

WHITE PAPER

KEBIJAKAN PENGELOLAAN PERTANAHAN NASIONAL



2013

**KEMENTERIAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL /
BADAN PERENCANAAN PEMBANGUNAN NASIONAL (BAPPENAS)**

KATA PENGANTAR

Berbagai kasus pertanahan yang terjadi selama ini telah menunjukkan kepada kita semua bahwa sistem pengelolaan pertanahan nasional saat ini masih perlu penyempurnaan secara mendasar. Dari berbagai kajian yang dilakukan, menunjukkan bahwa sebenarnya terdapat dua elemen dasar yang menjadi akar permasalahan dari berbagai kasus pertanahan yang ada, yaitu (i) kesejahteraan; dan (ii) kepastian hukum hak atas tanah.

Selama ini, Pemerintah telah menjalankan beberapa kegiatan pertanahan yang beberapa diantaranya merupakan kegiatan strategis dan merupakan landasan bagi pelaksanaan kegiatan pertanahan lainnya. Beberapa program tersebut adalah, (i) legalisasi aset atau yang lebih dikenal dengan sertipikasi; (ii) redistribusi tanah; (iii) inventarisasi penguasaan, pemilikan, pemanfaatan dan penggunaan tanah (P4T); dan (iv) pemetaan. Disisi lain sistem pendaftaran tanah nasional dilaksanakan dalam kerangka sistem publikasi negatif, yang artinya negara tidak menjamin sepenuhnya kebenaran informasi yang ada dalam sertipikat yang diterbitkan.

Dari sisi kesejahteraan, kegiatan redistribusi tanah atau yang dikenal dengan land reform, selama ini menjadi tumpuan harapan Pemerintah dalam mensejahterakan penduduk miskin melalui sumber daya tanah. Namun bagi saudara-saudara kita yang teramat miskin, ternyata bidang tanah yang diberikan belum mampu memberi perbaikan kesejahteraan. Hal tersebut karena sumber daya input produksi yang diperlukan untuk mengolah dan memanfaatkan bidang tanah tersebut tidak dimiliki oleh penduduk penerima bidang tanah tersebut. Sedangkan dari sisi kepastian hukum hak atas tanah, selain target-target pencapaian kegiatan strategis pertanahan yang disebutkan di atas belum dapat terpenuhi sesuai rencana, secara filosofi sistem publikasi negatif dalam sistem pendaftaran tanah nasional memang tidak dapat memberi jaminan secara penuh.

Untuk itu, Indonesia perlu segera melakukan perbaikan, yang tidak hanya sekedar meningkatkan upaya pencapaian target melalui penerapan alat berteknologi baru, namun sebuah perubahan mendasar ditingkat kebijakan pada sistem pengelolaan pertanahan nasional.

Beberapa usulan kebijakan baru pada dokumen Kebijakan Pertanahan Nasional ini diharapkan dapat memberikan arah perbaikan yang lebih baik dan pasti bagi bangsa Indonesia untuk dapat mencapai,

1. Kesejahteraan yang berkeadilan bagi seluruh rakyat Indonesia melalui pemanfaatan sumber daya tanah sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat, sebagaimana diamanatkan Undang-Undang Dasar 1945; dan

2. Kepastian hukum hak atas tanah yang memberikan jaminan penuh bagi masyarakat dari sebuah pemerintahan yang bertanggung jawab dan bermartabat.

Dengan diluncurkannya dokumen ini, kiranya seluruh rencana pembangunan yang terkait dengan bidang pertanahan dapat memperhatikan dan memanfaatkan dokumen Kebijakan Pertanahan Nasional ini. Semoga Tuhan Yang Maha Esa membantu bangsa Indonesia dalam membangun negara Indonesia menuju kesejahteraan yang berkeadilan.

Jakarta, Desember 2013

**Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/
Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional**

Armida S. Alisyahbana

DAFTAR ISI

BAB 1 PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tantangan	3
1.3 Tujuan	3
1.4 Sistematika Dokumen <i>White Paper</i>	4
BAB 2 DESKRIPSI KASUS PERTANAHAN	5
2.1 Definisi Konflik, Sengketa dan Perkara	6
2.2 Kasus Pertanahan Nasional.....	7
2.3 Klasifikasi Kasus Pertanahan.....	10
2.3.1 Antar Instansi Pemerintah	10
2.3.2 Antara Masyarakat dengan Pemerintah	11
2.3.3 Antar Masyarakat	12
2.4 Identifikasi Akar Permasalahan.....	13
BAB 3 TINJAUAN PENGELOLAAN PERTANAHAN	16
3.1 Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Negatif.....	16
3.2 Redistribusi Tanah	20
3.3 Penyelesaian Perkara Kasus Pertanahan.....	25
3.4 Kebijakan Pencadangan Tanah	27
3.5 Sumber Daya Manusia (SDM) Bidang Pertanahan.....	28
BAB 4 ARAH KEBIJAKAN PENGELOLAAN PERTANAHAN NASIONAL	30
4.1 Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif	30
4.2 Kebijakan Redistribusi Tanah dan <i>Access Reform</i>	33
4.3 Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan.....	36
4.4 Pembentukan Bank Tanah.....	38
4.5 Kebijakan Sumber Daya Manusia (SDM) Bidang Pertanahan	39
BAB 5 RENCANA TINDAK	42
5.1 Rencana Tindak Jangka Pendek	43
5.2 Rencana Tindak Jangka Menengah.....	46
5.3 Rencana Tindak Jangka Panjang	48

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Permasalahan pertanahan nasional pada tahun 2012 ditandai oleh dua isu utama, yaitu terjadinya berbagai kasus perselisihan pertanahan dan pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum. Isu pertama berkaitan dengan masalah belum baiknya sistem administrasi pertanahan, sedangkan isu kedua terkait dengan kendala dalam pengaturan mengenai kerangka waktu dalam pelaksanaannya. Bagaimana kedua isu itu mencuat, dapat dilihat dari tingginya pemberitaan di media massa.

