



ANALISIS HUKUM PENGUASAAN DAN PEMILIKAN TANAH NEGARA DI INDONESIA: KAJIAN ATAS ADMINISTRASI PERTANAHAN

Rocky Olief Sawias

Fakultas Hukum, Ilmu Sosial, dan Ilmu Politik, Universitas Terbuka

roki.yawias99@gmail.com

History Article

Article history:

Received 20 Juni, 2026

Revision 30 Juni 2026

Approved Month 30, 2026

Keywords:

*Administrasi Pertanahan,
Tanah Negara, Kepastian
Hukum*

ABSTRAK

Penelitian ini mengkaji permasalahan terhadap ketidakjelasan regulasi terkait kepemilikan tanah negara, yang menjadi penyebab utama konflik kepemilikan dan inefisiensi dalam administrasi pertanahan. Metode penelitian yang digunakan adalah pendekatan kualitatif berbasis kajian pustaka, dengan menganalisis bahan hukum primer, sekunder, dan tersier untuk menjelaskan norma hukum dan dampaknya terhadap administrasi pertanahan. Hasil penelitian menunjukkan bahwa kepemilikan dan penguasaan tanah negara didasarkan pada Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Undang – Undang Pokok Agraria 1960. Namun, penerapannya menghadapi kendala struktural, seperti kurangnya kepastian prosedural, keterbatasan sumber daya manusia di Kantor Pertanahan, dan infrastruktur data yang belum sistematis. Optimalisasi administrasi pertanahan merupakan langkah wajib untuk mewujudkan ketertiban pertanahan dan meningkatkan kepastian hukum. Strategi yang direkomendasikan antara lain percepatan program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap, penerapan teknologi geospasial secara menyeluruh, pengembangan kapasitas sumber daya manusia, dan penyempurnaan regulasi prosedural permohonan hak atas tanah negara guna meningkatkan transparansi.

* roki.yawias99@gmail.com

PENDAHULUAN

Penguasaan dan pemilikan tanah negara memegang peran sentral dalam sistem hukum agraria, yang dirancang untuk memastikan pemerataan akses sumber daya alam bagi seluruh rakyat Indonesia, seperti dijabarkan pada UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) dan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) Nomor 5 Tahun 1960. Konsep tanah negara mencakup wilayah yang belum secara hukum ditempati atau dikuasai oleh negara untuk kepentingan umum, menjadi landasan pengelolaan tanah nasional. Namun, ketidakjelasan dalam aturan kepemilikan tanah negara seringkali menjadi sumber masalah utama, yang tidak hanya menimbulkan ketidakpastian hukum tetapi juga menimbulkan konflik yang berkepanjangan.

Warisan historis penguasaan tanah negara di Indonesia berakar pada era kolonial Belanda, dimana kebijakan *domeinverklaring* menyatakan sebagian besar tanah sebagai milik negara telah meninggalkan jejak ketidakadilan yang masih terasa hingga kini. Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960 bertujuan untuk mereformasi sistem pertanahan melalui asas fungsi sosial tanah, namun penerapannya sering gagal mengatasi kerumitan aspek sosial budaya, khususnya hak ulayat yang dimiliki oleh masyarakat adat. Ambiguitas dalam peraturan ini menunjukkan adanya konflik antara pandangan nasionalis tentang agraria dan pengaruh ekonomi neoliberal, yang semakin kritis seiring dengan proses globalisasi (Faisal, 2022). Isu mendasar yang melatarbelakangi persoalan ini adalah ambiguitas peraturan mengenai penguasaan tanah negara, yang secara langsung memunculkan sengketa kepemilikan dan inefisiensi dalam pengelolaan tanah. Ambiguitas ini muncul akibat ketidaktepatan antara UUPA dan peraturan turunannya, contohnya Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional (ATR/Kepala BPN) tentang Hak Pengelolaan yang tidak sejalan dengan perkembangan terkini seperti perluasan infrastruktur nasional. Peraturan yang tidak jelas ini telah menyebabkan peningkatan sengketa lahan sebesar 28% antara tahun 2019 dan 2022, menurut data dari Badan Pertanahan Nasional (Pratiwi, 2023). Konflik kepemilikan tanah negara yang merupakan dampak utama dari akar permasalahan ini, seringkali melibatkan tuntutan yang saling bertentangan antara pemerintah, investor swasta, dan kelompok masyarakat lokal, terutama di wilayah perbatasan dan hutan adat. Di wilayah seperti Sumatera dan Sulawesi, aktivitas pertambangan dan perkebunan telah mengubah lahan negara tanpa pengawasan yang memadai, sehingga menimbulkan reaksi sosial. Sengketa kepemilikan tanah ini tidak semata – mata terkait dengan hak milik tetapi juga mencerminkan perebutan kendali atas sumber daya alam (Lucas & Warren, 2021). Inefisiensi dalam administrasi pertanahan merupakan konsekuensi lebih lanjut dari peraturan pertanahan yang ambigu ini. Sistem birokrasi di BPN masih terkendala masalah integrasi data, dengan proses pendaftaran hak atas tanah negara yang seringkali terhambat oleh kurangnya standar digitalisasi yang konsisten. Ketidakefisienan ini diperparah dengan Undang-Undang Cipta Kerja Nomor 11 Tahun 2020 yang meskipun menyederhanakan prosedur, namun menimbulkan berbagai macam pemahaman di tingkat daerah (Santoso, 2024). Apabila dikaitkan dengan UU Ciptaker Nomor 11 Tahun 2020, terdapat beberapa hal yang disoroti terkait Catatan Kritis terhadap UU No. 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja dalam pertanahan, salah satunya yaitu Pengaturan pertanahan dalam UU Ciptaker menimbulkan ketidaksesuaian struktural antara lembaga-lembaga yang menangani

pertanahan, sehingga meningkatkan beban administrasi dan menurunkan kualitas layanan pertanahan (Riyanto et al., 2020).

