



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT  
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA  
BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA  
DALAM RANGKA MENDAPATKAN MASUKAN  
TERKAIT PENELAAHAN ATAS LHP BPK RI  
TENTANG AGRARIA, TATA RUANG, DAN PERTANAHAN NASIONAL  
KE UNIVERSITAS PADJADJARAN**

**MASA SIDANG I TAHUN SIDANG 2021—2022  
23 S.D. 25 SEPTEMBER 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. Dari 13 permasalahan tersebut, ada 1 permasalahan yang mengakibatkan kerugian negara sebesar Rp225,53 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 2025 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 2023 mengungkapkan permasalahan antara lain: peraturan-peraturan terkait Redistribusi TOL ada yang tidak relevan dan tidak dapat diimplementasikan dengan kondisi saat ini; sebanyak 382 sertifikat penerima Redistribusi TOL pada Kantah Kab. Banjar dikuasai PT PU sebagai inti plasma dan sebanyak 33 sertifikat penerima Redistribusi TOL pada Kantah Kab. Hulu Sungai Selatan 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 Unpad atas sistem pertanahan di Indonesia saat ini beserta permasalahannya.
- 2) Perkembangan reforma agraria/landreform di Indonesia sampai dengan tahun 2021 dan kesesuaian tujuannya.
- 3) Pendapat akademisi Unpad terhadap sertifikat tanah elektronik
- 4) Masukan Unpad guna perbaikan sistem pertanahan dan tata ruang, baik dari segi peraturan hingga mekanisme.
- 5) Hasil penelitian/kajian Unpad 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. Prof. Dr. Nandang Alamsah Deliarnoor, SH., M.Hum.**

##### **(Kepala Departemen Ilmu Politik/Guru Besar)**

Poin utama masalah pertanahan yang ada pada saat ini bermula dari pengaturan kewenangan yang belum pas termasuk implementasi kebijakan hubungan kewenangan pada saat ini. Terkait peraturan tentang Redistribusi Tanah Objek Landreform (TOL) juga masih ada yang relevan namun memerlukan pengawasan ketat dan ada yang tidak relevan serta tidak dapat diimplementasikan karena keadaan lahan yang telah jauh berubah dari ketentuan pembatasan luas lahan sehingga perlu adanya revisi aturan. Di samping itu, kegiatan Redistribusi TOL hanya merupakan kegiatan legalisasi aset dan menjadi relevan jika melihat capaian program reforma agraria Kementerian ATR/BPN hingga Agustus 2019 yang melaporkan realisasi redistribusi tanah yang mencapai 110% dari target, yaitu seluas 440 ribu hektar. Di sisi lain Redistribusi TOL tidak hanya legalisasi aset, namun pembaharuan hak agraria, penghapusan hak-hak asing dan konsesi kolonial, dll akan tetapi redistribusi TOL belum dapat meningkatkan kesejahteraan petani, bahkan penelitian lapangan menunjukkan luas lahan petani justru menjadi lebih kecil dari sebelum dilaksanakan redistribusi.

Adapun perkembangan reforma agraria atau landreform yang ada sampai saat ini, pelaksanaannya perlu diselenggarakan dengan memperhatikan tujuan-tujuan dari reforma agraria dan atau semangat landreform dalam pembentukan UUPA. Hal tersebut banyak meninggalkan pekerjaan rumah. Politik hukum juga perlu menggandeng *Civil Society Organization (CSO)* sebagai pendamping melakukan redistribusi Tanah Objek Landreform yang harus dibarengi dengan peningkatan kapasitas advokasi CSO itu sendiri.

Dalam hal upaya Kementerian ATR/BPN mendorong transformasi digital atau Digital Melayani (Dilan) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan memberlakukan sertifikat tanah elektronik, terdapat beberapa hal yang perlu diperhatikan. Pertama, dari sisi administrasi pemerintahan, bertentangan dengan BAB VII tentang Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Bagian Keempat tentang Keputusan Berbentuk Elektronik. Kedua, dari ilmu kearsipan (archival science) sertifikat tanah adalah kategori arsip vital Oleh karena itu untuk sertifikatnya sendiri harus tetap tekstual/tertulis, double dengan digital boleh, demikian pula proses atau mekanisme sertifikasi boleh elektronik atau digital.

