



**DEWAN PERWAKILAN RAKYAT**  
**REPUBLIK INDONESIA**  
**LAPORAN KUNJUNGAN KERJA**  
**BADAN AKUNTABILITAS KEUANGAN NEGARA**  
**DALAM RANGKA MENDAPAT MASUKAN TERKAIT PENELAAHAN BAKN DPR RI TENTANG**  
**AGRARIA, TATA RUANG, DAN PERTANAHAN NASIONAL**  
**KE UNIVERSITAS GADJAH MADA, YOGYAKARTA**

**MASA PERSIDANGAN II TAHUN SIDANG 2021—2022**  
**11 NOVEMBER – 13 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. 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 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; 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 UGM terkait permasalahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang, sebagai bahan masukan bagi BAKN DPR RI dalam melakukan penelaahan.

## **B. Ruang Lingkup**

Kunjungan Kerja BAKN ke UGM ini dimaksudkan untuk mendapatkan masukan dari akademisi terkait:

1. Masalah pertanahan yang ada pada saat ini di Indonesia bukan hanya bersumber dari akumulasi persoalan terkini tetapi terkait pula dengan aspek historis dan dinamika sosial politik yang terjadi selama ini, bahkan juga arah perubahan sosial yang secara empiris dipengaruhi oleh arah perubahan lingkungan strategis. Bagaimana pandangan akademisi UGM atas sistem pertanahan di Indonesia saat ini beserta permasalahannya?
2. Bagaimana tanggapan akademisi UGM atas konflik agraria yang muncul di Indonesia saat ini dan bagaimanakah langkah-langkah tepat dalam mengupayakan solusi atas permasalahan tersebut?
3. Bagaimana perkembangan reforma agraria/*landreform* di Indonesia sampai dengan tahun 2021? Apakah sudah sesuai dengan tujuan yang ditetapkan?
4. Salah satu upaya Kementerian ATR/BPN mendorong transformasi digital atau Digital Melayani (Dilan) dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat adalah dengan memberlakukan sertifikat tanah elektronik, hal ini sesuai dengan Peraturan Menteri (Permen) ATR/Kepala BPN Nomor 1 Tahun 2021 tentang Sertifikat Elektronik. Dalam Pasal 16 ayat 1 Permen ATR Nomor 1 Tahun 2021 disebutkan bahwa pergantian sertifikat menjadi sertifikat elektronik termasuk meliputi penggantian buku tanah, surat ukur bahkan gambar denah satuan rumah susun menjadi dokumen elektronik. Bagaimana pendapat dari akademisi UGM terhadap sertifikat tanah elektronik ini?

5. Bagaimana masukan dari akademisi UGM terhadap adanya temuan dan permasalahan yang diungkap dalam laporan hasil pemeriksaan BPK RI terkait agraria/pertanahan dan tata ruang?
6. Bagaimana masukan dari akademisi UGM guna perbaikan sistem pertanahan dan tata ruang, baik dari segi peraturan hingga mekanisme?
7. Bagaimana hasil penelitian/kajian akademisi UGM 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 apa saja yang telah dan mungkin terjadi, serta bagaimana peranan pemerintahan daerah dimana lahan HGU tersebut berada?
8. Belum adanya jaminan kepastian hukum atas tanah seringkali memicu terjadinya sengketa dan perseteruan atas lahan di berbagai wilayah di Indonesia. Sengketa tanah terjadi di kalangan masyarakat, baik antarkeluarga, tak jarang sengketa lahan juga terjadi antarpemangku kepentingan (pengusaha, BUMN dan pemerintah). Untuk menanggulangi permasalahan tersebut, pemerintah melalui Kementerian ATR/BPN telah meluncurkan Program Prioritas Nasional berupa Percepatan Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL). Bagaimana pendapat Akademisi UGM terkait dengan pelaksanaan program PTSL Pemerintah?

## **II. ISI LAPORAN**

### **A. Identifikasi Masalah**

Berdasarkan 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 antara lain seperti:

- Adanya potensi kerugian negara dari jutaan tanah terlantar (HGU/HGB Aktif) dari kemacetan penuntasan konflik agraria sehingga menurunkan nilai pembelian (NJOP) dan pajak negara menjadi turun.
- 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.
- Terdapat ratusan juta USD utang luar negeri dengan klaim REFORMA AGRARIA.
- Adanya korupsi dan kolusi agraria di proses pengadaan tanah dan ganti kerugian untuk kepentingan umum.
- Kinerja dan status penyelesaian konflik agraria yang bersifat struktural yang diselesaikan secara tuntas oleh Kementerian.

- 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 yang tidak jelas.

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

## **B. Pertemuan dengan Akademisi**

Dalam kegiatan kunjungan kerja dengan akademisi ini, BAKN DPR RI mendapatkan masukan dari akademisi tentang permasalahan di bidang agraria/pertanahan dan tata ruang sebagai berikut.