Pada awal tahun 2012, berbagai media massa nasional banyak memberitakan kasus pertanahan, beberapa di antaranya adalah yang terjadi di Mesuji (Lampung), Bima (Nusa Tenggara Barat), Harjokuncaran (Jawa Timur), Situbondo (Jawa Timur), dan Pangkalan Udara Atang Sanjaya (Jawa Barat). Berdasarkan data, pada tahun 2011 telah terjadi 14.376 kasus sengketa tanah di Indonesia (Tribunnews, Mei 2012).

Munculnya kasus pertanahan tersebut berpengaruh terhadap kondisi ekonomi, sosial, politik, pertahanan, dan keamanan. Dalam skala lokal, sengketa tanah yang terjadi di Mesuji dan Bima, misalnya, selain menimbulkan dampak sosial, juga mengindikasikan adanya pelanggaran HAM berat karena mengakibatkan jatuhnya korban jiwa (Vivanews, Januari 2012). Sengketa yang berkepanjangan di Bima juga menyebabkan terbakarnya kantor pemerintah sehingga mengganggu pelayanan masyarakat. Selain itu, dampak ekonomi juga dirasakan oleh ASDP Pelabuhan Sape yang menderita kerugian hingga satu miliar rupiah akibat aksi masyarakat Bima yang menduduki Pelabuhan Sape selama lima hari (Detiknews, Desember 2011)

Bila ditinjau dari sisi objeknya, terdapat tujuh bentuk/hal yang terkait dengan kasus pertanahan di Indonesia, yaitu (1) pendudukan dan penyerobotan tanah-tanah perkebunan yang telah dilekati dengan Hak Guna Usaha (HGU), baik yang masih berlaku maupun yang sudah berakhir; (2) sengketa kawasan hutan; (3) sengketa yang berkaitan dengan kawasan pertambangan; (4) tumpang tindih atau sengketa

batas, tanah bekas milik adat (girik) dan tanah bekas *eigendom*;¹ (5) tukar-menukar tanah bengkok desa/tanah kas desa menjadi aset Pemda; (6) tanah eks partikelir dan (7) putusan pengadilan yang tidak dapat diterima dan dijalankan.

Bila dilihat dari subjeknya (pihak-pihak yang bermasalah), kasus pertanahan memperlihatkan sengketa masyarakat dengan masyarakat (termasuk investor), masyarakat dengan instansi pemerintah, dan antarinstansi pemerintah.

Terjadinya kasus pertanahan tersebut menunjukkan belum baiknya administrasi pertanahan di Indonesia dan belum kuatnya kepastian hukum hak atas tanah. Hal itu memberikan gambaran bahwa tanah belum dapat memberikan atau meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Untuk itu, peran negara sangat penting dalam mengelola sumber daya alam, termasuk tanah, agar sumber daya alam dan tanah itu benar-benar mendatangkan kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Proses pengadaan tanah untuk pembangunan telah diatur di dalam UU 20/1961, Perpres 36/2005, Perpres 65/2006, dan Perka BPN 3/2007². Namun, kendala yang dihadapi adalah belum adanya pengaturan mengenai kerangka waktu dalam setiap tahapan pengadaan tanah dan mekanisme peradilan apabila masyarakat memperkarakan keberatannya. Hal ini sering menyebabkan pengadaan tanah berlarut-larut dan tidak ada kepastian dalam pelaksanaannya.

Untuk mengatasi masalah tersebut, Pemerintah bersama DPR telah menyepakati dan mensahkan UU No. 2/2012 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum pada tanggal 14 Januari 2012 dan Perpres No. 71/2012 tentang Penyelenggaraan Pengadaan Tanah Bagi Pembangunan Untuk Kepentingan Umum yang disahkan pada 7 Agustus 2012 sebagai peraturan pelaksana atau operasionalnya. Berdasarkan peraturan perundangan tersebut, proses pengadaan tanah dapat dilakukan terhitung sejak dokumen perencanaan resmi diterima oleh gubernur. Pengadaan tanah paling cepat (tanpa adanya gugatan) membutuhkan waktu 319 hari kerja dan paling lama

¹ Eigendom merupakan suatu institusi Tanah Milik golongan Eropa maupun golongan Timur Asing (golongan non-Bumi Putera) pada masa pemerintahan Hindia Belanda.

² UU No. 20 Tahun 1961 Tentang Pencabutan Hak-Hak Tanah dan Benda-Benda yang Ada di Atasnya; Perpres No. 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; Perpres No. 65 Tahun 2006 Tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum; dan Perka BPN No. 3 Tentang 2007 Tentang Ketentuan Pelaksanaan Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 Tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum.

(dengan adanya gugatan) 583 hari kerja. Ketentuan tersebut diharapkan dapat lebih menjamin hak masyarakat atas tanah.

1.2 Tantangan

Dari uraian latar belakang, terlihat bahwa ada dua hal yang menjadi tantangan utama bidang pertanahan, yaitu (1) pelaksanaan dan percepatan reforma agraria dan (2) pelaksanaan dan percepatan sosialisasi serta diseminasi UU No.2 Tahun 2012 dan Perpres No.71 Tahun 2012 untuk mempercepat kesiapan sistem kelembagaan dan pendanaan bagi pengadaan tanah.

Pengertian reforma agraria selain meliputi redistribusi tanah bagi masyarakat miskin sebagai upaya perbaikan ketimpangan kepemilikan, penguasaan, dan pemanfaatan tanah yang diharapkan dapat segera memberikan perbaikan kesejahteraan masyarakat, juga pelaksanaan dalam arti luas, yaitu perbaikan sistem pengelolaan pertanahan nasional. Perbaikan sistem pengelolaan pertanahan mencakup perubahan rezim pendaftaran tanah dari stelsel negatif menuju stelsel positif, perbaikan cakupan wilayah peta dasar pertanahan dan sertifikasi tanah secara nasional, pengembangan sistem peradilan pertanahan, dan pembentukan bank tanah.

Sosialisasi dan diseminasi peraturan baru tentang pengadaan tanah menjadi amat penting dan strategis mengingat luasnya spektrum sasaran yang meliputi seluruh instansi pemerintah pusat dan daerah hingga pemerintah kabupaten/kota, serta masyarakat luas, khususnya yang terkena dampak pembangunan, baik secara langsung maupun tidak langsung. Komponen sasaran yang begitu luas mengharuskan semua pihak—dalam waktu singkat—memiliki pengertian yang sama terhadap seluruh tahapan serta mekanisme pengadaan tanah bagi pembangunan untuk kepentingan umum.