Sengketa lahan yang selalu muncul dalam konflik kepemilikan tanah turut mencerminkan dampak langsung ketidakjelasan regulasi terhadap stabilitas sosial. Kasus sengketa lahan yang ada, pada dasarnya tidak terlepas dari penerapan kebijakan agraria yang sejatinya belum dapat diaplikasikan secara utuh, sebagaimana dalam amanat UUPA. Hal ini kemudian dapat menciptakan ketimpangan akses terhadap lahan yang tersedia dan potensial, serta berisiko melanggar hak asasi manusia (HAM), yang tidak hanya berkaitan dengan hak atas tanah tetapi juga hak atas pekerjaan, standar hidup layak, dan aspek – aspek lainnya. Korupsi dalam birokrasi merupakan aspek penting lain dari masalah penguasaan dan kepemilikan tanah negara, yang dapat memperparah inefisiensi pengelolaan dan konflik kepemilikan melalui manipulasi peraturan yang tidak jelas. Di tingkat daerah, pejabat Badan Pertanahan Nasional (BPN) sering terlibat dalam praktik suap untuk mempercepat atau memanipulasi pendaftaran tanah negara, yang merusak konsistensi sistem pertanahan. Sebuah kasus yang melibatkan pejabat tanah BPN di Jakarta pada tahun 2022 menimbulkan dugaan bahwa para pejabat tersebut menerima suap untuk menerbitkan sertifikat yang tampaknya asli tetapi sebenarnya palsu ('aspal') dalam program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) (detik.com, 2022). Korupsi seperti ini dapat menjadi ciri khas akibat lemahnya mekanisme pertanggungjawaban, sebagaimana didukung oleh laporan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) tahun 2022 (Faisal, 2022). Lebih lanjut, tingkat permasalahan selanjutnya dapat merujuk pada ketidakadilan sosial yang muncul akibat berbagai aspek permasalahan yang telah dijabarkan sebelumnya, dimana ambiguitas regulasi memperlebar kesenjangan akses lahan antara kelompok elit dan kelompok yang terpinggirkan. Contohnya seperti petani dan masyarakat adat seringkali kehilangan hak atas tanah negara akibat proses administrasi yang membeda – bedakan, sehingga berkontribusi pada kemiskinan struktural di daerah pedesaan. Ketidakadilan seperti ini memengaruhi 70% rumah tangga agraris miskin, menurut data Badan Pusat Statistik (BPS) dari tahun 2021 hingga 2023 (Pratiwi, 2023). Literatur agraria Indonesia dalam beberapa tahun terakhir telah membahas berbagai aspek penguasaan tanah negara, tetapi terdapat kesenjangan penelitian yang jelas dalam memadukan analisis hukum normatif dengan evaluasi administrasi pertanahan itu sendiri. Secara keseluruhan, latar belakang ini menegaskan bahwa ketidakjelasan regulasi penguasaan tanah negara bukan sekadar masalah teknis, melainkan masalah struktural yang membutuhkan analisis hukum kritis untuk suatu perubahan. Melalui rancangan terhadap setiap isu dalam penguasaan dan

kepemilikan tanah negara yang menggunakan perangkat dan pendekatan pemetaan kualitatif memungkinkan adanya pemahaman yang utuh tanpa bergantung pada data empiris, sehingga diharapkan dapat berkontribusi pada diskusi akademis dan kebijakan agraria.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat mengisi kesenjangan interpretasi penguasaan dan kepemilikan tanah negara melalui pendekatan kualitatif berbasis tinjauan pustaka. Penelitian ini juga menawarkan kontribusi ilmiah berupa kerangka kerja permasalahan untuk analisis sebab akibat yang menyeluruh, serta rekomendasi untuk mengurangi konflik, meningkatkan efisiensi, dan menekankan keadilan dalam sistem pertanahan Indonesia.

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif berbasis kajian pustaka untuk mengkaji peraturan terkait penguasaan dan kepemilikan tanah negara di Indonesia, dengan penekanan pada aspek administrasi pertanahan. Pendekatan kualitatif dipilih karena bertujuan untuk memahami dan mengartikan norma hukum, latar belakang historis, dan dampak administrasi pertanahan secara detail, bukan untuk mengukur variabel numerik. Metode ini memfasilitasi pendalaman terhadap narasi dan analisis tema dari bahan hukum yang relevan, tanpa melibatkan pengumpulan data langsung di lapangan.