### **Prof. Dr. Maria S. W. Sumardjono**

#### **1. Pengelolaan Pertanahan Pasca UU Cipta Kerja**

Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 tentang Hak Pengelolaan, Hak Atas Tanah, Satuan Rumah Susun, dan Pendaftaran Tanah diharapkan dapat menyelesaikan permasalahan di masa lalu, mempertegas konsep, menyelesaikan berbagai “keterlanjuran”, menyesuaikan diri dengan perkembangan teknologi. Beberapa Isu krusial dalam PP No. 18 Tahun 2021 diantaranya:

- 1) Problematika Pengaturan tentang Tanah (Hak) Ulayat MHA
  - a) Sikap Kementerian ATR/BPN masih abu-abu dalam pengakuan masyarakat hukum adat (MHA), seharusnya seperti KLHK dalam PP No. 23 Tahun 2021.
  - b) Sikap terhadap tanah ulayat yang tidak jelas konsepsi dan tujuannya Ketika merumuskan tentang penetapan Hak Pengelolaan (HPL) bagi MHA, bahkan bertentangan dengan Pasal 2 jo. Penjelasan Umum II.2 UUPA.

Usulan jalan keluar:

- a) Penetapan HPL untuk MHA seyogianya tidak perlu dilaksanakan karena selain tidak “pas” juga tak ada dampaknya jika tidak dilaksanakan.
- b) Penetapan keberadaan MHA bisa dalam bentuk Perda yang menunjuk MHA tertentu atau dalam bentuk SK gubernur/bupati/walikota sesuai kewenangannya.
- c) Restitusi (pengembalian) tanah ulayat yang semula dilepas (menjadi tanah negara) untuk dapat diberikan suatu hak atas tanah di atasnya, yang setelah hak atas tanahnya berakhir, tidak diperpanjang dan diperbaharui, ternyata MHA yang semula melepaskan tanah ulayat tersebut masih eksis, agar dikembalikan kepada MHA yang bersangkutan dalam status sebagai tanah ulayat.
- d) Pemberian hak atas tanah di atas tanah ulayat secara langsung jika dikehendaki oleh MHA sebagai penjabaran Permen ATR/BPN No. 5 Tahun 1999.
- e) Perlu mengatur tentang bentuk /jenis kerugian MHA atas tanah ulayatnya jika diperlukan untuk kepentingan umum dan bentuk ganti kerugiannya.

2) Perpanjangan dan pembaharuan jangka waktu hak atas tanah di atas HPL atas nama Badan Bank Tanah

- a) Ketentuan tersebut berpotensi melanggar Putusan MK No. 21-22/PUU-V/2007. Lebih lanjut, PP No. 18 Tahun 2021 tidak sinkron dengan PP No. 64 Tahun 2021.
- b) Pemberian Hak Guna Usaha (HGU) di atas HPL bertentangan dengan UU Pokok Agraria (UUPA).
- c) Ketidakjelasan terhadap hak atas tanah eksisting yang berakhir jangka waktunya, apakah pembaharuan haknya diberikan di atas tanah negara, atau di atas tanah HPL.

Usulan jalan keluar:

- a) Pemberian perpanjangan dan pembaharuan hak atas tanah “sekaligus” dengan penegasan bahwa penilaian tentang pemenuhan persyaratannya dilakukan oleh Petugas Konstatasi dan bahwa pendaftaran perpanjangan dan pembaharuan haknya dilakukan secara bertahap.
- b) Klarifikasi pembaharuan hak atas tanah eksisting (di atas Tanah Negara atau HPL) karena dampaknya berbeda bagi pemegang hak.
- c) Perlu dipertimbangan kembali pemberian HGU di atas HPL.

3) Tanah dan tempat tinggal/hunian bagi Orang Asing jika berupa satuan rumah susun (sarusun) (PP No. 18 Tahun 2021 jo. Permen ATR/Ka BPN No. 16 Tahun 2021)

- a) Pengaturan Orang Asing boleh memiliki sarusun yang tanah-bersamanya berstatus HGB (atas tanah negara, atas tanah HM/HPL) jelas bertentangan dengan UUPA dan konsep universal tentang “strata title”.
- b) Pencermatan Pasal 71 ayat (2) jika dikaitkan dengan Penjelasan Pasal 67 ayat (1) mementahkan perumusan bahwa “pelanggaran” yang dilegalkan untuk Orang Asing itu hanya untuk rusun yang dibangun di Kawasan tertentu.
- c) “Diskon” tanah-bersama dalam sertifikat HMSRS jika Orang Asing membeli sarusun yang berdiri di atas tanah HGB menunjukkan kejanggalan.
- d) Rancu antara pemilikan sarusun yang berdiri di atas hak atas tanah (sertifikat HMSRS) dan sarusun yang berdiri di atas tanah sewa (sertifikat kepemilikan bangunan gedung/SKGB).
- e) Sertifikat HMSRS tanpa tanah bersama berakibat bahwa “hak atas tanahnya” tidak dapat dijadikan objek Hak Tanggungan (HT).

Usulan jalan keluarnya adalah perlu dipertimbangan kembali untuk taat asas pada UUPA mengingat jangka waktu HP sudah disamakan dengan HGB dan penegasan bahwa HP dapat dijadikan objek HT.