1.3 Tujuan

Dokumen ini disusun untuk memberikan gambaran secara garis besar mengenai perkembangan terkini bidang pertanahan serta memberikan ulasan singkat dan usulan kebijakan secara umum kepada pengambil keputusan di tingkat nasional. Dengan demikian, masih diperlukan dokumen kajian yang lebih rinci dan

mendalam untuk menjadi dasar pengambilan keputusan pada setiap sub-elemen usulan kebijakan yang disampaikan pada dokumen ini.

1.4 Sistematika Dokumen *White Paper*

Dokumen ini disusun menjadi lima bab yang secara garis besar terurai sebagai berikut. Bab 1 memuat latar belakang, maksud, tujuan dan sasaran penyusunan laporan, serta sistematika laporan. Bab 2 menjelaskan deskripsi dan tinjauan (*review*) konflik pertanahan. Bab 3 menjelaskan hasil tinjauan pengelolaan pertanahan. Bab 4 memaparkan arah kebijakan pengelolaan pertanahan. Bab 5 menjelaskan beberapa hal yang terkait dengan rencana tindak pengelolaan pertanahan.

BAB 2

DESKRIPSI KASUS PERTANAHAN

Tanah, sebagaimana dituliskan dalam Pasal 4 UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria, atas dasar Hak Menguasai dari negara dapat diberikan dan dimiliki oleh orang-orang, baik secara perorangan maupun bersama-sama dengan orang lain serta badan hukum. Dalam pengelolaan dan penggunaannya, tanah memiliki nilai ekonomi yang strategis, yang sering kali menimbulkan permasalahan dalam hal penguasaan dan pemilikan tanah. Selain itu, terbatasnya akses terhadap tanah, terutama oleh masyarakat berpenghasilan rendah yang menggunakan tanah sebagai sumber utama perekonomian mereka, mengakibatkan tanah sering menjadi alasan terjadinya konflik antarmasyarakat dan masyarakat dengan pihak lain.

Kasus pertanahan yang terjadi di Indonesia meningkat dari tahun ke tahun dan belum ditemukan metode penyelesaian yang efektif, dalam arti tidak merugikan pihak yang bersengketa. Maraknya kasus pertanahan mengindikasikan belum optimalnya pelaksanaan sistem pengelolaan pertanahan serta menghambat program-program pembangunan yang sedang berjalan. Peningkatan jumlah kasus pertanahan tentu menjadi perhatian penting untuk dicarikan jalan keluar sehingga tanah dapat dikelola dan dimanfaatkan sebagai aset yang dapat memberikan sebesar-besarnya kemakmuran bagi rakyat Indonesia.

Sistem pengelolaan pertanahan sebagai salah satu kunci dalam penyelesaian kasus dan sengketa pertanahan perlu diperbaiki untuk mereduksi jumlah kasus pertanahan serta mendukung pembangunan yang berkelanjutan. Perbaikan sistem pengelolaan pertanahan dilakukan dengan mengidentifikasi berbagai kasus pertanahan untuk menemukan akar permasalahannya sehingga dapat dijadikan pembelajaran dan penyelesaian masalah.

Untuk itu, dalam penyusunan dokumen *White Paper* sebagai salah satu *background* penyusunan kebijakan pertanahan nasional, perlu diketahui ragam kasus pertanahan yang terjadi serta faktor-faktor pemicunya sehingga dapat disusun kerangka kebijakan yang bukan saja menyelesaikan permasalahan, melainkan juga mendukung kebijakan yang telah ada. Dalam uraian berikut dijelaskan definisi, klasifikasi, dan jbaran kasus pertanahan nasional yang menjadi latar belakang penyusunan kebijakan dalam dokumen *White Paper* ini.

2.1 Definisi Konflik, Sengketa, dan Perkara

Badan Pertanahan Nasional (BPN) mengklasifikasi kasus pertanahan menjadi *konflik*, *sengketa*, dan *perkara*. *Konflik* merupakan permasalahan pertanahan yang memiliki nuansa/aspek sosial dan politik yang luas, sedangkan *sengketa* adalah permasalahan pertanahan yang tidak memiliki nuansa sosial politik yang begitu luas, umumnya permasalahan antarindividu. Kemudian, *perkara* merupakan konflik dan sengketa yang sudah masuk ke pengadilan, baik pengadilan negeri, tinggi, maupun PTUN. Sengketa dan konflik pertanahan terjadi karena adanya perbedaan persepsi, pendapat, kepentingan, dan nilai antara dua pihak atau lebih mengenai status tanah, status penguasaan, status kepemilikan, atau status surat keputusan mengenai kepemilikan atas tanah tertentu yang berkepanjangan dan dianggap merugikan salah satu pihak yang kemudian muncul ke permukaan.

BPN juga mengelompokkan kasus pertanahan menjadi delapan tipologi, yaitu (1) penguasaan dan pemilikan tanah; (2) penetapan hak dan pendaftaran tanah; (3) batas atau letak bidang tanah; (4) pengadaaan/pembebasan tanah; (5) tanah objek *landreform*; (6) tuntutan ganti rugi tanah partikelir; (7) tanah ulayat/adat; dan (8) pelaksanaan putusan pengadilan. Selain itu, BPN juga membagi kasus pertanahan berdasarkan sektor, yaitu pertanahan, perkebunan, kehutanan, dan pertambangan. Pengelompokan tipologi tersebut dilakukan BPN untuk memudahkan pemetaan dan penanganan kasus di internal BPN. Namun, pengelompokan itu belum dapat memetakan pihak-pihak yang terkait dan langkah koordinasi apa yang diperlukan serta langkah kebijakan yang harus dilakukan guna penanganan dan pencegahan kasus pertanahan tersebut.

Mekanisme penyelesaian sengketa pertanahan yang telah dilakukan selama ini adalah (1) pengajuan sengketa berasal dari masyarakat; (2) pengkajian yuridis dan fisik para pihak; dan (3) penanganan. Untuk penanganan di BPN, dikenal istilah gelar internal, baik internal pusat maupun daerah serta gelar eksternal dengan mengundang berbagai pihak yang berperkara. Apabila mekanisme ini sudah selesai, akan keluar dua keputusan, yaitu selesai di luar pengadilan (musyawarah) atau selesai melalui pengadilan.

