



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT
REPUBLIK INDONESIA**

**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA
BAKN DPR RI KE INSTITUT PERTANIAN BOGOR (IPB)
DALAM RANGKA MEMINTA MASUKAN TERKAIT PERMASALAHAN
PADA KEMENTERIAN AGRARIA DAN TATA RUANG/
BADAN PERTANAHAN NASIONAL
BOGOR, 31 AGUSTUS 2021**

I. PENDAHULUAN

A. Dasar Kunjungan Kerja

Undang-Undang Dasar Tahun 1945, Pasal 20A, ayat (1) disebutkan bahwa “Dewan Perwakilan Rakyat memiliki fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan.” Selanjutnya di Pasal 23E ayat (2) disebutkan “Hasil pemeriksaan keuangan negara diserahkan kepada DPR, DPD, dan DPRD, sesuai dengan kewenangannya.” Pada ayat (3) disebutkan “Hasil pemeriksaan tersebut ditindaklanjuti oleh lembaga perwakilan dan/atau badan sesuai dengan undang-undang.”

Untuk mengoptimalkan fungsi pengawasan, DPR RI memiliki sejumlah alat kelengkapan dewan, salah satunya adalah Badan Akuntabilitas Keuangan Negara (BAKN), yang secara teknis pelaksanaan tugasnya diatur dalam Undang-Undang Nomor 2 Tahun 2018 tentang Perubahan Kedua atas Undang-Undang No. 17 Tahun 2014 tentang MD3. Dalam Pasal 112D ayat (1) poin d disebutkan bahwa “BAKN DPR RI bertugas: Pertama, melakukan penelaahan terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK RI yang disampaikan kepada DPR; Kedua, menyampaikan hasil penelaahan kepada komisi; Ketiga, menindaklanjuti hasil pembahasan komisi terhadap temuan hasil pemeriksaan BPK RI atas permintaan komisi; dan keempat, memberikan masukan kepada BPK RI dalam hal rencana kerja pemeriksaan tahunan, hambatan pemeriksaan, serta penyajian dan kualitas laporan.” Pada ayat (2) disebutkan bahwa dalam melaksanakan tugas penelaahan atas laporan hasil pemeriksaan BPK RI, BAKN DPR RI dapat meminta penjelasan kepada BPK RI, Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, lembaga negara lainnya, Bank Indonesia, badan

usaha milik negara, badan layanan umum, badan usaha milik daerah, dan lembaga atau badan lain yang mengelola keuangan negara.

BAKN menerima surat dari Pimpinan Komisi II Nomor PW/107/KOM.II/V/2021 hal Permintaan Penelaahan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Atas dasar hal tersebut, pada masa sidang I tahun sidang 2021—2022, BAKN DPR RI akan melakukan penelaahan terhadap Kementerian ATR/BPN.

B. . Ruang Lingkup

Ruang lingkup Kunjungan Kerja BAKN ke IPB adalah untuk mendapatkan masukan dan jawaban atas beberapa pertanyaan terkait Penelaahan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN) sebagai berikut.

1. Bagaimana pandangan akademisi IPB atas sistem pertanahan di Indonesia saat ini beserta permasalahannya?
2. Bagaimana perkembangan reforma agraria/*landreform* di Indonesia sampai dengan tahun 2021? Apakah sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan?
3. Bagaimana pendapat akademisi IPB terhadap sertifikat tanah elektronik ini?
4. Bagaimana masukan IPB guna perbaikan system pertanahan dan tata ruang, baik dari segi peraturan hingga mekanisme?
5. Bagaimana hasil penelitian/kajian IPB terkait dengan permasalahan pertanahan seperti penerbitan perizinan dan pengelolaan/pemanfaatan lahan Hak Guna Usaha (HGU) yang diterbitkan oleh ATR/BPN, potensi kerugian negara, dan peran pemerintahan daerah dimana lahan HGU tersebut berada?