4) Penegasan tak berlakunya lagi alat bukti hak lama, khususnya terkait dengan tanah bekas milik adat. Usulan jalan keluarnya adalah jangka waktu penguasaan tanah bagi

tanah bekas milik adat yang dirumuskan selama 20 tahun agar diubah menjadi 5 tahun, analog dengan PP No. 23 Tahun 2021 tentang Penyelenggaraan Kehutanan.

- 5) Permasalahan jangka waktu permohonan pembaharuan hak atas tanah 2 tahun setelah hak berakhir. Apakah hal ini berlaku secara umum atau, apakah ada pengecualiannya. Usulan jalan keluarnya adalah pemberian kesempatan memohon pembaharuan hak atas tanah 2 tahun setelah hak atas tanahnya berakhir, agar diatur lebih lanjut supaya tidak menghambat proses pengadaan tanah dan penetapan tanah obyek reforma agraria TORA yang objeknya bekas hak atas tanah.
- 6) Peraturan Pemerintah No. 18 Tahun 2021 belum mengatur tentang pembatasan penguasaan tanah bagi badan hukum walaupun telah diamanatkan dalam Pasal 17 ayat (1) UUPA. Penguasaan tanah dalam skala besar bila tak kunjung dibatasi berpotensi memperlebar kesenjangan dan memicu lebih banyak konflik. Usulan jalan keluarnya adalah perlu diatur tentang pembatasan penguasaan tanah oleh badan hukum.

## 2. Konflik Agraria

Konflik agraria dimaksud merupakan konflik struktural, yakni konflik berkenaan dengan akses dan pemanfaatan sumber daya alam (SDA) antara kelompok yang lemah dan kuat posisi tawarnya, di mana kelompok yang kuat posisi tawarnya memperoleh izin/hak dengan fasilitas pemerintah (pusat ataupun daerah).

Semasa Orde Baru mayoritas konflik bersumber pada pengusuran tanah masyarakat, termasuk masyarakat hukum adat (MHA), untuk pembangunan dalam rangka kepentingan umum, dalam perjalanan waktu ragam konflik berkembang. Data Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA) dan Aliansi Masyarakat Adat Nusantara (AMAN) menunjukkan kesamaan tipologi konflik, yakni konflik di bidang (1) perkebunan; (2) kehutanan; (3) pembangunan infrastruktur; (4) pertambangan; (5) fasilitas militer, dan lain-lain.

Dalam catatan KPA, akhir 2020 terdapat 241 kasus. Tertinggi di perkebunan (122 kasus) disusul kehutanan (41 kasus) yang naik signifikan dari tahun sebelumnya. AMAN mencatat 40 kasus, tertinggi di perkebunan (10 kasus) disusul kehutanan dan pembangunan infrastuktur (masing-masing enam kasus).

Mengapa, bahkan di masa pandemi, di mana terjadi perlambatan di bidang ekonomi, konflik agraria masih juga terjadi? Konflik antara masyarakat dan MHA di satu pihak, dengan pihak lain yang butuh ketersediaan tanah untuk usaha atau kegiatannya, terjadi karena perbedaan persepsi dan relasi, di antara pihak-pihak itu terhadap SDA, khususnya tanah.

Bagi masyarakat pedesaan dan MHA, tanah merupakan sumber penghidupan yang wajib dipertahankan demi kelangsungan hidupnya, dan dipelihara sebagai wujud rasa syukur atas karunia Tuhan YME (Pasal 1 UU Pokok Agraria/UUPA). Pemilikan tanah juga menunjukkan martabat dan harga diri seseorang. Bagi pihak lain, terutama para pemodal tanah merupakan

barang yang bisa diperjualbelikan, baik tanahnya maupun produk yang dihasilkannya, sepanjang hal itu memberikan keuntungan ekonomi (tanah sebagai komoditas).

Bagi petani/masyarakat pedesaan dan MHA, tanah juga tempat tinggal dan rantai penghubung dengan para pendahulu/leluhurnya. Bagi mereka, tanah tak tergantikan sehingga jika terpaksa melepaskannya, cara berpikir mereka: bagaimana memperoleh “penggantian” atas sumber penghidupan mereka beserta nilai-nilai yang menyertai.

Persepsi tentang tanah berkaitan dengan relasi antara orang dan tanah dengan berbagai dimensi. Dari dimensi ekonomi masyarakat pedesaan dan MHA cenderung mempertahankan kepemilikan sebagai sumber penghidupan dan bukan untuk dikomersialkan; bagi pemodal, tanah dan SDA perlu diolah/diusahakan agar dapat diperdagangkan. Secara yudiris, bukti formal kepemilikan merupakan hal yang mutlak perlu bagi pemodal, sedangkan bagi masyarakat desa dan MHA, bukti penguasaan fisiklah yang diutamakan. Pendaftaran tanah yang belum tuntas di seluruh wilayah Republik Indonesia membuka peluang untuk terjadinya konflik karena klaim wilayah oleh berbagai pihak.

Secara politis, peraturan perundang-undangan cenderung lebih berpihak kepada kepentingan pemodal. UU No. 3 Tahun 2020 tentang Perubahan atas UU No. 4 Tahun 2009 tentang Pertambangan Mineral dan Batubara dan UU No. 11 Tahun 2020 Tentang Cipta Kerja (UU CK), contohnya. Di lain pihak RUU Masyarakat Hukum Adat tersendat pembahasannya sejak 15 tahun lalu.

