

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Urusan pertanahan di Indonesia sejak awal kemerdekaan sudah dianggap krusial, karena tanah bukan sekadar aset ekonomi, tapi juga sumber konflik, identitas, dan kekuasaan. Pada masa awal kemerdekaan, pengelolaan pertanahan masih tersebar di berbagai kementerian, warisan sistem kolonial yang tidak rapi dan penuh dualisme hukum. Tonggak penting muncul dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA). UUPA menjadi fondasi ideologis dan yuridis pengelolaan agraria nasional, menggantikan hukum kolonial dan menegaskan prinsip penguasaan negara atas tanah untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Masalahnya, hukum sudah ada, lembaganya belum siap.

Untuk menjalankan UUPA secara operasional, pemerintah kemudian membentuk Badan Pertanahan Nasional (BPN). Secara resmi, BPN berdiri melalui Keputusan Presiden Nomor 26 Tahun 1988, sebagai lembaga pemerintah non-departemen yang bertanggung jawab langsung kepada Presiden. Tugas utamanya jelas di atas kertas: pendaftaran tanah, pengaturan hak atas tanah, penanganan sengketa, dan administrasi pertanahan. Dalam praktiknya, tentu jauh lebih kompleks. Seiring waktu, persoalan agraria tidak lagi terbatas pada administrasi tanah. Konflik

lahan, tumpang tindih izin, alih fungsi lahan, hingga ketimpangan penguasaan tanah menunjukkan bahwa urusan agraria tidak bisa dipisahkan dari penataan ruang. Sayangnya, penataan ruang saat itu berada di kementerian lain, sehingga koordinasi sering berjalan seperti dua orang bicara topik berbeda di ruangan yang sama. Kesadaran inilah yang mendorong pemerintah melakukan integrasi kelembagaan. Pada tahun 2015, melalui Peraturan Presiden Nomor 17 Tahun 2015, BPN digabung dengan Kementerian Pekerjaan Umum dan Penataan Ruang (bidang penataan ruang), lalu dibentuk Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN).

Pada tingkat daerah, perkembangan Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang tidak terlepas dari dinamika kebijakan nasional di bidang pertanahan. Pada awalnya, pelayanan pertanahan masih dilakukan secara manual dengan keterbatasan sarana dan prasarana. Seiring dengan perkembangan teknologi dan tuntutan pelayanan publik, Kantor Pertanahan Kota Tanjungpinang mulai melakukan berbagai upaya pembaruan, seperti digitalisasi data pertanahan dan pelaksanaan program pendaftaran tanah sistematis lengkap (PTSL).

Namun sayangnya, kasus sengketa lahan masih sering terjadi karena pengelolaan administrasi pertanahan di Indonesia belum sepenuhnya berjalan secara tertib, terintegrasi, dan akurat. Permasalahan ini muncul akibat berbagai faktor yang saling berkaitan, baik dari sisi administrasi, hukum, maupun kondisi di lapangan. Dari semua jenis aduan yang masuk

ke Komisi II DPR RI, persoalan pertanahan menempati posisi paling dominan. Bahkan, proporsinya diperkirakan mencapai sekitar 80 hingga 90 persen dari keseluruhan laporan masyarakat yang diterima. (DPR, 2021). Angka itu bukan sekadar statistik, tapi sinyal keras bahwa urusan tanah di negeri ini memang belum pernah benar-benar selesai. Data ini diperkuat dengan adanya kualitas data pada buku tanah yang belum valid pada laporan kinerja ATR/ BPN tahun 2025. Serta, surat ukur yang belum valid sekitar lebih dari 50%. Dibuktikan pada table dibawah.