Data BPN pada tahun 2012 mencatat 7.196 kasus pertanahan yang terdiri atas sengketa, konflik, dan perkara. Dari jumlah tersebut, baru 4.291 kasus yang telah

diselesaikan. Munculnya kasus-kasus pertanahan yang diliput oleh berbagai media massa pada awal tahun 2012 merupakan akumulasi dari kasus pertanahan yang telah berlangsung lama dan tidak terselesaikan. Bagian berikut akan menjelaskan beberapa kasus besar yang mendapat perhatian publik.

2.2 Kasus Pertanahan Nasional

Berdasarkan data kasus bidang pertanahan, terdapat beberapa kasus pertanahan yang gencar diberitakan secara nasional. Untuk mengetahui substansi permasalahan tersebut, disusun deskripsi kasus pertanahan dari beberapa sumber sebagai berikut.

- (1) Tim Gabungan Pencari Fakta (TGPF) untuk kasus Mesuji. Deskripsi kasus dibangun atas interpretasi dari laporan TGPF yang sebenarnya amat kabur dalam menggambarkan substansi perselisihan.
- (2) Tabel Konflik yang bersumber dari Direktorat Konflik, Badan Pertanahan Nasional. Pada beberapa kasus, tabel tidak secara lengkap menyebutkan deskripsi klaim pihak berselisih serta dasar kepemilikan yang dimiliki masing-masing pihak. Dengan kata lain, informasi tidak berimbang.
- (3) Berita elektronik. Kebalikan dari Tabel Konflik dari BPN, media berita elektronik lebih memberikan informasi bukti kepemilikan masyarakat.

Dengan keterbatasan informasi tersebut, telah disusun deskripsi beberapa kasus pertanahan nasional sebagai berikut.

- (a) Kasus Pertanahan di Kabupaten Mesuji (Lampung) dan Ogan Komering Ilir (Sumatera Selatan)

Kasus pertanahan ini, terjadi di beberapa lokus yang berbeda dengan keterlibatan berbagai pihak yang bersengketa. Berdasarkan laporan TGPF, terdapat tiga lokasi yang terlibat dalam permasalahan tersebut dengan penjelasan sebagai berikut.

- Kasus Pertanahan di Register 45, Kabupaten Mesuji (Lampung)

Permasalahan pada Register 45 mencuat pada tanggal 6 November 2010, saat terjadi kontak kekerasan pada demo yang dilakukan atas penggusuran lahan yang melibatkan masyarakat dari lima desa di Kabupaten Tulang Bawang. Kekerasan

terjadi antara masyarakat dan aparat polisi yang mengakibatkan satu orang tewas dan satu orang luka tembak. Permasalahan ini dipicu oleh penambahan luasan Hak Penguasaan Hutan Industri (HPHI) kepada PT Silva Inhutani Lampung (SIL) seluas 9.600 Ha pada tahun 1997. Penambahan luasan HPHI tersebut berada pada lokasi di tiga desa, yaitu Desa Talang Gunung, Desa Tanjung Harapan, dan Desa Setajim yang sudah ada sejak tahun 1917. Ketiga desa tersebut pada tahun 1999 berkembang menjadi lima. Dua desa tambahan, adalah Desa Pelita Jaya dan Desa Labuhan Batin.

- Kasus Pertanahan di Areal Perkebunan PT Barat Selatan Makmur Investindo (BSMI), Desa Sri Tanjung, Kabupaten Mesuji (Lampung)

Permasalahan pada areal Perkebunan PT BSMI terjadi pada tahun 1997 akibat munculnya protes dari masyarakat atas penerbitan SK HGU oleh Kepala BPN bagi PT BSMI seluas 9.513 Ha yang juga diperluas 2.500 Ha. Pada awalnya PT BSMI menerima izin lokasi untuk perkebunan sawit seluas 17.000 Ha, dengan rincian 10.000 Ha untuk kebun dan 7.000 Ha untuk kebun plasma yang dikerjakan oleh masyarakat tiga desa, yaitu (Desa Kagungan Dalam, Desa Sri Tanjung, dan Desa Nipah Kuning. Namun, hingga tahun 1997 belum dilakukan penyerahan lahan seluas 7.000 Ha kepada masyarakat untuk digarap sesuai dengan kesepakatan. Selain itu, PT BSMI juga belum membayark ganti rugi seluas 5.000 Ha kepada masyarakat penggarap yang telah ada sebelumnya.

- Kasus Pertanahan di Desa Sungai Sodong, Kabupaten Ogan Komering Ilir (Sumatera Selatan)

Permasalahan lahan di Desa Sodong diawali dengan pemberian Hak Guna Usaha (HGU) seluas 3.193,90 Ha untuk perkebunan kelapa sawit di Desa Sungai Sodong kepada PT Sumber Wangi Abadi (SWA) pada tahun 2001. HGU tersebut diberikan dengan syarat PT SWA mendirikan perkebunan plasma seluas 1.068 Ha dari total luas yang diberikan HGU. Namun, hingga tahun 2002 PT SWA tidak mampu melaksanakan kewajibannya sehingga pada tahun 2010 masyarakat menduduki lahan PT SWA. Pendudukan lahan tersebut mengakibatkan terjadinya bentrokan

antara pihak pengamanan swakarsa perusahaan dan masyarakat yang menewaskan tujuh orang.

(b) Kasus Pertanahan di Desa Harjokuncaran, Malang (Jawa Timur)

Permasalahan tanah yang terjadi di Dusun Mulyosari dan Dusun Kranjan di Desa Harjokuncaran, Kecamatan Sumber Manjing Wetan, Kabupaten Malang melibatkan pihak masyarakat dengan Angkatan Darat. Permasalahan ini terjadi akibat perebutan kepemilikan lahan seluas 666 Ha yang saat ini dikuasai oleh Pusat Koperasi Angkatan Darat (Puskopad) Komando Daerah Militer V/Brawijaya dengan masyarakat Dusun Mulyosari dan Kranjan. Masyarakat mengajukan gugatan disertai bukti kepemilikan Surat Sertifikat Leter C yang dimiliki 900 orang / 200 KK atas lahan tersebut.