Perbedaan persepsi dan relasi tentang tanah itu memicu konflik kepentingan antara pihak yang berusaha mati-matian mempertahankan tanahnya dan pihak yang memburu kesempatan untuk memperoleh tanah sebagai modal, setiap ada peluang, tak terkecuali di masa pandemi. Yang kemudian terjadi adalah ketimpangan dalam penguasaan/pemilikan tanah. Di satu sisi masyarakat pedesaan dan MHA sulit mempertahankan tanahnya, dan lebih sulit lagi bagi yang tak tanah untuk memperolehnya. Di sisi lain mereka yang bermodal kuat bisa memperoleh tanah sebagai modal usahanya, bahkan menguasai dengan hak (HGU) atau (HGB) dalam skala luas.

Mengapa? Karena sampai kini belum ada peraturam perundang-undangan yang mengatur batas maksimum hak penguasaan tanah oleh badan hukum meski sudah diamanatkan oleh UUPA sejak 1960 (Pasal 17 ayat 1).

### **Upaya Penyelesaian Konflik**

Menyikapi konflik agraria yang belum juga dapat dituntaskan penyelesaiannya itu, pada 2017 pemerintah membentuk Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria (TPPKA) dengan kantor Staf Presiden sebagai simpul koordinasi.

Tim bertugas menerima aduan, menganalisis kasus, melakukan verifikasi lapangan, dan menyampaikan rekomendasi penyelesaiannya. Sejak dibentuk tim sudah menerima 666 kasus, yang kemudian dilakukan pemilahan dengan hasil: 413 kasus cukup, sedangkan 167 kasus

kurang informasi pendukung. Dari 413 kasus itu, 167 dapat diselesaikan dalam jangka pendek, 92 jangka menengah, dan 154 jangka panjang. Untuk memperkuat komitmen ini, pada 12 Juni 2019 dilakukan rapat tingkat menteri yang melibatkan 12 Kementerian/Lembaga (K/L), termasuk TNI/Polri. Belum ada informasi tentang capaian tim ini.

Menyikapi konflik agraria yang masih tinggi frekuensinya itu, Wakil Menteri Agraria dan Tata Ruang/BPN, 6 Januari 2021, menyatakan telah menyiapkan sejumlah strategi untuk menanganinya. Ketimpangan pemilikan atau penguasaan tanah diupayakan untuk diatasi melalui program reforma agraria. Sementara, strategi penyelesaiannya butuh kepemimpinan yang kuat, koordinasi dan komunikasi lintas sektoral, dan memahami kebutuhan masyarakat.

Upaya penyelesaian konflik itu perlu diapresiasi dan didukung dengan sejumlah catatan. Pertama, penyelesaian konflik agraria itu tidak dapat hanya dengan melihat: pihak-pihak yang berkonflik, jenis/macam konflik, kasus posisinya, bukti-bukti kepemilikan, landasan hukum yang relevan. Masalahnya sangat kompleks. Apa yang tampak di permukaan dan dilaporkan itu dalamnya mengandung akar masalah yang belum pernah diselesaikan secara menyeluruh dan tuntas, yakni ketidakadilan dalam penguasaan/kepemilikan tanah.

Kedua, peraturan perundang-undangan yang lebih cenderung pro pemodal dan tak cukup memberikan penguatan hak masyarakat pedesaan dan MHA, serta kelompok terpinggirkan lainnya. Konflik agraria yang menimpa sekelompok masyarakat itu bersifat lintas sektoral dan setiap sektor memiliki UU yang tak selalu sejalan, bahkan tumpang tindih dan bertentangan satu sama lain. Konflik norma itu mengakibatkan tidak mudah menyelesaikan konflik agraria.

Secanggih apapun koordinasi dan komunikasi antar-K/L, tentu tak semudah itu bagi sektor-sektor untuk menyimpang dari UU masing-masing dengan segala konsekuensinya. Karena itu, perlu dipertimbangkan dengan sungguh-sungguh upaya harmonisasi UU sektoral yang diamanatkan MPR 20 tahun lalu (Tap MPR RI No. IX/MPR/2001) tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam). Jika UUCK mampu menyatukan 78 UU yang tak serumpun, seharusnya jika ada komitmen kuat dari pemerintah, harmonisasi UU sektoral dapat diupayakan. (Maria SW Sumardjino, "Omnibus Law Sumber Daya Alam", Kompas, 28/11/2019).

Ketiga, model penyelesaian konflik yang ditempuh saat ini sudah maksimal, tetapi sifatnya parsial dan temporer. Semestinya penyelesaian konflik harus ditempuh secara komprehensif dan melembaga. Masalahnya, siapa yang dapat menjamin pemerintah yang akan datang akan memberikan perhatian terhadap penyelesaian konflik agraria. Usulan pembentukan suatu lembaga independen di bawah presiden untuk menyelesaikan konflik agraria sudah pernah diusulkan dalam RUU Pertanahan bersi awal (2017), tetapi kemudian (di)hilang(kan) dalam versi-versi selanjutnya karena kekurangpahaman terhadap urgensi dan relevansinya.

