitalisasi layanan. Namun demikian, masih terdapat berbagai kelemahan struktural yang perlu diperbaiki.

Beberapa implikasi kebijakan yang dapat dilakukan antara lain:

1. Penguatan kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia di sektor pertanahan.
2. Integrasi sistem informasi pertanahan dengan sistem informasi tata ruang dan kehutanan.
3. Peningkatan transparansi dan akuntabilitas pelayanan pertanahan.
4. Penguatan pengakuan terhadap hak masyarakat adat.
5. Percepatan digitalisasi administrasi pertanahan.

Dengan penguatan administrasi pertanahan, pemerintah dapat mewujudkan tata kelola agraria yang lebih adil, transparan, dan berkelanjutan, serta mendukung pembangunan nasional yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat.

KESIMPULAN

Administrasi pertanahan merupakan instrumen strategis dalam administrasi publik yang berperan dalam memberikan kepastian hukum, meningkatkan kualitas pelayanan publik, serta mendukung tata kelola agraria dan pembangunan berkeadilan. Administrasi pertanahan juga berfungsi sebagai instrumen regulasi, pelayanan publik, dan pembangunan nasional. Namun, administrasi pertanahan di Indonesia masih menghadapi berbagai tantangan struktural, seperti konflik agraria, ketimpangan penguasaan tanah, lemahnya integrasi data, dan keterbatasan kapasitas kelembagaan. Oleh karena itu, diperlukan reformasi kelembagaan, digitalisasi sistem pertanahan, serta penguatan profesionalisme aparatur untuk mewujudkan administrasi pertanahan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Secara teoritis, penelitian ini menegaskan bahwa administrasi pertanahan merupakan bagian integral dari administrasi publik yang berperan dalam menciptakan nilai publik melalui pelayanan yang transparan, akuntabel, dan berkeadilan.

Saran

Berdasarkan kesimpulan tersebut, maka beberapa saran yang dapat diajukan adalah sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu memperkuat kapasitas kelembagaan pertanahan
2. Pemerintah perlu mempercepat digitalisasi administrasi pertanahan
3. Pemerintah perlu meningkatkan transparansi pelayanan pertanahan
4. Pemerintah perlu memperkuat kebijakan reforma agraria
5. Penelitian selanjutnya perlu menggunakan metode empiris

Dengan penguatan administrasi pertanahan yang berlandaskan pada prinsip keadilan, transparansi, dan akuntabilitas, diharapkan sistem pertanahan di Indonesia dapat mendukung terciptanya tata kelola agraria yang baik dan pembangunan nasional yang berkelanjutan serta berkeadilan sosial.

DAFTAR PUSTAKA

- ATR/BPN. (2022). Laporan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL). Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.
- ATR/BPN. (2023). Reforma agraria dan pendaftaran tanah di Indonesia. Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN.
- Creswell, J. W. (2014). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (4th ed.). Sage Publications.
- Denhardt, J. V., & Denhardt, R. B. (2015). *The new public service: Serving, not steering* (3rd ed.). Routledge.
- FAO. (2012). *Voluntary guidelines on the responsible governance of tenure of land, fisheries and forests*. Food and Agriculture Organization.
- Henry, N. (2013). *Public administration and public affairs* (12th ed.). Routledge.
- Lipton, M. (2009). *Land reform in developing countries: Property rights and property wrongs*. Routledge.
- Miles, M. B., Huberman, A. M., & Saldaña, J. (2014). *Qualitative data analysis: A methods sourcebook* (3rd ed.). Sage Publications.
- Republik Indonesia. (1960). Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria.
- Republik Indonesia. (1997). Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 1997 tentang Pendaftaran Tanah.
- Santoso, U. (2012). *Hukum agraria: Kajian komprehensif*. Kencana.
- UNDP. (1997). *Governance for sustainable human development*. United Nations Development Programme.
- Wiradi, G. (2009). *Reforma agraria: Perjalanan yang belum berakhir*. INSIST Press.
- World Bank. (2019). *Land administration and governance*. World Bank.
- World Bank. (2020). *Land governance assessment framework*. World Bank.