Tabel 1. 1 Kualitas Data Pertanahan Kantor Badan Pertanahan Nasional Kota Tanjungpinang

N O	KETERANGA N	VALI D	JUMLA H	PERSENTAS E	SCAN
1	Buku Tanah	76.603	84.321	90.85%	53.380
2	Jumlah Surat Ukur	39.376	94.999	41.45%	197
3	Jumlah Persil	61.267	100.323	61.07%	-

Sumber : (Laporan Kinerja ATR/BPN Triwulan II tahun 2025)

Data lima tahun terakhir memperlihatkan bahwa kasus tumpang tindih lahan tidak bergerak secara stabil, melainkan naik dan turun dari tahun ke tahun. Pada 2021 tercatat 5 kasus. Jumlah tersebut kemudian melonjak pada 2022 hingga mencapai 10 kasus. Memasuki 2023, angkanya sedikit berkurang menjadi 9 kasus. Penurunan yang lebih tajam terjadi pada 2024 dengan hanya 3 kasus yang tercatat. Namun kondisi itu tidak bertahan lama, karena pada 2025 justru terjadi peningkatan yang cukup drastis hingga menyentuh 13 kasus. Pergerakan ini menunjukkan dinamika penyelesaian

dan munculnya konflik lahan yang belum sepenuhnya stabil dalam kurun waktu tersebut.

Kondisi ini sering kali menimbulkan ketegangan sosial di tengah masyarakat. Ketidakseimbangan antara kepentingan pembangunan dan kepemilikan lahan inilah yang sering menjadi sumber utama terhambatnya proses pembangunan infrastruktur. Berikut data laporan konflik tanah pada tahun 2020.

Gambar 1. 1 Grafik Sengketa, Konflik Pertanahan di Kota Tanjungpinang 5 Tahun Terakhir



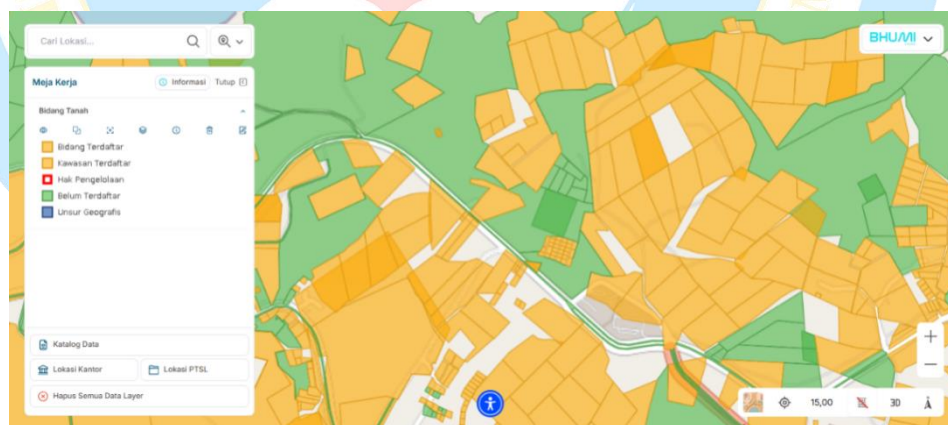
Sumber : (Kantor ATR/ BPN Kota Tanjungpinang, 2026)

Berdasarkan data yang tersedia, jumlah kasus tumpang tindih lahan dalam lima tahun terakhir menunjukkan pola yang fluktuatif. Pada tahun 2021 tercatat sebanyak 5 kasus. Angka ini kemudian meningkat cukup signifikan pada tahun 2022 menjadi 10 kasus. Memasuki tahun 2023, jumlah kasus sedikit menurun menjadi 9 kasus. Pada tahun 2024 jumlah kasus kembali turun menjadi 3 kasus. Namun, pada tahun 2025 terjadi lonjakan yang cukup tajam, yaitu sebanyak 13 kasus (Tidak termasuk 7 perkara yang berlanjut ke ranah hukum).

Kenaikan ini menunjukkan bahwa persoalan tumpang tindih lahan masih menjadi isu yang serius dan belum sepenuhnya teratasi secara sistemik. Bertambahnya perkara yang masuk ke proses hukum juga mengindikasikan bahwa sebagian kasus tidak dapat diselesaikan secara administratif dan memerlukan penyelesaian melalui mekanisme peradilan. Secara keseluruhan, pola naik turun tersebut mencerminkan bahwa permasalahan tumpang tindih lahan bersifat dinamis dan dipengaruhi oleh berbagai faktor.