Keempat, memahami kebutuhan masyarakat. Masyarakat dan MHA menghendaki haknya diakui dan dilindungi dari "gangguan" pihak lain. Hak masyarakat perlu penguatan dalam

konteks normatif melalui penyempurnaan Perpres yang disampaikan 23 November dan 3 Desember 2020.

Pembentukan Tim Kerja Bersama dan rencana aksi sebagai tindak lanjutnya melibatkan 14 K/L terkait serta pimpinan organisasi nonpemerintahan (ornop). Kerja tim ini diharapkan menunjukkan hasil positif karena didukung dengan usulan konkret dari ornop berupa data lapangan. Pengakuan hak MHA memerlukan kesungguhan untuk mendorong terbitnya UU tentang MHA. Kegiatan kelompok MHA untuk memetakan wilayahnya dan mendorong terbitnya SK bupati untuk mengakui dan melindungi MHA berserta hak-haknya perlu didukung dalam upaya mencegah konflik sejak dini. Contohnya, SK Bupati Maybrat No. 72 Tahun 2020.

### **3. REFORMA AGRARIA**

Rumusan reforma agraria (RA) dalam UU Cipta Kerja itu berasal dari rumusan RA di RUU Pertanahan (RUUP) versi setelah Mei 2019 ketika pemerintah bermaksud membentuk Lembaga Pengelola Tanah (LPT) dengan tujuan untuk menyediakan tanah untuk: a) kepentingan umum; b) kepentingan sosial; c) kepentingan pembangunan; d) pemerataan ekonomi; dan e) konsolidasi lahan.

Kritik tajam dari berbagai pihak yang menengarai bahwa pembentukan LPT sangat bias pada kepentingan investasi, diredam dengan menambahkan "RA dan keadilan pertanahan" yang ketersediaan tanahnya dijamin oleh LPT (Pasal 76 RUUP versi September 2019). Dalam perkembangannya, frasa "keadilan pertanahan" itu tak dimuat dalam UU Cipta Kerja tanpa diketahui alasannya (Pasal 126 Ayat (1) huruf f). Lebih lanjut, dalam Pasal 126 Ayat (2) ditegaskan bahwa ketersediaan tanah untuk RA paling sedikit 30 persen dari tanah negara yang diperuntukkan BT.

Dalam PP, ketersediaan tanah untuk RA dirumuskan dalam Pasal 2 Ayat (1) huruf f dan diulang lagi dalam Pasal 16 huruf f. Definisi RA dalam PP diambil dari definisi RA pada Peraturan Presiden (Perpres) No 86 Tahun 2018 tentang RA. Pasal 22 PP menegaskan bahwa ketersediaan tanah untuk RA adalah dalam rangka redistribusi tanah, yang besarnya paling sedikit 30 persen dari tanah negara yang diperuntukkan BT.

Masalah timbul ketika Pasal 7 menyebutkan bahwa perolehan tanah BT yang merupakan hasil penetapan pemerintah terdiri dari tanah negara yang berasal dari a) tanah bekas hak; b) kawasan dan tanah terlantar; c) pelepasan kawasan hutan; d) tanah timbul; e) tanah reklamasi; f) tanah bekas tambang; g) tanah pulau-pulau kecil; h) tanah yang terkena kebijakan tata ruang; dan i) tanah yang tidak ada penguasaan di atasnya.

Tanah negara yang disebut pada huruf a, b, c, d, dan f itu ternyata merupakan sebagian dari jenis tanah obyek reforma agraria (TORA) sebagaimana diatur dalam Pasal 7 Perpres RA. Pertanyaannya adalah, apakah maksud dari perumusan RA dalam PP ini sedangkan paradigma BT dan RA itu jelas bersimpang jalan?

### **Kontestasi atau Sinergi?**

Pencantuman RA dalam PP yang sejak awal tidak diniatkan untuk diatur dalam UU Cipta Kerja, jika tidak diklarifikasi berpotensi memutar balik perjalanan RA. Berbagai kendala yang menyebabkan kurang gesitnya kerja-kerja Gugus Tugas Reforma Agraria (GTRA) sesuai pengamatan di lapangan antara lain karena: belum tersedianya kebijakan dan mekanisme penyelesaian konflik agraria dalam rangka RA yang komprehensif, upaya penyelesaian konflik belum menyentuh akar permasalahan, rencana penyelesaian konflik belum disertai tenggang waktu penyelesaian yang jelas, anggaran pelaksanaan RA dan penyelesaian konflik belum merupakan prioritas.

Kekuranglancaran kerja-kerja GTRA itu dijawab dengan komitmen Presiden untuk akselerasi penyelesaian konflik agraria dan redistribusi tanah pada penghujung 2020. Realisasi komitmen tersebut adalah terbentuknya “Tim Percepatan Penyelesaian Konflik Agraria dan Penguatan Kebijakan Reforma Agraria Tahun 2021” melalui Keputusan Kepala Staf Kepresidenan RI Nomor 1B/T Tahun 2021. Tim diketuai Kepala Staf Kepresidenan, Menteri ATR/Kepala BPN sebagai Wakil Ketua I dan Menteri LHK sebagai Wakil Ketua II.

