



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA  
BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT REPUBLIK INDONESIA  
DALAM RANGKA MENDAPATKAN MASUKAN  
TERKAIT PENELAAHAN ATAS LHP BPK RI  
TENTANG AGRARIA, TATA RUANG, DAN PERTANAHAN NASIONAL  
KE UNIVERSITAS DIPONEGORO—SEMARANG**

**MASA SIDANG II TAHUN SIDANG 2021—2022  
8 S.D. 10 NOVEMBER 2021**

---

**I. PENDAHULUAN**

**A. Dasar Kunjungan Kerja**

Sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 17 Tahun 2015 tentang Kementerian Agraria dan Tata Ruang, Kementerian Agraria dan Tata Ruang (ATR) mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara. Sedangkan sesuai Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2015 tentang Badan Pertanahan Nasional, BPN mempunyai tugas melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Perolehan opini BPK RI atas Laporan Keuangan (LK) Kementerian ATR/BPN pada TA 2017—2019 adalah Wajar Tanpa Pengecualian (WTP). Walaupun Kementerian ATR/BPN telah memperoleh opini WTP, hasil pemeriksaan BPK RI masih menemukan sejumlah permasalahan.

Misalnya pada hasil pemeriksaan atas Laporan Keuangan Kementerian ATR/BPN TA 2019, BPK RI mengungkapkan terdapat 7 temuan, 13 permasalahan, dan 20 rekomendasi. Salah satunya terdapat permasalahan yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp218,53 juta.

Selain pemeriksaan atas laporan keuangan, BPK RI juga telah melakukan Pemeriksaan Dengan Tujuan Tertentu (DTT) dan Pemeriksaan Kinerja pada Kementerian ATR/BPN. Hasil Pemeriksaan DTT atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Pelayanan Pertanahan PNPB Tahun Anggaran 2017—semester I tahun 2018 pada Kantor Wilayah dan Kantor Pertanahan Kementerian ATR/BPN menunjukkan adanya permasalahan yang signifikan, antara lain: permohonan atas pelayanan survei, pengukuran dan pemetaan tidak sesuai dengan luas bidang tanah yang sesungguhnya; dan tarif biaya transportasi, akomodasi dan konsumsi atas pelayanan pengukuran dan pemetaan batas belum diatur dalam peraturan.

Lebih lanjut, hasil Pemeriksaan Kinerja atas kegiatan Redistribusi Tanah Objek Landreform (TOL) tahun 2015—semester I tahun 2016 mengungkapkan permasalahan antara lain: peraturan-peraturan terkait Redistribusi TOL ada yang tidak relevan dan tidak dapat diimplementasikan dengan kondisi saat ini; ; terdapat beberapa sertifikat penerima Redistribusi TOL yang tidak mempunyai warkah tanah; pelaksanaan kegiatan Redistribusi TOL hanya merupakan kegiatan legalisasi aset, dan belum meningkatkan kesejahteraan petani; dan kenaikan pendapatan per personal income masyarakat subjek reforma agraria sebagai Indikator Kinerja Utama sasaran program pada Ditjen Penataan Agraria tidak tepat.

Selain permasalahan tersebut di atas, Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) yang telah dilakukan oleh BAKN DPR RI dengan pakar

agraria/pertanahan dan tata ruang seperti Masyarakat Adat dan Hak Ulayan (AMAN), Wahana Lingkungan Hidup Indonesia (WALHI), dan Konsorsium Pembaharuan Agraria (KPA) mengungkap beberapa permasalahan agraria dan pertanahan lain seperti.

- Adanya potensi kerugian negara dari jutaan tanah terlantar dari kemacetan penuntasan konflik agraria sehingga menurunkan nilai pembelian dan pajak negara;
- konflik agraria yang terjadi di banyak daerah sebagai akibat dari proses pemberian izin, pendaftaran, penerbitan, sampai pengawasan setelah penerbitan yang tidak sesuai dengan peraturan yang berlaku;
- pungutan liar dalam proses sertifikasi tanah, khususnya program Pendaftaran Tanah Sertifikat Lengkap (PTSL) ATR/BPN;
- tata kelola perizinan usaha perkebunan belum sesuai dengan ketentuan; dan
- rendahnya produktivitas hasil perkebunan.

## **B. Ruang Lingkup**

Kunjungan kerja ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dan jawaban atas beberapa pertanyaan terkait agraria, tata ruang, dan pertanahan dari para akademisi diantaranya sebagai berikut.