II. ISI LAPORAN

A. Identifikasi Masalah

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 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 Kinerja BPK RI atas pelayanan pendaftaran tanah dilaksanakan pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/Badan Pertanahan Nasional (ATR/BPN) pada 5 kantor wilayah BPN dan 13 kantor pertanahan tahun 2018—semester I tahun 2019 menyimpulkan, bahwa apabila permasalahan dalam kegiatan pelayanan pendaftaran tanah tahun 2018—semester I tahun 2019 tidak segera diatasi, maka dapat mempengaruhi efektivitas pelayanan pendaftaran tanah tahun berikutnya. Permasalahan yang masih ditemukan, antara lain: pelayanan pendaftaran tanah belum didukung dengan SDM yang kompeten dan cukup; proses pelayanan pendaftaran tanah belum sesuai dengan Standar Pelayanan dan Pengaturan Pertanahan (SPPP); dan penggunaan aplikasi Komputerisasi Kegiatan Pertanahan (KKP) belum sepenuhnya mendukung efektivitas pelayanan pertanahan.

Hasil Pemeriksaan DTT atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Pelayanan Pertanahan PNBP 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; 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.

Berdasarkan hal tersebut diatas, BAKN DPR RI perlu meminta masukan dari para akademisi dari IPB terkait permasalahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang, sebagai bahan masukan bagi BAKN DPR RI dalam melakukan penelaahan.

B. Pertemuan BAKN DPR RI dengan IPB Bogor

Pertemuan BAKN DPR RI dengan IPB menghasilkan beberapa hal, diantaranya.

1. Konflik agraria antara warga masyarakat berhadapan dengan kekuatan modal dan/atau instrumen negara. Penyebab konflik agraria adalah kebijakan tertentu yang diterbitkan pemerintah untuk berbagai tujuan dan mempunyai dampak sosial, ekonomi dan politik yang meluas. Kebijakan agrarian merupakan keputusan pejabat publik yang berakar pada politik dan kebijakan agraria yang menciptakan konsentrasi pemilikan, penguasaan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah dan sumber sumber-sumber agraria pada elite aktor tertentu (kalangan bisnis) sementara disisi lain berdampak pada semakin banyaknya rakyat yang kehilangan hak atau akses atas tanah, sumber-sumber agraria, dan wilayah/ruang hidup. Dengan demikian, kontestasi antara Negara sebagai aktor pembuat kebijakan berhadapan dengan rakyat sebagai aktor yang terdampak (korban) atas praktik/implementasi kebijakan Negara.
2. Kegiatan PTSL adalah kegiatan pendaftaran tanah untuk pertama kali yang dilakukan secara serentak bagi semua objek pendaftaran tanah di seluruh wilayah Republik Indonesia dalam suatu wilayah desa/kelurahan atau nama lainnya yang setingkat dengan itu, yang meliputi pengumpulan data fisik dan yuridis mengenai satu atau beberapa objek bidang tanah untuk keperluan pendaftarannya (*Ketentuan umum Pasal 1 ayat (2) Permen 6 Tahun 2018*). Pelaksanaan kegiatan pengukuran dan pemetaan bidang tanah secara lengkap dalam setiap lokasi PTSL merupakan sebuah proses awal guna memperoleh data bidang-bidang tanah yang nantinya dapat mensinergikan data pertanahan terhadap penyelenggaraan penataan ruang. Pengukuran dan pemetaan bidang tanah per satuan bidang dalam jumlah besar, diikuti dengan penetapan status tanah berdasarkan pola ruang daerah, akan menghasilkan *output* data pemanfaatan bidang tanah yang dapat menjadi variabel yang menghubungkan data pertanahan terhadap kebijakan penataan ruang.