Anggota berjumlah 32 orang berasal dari kementerian koordinasi, kementerian dan lembaga, perwakilan empat organisasi non-pemerintah (ornop) yaitu Konsorsium Pembaruan Agraria (KPA), Serikat Petani Indonesia (SPI), Badan Registrasi Wilayah Adat (BRWA), dan Gema Perhutanan Sosial Indonesia (Gema PS). Hasil pelaksanaan tugas dan tanggung jawab tim ditindaklanjuti oleh Tim Nasional Reforma Agraria dan GTRA sebagaimana diatur dalam Perpres RA dan dilaporkan kepada Presiden setiap tiga bulan atau sewaktu-waktu jika diperlukan.

Pembentukan tim ini mendorong pendekatan “bottom-up” dalam pelaksanaan RA. Sebagai gambaran awal kerja Tim, telah diusulkan 71 Lokasi Prioritas Reforma Agraria (LPRA) untuk TORA dari empat ornop anggota tim, dan empat lokasi diusulkan oleh ornop lain.

Dari 71 lokasi, tiga lokasi sudah didistribusikan; 13 lokasi masuk prioritas I, siap didistribusikan tahun 2021; prioritas II menyelesaikan delapan konflik tahun 2021 untuk didistribusikan pada 2022; prioritas III menyelesaikan 11 sengketa/konflik pada 2022 untuk didistribusikan pada 2022 atau 2023. Sisanya, 36 LPRA akan ditangani oleh Kementerian ATR/BPN.

Dari catatan KPA disebutkan bahwa 13 lokasi redistribusi seluruhnya berasal dari tanah bekas HGU perusahaan swasta serta meliputi luasan 84 hektar (2015), 1.139 hektar (2016), 444 hektar (2018), dan 288 hektar (2020).

Dalam rangka mendorong akselerasi RA, seyogianya tanah negara hasil penetapan pemerintah yang merupakan tanah BT (Pasal 7 PP) yang tumpang tindih dengan TORA menurut Pasal 7 Perpres RA seluruhnya (tidak hanya 30 persen) diserahkan oleh BBT sebagai land

manager (yang ketua komitennya dijabat oleh Menteri ATR/Kepala BPN) kepada GTRA dalam bentuk tanah negara, untuk ditindaklanjuti redistribusinya. Sebagaimana diketahui, Menteri ATR/Kepala BPN itu juga merupakan ketua dari GTRA di tingkat pusat.

Pengalokasian tanah untuk RA minimal 30 persen dari tanah BT dapat diperoleh dari tanah BT yang diperoleh dari pihak lain (Pasal 8 PP). Sesuai tugas dan fungsi Kementerian ATR/BPN sebagai regulator dan administrator pertanahan, tanah-tanah yang potensial menjadi TORA perlu diidentifikasi, diinventarisasi, dan disegerakan penetapannya sebagai tanah negara.

Kedudukan Kementerian ATR/BPN sebagai simpul utama pelaksanaan RA dapat menyinergikan antara ketersediaan TORA dan redistribusinya dalam kerja sama dengan tim maupun GTRA dengan dukungan penuh pemerintah daerah. Kerja Kementerian ATR/BPN sebagai simpul akhir pelaksanaan RA ditandai dengan pemberian Hak Milik di atas tanah negara hasil redistribusi TORA atas nama subyek RA. Pekerjaan rumah selanjutnya ialah memastikan hak subyek RA untuk memperoleh fasilitasi dalam rangka penataan akses.

Sinergi dalam seluruh proses RA dan akselerasinya serta penguatan kebijakan RA dimaksudkan untuk menguatkan posisi tawar kelompok rentan dalam memperoleh keadilan terhadap akses dan pemanfaatan tanah untuk pemenuhan kebutuhan dasarnya, yang berpotensi tergerus jika kebijakan pertanahan cenderung difokuskan untuk mendorong investasi belaka.

## Nurhasan Ismail

### 1. Sertifikat elektronik

- Penggunaan teknologi elektronik dalam pelaksanaan pendaftaran tanah merupakan satu bentuk kemajuan dalam kinerja birokrasi di lingkungan Kementerian ATR/BPN dengan harapan dokumen elektronik yang dihasilkan akan meningkatkan jaminan kepastian hukum & perlindungan hukum.
- Dokumen elektronik yang dihasilkan berupa : (1) Buku Tanah Elektronik; (2) Surat Ukur Elektronik; (3) Gambar Denah Satuan Rumah Susun Elektronik; (4) Sertipikat Elektronik.
- Tujuan untuk memberikan jaminan kepastian hukum dan perlindungan hukum yang lebih tinggi akan tercapai, jika :
  - Bahan untuk menghasilkan dokumen elektronik yang masih dilaksanakan secara manual diupayakan mengandung keakuratan dan kebenaran serta tidak berpotensi menjadi sumber konflik. Di antara bahan yang bersifat manual yaitu : inventarisasi dan validasi data fisik & yuridis tanah, berita acara kesepakatan penentuan batas tanah antarpemilik tanah yang berbatasan, peta bidang/bidang-bidang tanah
  - Penerbitan sertipikat elektronik dilakukan melalui prosedur khusus dan kode unik (*hashcode*) kunci yang hanya dimiliki dan disimpan oleh pemilik dan di atas kertas yang mengandung karakter khusus
  - Ada upaya pencegahan yang maksimal agar data fisik & data yuridis dalam Pangkalan Data tidak dapat diintersepsi oleh orang yang berniat tidak baik
  - Warga masyarakat tempat dilaksanakan pendaftaran tanah secara elektronik sudah "melek" teknologi sehingga pelaksanaannya harus bertahap di kota besar