(c) Kasus Pertanahan di Alastlogo, Pasuruan (Jawa Timur)

Kasus Pertanahan ini dipicu oleh tuntutan masyarakat Desa Alastlogo, Kecamatan Grati, Kabupaten Pasuruan, agar tanah seluas 3.676,335 Ha yang diberikan kepada TNI AL melalui SK Hak Pakai No. 209/HP/35/1992 dan SK No. 278/HP/35/1992 dikembalikan kepada mereka. Berdasarkan keputusan MA telah ditetapkan TNI AL sebagai pemilik sah SHP No. 1/Alastlogo, namun warga masih melakukan penuntutan pengembalian tanah tersebut.

Berkenaan dengan itu, dilakukan beberapa tindakan penyelesaian dengan dilakukannya tinjauan lapangan pada tanggal 15—16 Desember 2011 oleh Tim Penyelesaian Tanah TNI AL di Grati Pasuruan, berdasarkan Surat Perintah Direktur Jenderal Kekuatan Pertanahan Kementerian Pertahanan No. SPRIN/422/XII/2011 tanggal 5 Desember 2011 (BPN sebagai anggota). Hasil dari tindakan tersebut adalah sebagai berikut.

- Dicapai kesepakatan pelaksanaan relokasi dengan dasar penetapan Menteri Pertahanan mengenai lahan TNI AL di Grati Kabupaten Pasuruan secara keseluruhan sebagai daerah latihan militer dan dilakukan penyesuaian RT/RW.
- Dibutuhkan payung hukum yang jelas untuk pelaksanaan relokasi.
- Perlunya menyampaikan saran pendapat sesuai dengan Tupoksi masing-masing sebagai bahan dalam penyusunan kajian hukum oleh Kementerian Pertahanan.

- Untuk mempercepat pelaksanaan, permasalahan ini perlu diangkat dalam Sidang Kabinet untuk mendapat dukungan dari Presiden.

(d) Permasalahan Tanah Pangkalan Udara Atang Sanjaya, Sukamulya, Bogor (Jawa Barat)

Perselisihan terjadi terkait dengan klaim hak atas tanah seluas 10 Ha di Blok Cibitung dan Blok Cikoleang antara masyarakat tiga desa (Desa Sukamulya, Desa Kertajaya, serta Desa Tamansari, Kecamatan Rumpin, Kabupaten Bogor, Jawa Barat) dan TNI AU, Pangkalan Udara Atang Sanjaya. Permasalahan ini sebenarnya telah terjadi sejak lama, namun kembali meruncing pada tahun 2006. Konflik dipicu pada saat TNI AU membangun *Water Training* di lokasi tersebut. Pada data TNI AU, tanah tersebut termasuk dalam aset TNI berdasarkan Inventaris Kekayaan Negara (IKN) seluas 1.000 Ha. Hingga tahun 2011 masih dilakukan upaya untuk penyelesaian kasus tersebut (Sumber: BPN).

2.3 Klasifikasi Kasus Pertanahan

Kasus pertanahan di Indonesia dapat pula dikategorikan berdasarkan subjek untuk mengetahui dan memahami konstelasi dan peta kasus pertanahan di Indonesia, baik secara vertikal maupun horizontal. Konstelasi dan peta kasus pertanahan menjadi *input* penting dalam mempercepat penyelesaian kasus pertanahan. Pertanyaan siapa melakukan apa dan motifnya apa dapat ditelisik melalui subjek yang terlibat dalam kasus pertanahan. Peran yang dimainkan oleh subjek tersebut dapat dijadikan pintu masuk dalam percepatan penyelesaian kasus pertanahan. Berikut dipaparkan tipologi kasus pertanahan berdasarkan subjek yang terlibat.

2.3.1 Antarinstansi Pemerintah

Kasus pertanahan yang melibatkan antarinstansi pemerintah, baik antarinstansi pemerintahan pusat maupun antarwilayah kabupaten/kota, cenderung berhubungan dengan kewenangan dalam pengaturan wilayah secara sektoral terhadap hamparan fisik tanah. Secara keseluruhan, persentase kasus antarinstansi pemerintah ini relatif kecil. Hingga tahun 2006 hanya mencapai 1,95% dari keseluruhan kasus, yakni

2.810 kasus, yang terbagi menjadi 322 konflik, 1.423 sengketa, dan 1.065 perkara pertanahan. Kasus tersebut terbagi menjadi beberapa tipologi berikut.

2.3.1.1 Antarinstansi Pemerintah Pusat

Kasus yang melibatkan antarinstansi pemerintah pusat berkenaan dengan kewenangan kementerian/lembaga dalam mengatur penggunaan dan pemanfaatan tanah secara sektoral. Misalnya antara kementerian kehutanan dan pertambangan, kehutanan dan BPN, pertambangan dan kehutanan, perkebunan dan kehutanan, pertambangan dan BPN, pertambangan dan kementerian lingkungan.

2.3.1.2 Antara Pemerintah Daerah dan Pemerintah Pusat

Kasus pertanahan yang melibatkan pemerintah daerah dan pemerintah pusat ataupun kementerian berkenaan dengan kewenangan atas wilayah, misalnya antara kementerian kehutanan dan pemerintah kabupaten/kota terkait dengan kawasan hutan.

2.3.1.3 Antarpemerintah Daerah – Pemerintah Provinsi atau Kabupaten/Kota

Kasus antarpemerintah daerah biasanya terjadi antarwilayah kabupaten/kota berkenaan dengan batas wilayah. Batas wilayah yang berupa unsur geografis, seperti sungai, berpotensi memunculkan konflik batas wilayah. Beberapa kasus yang pernah muncul berkaitan dengan batas wilayah ini adalah konflik antara Kabupaten Ciamis dan Cilacap serta Pasuruan dan Sidoarjo.

2.3.2 Antara Masyarakat dan Pemerintah

Masyarakat yang dimaksudkan di sini dapat berupa orang per orang ataupun badan hukum, baik badan hukum profit maupun nonprofit. Pengelompokan ini untuk menghilangkan dikotomi antara masyarakat dan swasta yang selama ini mendapatkan perlakuan berbeda. Kasus pertanahan yang melibatkan masyarakat dan instansi pemerintah mencapai 26,6% dari seluruh kasus yang tercatat di BPN sebelum tahun 2007. Jumlah ini tersebar ke dalam sejumlah tipologi berikut.