Penelitian kualitatif berbasis kajian pustaka dapat didefinisikan sebagai serangkaian kegiatan pengumpulan data berdasarkan karya tulis yang tersedia, baik yang diterbitkan maupun yang tidak diterbitkan. Pendekatan ini dipilih karena sumber data dalam penelitian tidak hanya sebatas survei lapangan, tetapi juga dapat melalui kajian pustaka. Pemahaman yang komprehensif dan mendalam tentang peristiwa yang dialami subjek penelitian, termasuk aktor, perspektif, motivasi, dan tindakan, merupakan tujuan mendasar dari penelitian kualitatif (Zulkarmain, 2021). Pendapat lain juga menyatakan bahwa tinjauan pustaka dalam konteks kualitatif membantu peneliti mengumpulkan dan menganalisis literatur terkait budaya, nilai, dan norma yang berkembang dalam situasi sosial yang diteliti (Fitriana, 2020). Bahan hukum tersier, sekunder, dan primer memberikan kontribusi langsung terhadap kumpulan hasil penelitian ini. Sumber hukum tersier meliputi ketentuan konstitusional UUD 1945, Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, Peraturan Pemerintah, dan peraturan perundang-undangan lainnya yang terkait dengan pengelolaan dan pengalihan tanah milik negara. Contoh bahan hukum sekunder yaitu buku-buku tentang hukum pertanahan, jurnal ilmiah, artikel akademis, dan laporan penelitian tentang administrasi pertanahan di Indonesia.

Bahan hukum tersier digunakan untuk memperoleh informasi dan definisi tambahan melalui sumber-sumber seperti indeks peraturan, ensiklopedia hukum, dan kamus.

Teknik penelitian yang diterapkan meliputi telaah pustaka sistematis dan analisis dokumen. Telaah pustaka dilakukan dengan mencari, mengumpulkan, dan memilih bahan hukum dari sumber-sumber terpercaya, termasuk situs web resmi pemerintah seperti Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional, perpustakaan digital, dan basis data akademis. Analisis dokumen meliputi pembacaan, identifikasi, dan pengkategorian isi bahan hukum berdasarkan tema 4 tema utama, seperti hak negara atas tanah, mekanisme administrasi, dan tantangan dalam implementasinya. Data kemudian dianalisis secara tematis untuk mengidentifikasi pola, kontradiksi, dan implikasi hukum, dengan menggunakan teknik triangulasi sumber untuk memastikan validitas temuan. Proses ini diulang, dimulai dengan data primer sebagai dasar, kemudian diperkaya dengan data sekunder dan tersier untuk mendukung analisis dalam penyusunan hasil.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

Dalam konteks hukum agraria di Indonesia, penguasaan dan kepemilikan tanah negara diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria Nomor 5 Tahun 1960, yang menyatakan bahwa negara berwenang menguasai bumi, air, dan ruang angkasa. Tanah negara adalah tanah yang tidak memiliki hak atas tanah dan bukan merupakan aset milik negara/daerah atau badan usaha milik negara/daerah (Isnaini & Lubis, 2022). Secara umum, tanah negara dapat didefinisikan sebagai tanah yang tidak dikuasai oleh hak perseorangan maupun komunal, termasuk tanah terlantar, tanah hasil nasionalisasi, atau pelepasan hak, dengan tujuan untuk memajukan kesejahteraan masyarakat. Pengaturan terkait tanah negara bertujuan untuk mencegah penguasaan yang berlebihan dan menegakkan fungsi sosial tanah, yang dilaksanakan melalui administrasi pertanahan, termasuk penetapan hak atas tanah, pendaftaran, dan pengawasan. Pelaksanaannya seringkali menghadapi kendala seperti konflik pertanahan dan inkonsistensi data, sehingga diperlukan penyesuaian peraturan dengan teknologi terkini untuk meningkatkan efektivitas.

Tanah negara dapat dikategorikan berdasarkan asal usulnya, seperti tanah yang sejak awal dimiliki negara, tanah terlantar, atau hasil nasionalisasi. Semuanya tunduk pada asas-asas hukum agraria nasional seperti kepastian hukum dan fungsi sosial. Asas keadilan sosial memastikan bahwa penguasaan tanah negara tidak menciptakan ketimpangan, dengan ketentuan bahwa hak hanya diberikan kepada mereka yang memenuhi syarat

untuk kepentingan umum. Hak menguasai dari negara merupakan dasar argumentasi bahwa tidak semua tanah negara adalah tanah milik negara (Arnowo H. , 2022).

Hak Atas Tanah atau Hak Pengelolaan sebagai bentuk penguasaan parsial, memungkinkan pemegang hak untuk mengelola tanah tanpa memiliki hak penuh, seperti dalam pengembangan infrastruktur atau pertanian skala besar. Hal ini dijabarkan pada PERMEN No. 18 Tahun 2021, yang menjelaskan bahwa penguasaan harus relevan terhadap Rencana Tata Ruang (RTR) agar tidak menimbulkan konflik penggunaan lahan. Penguasaan tanah negara merujuk pada hak negara untuk menguasai tanah yang tidak dilekati hak pribadi, yang dapat berasal dari berbagai sumber seperti penghapusan tanah partikelir atau pelepasan kawasan hutan. Pemerintah menyelenggarakan organisasi kekuasaan atas seluruh rakyat dan sekaligus memerintah negara termasuk di dalamnya adalah menguasai secara keseluruhan

tanah di dalam teritori negara Indonesia (Arnowo H. , 2022). Undang-Undang Pokok Agraria menyebutkan bahwa hak menguasai negara bersifat mutlak, dengan asas keadilan sosial sebagai dasar pencegahan monopoli. Tanah negara dapat dikelola langsung oleh negara atau dialihkan melalui Hak Pengelolaan kepada instansi pemerintah atau badan hukum tertentu, seperti badan usaha milik negara, untuk pembangunan daerah atau pengelolaan sumber daya. Peraturan ini dirancang untuk memastikan bahwa penguasaan tidak bertentangan dengan kepentingan masyarakat luas, dengan sistem pengawasan yang ketat untuk mencegah penyalahgunaan.