Salah satu faktor terbesarnya adalah administrasi pertanahan Indonesia yang belum mencapai pada kata bagus. Ini menjadi celah bagi untuk meneliti mengenai reformasi administrasi di Indonesia terkhusus di Tanjungpinang. Berikut contoh gambar yang terindikasi kasus tumpang tindih lahan.

Gambar 1. 2 Peta garis batas tanah PTSL



Sumber : (ATR/BPN Kota Tanjungpinang, 2026)

Dari gambar diatas dapat dilihat beberapa lahan yang terindikasi tumpang tindih. ditandai dengan garis batas yang tumpang tindih serta perbedaan warna yang cukup gelap. Pada beberapa titik terlihat satu bidang berada di atas atau memotong bidang lainnya, sehingga batas kepemilikan tidak lagi jelas secara spasial. Kondisi ini mengindikasikan adanya potensi surat ukur yang keliru atau adanya pemetaan tanah yang tumpang tindih. Secara visual, ketidakteraturan ini tidak hanya memperlihatkan masalah teknis pemetaan, tetapi juga mencerminkan persoalan administratif dalam sistem pertanahan, seperti lemahnya validasi data, kurangnya integrasi antar dokumen, serta belum optimalnya pembaruan basis data spasial.

Kelemahan Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki peran sentral dalam menangani sengketa pertanahan, karena lembaga ini bertanggung jawab untuk mengatur administrasi pertanahan serta menyelenggarakan penyelesaian konflik yang melibatkan status dan pemanfaatan tanah sesuai dengan peraturan yang berlaku. Ketentuan tersebut diatur dalam Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional Nomor 4 Tahun 2021, khususnya Pasal 2. Dalam regulasi itu ditegaskan bahwa Kementerian Agraria dan Tata Ruang/BPN memiliki tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria atau pertanahan serta tata ruang. Lembaga ini berada langsung di bawah Presiden Republik Indonesia dan bertanggung jawab secara langsung kepada beliau dalam pelaksanaan kewenangannya (Kementerian ATR/BPN RI., 2021). Dalam konteks reformasi administrasi, Kantor Pertanahan

dituntut melakukan perbaikan menyeluruh terhadap kualitas pelayanan publik melalui peningkatan fasilitas, prosedur, dan kompetensi SDM untuk memulihkan kepercayaan masyarakat terhadap instansi pertanahan. Melalui pembaruan kebijakan, penerapan teknologi digital, serta transparansi dalam pelayanan publik, BPN berupaya menciptakan basis data pertanahan yang terpadu dan dapat diakses oleh semua pihak.

Dalam praktik pelaksanaan administrasi pertanahan di tingkat daerah, sejumlah tantangan teknis dan sosial masih sering muncul, termasuk masalah sertifikat ganda yang mencerminkan lemahnya integrasi data dan prosedur, rendahnya akurasi pendataan bidang tanah yang belum terdaftar, serta keterbatasan pengawasan di lapangan yang menghambat terciptanya kepastian hukum dan efektivitas reformasi administrasi pertanahan.

Melalui penelitian ini, penulis berupaya menganalisis hubungan antara reformasi administrasi terhadap masalah tumpang tindih lahan. Fokus penelitian tidak hanya melihat kebijakan secara formal, tetapi juga pelaksanaannya di tingkat operasional dan dampaknya bagi masyarakat. Hasil penelitian diharapkan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas mengenai reformasi, penyebab, serta dampak dari masalah pertanahan yang terjadi. Disamping itu, penelitian ini juga diharapkan menjadi bahan pertimbangan bagi pemerintah daerah dalam merumuskan kebijakan yang lebih efektif dalam menangani permasalahan pertanahan, sehingga konflik yang berkaitan tentang tumpang tindih lahan tidak terjadi kembali.