### 2. Pendapat atas Temuan-Temuan BPK

- Belum diaturnya tarif biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi atas pelayanan pengukuran & pemetaan batas
  - Berdasarkan Pasal 21 PP No.128/2015 : biaya transportasi, akomodasi, dan konsumsi ditanggung oleh Wajib Bayar yaitu pemilik tanah yang meminta pelayanan pengukuran, pemetaan, dan penentuan batas.
  - Karena hal tersebut ditentukan dalam PP maka tentunya sudah mendapatkan persetujuan dari pemerintah termasuk Kementerian Keuangan. Namun demikian, ketentuan di atas membuka peluang terjadinya negosiasi antara petugas dengan pemilik tanah yang bisa menimbulkan dampak negatif & positif
  - Sebaiknya : *Pertama*, jika biaya tersebut tidak dapat ditanggung oleh negara, maka sebaiknya ada pengaturan dasar pengenaan yaitu : (1) biaya transportasi ditentukan biaya per KM dikalikan jarak; (2) biaya akomodasi seperti penginapan dihitung per hari berdasarkan kondisi daerah; (3) konsumsi dihitung berdasarkan harga makanan di lokasi:

*Kedua*, jika dimasukkan ke dalam biaya pengukuran dan pemetaan serta penentuan batas sehingga tidak ada lagi pengenaan biaya tidak pasti

- Adanya perbedaan hasil pengukuran dengan luas bidang yang sesungguhnya. Secara teoritis-teknis terjadinya perbedaan terbuka untuk terjadi karena adanya perbedaan dasar pengukuran atau ada hambatan teknis administratif di lapangan.
- Peraturan Redistribusi Tanah Obyek Landreform (TOL atau sekarang TORA) tidak relevan dan tidak implementatif
  - Adanya ketentuan dalam UU No.56/1960 dan PP 224/1961, PP 41/1964, dan PP 4/1977 yang tidak relevan & tidak implementatif karena : (1) dasar hukum di bidang Landreform dibuat berdasarkan kebijakan dan kondisi Indonesia pada tahun 1960; (2) selama Orde Baru tidak ada perhatian terhadap Landreform sehingga tidak ada kebijakan baru; (3) Orde Baru bahkan memati-surikan Landreform karena dinilai sebagai penghambat pembangunan ekonomi; (4) perkembangan sosial, ekonomi, dan politik yang mendasari kebijakan landreform sudah berubah sehingga menuntut juga perubahan peraturan mengenai pendistribusian TOL atau TORA
  - Sekarang terdapat Perpres 86/2018 tentang Reforma Agraria (RA) :
    - memperluas kegiatan RA yaitu mencakup distribusi/redistribusi TORA dan legalisasi hak atas tanah yang sudah dipunyai oleh warga masyarakat berupa sertipikasi. Satu catatan = seharusnya kegiatan legalisasi tidak dimasukkan sebagai kegiatan RA;
    - TORA juga sudah diperluas yaitu tanah pertanian dan tanah non pertanian termasuk harapannya yang berada di perkotaan, baik yang sejak semula berstatus Tanah Negara seperti yang berasal di Kawasan Hutan maupun yang karena sebab tertentu dibatalkan hak atas tanahnya dan menjadi Tanah Negara sebagai TORA.
  - Ada ego sektoral seperti KLH yang melakukan distribusi tanah melalui Program Perhutanan Sosial dengan pola KLH sendiri;
    - kebijakan pemberian tanah dengan luasan yang sangat besar yaitu puluhan ribu & bahkan ratusan ribu hektar sebagai kebijakan liberal dan tentu membatasi jumlah luasan TORA;
    - ketentuan yang tidak konsisten seperti tanah yang tidak diperpanjang/diperbaharui haknya menjadi TORA jika sudah lewat 1 tahun sejak berakhirnya (*versi Perpres*) dan 2 tahun (*versi PP 18/2021*).
    - Subyek penerima distribusi/redistribusi tanah juga sudah diperluas yaitu mereka yang berprofesi petani tanaman-tambak-peternakan, nelayan, dan profesi lain di luar sektor pertanian & nelayan, baik secara perseorangan maupun secara bersama sebagai kelompok dan koperasi. Catatan = ada subyek Penerima yang harus dinilai kurang tepat yaitu berbentuk Perseroan Terbatas atau Badan Usaha Milik Desa yang

sepenuhnya berkarakter individualisme & berorientasi pada murni pencarian keuntungan serta membatasi warga masyarakat untuk terlibat di dalamnya kecuali mampu menjadi pemegang saham.