Konsep kepemilikan dan penguasaan tanah negara merupakan landasan utama sistem agraria dalam Undang-Undang Pokok Agraria. Kepemilikan dan penguasaan tanah negara mengacu pada hak-hak negara atas tanah yang belum dialokasikan kepada orang pribadi atau badan hukum, di mana negara bertindak sebagai pemilik utama untuk kepentingan umum. Sementara itu, penguasaan tanah negara menekankan penguasaan administratif dan pengelolaan tanah oleh pemerintah, tanpa memberikan hak privat secara langsung kepada pihak lain. Hal ini membedakan penguasaan dari kepemilikan. Akibatnya, penguasaan tanah negara seringkali digunakan untuk proyek infrastruktur, sementara kepemilikannya lebih diarahkan pada pemberdayaan masyarakat melalui hak-hak yang dapat diwariskan atau diperjualbelikan, dengan tetap berpegang pada asas keadilan sosial.

Dalam analisis hukum pertanahan, penting untuk memahami berbagai jenis hak milik untuk memahami bagaimana hak-hak tersebut diberikan, dialihkan, atau diakhiri (Pramesti, 2024). Hak milik, misalnya, terbatas pada warga negara Indonesia atau badan

hukum tertentu, dengan batas luas maksimum untuk mencegah penguasaan yang berlebihan. Jenis lainnya, seperti Hak Guna Usaha, diberikan untuk kegiatan pertanian, peternakan, dan perikanan dengan masa berlaku maksimum 35 tahun, yang dapat diperpanjang atau diperbarui, sesuai dengan Peraturan Menteri Nomor 18 Tahun 2021. Hak Guna Usaha memastikan penggunaan tanah untuk produktivitas ekonomi tanpa mengubah status kepemilikan negara. Pada pemahaman terhadap macam – macam hak inilah yang membuat kita dapat mengetahui bersama bahwa pemilikan harus didasarkan pada kepastian hukum, dengan proses pendaftaran yang wajib untuk mendapatkan sertifikat tanah sebagai alat bukti yang sah.

Administrasi pertanahan mengimplementasikan hukum penguasaan dan pemilikan tanah negara melalui proses penetapan hak yang dimulai dari permohonan ke Kantor Pertanahan. Administrasi Pertanahan merupakan serangkaian kewenangan dan tanggung jawab pemerintah di bidang pertanahan yang ditetapkan oleh undang-undang dan memiliki mandat hukum khusus untuk memajukan kesejahteraan umum dan mencapai tujuan pemerintah (Arnowo H. , 2021). Setelah Undang – Undang Pokok Agraria (UUPA) diberlakukan, kegiatan dalam administrasi pertanahan lebih terpusat dalam proses pelaksanaan transformasi dari hak – hak lamamenjadi hak – hak baru yang didasarkan pada UUPA, program pendaftaran tanah, dan juga landreform

Regulasi hukum penguasaan dan pemilikan tanah negara memiliki implikasi positif untuk pembangunan berkelanjutan, dengan fokus pada keadilan sosial dan kepastian hukum. Penerapan administrasi pertanahan melalui pendekatan birokrasi dapat meningkatkan produktivitas lahan, tetapi harus diselaraskan dengan kemajuan teknologi untuk mencapai efisiensi yang optimal. Hal ini menegaskan bahwa peraturan perundang-undangan mengenai penguasaan dan kepemilikan tanah negara mendukung kepentingan nasional, seperti pembangunan daerah, dengan syarat pemegang hak mematuhi fungsi sosialnya dan berfokus pada tujuan menciptakan ketertiban dalam pengelolaan tanah.

Salah satu permasalahan administrasi paling mendasar terkait tanah negara adalah minimnya jaminan hukum dalam proses pengajuan hak atas tanah. Meskipun tanah yang belum memiliki hak (tanah negara) dapat diajukan haknya, dalam praktiknya, individu atau badan hukum masih menghadapi kendala yang signifikan dalam memperoleh hak atas tanah tersebut (Rohman & Sugiyono, 2022). Kendala ini terutama meliputi prosedur yang rumit dan waktu pemrosesan yang tidak pasti. Administrasi pertanahan perlu memastikan bahwa proses pengajuan hak atas tanah negara bersifat transparan, dengan

tenggat waktu yang jelas, dan memberikan kepastian persetujuan bagi pemohon yang memenuhi semua persyaratan yang dipersyaratkan.

Kendala internal utama dalam lembaga pelaksana, seperti Kantor Pertanahan, adalah keterbatasan sumber daya manusia (SDM) dan beban kerja yang tidak seimbang. Kendala utama terletak pada keterbatasan sumber daya manusia dan beban kerja pejabat pertanahan yang berat (Ardani et al, 2022). Kondisi ini diperparah oleh minimnya sarana dan prasarana pendukung yang memadai, sehingga mengganggu kelancaran pelayanan administrasi pertanahan, terutama dalam pelaksanaan program-program strategis seperti Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Kualitas dan kuantitas sumber daya manusia yang belum memadai berdampak langsung pada efisiensi waktu, akurasi data, dan kualitas pelayanan kepada masyarakat.