- 1) Pandangan akademisi Undip atas sistem pertanahan di Indonesia saat ini beserta permasalahannya.
- 2) Tanggapan akademisi Undip atas konflik agraria yang muncul di Indonesia dan langkah tepat dalam mengupayakan solusi atas permasalahan tersebut.
- 3) Perkembangan reforma agraria/*landreform* di Indonesia sampai dengan tahun 2021 dan kesesuaian tujuannya.
- 4) Pendapat akademisi Undip terhadap sertifikat tanah elektronik.

- 5) Masukan akademisi Undip terhadap adanya temuan dan permasalahan yang diungkap dalam laporan hasil pemeriksaan BPK RI terkait agraria/pertanahan dan tata ruang.
- 6) Masukan Undip guna perbaikan sistem pertanahan dan tata ruang, baik dari segi peraturan hingga mekanisme.
- 7) Hasil penelitian/kajian Undip terkait dengan permasalahan pertanahan seperti penerbitan perizinan dan pengelolaan/pemanfaatan lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang diterbitkan oleh ATR/BPN, kerugian atau potensi kerugian negara yang telah dan mungkin terjadi, serta peranan pemerintahan daerah dimana lahan HGU tersebut berada.

## **II. ISI LAPORAN**

### **A. Pertemuan dengan Akademisi**

Dalam kegiatan kunjungan kerja dengan Pakar ini, BAKN DPR RI mendapatkan masukan dari akademisi tentang agraria, tata ruang, dan pertanahan nasional.

#### **1) Dr. Ana Silviaa, S.H.,M.Hum**

##### **(Dosen Fakultas Hukum Undip)**

Poin utama dalam paparan narasumber yaitu terkait hukum tanah nasional, prinsip-prinsip hak tanah nasional, potensi kerugian negara dan sertifikat elektronik.

Dalam hal hukum tanah nasional, yang menjadi landasan filosofis dan yuridis adalah Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yang menyatakan bahwa: " Bumi air, dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara, dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat". Sebagai Landasan konstitusional & Politik Pertanahan Nasional yang memberikan

kewenangan kepada Negara sebagai organisasi seluruh rakyat Indonesia. Pelaksanaan Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, LN 1960 -104. Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) menjadi landasan yuridis bagi pengaturan masalah pertanahan di Indonesia. Dengan belakunya UUPA: 1. menyatakan tidak berlaku lagi Hukum Agraria Kolonial, mengakhiri berlakunya Hk Agraria Kolonial dan mengapus dualisme hukum agraria Kolonial; 2 Membangun Hk Agraria Baru yang bersifat Nasional, yang berorientasi pada kemakmuran rakyat seluruh Indonesia, berfungsi sosial, menghormati hak dan mengakui hak pribadi, sederhana dan memberikan kepastian hukum. Negara hanya sebagai regulator dan menempatkan hukum Adat sebagai dasar pembangunannya. Hanya satu hukum yang mengatur tentang Hukum Agraria/Pertanahan di Indonesia, yaitu UUPA dan peraturan pelaksanaannya, yang mulai berlaku pada Tanggal 24 September 1960.

Mengenai prinsip-prinsip hak tanah nasional, ditunjukkan dalam Pasal 1 s/d 15 UUPA: 1. Asas Nasionalitas; 2. Asas Hak Menguasai Negara; 3. Asas Pengakuan Hak Ulayat MHA; 4. Asas Tanah Mempunyai Fungsi Sosial; 5. Asas Kebangsaan; 6. Asas Persamaan Hak Antara Laki-laki & Perempuan; 7. Asas Tanah Pertanian wajib dikerjakan sendiri secara aktif oleh Pemiliknya; dan 8. Asas Tata Guna Tanah dan Pemeliharaan Tanah.

Adapun objek pengaturan Hukum Tanah Nasional adalah Hak-Hak Penguasaan Atas Tanah : Hak Bangsa Indonesia; HMN; Hak Ulayat MHA; hak individu/perorangan : hak atas tanah, tanah wakaf, Hak Tanggungan, Rumah Susun.

Adapun potensi kerugian negara (dalam pemberian HGU) diantaranya terkait; 1. Pemberian ijin dengan dokumen perijinan dimana KKPR

(Konfirmasi Kegiatan Pemanfaatan Tanah) menggantikan izin lokasi dan berbagai Izin Pemanfaatan Ruang (IPR) untuk membangun dan mengurus tanah; 2. Kebijakan Liberal dalam pemberian Hak Atas Tanah; 3. Permainan suap dalam pemberian rekomendasi pemberian HGU, alih fungsi tanah, pelepasan hak Kawasan Hutan; 4. Putusan Pengadilan yang berbeda-beda (Pasal 45 PP 24 Tahun 1997 bahwa KP tidak boleh memproses sertipikasi kalau masih ada sengketa. Dampak tanah jadi tidak produktif sehingga potensi kerugian negara muncul.