3. Pandangan terkait sistem pertanahan Indonesia dengan permasalahan pertanahannya.
 - a) Sistem pertanahan nasional (kebijakan sampai sistem administrasinya) akan kokoh jika mengikuti sistem yang di set up oleh Undang Undang nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria (UUPA), karena founding fathers menyusun UUPA ditujukan untuk Unifikasi hukum pertanahan di NKRI berdasarkan pada UUD 45.
 - b) Unifikasi hukum pertanahan menjadi Kdak terwujud karena munculnya UU sektor sejak tahun 1967 yang mempunyai semangat dan orientasi yang berbeda dan beberapa tidak berusaha berhubungan dengan UUPA sebagai peraturan dasar pokok-pokok agrarian.
 - c) Sejak itu peraturan perundangan terkait dengan agraria (baca sumberdaya alam) menjadi belantara peraturan perundangan (*jungle of regulation*), dimana antara berbagai peraturan perundangan terkait dengan tanah, sebagai sumberdaya alam dasar agraria yang tidak harmonis ((UU terkait dengan kehutanan, pertambangan, perkebunan, pertanian pangan berkelanjutan, lingkungan hidup, dll).
 - d) Situasi ini membuat harmoni sosial Kdak stabil, upaya membangun keadilan dan kemakmuran lambat tercapai, dan berdampak pada rentannya stabilitas dan ketahanan nasional.
4. Reformasi Agraria (RA) sejak diidekan (sekitar 2004), dikonseptkan, dan diimplementasikan berjalan sangat lambat. Pada Perpres nomor 86 tahun 2018 tentang RA baru hadir setelah sekitar 14 tahun yang dijadikan bagian dari isu kampanye presiden. Dalam Implementasinya, RA sampai saat ini sangat sektoral, sehingga sangat jauh untuk dapat mencapai tujuan utama RA yaitu Penataan penguasaan dan pemilikan serta penggunaan dan pemanfaatan tanah (P4T) yang sampai saat ini sangat timpang.
5. E-Ser/fikat merupakan produk digitalisasi dari sistem administrasi pertanahan (land administration), sebenarnya eksistensinya sama dengan Sertifikat. Sistem administrasi pertanahan digital harus dibuat secara rapih, tertib dan kokoh (robust) untuk memberi pelayanan pada masyarakat secara efektif, efisien dan akuntabel yang ditunjukkan oleh kejelasan persyaratan, waktu dan beaya, sehingga sistem ini juga merupakan bagian dari upaya pencegahan korupsi. Sejogyanya sistem ini diimplementasikan secara berangsur (*gradual*) pada kantor pertanahan kota/kabupaten yang seluruh bidang tanahnya telah terdarta, dengan data spasial dan tektualnya telah terinstall dalam sistem administrasi pertanahan digital yang kokoh.
6. Sistem pertanahan dan tataruang harus diintegrasikan oleh karena tanah dan ruang, tataguna tanah dan tataruang adalah entitas yang tak dapat dipisahkan.
7. Permasalahan pertanahan:
 - 1) Penerbitan izin

Di dalam pertanahan tidak ada perizinan, perizinan terkait dengan pertanahan telah dilimpahkan kepada pemerintah daerah.

2) Pengelolaan/pemanfaatan lahan Hak Guna Usaha (HGU)

Pemanfaatan HGU dipantau dan dikendalikan oleh Kementerian ATR/ BPN oleh lembaga setingkat Eselon 1 (Dirjen Pengendalian Pertanahan dan Ruang)

3) Potensi kerugian negara

Perlu didefinisikan secara spesifik dalam hal dan konteks apa, mengingat dengan model dan proses yang ada bias ditekan seminimal mungkin adanya tindak korupsi.

4) Peran pemerintah daerah tempat HGU berada

Pemerintah daerah memegang berbagai perizinan seperti izin lokasi, amdal, amdal lalin, izin lingkungan dan berbagai perizinan lainnya, Pemerintah Daerah juga menerima pembayaran PBB setiap tahunnya.

8. Konflik agraria yang meledak di banyak tempat sebagai akibat dari proses-proses yang dijalankan oleh ATR/BPN dan Pemda yang dimulai dari pemberian izin, pendaftaran, penerbitan, sampai pengawasan setelah penerbitan.

- Baik di ATR/BPN maupun di Pemda telah terdapat tatalaksana pemberian HAT dan pengadministrasiannya telah ada standar (SOP) mengikuti :

- Peraturan Pemerintah (PP) nomor 24 tahun 1997 tentang pendaftaran tanah
- Peraturan Pemerintah (PP) nomor 40 tahun 1996 tentang HGU, HGB dan HAT
- Peraturan Pemerintah (PP) nomor 18 tahun 2021 tentang HPL, HMSRS, HAT dan pendaftaran tanah
- Dan peraturan-peraturan turunannya

- Terdapat juga peluang permasalahan muncul terkait dengan tatalaksana pengadministrasian tanah terkait dengan kawasan hutan

- Tidak mengindahkan Putusan MK 45/PUU-IX/ 2011 tentang Kawasan Hutan
- Tidak mengindahkan Putusan MK 35/PUU-X/2012 tentang hutan adat

9. Kinerja dan status penyelesaian konflik agraria yang bersifat struktural yang diselesaikan secara tuntas oleh Kementerian. Resolusi konflik (Di ATR/BPN terdapat Dirjen yang mengurus resolusi konflik Agraria) – Perlu penyelesaian skema lebih makro dalam bentuk REFORMA AGRARIA yang dipimpin oleh PRESIDEN.