Masalah internal lain yang menghambat tertib administrasi pertanahan adalah infrastruktur dan akurasi data yang belum terintegrasi dan modern. Kendala administratif meliputi infrastruktur yang belum memadai dan seringkali tidak jelas atau multitafsir, yang semuanya dapat berdampak pada keseluruhan proses pendaftaran tanah (Firdaus et al, 2024). Akibatnya, pemeliharaan data fisik dan hukum pertanahan kurang optimal, yang seringkali menyebabkan ketidaksesuaian antara kondisi lapangan dan catatan resmi dalam register tanah. Administrasi yang efektif membutuhkan basis data tunggal, akurat, dan terkini untuk mencegah tumpang tindih atau sengketa hak di kemudian hari.

Beralih ke kendala eksternal, partisipasi masyarakat merupakan elemen krusial yang seringkali menjadi hambatan dalam mencapai administrasi pertanahan yang tertib dan berkeadilan. Salah satu kendala eksternal yang signifikan adalah partisipasi warga yang kurang optimal dalam program pendaftaran tanah (Ardani et al, 2022). Banyak masyarakat yang tidak mau atau tidak aktif berpartisipasi dalam program ini, meskipun pada dasarnya program ini bertujuan untuk memberikan kepastian hukum bagi tanah mereka. Kondisi ini secara struktural menghambat upaya pemerintah untuk memetakan dan mendaftarkan seluruh bidang tanah secara sistematis dan komprehensif.

Terkait partisipasi, rendahnya pemahaman atau literasi masyarakat mengenai pentingnya pendaftaran tanah juga menjadi hambatan administratif eksternal yang serius. Selain sumber daya manusia dan infrastruktur, kurangnya pengetahuan masyarakat merupakan faktor lain yang menghambat proses pendaftaran tanah (Firdaus et al, 2024). Masyarakat seringkali tidak menyadari bahwa mendaftarkan hak secara resmi di Kantor Pertanahan merupakan satu-satunya cara untuk memperoleh kepastian hukum, terutama

untuk tanah negara yang telah diberikan hak tertentu. Administrasi yang baik membutuhkan masyarakat yang sadar hukum dan aktif melaporkan serta mendaftarkan status kepemilikan dan penguasaan tanahnya.

Dalam konteks penguasaan tanah negara, kendala juga muncul dari karakteristik dan asal usul tanah itu sendiri. Tanah negara didefinisikan sebagai tanah yang tidak ditempati hak dan bukan milik negara/daerah (Arnowo H. , 2022). Permasalahan administrasi muncul ketika administrasi pertanahan tidak mampu memberikan informasi yang jelas mengenai status "tanah negara bebas" yang sebenarnya dapat dikonversi menjadi hak oleh pihak ketiga. Seringkali, ketidakjelasan batas-batas tanah yang termasuk dalam kategori tanah negara yang dapat dikonversi menjadi hak tertentu menyebabkan kebingungan dan memperpanjang proses pengajuan hak.

Kompleksitas juga muncul dari tumpang tindih bukti kepemilikan tanah yang bersumber dari kelemahan administrasi. Permasalahan tumpang tindih bukti kepemilikan tanah dapat muncul dari ketidaksempurnaan atau kekurangan dalam sistem pencatatan administrasi (Ardani et al, 2022). Hal ini diperparah oleh praktik transaksi hukum di masyarakat, terutama di daerah, yang masih memanfaatkan jual beli informal atau pengalihan hak secara lisan tanpa didaftarkan kepada yang berwenang. Sayangnya, sistem administrasi gagal mencatat data hukum secara akurat, sehingga berpotensi menimbulkan sengketa di kemudian hari yang sulit diselesaikan karena adanya pertentangan bukti.

Aspek sosial budaya masyarakat juga menimbulkan kendala administratif yang perlu diatasi. Dalam pelaksanaannya, tertib administrasi pertanahan harus mempertimbangkan kondisi sosial masyarakat setempat yang memiliki karakteristik beragam dan seringkali berlandaskan kearifan lokal (local wisdom) (Ardani et al, 2022). Artinya, administrasi yang kaku dan seragam akan sulit diterapkan di seluruh Indonesia. Administrasi yang efektif harus fleksibel, mampu beradaptasi dengan nilai-nilai penguasaan tanah adat yang masih dipegang teguh, dengan tetap memastikan bahwa seluruh penguasaan tersebut tercatat dalam sistem administrasi negara untuk mencapai kepastian hukum.

Untuk mengatasi berbagai kendala administratif tersebut, diperlukan strategi perbaikan yang komprehensif dan berkelanjutan. Solusi yang tepat antara lain penerapan strategi melalui penjangkauan, pemanfaatan teknologi, dan pelatihan yang intensif dan terorganisir (Firdaus et al, 2024). Peningkatan kualitas sumber daya manusia melalui pelatihan berkala, modernisasi infrastruktur teknologi informasi, dan upaya yang kuat untuk meningkatkan literasi tanah masyarakat merupakan langkah krusial. Hanya dengan

memadukan pembenahan kelembagaan internal dengan upaya aktif meningkatkan peran serta dan pemahaman masyarakat, maka sistem penyelenggaraan pemilikan dan penguasaan tanah negara dapat berjalan lebih efisien dan efektif, sesuai dengan asas keadilan dan kepastian hukum.