- Kasus antara masyarakat (kolektif) dan instansi pemerintah (sebesar 8,2%);

- Kasus antara masyarakat (perorangan) dan instansi pemerintah (sebesar 13,5%); dan
- Kasus antara badan hukum dan instansi pemerintah (sebesar 4,9%).

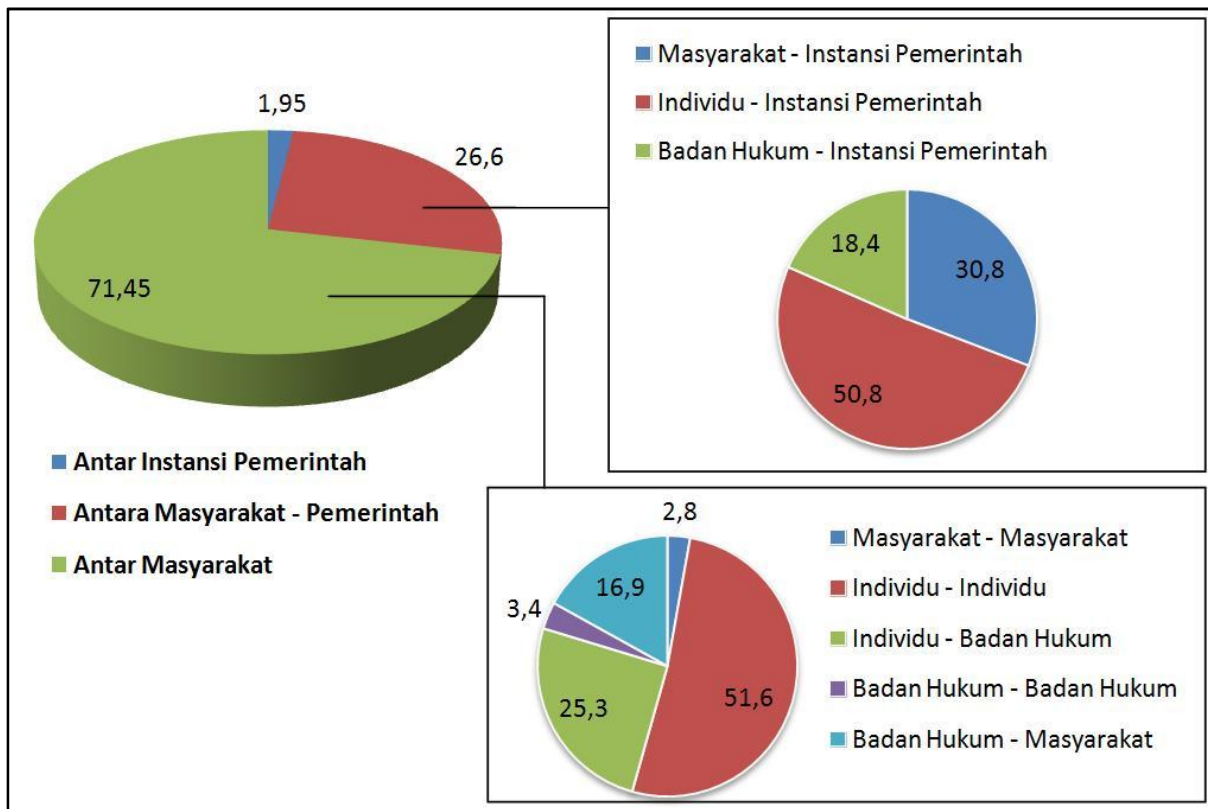
2.3.3 Antarmasyarakat

Kasus yang melibatkan subjek antarmasyarakat menempati porsi terbesar, yakni 71,45%. Proporsi ini merupakan akumulasi dari—paling tidak—lima tipologi kasus yang berkenaan dengan penguasaan dan pemilikan tanah, batas bidang tanah, serta persoalan penggunaan dan pemanfaatan tanah. Kelima tipologi yang mendasarkan pada subjek hak tersebut adalah yang berikut.

- Masyarakat dengan masyarakat secara kolektif (sebesar 2%);
- Perorangan dengan perorangan sebesar (36,85%);
- Perorangan dengan badan hukum (sebesar 18,1%);
- Badan hukum dengan badan hukum (sebesar 2,4%); dan
- Badan hukum dengan masyarakat (sebesar 12,1%).

Tipologi di atas menunjukkan bahwa kasus pertanahan yang melibatkan antaranggota masyarakat menempati posisi tertinggi (71,45%). Secara detail, kasus yang melibatkan orang perorang mencapai proporsi terbesar, yakni 36,85% meskipun dapat dipastikan bahwa luasan tanahnya relatif kecil dibandingkan dengan kasus yang melibatkan badan hukum maupun instansi pemerintah. Kondisi ini mengindikasikan bahwa persoalan kesejahteraan masyarakat dan ketergantungan hidup masyarakat terhadap tanah masih sangat tinggi. Di samping itu, tampak pula bahwa kepastian hukum hak atas tanah juga menjadi masalah yang belum terselesaikan. Berdasarkan kondisi ini, diperlukan berbagai strategi pengelolaan pertanahan yang berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat melalui keadilan penguasaan dan pemilikan tanah serta pemberian kepastian hukum hak atas tanah secara kuat.

Proporsi Kasus Pertanahan Berdasarkan Subjek



Sumber: BPN (2012)

2.4 Identifikasi Akar Permasalahan

Akar permasalahan kasus pertanahan dapat dibagi menjadi tiga kelompok besar, yaitu (1) secara umum normatif; dan (2) teknis pengelolaan pertanahan dalam koridor hukum nasional; dan (3) perbedaan dasar pemahaman atas hukum tanah yang berlaku.

(1) Normatif

Akar permasalahan secara normatif terbagi ke dalam dua bagian, yaitu kesejahteraan dan kepastian hukum hak atas tanah. Penjelasan akar permasalahan secara normatif terurai sebagai berikut.