Mengenai pemberlakuan sertipikat tanah elektronik disampaikan bahwa untuk mewujudkan pelayanan pertanahan berbasis elektronik, mengoptimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, mewujudkan modernisasi pelayanan pertanahan guna meningkatkan indikator kemudahan berusaha dan pelayanan publik kepada masyarakat, hasil kegiatan pendaftaran tanah diterbitkan dalam bentuk dokumen elektronik. Selain itu disampaikan poin-poin terkait pemberlakuan, pelaksanaan dan penerbitan sertipikat elektronik termasuk penjelasan pasal 16 permen ATR/BPN Nomor 1 Tahun 2021.

## **2) Nur Adhim, S.H., M.H.**

Dalam paparannya disampaikan beberapa hal; filosofi penggunaan tanah, opini BPK RI atas ATR/BPN 7 tahun terakhir; Tanah Negara VS Tanah Hak, pelayanan di bidang pertanahan, penanganan konflik pertanahan, reforma agraria dan penelitian pelaksanaan redistribusi TOL.

Filosofi tanah yaitu untuk kemakmuran rakyat; sebagai sumber daya alam yang strategis untuk bangsa, negara dan rakyat; harus dijaga kelestariannya dan dikelola baik secara ekonomi, ekologi dan budaya. Adapun opini BPK RI atas ATR BPN yaitu WTP sejak tahun 2013 sampai

dengan 2019, serta beberapa penghargaan lain. Pada umumnya tanah di NKRI habis terbagi 2 yaitu tanah milik negara dan tanah hak lainnya.

Terkait pelayanan di bidang pertanahan bahwa ada beberapa indikator yang perlu diperhatikan yaitu berkualitas, cepat, mudah, terjangkau dan terukur. Di satu sisi sudah tercapai indikator tersebut namun di satu sisi belum. Adapun standar pelayanan masih dipertanyakan seperti bagaimana prosedurnya, jangka waktu pelayanannya dan biaya/tarif pelayanannya.

Adapun penanganan konflik pertanahan yang disebabkan oleh; 1.kepastian hukum hak atas tanah; 2. ketimpangan penguasaan dan pemilikan tanah; 3. penggunaan & pemanfaatan tanah yang tidak efektif dan efisien, tidak berdaya guna dan berhasil guna; 4. tingkat kemakmuran/kesadaran rakyat. Selain itu terdapat juga perbedaan data sengketa/konflik pertanahan yang dimiliki antara KPA dan ATR/BPN. Data KPA menyebutkan ada 12.458 kasus sengketa dan tidak selalu terdata dengan 90,8% kasus perseorangan, 4,4 % perseorangan dengan badan hukum dan 2,5 % perseorangan dg pemerintah/bumn (sedikit kasus namun arealnya luas). Sedangkan data ATR/BPN menyebutkan 6.094 kasus yang masuk, terdiri atas 2.501 kasus sengketa & konflik, 3.527 perkara dan 66 mafia tanah. dari 6.094 kasus berhasil diselesaikan 1.533 (25%) dengan konflik terbanyak di bidang perkebunan.

Dalam hal reforma agraria terdapat beberapa dinamika dan multi perspektif dan terdapat beberapa permasalahan diantaranya terkait political action yang sejati, data objektif, peta masalah, grand design, persepsi yang sama dan adakah sinergitas dengan stake holders. Terdapat catatan khusus terkait alih Fungsi Lahan Pertanian perlu serius dikendalikan, ada Undang-Undang Nomor 41/2009 namun sangat sedikit Pemda yang menindaklanjuti dengan Perda.

Penelitian pelaksanaan redistribusi TOL di Kec. Bodeh Kabupaten Pemalang (Desa Cangkal & Jatiroyom seluas 56,6 Ha) pada tahun 2018 didapatkan informasi sebagai berikut.