B. Pembahasan

Administrasi pertanahan berfungsi sebagai inti pengelolaan urusan agraria, dengan tujuan utama menjamin kepastian hukum atas penguasaan dan pemilikan tanah, termasuk dalam kategori tanah negara. Administrasi pertanahan mencakup sekumpulan kewenangan pemerintah untuk melaksanakan tugas dan mencapai tujuan yang berorientasi pada kesejahteraan masyarakat, yang pelaksanaannya harus dilandasi oleh ketertiban dan tatalaksana ketatausahaan yang baik (Arnowo H. , 2021). Namun dalam pengelolaan dan kepemilikan tanah negara, proses administrasinya seringkali menghadapi berbagai kendala yang menghambat tercapainya tujuan tersebut. Kompleksitas ini muncul akibat interaksi antara peraturan perundang-undangan yang berlaku, kondisi kelembagaan terkait, serta karakteristik sosial budaya masyarakat Indonesia.

Pendekatan dan langkah-langkah untuk meningkatkan efisiensi administrasi pertanahan dan mewujudkan kepastian hukum dalam penguasaan dan kepemilikan tanah negara hendaknya diawali dengan landasan hukum yang filosofis, yaitu Undang-Undang Dasar Agraria (UUPA). Berdasarkan UUPA, negara berwenang menguasai bumi, air, dan ruang angkasa untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, yang dalam praktiknya diberikan kepada instansi pemerintah. Hakikatnya, tanah negara merupakan hasil dari Pasal 33 ayat (3) UUD 1945, di mana negara berperan sebagai pengatur dan penentu hubungan hukum yang berkaitan dengan pertanahan (Isnaini & Lubis, 2022). Oleh karena itu, pendekatan untuk meningkatkan efisiensi ini harus memastikan bahwa proses pemberian hak atas tanah negara selaras dengan fungsi sosial dan penggunaan tanah yang tepat, sambil menjaga keseimbangan antara kepentingan pribadi dan kepentingan negara.

Langkah krusial dalam optimalisasi administrasi pertanahan adalah implementasi kegiatan pendaftaran tanah secara masif dan berkelanjutan, yang menjadi pondasi utama tertib administrasi. Pendaftaran tanah merupakan kegiatan administratif di bidang pertanahan yang bertujuan untuk menjamin kepastian hukum, meskipun dalam pelaksanaannya sering timbul permasalahan seperti tumpang tindih dokumen kepemilikan (Ardani et al, 2022). Oleh karena itu, upaya perbaikan harus diarahkan pada peningkatan kualitas data pendaftaran tanah, bukan hanya kuantitasnya. Pendaftaran yang baik akan

menghasilkan sertifikat sebagai alat bukti terkuat, yang pada akhirnya dapat mengurangi sengketa dan konflik pertanahan akibat ketidakjelasan data dan administrasi.

Langkah nyata percepatan administrasi pertanahan sedang dilaksanakan melalui program PTSL, yang merupakan pendekatan untuk mengatasi keterlambatan pendaftaran di berbagai daerah. Program ini, sebagai bagian dari agenda reforma agraria yang lebih luas, membutuhkan efisiensi dan akurasi dalam pengumpulan informasi fisik dan hukum. Penerapan metode yang tepat, seperti pemanfaatan teknologi informasi dan peningkatan keterlibatan masyarakat, merupakan fondasi bagi tercapainya efisiensi administrasi dan kepastian hukum melalui PTSL (Khair & Assyahri, 2024). Kesuksesan program ini sangat ditentukan oleh kecepatan dan ketepatan petugas dalam menangani permohonan pemberian hak atas tanah negara, sehingga menjamin penerbitan sertifikat yang sah secara hukum dengan segera.

Pemanfaatan teknologi terkini dan sistem informasi geospasial merupakan pendekatan teknis yang tak terelakkan untuk mencapai administrasi pertanahan yang optimal. Salah satu kendala administratif dalam pendaftaran tanah adalah fasilitas yang belum memadai, oleh karena itu para ahli merekomendasikan pemanfaatan teknologi sebagai solusi untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi proses (Firdaus et al, 2024). Khususnya dalam kepemilikan tanah negara, digitalisasi data dan pemetaan spasial yang canggih sangat penting untuk menentukan batas-batas tanah yang jelas dan mencegah tumpang tindih wilayah. Dengan menggabungkan data spasial yang akurat, kekurangan mendasar dalam administrasi pertanahan yang rentan terhadap kesalahan pengukuran dapat dikurangi secara drastis.

Dari segi regulasi, perbaikan administrasi pertanahan dicapai melalui penetapan prosedur yang jelas dan terstandarisasi, khususnya untuk pemberian hak atas tanah negara. Regulasi seperti Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) Nomor 18 Tahun 2021 secara khusus mengatur penetapan hak pengelolaan dan hak atas tanah, termasuk pembentukan panitia inspeksi tanah. Tanah negara, yaitu tanah tanpa hak milik dan bukan milik negara/daerah, dapat diajukan melalui prosedur khusus, sehingga kejelasan dalam langkah ini sangat penting untuk menjamin kepastian hukum (Rohman & Sugiyono, 2022). Prosedur standar ini mengurangi ruang lingkup keputusan sepihak dan mempercepat proses legalisasi, yang merupakan syarat utama kepastian hukum bagi pemohon.