Selain hal tersebut, terdapat juga beberapa hasil penelitian/kajian Unpad dimana banyak pembelajaran hukum pertanahan yang dapat dipetik dari masalah yang ada.

## **2. Dr. Hj. Yani Pujiwati , S.H., M.H.**

**(Ketua Program Studi Magister Kebijakan Publik/Lektor Kepala)**

Dalam paparannya disampaikan beberapa hal yaitu sebagai berikut.

- a) Aspek historis, dimana diantaranya terdapat dualisme tanah antara tanah hak adat dengan tanah hak barat serta adanya perbedaan pembayaran pajak.
- b) Aspek reforma agraria dimana reforma agraria merupakan suatu operasi pemerintah yang dijalankan untuk mengubah struktur penguasaan tanah dan kekayaan alam yang timpang, untuk mewujudkan cita-cita konstitusional yaitu mewujudkan keadilan sosial bagi mayoritas kaum miskin perdesaan. Hal ini sejalan dengan konsep negara hukum yang dianut Indonesia, negara hukum kesejahteraan yang mewajibkan negara terlibat langsung dalam upaya perwujudan kesejahteraan rakyat. Beberapa jenis-jenis tanah objek redistribusi dinilai tidak dapat dijadikan objek yang tepat.
- c) Sistem pendaftaran tanah, dimana Indonesia menganut sistem publikasi negatif (asas *Nemo Plus Juris*) bertendesi positif. *Nemo Plus Juris* adalah asas dimana seseorang tidak dapat mengalihkan hak atas tanah melampaui hak yang melekat pada dirinya.
- d) Dalam hal potensi kerugian tanah HGU dimana tanah HGU akan menjadi objek penertiban tanah terlantar jika dengan sengaja tidak diusahakan, tidak dipergunakan, dan/atau tidak dimanfaatkan terhitung mulai 2 (dua) tahun sejak diterbitkannya hak. Di samping itu tanah HGU bersumber dari tanah negara dan Hak Pengelolaan. Adapun salah satu solusi tanah terlantar yaitu dengan menjadikan kebun masyarakat.

### **3. Dr. Dra. Sinta Ningrum, M.T.**

#### **(Lektor Kepala)**

Dalam paparannya disampaikan beberapa hal yaitu sebagai berikut.

- a) Dalam hal Pengaruh dinamika sosial politik terhadap masalah pertanahan disebutkan bahwa dahulu kala "tanah" sebagai sumber penghidupan namun sekarang terdapat perubahan paradigma Perubahan paradigma pembangunan (dari pertanian ke industri), penyediaan infrastruktur, tanah sebagai Asset/komoditas, munculnya rent seeker (mafia tanah), harga tanah tidak terkendali.
- b) Terkait implementasi kebijakan Reforma Agraria/*land reform* di Indonesia di antaranya masih terdapat ketimpangan pemilikan dan penguasaan tanah masih lebar, serta konflik tanah yang masih tinggi. Perlu adanya pendekatan multi disiplin dan lintas sektor, pembenahan sistem administrasi, pengembangan konsep untuk delineasi wilayah, dasar perhitungan dan kompensasi, serta melibatkan dan meningkatkan kapasitas CSO
- c) Sertifikat tanah elektronik. Saat ini belum siap, karena belum yakin bahwa sistem yang dibangun mampu menjamin keamanan kejahatan maya (cyber crime), seperti duplikasi sertifikat atau penyalahgunaan sertifikat. Selain itu, tidak semua pemilik tanah mampu mengoperasikan komputer dan menyimpan dokumen elektronik, sehingga memungkinkan terjadi manipulasi atau disalahgunakan oleh pihak lain yang tidak berhak. Oleh karena itu, perlu dibenahi dulu Land record: pencatatan terkait peralihan pemilikan/penguasaan tanah akibat transaksi jual beli, gadai, sewa tanah, pewarisan di kantor desa, PPAT, dan notaris yang terintegrasi dengan Kantor Pertanahan.
- d) Perbaikan Sistem Pertanahan dan Tata Ruang diantaranya perlu Harmoni kebijakan tentang objek pendaftaran tanah yang meliputi kawasan hutan, pesisir, pulau-pulau kecil, waduk, pertambangan, cagar alam, situs purbakala, kawasan lindung dan konservasi, serta wilayah strategis. Selain itu, perlu harmonisasi UU dan turunannya di bidang agraria.