- Pelaksanaan kegiatan dilakukan Redistribusi TOL tahun 2018. Tanah yang efektif dan telah digarap oleh masyarakat penggarap untuk tanaman jagung ada 56,6 Ha. Tanah seluas 56,6 Ha tersebut dibagi rata menjadi 400 bidang dan juga untuk sarpras jalan, diberikan kepada penggarap ada 393 KK dan 7 bidang untuk cadangan fasilitas umum. Karena dibagi rata maka luas masing-masing bidang adalah 1.151 m<sup>2</sup>.
- Hasil dari luas bagian tanah 1.151 m<sup>2</sup> tsb dapat menghasilkan 0,75 ton jagung (6 bulan) dg harga jual @4.500 hasil kotor 1,5 ton x 4.500 = Rp.3.375.000,- / tahun.

Dari sisi ekonomi (akses) belum memberikan hasil yang mensejahterakan petani (hasil bersih  $\frac{2}{3} \times 3.375.000 : 12$  bulan = Rp. 210.000,- / bulan. Meskipun dari sisi pemilikan (asset) cukup membantu, karena selama ini sebagian besar tidak punya tanah (hanya penggarap) dan yang memiliki tanah hanya rata-rata sekitar 600 m<sup>2</sup>. Artinya tambahan pemilikan asset mereka hampir dua kali lipat. Dari sisi pemerataan baik, pembagian menjadi sama, namun dari sisi faktual kurang adil, karena banyak penggarap yang sebelumnya mempersiapkan lahan dengan membabat, memotong pohon, dll untuk menggarap, mengolah, mengelola tanah yang luasnya sampai 5000 m<sup>2</sup> pun mendapatkan bagian yang sama dengan orang yang sebelumnya sama sekali tidak pernah menggarap hanya karena berstatus tidak punya tanah garapan. Perlu dipikirkan bahwa tanah tidak hanya habis dibagi dan untuk sarpras jalan dan cad. fasum, namun ada cadangan tanah untuk kemandirian kelompok petani untuk pengolahan hasil tani, gudang, dan pengembangan hasil tani lainnya.



### **3) Pimpinan dan Anggota BAKN DPR RI**

Dalam sesi tanya jawab dan diskusi disampaikan beberapa hal yang menjadi bahan diskusi di antaranya mengenai pendapat bahwa permasalahan terkait agraria tata ruang dan pertanahan nampak seperti jalan yang tidak berujung. Namun, di sisi lain bahwa permasalahan tersebut semakin jelas bahwa memang terdapat permasalahan yang fundamental dalam undang-undang pertanahan. Salah satu permasalahan yang seolah dilegalisasi oleh omnibus law atas kesalahan yang telah dilakukan yaitu terkait kepemilikan tanah oleh warga negara asing yang dalam undang-undang pertanahan hanyalah tanah atas hak pakai namun dalam omnibus law warga negara asing boleh memiliki tanah apartemen yang pada umumnya berstatus hak guna bangunan. Hal tersebut dianggap bertentangan antara undang-undang pertanahan dengan omnibus law. Selain permasalahan tersebut perlu adanya desain pertanahan agar lebih baik lagi ke depannya.

### **B. Jadwal Kegiatan**

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan ke Universitas Diponegoro dilaksanakan pada tanggal 8 November 2021 sampai dengan 10 November 2021.

## **III. KESIMPULAN**

Dari hasil paparan narasumber dan juga diskusi serta tanya jawab, dapat disimpulkan bahwa masih terdapat banyak permasalahan dalam agraria tata ruang dan pertanahan di Indonesia. Selain itu terdapat potensi kerugian khususnya dalam tanah Hak Guna Usaha. Perlu adanya desain pertanahan agar lebih baik lagi ke depannya. Salah satu hasil penelitian/kajian Undip menyimpulkan bahwa dari sisi ekonomi (akses) belum memberikan hasil

yang mensejahterakan petani, dari sisi pemerataan baik, pembagian menjadi sama, namun dari sisi faktual kurang adil sehingga perlu dipikirkan adanya cadangan tanah untuk kemandirian kelompok petani untuk pengolahan hasil tani, gudang, dan pengembangan hasil tani lainnya.

#### **IV. PENUTUP**

Dari kunjungan kerja ini, BAKN DPR RI dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan akademisi terkait permasalahan agraria, tata ruang dan pertanahan serta perbaikan untuk ke depannya. Dengan adanya pertemuan ini dapat menjadi sarana bagi BAKN DPR RI dalam rangka melaksanakan fungsi Dewan khususnya dalam fungsi pengawasan keuangan Negara, menyerap aspirasi dan pandangan dari akademisi tentang agraria, tata ruang dan pertanahan.