### 3. Perbaikan Kebijakan Pertanahan & Tata Ruang Dan Pelaksanaannya

- 1) Upaya memperbaiki atau menyempurnakan kebijakan termasuk peraturan perUUan terus dilakukan oleh pemerintah termasuk bersama DPR yaitu di bidang pendaftaran tanah, pengurusan hak atas tanah termasuk pengadaan tanah untuk kepentingan umum, dan penataan ruang. Terakhir perubahan yang dilakukan dengan UU 11/2020.
- 2) Beberapa catatan & yang harus disempurnakan : *Pertama*, peraturan yang bersifat teknis administratif & fungsional yaitu berkaitan dengan pengakhiran hak atas tanah yang akan menjadi Tanah Negara karena : (1) jangka waktunya berakhir dan tidak diperpanjang/diperbaharui; (2) terjadinya penelantaran tanah; (3) tidak dilaksanakan kewajibannya; *Kedua*, kebijakan lintas sektoral yang masih sulit diatasi seperti antara pertanahan dengan kehutanan yang berdampak pada hasilnya tidak optimal
- 3) Peraturan perUUan di bidang pertanahan terutama peraturan pelaksanaan dari UU No.11/2020 tentang Cipta Kerja masih ditandai dengan inkonsistensi :
  - internal antar norma dalam satu peraturan perUUan, inkonsistensi vertikal antara ketentuan dalam Peraturan PerUUan yang lebih rendah dengan yang lebih tinggi, dan inkonsistensi horisontal antarnorma dalam peraturan perUUan yang derajatnya sama sehingga berdampak pada kepastian hukum dan keadilan
  - Inkonsistensi disebabkan oleh faktor : (1) tingkat kompetensi pembentuk hukum yang tidak secara konsisten digunakan; (2) ada pertimbangan pragmatis karena pengaruh dari kepentingan tertentu dari aktor pelaku bisnis tertentu.

### 4. Program PTSL Sebagai Upaya Penanggulangan Konflik & Sengketa Pertanahan

- 1) Penuntasan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia termasuk melalui program Pendaftaran Tanah Sistematis Lengkap (PTSL) memang akan menanggulangi konflik & sengketa pertanahan dengan catatan : pelaksanaannya dilakukan dengan akurat, cermat, & hati2 sehingga data fisik & data yuridis mengandung kebenaran. Sebab jika tidak, maka justeru PTSL dapat memicu konflik & sengketa.
- 2) Penanggulangan konflik & sengketa bukan hanya tergantung penuntasan pendaftaran tanah termasuk PTSL namun sangat ditentukan kemampuan mengidentifikasi sumber penyebab konflik & memperbaiki kondisi pada sumber penyebabnya.

### 5. Pola Konflik-Sengketa Pertanahan

#### a. Konflik Hukum Konvensional

Konflik-Sengketa terkait ke-benaran & keabsahan data fisik & Data Yuridis serta subyek yang berhak.

- b. Konflik Hukum Terstruktur dan Terorganisir
  - Dilakukan oleh Mafia Tanah secara terstruktur & terorganisir
  - terstruktur karena melibatkan banyak aktor dari kelompok Pengamanan Swakarsa sampai kelompok profesi yang berwenang
  - Terorganisir karena menggunakan berbagai metode kerja yang keras-illegal sampai yang halus-ilmiah & legal
- c. Konflik Kepentingan/Struktural  
Konflik-Sengketa terkait dengan perbedaan akses & kemampuan mempunyai tanah karena kebijakan pertanahan

#### **6. Faktor Penyebab Konflik Sengketa**

- 1) Belum Tersistematisir Administrasi Berakhir-Hapusnya Hat
- 2) Tidak Tuntasnya Kebijakan Penyertaan Tanah Sbg Modal Negara
- 3) Belum Tunggalnya Tanda Bukti Hak Atas Tanah
- 4) Melemahnya Profesi-Nalisme & Kemandirian Oknum Pelaksana & Penegak Hukum
- 5) Belum Disadarinya Utuh Kedudukan Sertipikat Sbg Tanda Bukti
- 6) Kebijakan Pemberian Hat Liberal & Lemahnya Pengawasan
- 7) Belum Satu Pemahaman Kedudukan & Peran Ppat
- 8) Belum Terintegrasi-Ter Padunya Administrasi Pertanahan
- 9) Dualisme Pengaturan Tanah Instansi Pemerintah/Pemda

#### **C. Jadwal Kegiatan**

Adapun kegiatan kunjungan kerja BAKN dengan Akademisi UGM dilaksanakan pada tanggal 11 November – 13 November 2021.

#### **KESIMPULAN**

#### **PENUTUP**

Dari kunjungan kerja ini, Badan Akuntabilitas Keuangan Negara dapat memperoleh secara langsung masukan dan pandangan akademisi terkait Agraria, Tata Ruang, Dan Pertanahan Nasional Khusus di Indonesia, permasalahannya dan solusi perbaikan pada sistem Agraria, Tata Ruang, Dan Pertanahan Nasional di Indonesia. 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 Nasional.