- e) Potensi Kerugian Negara akibat masalah penerbitan perizinan dan pengelolaan/pemanfaatan lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang berbentuk tangible dan intangible. Dalam bentuk tangible diantaranya anggaran impor bahan pangan meningkat karena tidak mampu dipasok sendiri dan tanah HGU yang tidak dikelola memunculkan tanah terlantar yang secara kumulatif merugikan negara. Adapun secara intangible terdapat potensi kerugian negara dalam hal secara kumulatif terjadi idle capacity karena adanya tanah terlantar serta penguasaan tanah hutan/perkebunan oleh pengusaha asing semakin luas, sebaliknya penguasaan tanah oleh WNI semakin mengecil mengakibatkan larnya hasil-hasil produk hutan dan kebun ke negara lain.
- f) Studi HGU Perkebunan di Kab Barito Kuala, Kalsel dimana Izin lokasi untuk IUP (Izin Usaha Perkebunan) dari Bupati kepada PT TAL thn 2014 seluas 10.810 Ha.

Berdasarkan Peraturan Menteri Pertanian Nomor 98 Tahun 2013 tentang Pedoman Perizinan Usaha Perkebunan: perusahaan wajib mengusahakan perkebunan masyarakat sekitar minimal 20% dari luas izin usaha perkebunan yang digunakan. PT TAL mendapat izin lokasi 10.810 Ha, artinya seharusnya KUD memperoleh tanah kebun seluas  $20\% \times 10810 \text{ Ha} = 2162$ . Namun PT TAL hanya mengajukan permohonan HGU seluas 8167 Ha.

Berdasarkan Peraturan Menteri Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional Nomor 17 tahun 2017 tentang Pengaturan dan Penetapan Hak Guna Usaha : perusahaan wajib mengusahakan perkebunan masyarakat sekitar minimal 20% dari luas izin HGU. Maka berdasarkan Permen ATR/BPN ini KUD hanya memperoleh kebun seluas  $= 20\% \times 8167 = 1633,4 \text{ Ha}$



#### **4. Pimpinan dan Anggota BAKN DPR RI**

Dalam sesi tanya jawab dan diskusi disampaikan beberapa hal yang menjadi bahan diskusi di antaranya mengenai permasalahan fundamental apa yang menjadikan permasalahan dalam pertanahan tidak bisa diurai dan mengapa sampai dengan sekarang masih terjadi aturan yang tumpang tindih. Selain itu perlunya penekanan terkait aturan yang sudah tidak relevan dan aturan-aturan yang perlu diselesaikan.

Narasumber menjelaskan bahwa perlunya langkah-langkah yang tepat khususnya terkait pembagian kewenangan sebagaimana disampaikan dalam bahan paparan awal. Selain itu perbaikan dapat dimulai dari kerja keras dalam membangun *legal substance, legal structure, legal culture* dan *legal attitude*.

#### **B. Jadwal Kegiatan**

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan ke Universitas Padjadjaran dilaksanakan pada tanggal 23 September 2021 sampai dengan 25 September 2021.

### **III. KESIMPULAN**

Dari hasil paparan narasumber dan juga diskusi serta tanya jawab, dapat disimpulkan sebagai berikut ;

1. Masih terdapat banyak permasalahan yang diantaranya berasal dari pembagian kewenangan antara pusat dan daerah. Selain itu terkait dengan sistem pertanahan saat ini dan peraturan yang ada, perlu adanya revisi kebijakan atas peraturan yang tidak relevan.
2. Perkembangan reforma agraria masih belum sesuai dengan tujuan dan masih belum dapat meningkatkan kesejahteraan petani.

3. Dalam hal sertifikat elektronik, akademisi menilai bahwa kegiatan tersebut belum tepat dan negara dianggap belum siap khususnya dalam menghadapi ancaman keamanan serta penyalahgunaan.
4. Terdapat beberapa masukan dan gambaran terkait adanya potensi kerugian. Oleh karena itu Perbaikan Sistem Pertanahan dan Tata Ruang diantaranya perlu dilakukan melalui Harmoni kebijakan.
5. Hasil penelitian/kajian Unpad terkait beberapa contoh permasalahan pertanahan perlu dipetik sebagai pembelajaran hukum di bidang pertanahan.

#### **IV. PENUTUP**

Dari kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan akademisi terkait permasalahan agraria, tata ruang dan pertanahan serta perbaikan untuk kedepannya. 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.