Mengatasi hambatan administratif internal melibatkan fokus pada sumber daya manusia (SDM) dan sistem kerja di kantor pertanahan. Terbatasnya jumlah SDM terampil dan tingginya beban kerja di kantor pertanahan merupakan hambatan internal yang menghambat ketertiban administrasi (Ardani et al, 2022). Solusi untuk masalah ini adalah melalui pelatihan SDM yang berkelanjutan dan penguatan sistem digital (Firdaus et al, 2024). Dengan SDM yang kompeten dan sistem kerja yang efisien, proses verifikasi data hukum dan fisik kepemilikan tanah negara dapat dilakukan dengan cepat dan akurat, yang merupakan elemen krusial dalam mencapai kepastian hukum.

Upaya perbaikan administrasi pertanahan juga mencakup pengorganisasian dan inventarisasi tanah negara secara aktif. Tanah yang berstatus hak dan berakhir jangka waktunya serta tidak diperpanjang akan kembali menjadi tanah negara (Arnowo H. , 2022). Oleh karena itu, strategi administrasi harus mencakup inventarisasi secara berkala dan penetapan status tanah yang jelas, termasuk tanah yang berakar pada pelepasan hak atau tanah terlantar. Data inventarisasi yang mutakhir dan terperinci mengenai status tanah negara sangat penting untuk perencanaan tata ruang yang terpadu dan pemberian hak baru yang tidak bermasalah, sehingga memperkuat kepastian hukum penguasaan dan pemilikan.

Sinergi dan konsistensi data menjadi komponen vital dalam optimalisasi administrasi pertanahan. Pentingnya sinergi data dan informasi pertanahan yang akurat untuk penyelenggaraan administrasi pertanahan yang efektif (Arnowo H. , 2021). Integrasi data dari sistem pendaftaran tanah, perencanaan tata ruang, dan inventarisasi aset negara dapat mencegah tumpang tindih bukti kepemilikan hak. Persoalan tumpang tindih sertifikat hak atas tanah merupakan isu utama yang kerap muncul di masyarakat (Pramesti, 2024). Tindakan optimalisasi perlu memastikan bahwa setiap pemberian hak baru atas tanah negara didasarkan pada informasi spasial dan hukum yang telah diverifikasi silang, sehingga meminimalkan risiko sengketa hukum akibat ketidakjelasan batas.

Optimalisasi administrasi pertanahan juga harus menekankan partisipasi masyarakat dan meningkatkan kesadaran hukum mereka. Pemahaman publik yang terbatas dapat dianggap sebagai hambatan eksternal (Firdaus et al, 2024). Untuk mengatasi hal ini, penguatan strategi melalui program sosialisasi dan layanan konsultasi pertanahan diperlukan, dengan tujuan meningkatkan kesadaran publik dan mengurangi permasalahan terkait pertanahan (Khair & Assyahri, 2024). Keterlibatan aktif masyarakat, terutama dalam pengumpulan data awal, akan memastikan keakuratan data kepemilikan aktual,

yang merupakan pelengkap penting bagi kepastian hukum formal yang diberikan oleh pemerintah.

Penegakan hukum dan pengawasan merupakan komponen terakhir dari siklus optimalisasi administrasi pertanahan. Kepastian hukum mengenai kepemilikan tanah negara juga mencakup perlindungan hak-hak tersebut agar tidak diabaikan. PERMEN ATR/BPN Nomor 18 Tahun 2021 mewajibkan pemegang hak untuk tidak menelantarkan tanahnya dan bersedia dilakukan monitoring oleh Kementerian ATR/BPN. Kebijakan tersebut sesuai dengan prinsip fungsi sosial hak atas tanah sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA). Melalui pengawasan yang intensif dan penerapan sanksi yang keras terhadap lahan yang dibiarkan terlantar, yang akhirnya mengembalikan statusnya menjadi Tanah Negara, pengelolaan pertanahan tidak hanya memberikan jaminan hukum kepada pemilik hak, tetapi juga memastikan penggunaan sumber daya tanah untuk kepentingan bersama dan pembangunan yang lestari.

Secara umum, peningkatan administrasi pertanahan di Indonesia adalah inisiatif berlapis yang memadukan perubahan aturan, akselerasi teknis melalui proses pendaftaran terstruktur, serta pengembangan institusi. Pendekatan ini melibatkan penyusunan ulang basis data, penggunaan teknologi geospasial, peningkatan kemampuan sumber daya manusia, dan pembinaan kesadaran hukum masyarakat. Seluruh tindakan ini, dari fondasi UUPA hingga penerapan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (Permen ATR/BPN) terkini, bertujuan menghasilkan sertifikat hak atas tanah yang sah dan telah diverifikasi baik dari segi hukum maupun kenyataan. Dengan tercapainya tata kelola administrasi yang tepat dan terpadu, kepastian hukum terhadap penguasaan dan kepemilikan tanah negara akan semakin kuat, yang akhirnya berkontribusi pada stabilitas sosial dan ekonomi bangsa.