(a) Kesejahteraan

Secara umum kasus pertanahan banyak muncul dan berkembang di lokasi yang masyarakatnya belum sejahtera secara ekonomi. Terbatasnya akses masyarakat

terhadap sumber daya tanah yang merupakan satu-satunya sumber perekonomian masyarakat menimbulkan banyak perselisihan. Perebutan kepemilikan/penguasaan atas tanah pada lokasi yang masyarakatnya belum sejahtera terjadi baik terhadap lahan legal (dengan bukti kepemilikan) maupun ilegal (penyerobotan).

(b) Kepastian Hukum Hak Atas Tanah

Salah satu sebab mencuatnya permasalahan tanah/kasus pertanahan adalah belum/tidak adanya kepastian hukum hak atas tanah yang memberikan jaminan terhadap kepemilikan tanah. Tidak adanya jaminan kepastian hukum atas tanah mengakibatkan perselisihan berupa perebutan status hak atas tanah yang pada proses penyelesaiannya belum dapat melindungi hak dari pemilik sebenarnya atas tanah yang disengketan.

(2) Teknis Pengelolaan Pertanahan

Secara teknis, terjadinya kasus pertanahan dikarenakan oleh beberapa hal berikut.

(a) Penggunaan Sistem Pendaftaran Tanah Negatif

Maraknya kasus pertanahan yang disebabkan oleh kepastian hukum atas tanah terjadi karena penggunaan sistem pendaftaran tanah negatif di Indonesia. Pada sistem pendaftaran tanah negatif dilakukan pencatatan terhadap tanah, namun pencatatan tanah tersebut bukan merupakan bukti hak kepemilikan. Dalam hal ini, reforma agraria sangat perlu memperjuangkan perubahan sistem pendaftaran negatif menjadi positif. Sistem pendaftaran tanah positif memberikan jaminan atas kepemilikan tanah seseorang oleh negara sehingga tidak menimbulkan kerugian bagi masyarakat apabila terjadi sengketa.

(b) Cakupan Peta Dasar Pertanahan yang Minim.

Cakupan Peta Dasar Pertanahan secara nasional saat ini hanya meliputi 10% dari luas total wilayah daratan nasional. Ketersediaan peta dasar pertanahan menjadi penting karena merupakan dasar dalam penyusunan peta pertanahan lainnya, seperti peta kepemilikan (sertifikat), peta nilai tanah, peta *land use*, peta neraca kesesuaian rencana, dan peta cadangan tanah.

(c) Minimnya jumlah tanah tersertifikasi.

Berdasarkan data yang tersedia, jumlah total tanah bersertifikat/yang telah tersertifikasi mencapai 46,79% dari total luasan bidang tanah ± 87 juta bidang tanah

nasional. Proses sertifikasi khusus untuk Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) terkendala oleh syarat pelunasan Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPPHTB).

(d) Penguasaan Tanah Telantar.

Penguasaan tanah tanpa adanya proses hukum dilakukan oleh masyarakat miskin pada bidang-bidang tanah yang dianggap telantar. Penguasaan tanpa proses hukum tersebut dilakukan dan digunakan tidak hanya untuk digarap, namun juga diperjualbelikan sehingga membuka peluang yang lebih besar atas terjadinya sengketa pertanahan.

(3) Perbedaan Dasar Pemahaman Atas Hukum Tanah yang Berlaku

Indonesia memiliki hukum pertanahan yang mengatur secara jelas mengenai tata cara baik kepemilikan maupun proses jual beli. Namun penggunaan hukum pertanahan nasional tidak dapat dilakukan khususnya pada wilayah ulayat/adat terutama wilayah timur Indonesia. Adanya perbedaan penggunaan hukum tanah di berbagai wilayah di Indonesia seringkali menimbulkan konflik pertanahan. Sehingga sistem tenurial dan pola kerjasama pemanfaatan berdasarkan hukum pertanahan nasional tidak dapat dilakukan dengan serta merta tanpa upaya matrikulasi penyamaan pemahaman konsep terlebih dahulu. Model-model pengenalan konsep atau modifikasi tenurial pada sistem pertanahan nasional perlu dikembangkan lebih lanjut untuk mengakomodasi model permasalahan kasus pertanahan ini.

BAB 3

TINJAUAN PENGELOLAAN PERTANAHAN

Hasil identifikasi menunjukkan bahwa akar permasalahan munculnya kasus pertanahan tidak dapat dilepaskan kaitannya dengan sistem pengelolaan pertanahan nasional saat ini yang belum berjalan optimal. Beberapa kebijakan pertanahan nasional yang merupakan isu strategis untuk dicarikan penyelesaiannya mencakup (1) kebijakan sistem pendaftaran tanah stelsel negatif; (2) redistribusi tanah; (3) penyelesaian perkara kasus pertanahan; (4) kebijakan penanganan tanah; dan (5) sumber daya manusia (SDM) bidang pertanahan. Kelima hal tersebut dipaparkan dalam tinjauan berikut.

3.1 Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Negatif

Kebijakan pendaftaran tanah yang dianut oleh Indonesia adalah sistem pendaftaran tanah negatif/sistem stelsel negatif karena tidak adanya jaminan kepastian hukum yang diberikan oleh negara terhadap pemegang kepemilikan hak atas tanah. Penggunaan kebijakan stelsel negatif ini secara tegas disebutkan dalam beberapa putusan terkait permasalahan pendaftaran tanah, antara lain dalam keputusan Mahkamah Agung Republik Indonesia (MA-RI) No. 495/Sip/1975 yang menyebutkan bahwa *“Mengingat stelsel negatif tentang register/pendaftaran tanah yang berlaku di Indonesia, maka terdaptarnya nama seseorang didalam register bukanlah berarti absolut menjadi pemilik tanah tersebut apabila ketidakabsahannya dapat dibuktikan oleh pihak lain (seperti halnya dalam perkara ini)”*. Penggunaan kebijakan stelsel negatif menyebabkan jika terjadi sengketa atau permasalahan terhadap kepemilikan suatu bidang tanah dan sama-sama memiliki bukti sertifikat, maka dalam acara peradilan satu pihak berupaya untuk membuktikan bahwa alat bukti pihak lain tidak sah (palsu). Pada saat pengadilan menentukan alat bukti satu pihak itu sah, yang berarti pihak lain dirugikan, negara tidak bertanggung jawab, termasuk dalam hal mengganti kerugian. Beban/kerugian menjadi tanggung jawab pihak-pihak yang bersengketa.