1.2 Rumusan Masalah

Permasalahan tumpang tindih lahan di Tanjungpinang merupakan salah satu contoh nyata dari ketidakteraturan administrasi pertanahan yang telah berlangsung cukup lama. Meskipun Badan Pertanahan Nasional (BPN) telah melakukan berbagai upaya reformasi dalam sistem administrasinya, kasus-kasus klaim ganda dan ketidaksesuaian data kepemilikan tanah masih sering terjadi. Kondisi ini menimbulkan pertanyaan mendasar mengenai sejauh mana reformasi administrasi yang dijalankan benar-benar efektif dalam menciptakan tertib pertanahan dan kejelasan hukum bagi masyarakat. Rumusan masalah dalam penelitian ini dapat dijabarkan sebagai berikut:

1. Bagaimana struktur dan prosedur organisasi dalam mendukung reformasi pelayanan sengketa tanah di BPN Kota Tanjungpinang?
2. Bagaimana perilaku dan budaya organisasi dalam mendukung reformasi pelayanan sengketa tanah?

1.3 Tujuan Penelitian

Penelitian ini bertujuan untuk memahami secara mendalam bagaimana proses reformasi administrasi yang dilakukan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) dalam upaya mengatasi permasalahan tumpang tindih lahan di kawasan Senggarang. Melalui penelitian ini, diharapkan

dapat tergambar secara jelas langkah-langkah pembenahan administrasi yang dilakukan, baik dari sisi kebijakan, sistem kerja, maupun penerapan teknologi informasi di bidang pertanahan. Juga, penelitian ini melihat dan menganalisis faktor apa saja penyebab masih adanya tumpang tindih lahan dan sejauh mana reformasi yang telah dilakukan, efektif terhadap masalah tumpang tindih lahan tersebut.

Tidak hanya sampai di situ, penelitian ini berusaha mengevaluasi sejauh mana reformasi tersebut mampu memberikan kepastian hukum kepada masyarakat dan meningkatkan kepercayaan publik terhadap sistem pertanahan. Dengan memahami kondisi faktual yang terjadi di lapangan, penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi yang konstruktif bagi peningkatan kualitas administrasi pertanahan, sehingga kedepan konflik lahan dapat diminimalisir dan pelayanan publik dalam bidang pertanahan semakin transparan, akuntabel, dan berorientasi pada kepastian hukum.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini penting dikarenakan menghasilkan beberapa uraian data yang akurat dan aktual mengenai reformasi administrasi BPN dalam mengatasi masalah tumpang tindih lahan dikawasan Kota Tanjungpinang. Adapun manfaat lain dari penelitian ini menjawab permasalahan yang terjadi dalam reformasi administrasi BPN dalam mengatasi masalah

tumpang tindih lahan yang diurai dalam manfaat teoritis dan manfaat praktis.

1.4.1 Manfaat Teoritis

Penelitian ini memperluas penelitian sebelumnya mengenai reformasi administrasi dalam pemecahan masalah tumpang tindih lahan disengkarang. Penelitian ini dapat menjadi bahan referensi dalam kajian ilmu administrasi publik, khususnya yang berkaitan dengan pengelolaan pertanahan di Indonesia. Temuan penelitian ini diharapkan dapat memperkaya pemahaman tentang bagaimana reformasi administrasi dapat diterapkan dalam konteks pelayanan publik yang kompleks, seperti pengelolaan lahan di Tanjungpinang.

1.4.2 Manfaat Praktis

Secara praktis, hasil penelitian ini dapat menjadi bahan masukan bagi BPN dan pemerintah daerah dalam memperbaiki sistem administrasi pertanahan, terutama dalam hal pencegahan dan penanganan tumpang tindih lahan. Selain itu, penelitian ini diharapkan dapat meningkatkan kesadaran masyarakat mengenai pentingnya legalitas dan keakuratan data tanah dalam mewujudkan kepastian huk