10. Pungutan liar dalam proses sertifikasi tanah, khususnya program PTSL ATR/BPN, meskipun PTSL sudah memperoleh anggaran besar tetapi masih sarat pungli dan

belum sesuai dengan UUPA 1960. Pungutan liar dilakukan oleh pejabat notaris, aparat BPN, Pemda, hingga LSM abal-abal. PTSL merupakan program penting yang harus disukseskan karena pendaftaran bidang-bidang tanah secara sistematis lengkap di tingkat desa akan menyelesaikan akar masalah agraria secara fundamental.

C. Jadwal Kegiatan

Jadwal kegiatan kunjungan kerja BAKN DPR RI ke IPB Bogor dilaksanakan pada tanggal 30 Agustus -1 September 2021.

III. KESIMPULAN

Pertemuan BAKN DPR RI dengan IPB menghasilkan beberapa kesimpulan.

1. Permasalahan agraria terjadi karena Sumber Daya Agraria tidak dikelola sesuai dengan potensinya.
2. Perlu pengaturan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah sebagai sumberdaya agraria dalam rangka pembangunan nasional.
3. Waspada konflik agraria struktural dan Waspada state capture corruption yang difasilitasi kebijakan
4. Perlu evaluasi mekanisme penyelenggaraan PTSL: mekanisme pembiayaan bukan ukuran bidang melainkan ukuran luas areal, dengan perbedaan berdasarkan kondisi topografi wilayah.
5. PTSL harus menelaah identifikasi terhadap kondisi eksisting pemanfaatan tanah dengan kesesuaian pola ruang
6. Reforma Agraria yang targetnya berupa legalisasi aset dari PTSL berpotensi salah sasaran dan tidak menjawab tujuan reforma agraria yang sesungguhnya
7. PTSL komprehensif yang mencakup PESAD (Pemetaan Sosio Agraria Desa) lebih mendesak dilakukan ketimbang e-sertifikat
8. Indonesia memiliki beragam potensi bencana, ragam tekanan demografis/aktivitas serta memiliki potensi sebagai kawasan lumbung pangan.
9. Penyelenggaraan penataan ruang darat, dan laut cenderung terfragmentasi dalam instansi sektoral dan daerah yang masing-masing memiliki payung peraturan perundangan yang berbeda-beda.
10. Walaupun sudah ada pengintegrasian melalui Undang Undang Cipta Kerja, urgensi Penguatan pengelolaan sumberdaya alam (penyelenggaraan penataan ruang) secara lintas sektor
11. Rasionalisasi alokasi peruntukan hutan (rencana pola ruang), dimana alokasi optimum ditinjau dengan perspektif neraca keseluruhan (baik kawasan hutan dan non kawasan

hutan, maupun antara kawasan lindung dan dan budidaya), termasuk untuk penyediaan lahan pangan

12. Rasionalisasi Kawasan Hutan memiliki dua prinsip: a. Rasionalisasi proporsi hutan peruntukan kawasan hutan b. Rasionalisasi penguasaan/otoritas area hutan dalam kawasan hutan
13. Penataan Ruang mengkoordinasikan potensi kewilayahan arah promosi keunggulan ekonomi wilayah yang mendorong daya saing & ketahanan ekonomi nasional
14. Strategi Pengembangan perdesaan mengoreksi bias perkotaan (urban bias), inklusifitas, pendekatan multisector dan multiaktor.
15. Pembangunan Perdesaan cara efektif penanggulangan kemiskinan dan kunci kebangkitan ekonomi jangka panjang & perdesaan dapat menjadi pusat pertumbuhan masa depan Indonesia

IV. PENUTUP

Melalui kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan dari Akademisi IPB terkait Penelaahan Laporan Hasil Pemeriksaan BPK RI pada Kementerian Agraria dan Tata Ruang/ Badan Pertanahan Nasional (Kementerian ATR/BPN). Melalui pertemuan dengan Akademisi IPB, diharapkan menjadi sarana bagi BAKN DPR RI dalam rangka melaksanakan fungsi pengawasan, khususnya fungsi pengawasan keuangan Negara.