SIMPULAN

Berdasarkan analisis yang telah dipaparkan sebelumnya, dapat disimpulkan bahwa penguasaan dan kepemilikan tanah negara di Indonesia bertumpu pada Hak Menguasai Negara sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) tahun 1960, yang bertujuan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat secara maksimal. Administrasi pertanahan, sebagai inti pelaksanaan, berperan sebagai jaminan kepastian hukum melalui proses penetapan hak dan pencatatan tanah yang dilakukan di Kantor Pertanahan. Namun, implementasinya dihadapkan pada berbagai hambatan fundamental, seperti kurangnya kejelasan prosedur, terbatasnya sumber daya manusia, serta sistem data yang belum

sepenuhnya terpadu. Kompleksitas ini mengganggu pencapaian tata kelola administrasi yang baik dan sering kali memicu terjadinya konflik agraria.

Pada dasarnya, peningkatan administrasi pertanahan merupakan langkah wajib untuk menangani kendala tersebut guna memperkuat kepastian hukum di sektor pertanahan. Salah satu pendekatan kunci yang bisa diterapkan adalah akselerasi program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) serta penerapan luas teknologi canggih, seperti sistem informasi geospasial, untuk memastikan ketepatan data dan pemetaan batas lahan negara. Di samping itu, perbaikan harus menitikberatkan pada pengembangan kualitas dan profesionalitas tenaga kerja di Kantor Pertanahan, yang saat ini menghadapi beban tugas yang tidak seimbang.

Pemerintah juga perlu segera menerapkan reformasi aturan prosedural untuk proses pengajuan hak atas tanah negara, dengan tujuan menciptakan transparansi dan tenggat waktu yang pasti, sehingga memberikan jaminan persetujuan bagi pemohon yang memenuhi kriteria. Selain itu, diperlukan upaya intensif untuk meningkatkan pengetahuan dan keterlibatan masyarakat melalui kegiatan sosialisasi terus-menerus, agar masyarakat memahami urgensi pendaftaran tanah sebagai satu satunya jalan untuk mendapatkan perlindungan kepastian hukum. Langkah ini harus didukung oleh inventarisasi dan pengaturan Tanah Negara secara aktif dan rutin.

DAFTAR PUSTAKA

- A., & Warren, C. (2021). *Land for the people: The state and agrarian conflict in Indonesia*. Ohio University Press.
- Ardani et al. (2022). *Persoalan Tertib Administrasi Pertanahan Melalui Kegiatan Pendaftaran Tanah Yang Berkeadilan*. Jurnal Pembangunan Hukum Indonesia, 4(3).
- Arnowo, H. (2021). *Administrasi Pertanahan di Indonesia*. Bogor: Puslitbang ATR/BPN Press..
- Arnowo, H. (2022). *Penguasaan dan Pemilikan Tanah Negara*. Bogor: Puslitbang ATR/BPN Press.
- detik.com. (2022, Juli 14). Retrieved from detiknews: <https://news.detik.com/berita/d6178183/5-fakta-pejabat-bpn-mafia-tanah-dijerat-jadi-tersangka>
- Faisal, M. (2022). *Penguasaan tanah negara dan hak masyarakat adat: Analisis kritis terhadap UUPA*. Jurnal Konstitusi.
- Firdaus et al. (2024). *Analisis Kendala-Kendala Administratif Dalam Pendaftaran Tanah dan Solusinya*. Journal of Education Religion Humanities and Multidiciplinary, 2(2).
- Fitriana, D. (2020). *Hakikat Dasar Pendidikan Islam*. Tarbawi: Jurnal Pendidikan Islam, 7(2).

- Indonesia. *Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Kepala Badan Pertanahan Nasional Nomor 18 Tahun 2021 tentang Tata Cara Penetapan Hak Pengelolaan dan Hak Atas Tanah*. (Jakarta, 2021)
- Indonesia. *Undang – Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok – Pokok Agraria*. (Jakarta, 1960)
- Isnaini, & Lubis, A. (2022). *Hukum Agraria: Kajian Komprehensif*. Medan: Pustaka Prima.
- Khair, V. M., & Assyahri, W. (2024). *Optimalisasi Administrasi Pertanahan di Indonesia: Tantangan dan Strategi Menuju Kepastian Hukum*. JPAMS : Journal of Public Administration and Management Studies,, 2(2).
- Pramesti, G. S. (2024). *Pengaturan Kepemilikan Tanah Berdasarkan Hukum Pemahaman dan Implementasinya*. Savana: Indonesian Journal of Natural Resources.
- Pratiwi, R. (2023). *Reformasi agraria di era digital: Tantangan administrasi pertanahan pasca pandemi*. Jurnal Ilmu Hukum.
- Riyanto et al. (2020). *Kertas Kebijakan : Catatan Kritis Terhadap UU Nomor 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja*. Fakultas Hukum Universitas Gadjja Mada.
- Rohman, Z. F., & Sugiyono, H. (2022). Tinjauan Yuridis Pemberian Hak Kepemilikan Atas Tanah Negara (Vol. 9(1)). LEX LIBRUM JURNAL ILMU HUKUM.
- Santoso. (2024). *Korupsi birokrasi dalam administrasi pertanahan: Studi kasus pasca-Omnibus Law*. Jurnal Tata Kelola Publik.
- Zulkarmain, L. (2021). Analisis Mutu (Input Proses Output) Pendidikan Di Lembaga Pendidikan Mts Assalam Kota Mataram Nusa Tenggara Barat.