Penggunaan sistem pendaftaran negatif/stelsel negatif yang tidak memberikan jaminan atas kepastian hukum terhadap pemegang bukti sah (sertifikat) juga

diperkuat PP No.24 Tahun 1997 dalam pasal 32 ayat 1 dan 2 yang menjelaskan bahwa pendaftaran tanah yang penyelenggaraannya diperintahkan oleh UUPA menggunakan sistem publikasi negatif yang memosisikan negara tidak menjamin kebenaran data yang disajikan. Adapun surat tanda bukti yang diterbitkan berlaku sebagai alat bukti kuat, dan dalam Pasal 23, 32, 38 UUPA disebutkan bahwa pendaftaran berbagai peristiwa hukum merupakan alat pembuktian yang kuat. Kelemahan sistem publikasi negatif adalah bahwa pihak yang namanya tercantum sebagai pemegang hak dalam buku tanah dan sertifikat selalu menghadapi kemungkinan gugatan dari pihak lain yang merasa mempunyai tanah itu. Namun, sistem pendaftaran tanah di Indonesia tidak dapat sepenuhnya digolongkan ke dalam sistem pendaftaran tanah negatif secara murni karena telah terdapat upaya penjaminan kepastian dengan dikeluarkannya sertifikat sebagai alat bukti yang kuat dalam kepemilikan tanah di Indonesia³.

Dengan demikian, sistem pendaftaran tanah yang dianut Indonesia tidak menjamin kepastian hukum hak atas tanah sehingga memunculkan peluang pembatalan hak atas tanah. Hal ini berimplikasi negatif terhadap pembangunan nasional berikut ini.

- (1) Daya saing Indonesia dalam percaturan global terhadap investor yang masuk rendah.
- (2) Potensi konflik antarmasyarakat dan masyarakat dengan pemerintah pada akhirnya dapat mengganggu stabilitas keamanan nasional, termasuk mengancam integritas NKRI.
- (3) Pertumbuhan ekonomi nasional terhambat yang berujung pada menurunnya kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, fisik sertifikat kepemilikan tanah yang berupa lembaran kertas (yang bukan hak atas tanah) menjadi bernilai strategis. Hal ini memotivasi pihak yang tidak berhak untuk melakukan tindak pidana pemalsuan yang membawa implikasi negatif berikut.

- (1) Memunculkan *moral hazard* bagi para pejabat dan aparat yang terkait dalam proses pendaftaran tanah.

³ Penjelasan Pasal 32 dalam PP No. 24 Tahun 1997 Tentang Pendaftaran Tanah

- (2) Menurunkan tingkat kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah secara umum.
- (3) Memotivasi munculnya persengkokolan perbuatan jahat.

Berdasarkan realitas di atas, tampaknya perlu dilakukan upaya untuk merumuskan kebijakan yang lebih menguntungkan, baik bagi subjek pemegang hak maupun bagi negara dalam konstelasi pembangunan global. Untuk memberikan pandangan yang lebih tajam lagi, perlu dicermati berbagai sistem pendaftaran tanah yang berlaku di berbagai negara sehingga dapat diperoleh nilai-nilai positif dari berbagai sistem pendaftaran tanah, yang selanjutnya dimungkinkan untuk diadopsi dalam penerapan kebijakan pendaftaran tanah di Indonesia.

Dalam teori sistem pendaftaran tanah itu sendiri, secara umum terdapat dua jenis pendaftaran tanah, yaitu sistem pendaftaran hak (*registration of deeds*)—atau biasa disebut dengan sistem pendaftaran tanah negatif /stelsel negatif/--dan sistem pendaftaran hak (*registration of tittle*)—atau disebut juga sistem torrens/sistem pendaftaran tanah positif/stelsel positif. Uraian berikut memberikan penjelasan singkat terkait masing-masing sistem pendaftaran tanah.

(1) Sistem Pendaftaran Akta (*registration of deeds*)

Sebagaimana telah diterangkan di atas, sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) biasa disebut juga dengan sistem pendaftaran negatif. Karakter yuridis yang spesifik dari sistem pendaftaran akta (*registration of deeds*) atau sistem pendaftaran negatif ini adalah bahwa dokumen tertulis atau akta yang dibuat oleh para pihak (pemilik yang mengalihkan) yang dilakukan atas bantuan pejabat umum yang berwenang (seperti Notaris atau pejabat lain seperti ahli hukum) didaftarkan kepada pejabat yang diberi wewenang untuk itu agar dicatatkan haknya sebagai pemegang hak atas tanah yang baru, dan oleh pejabat pencatat tersebut dicatatkan dalam register (pencatatan buku tanah), tanpa melakukan penelitian atas kebenaran akta atau dokumen tertulis yang diserahkan. Kelebihan dari sistem pendaftaran tanah akta ini adalah adanya jaminan yang diberikan kepada pemilik yang sebenarnya. Dengan kata lain, masih terdapat kesempatan bagi pemilik atau yang berhak atas sebidang tanah untuk mengadakan perlawanan atau tuntutan hukum terhadap pihak-pihak lain yang telah mendaftarkan bidang tanah tersebut.

(2) Sistem Pendaftaran Hak (*registration of title*)

Sistem Pendaftaran Hak (*registration of title*) awal mulanya diciptakan oleh Robert Richard Torrens. Sistem pendaftaran tanah ini juga dikenal dengan sistem Torrens atau biasa disebut sistem pendaftaran tanah positif. Sistem pendaftaran ini merupakan perbaikan atau penyempurnaan dari sistem pendaftaran sebelumnya. Sistem ini merupakan suatu pencatatan hak, dengan proses pencatatan maupun penyimpanannya, yang menjadi kewenangan dari lembaga publik. Karakter yuridis yang spesifik dari sistem pendaftaran positif ini adalah sebagai berikut.

(a) Bidang tanah yang didaftarkan menurut sistem ini dianggap belum ada haknya. Hak baru akan lahir setelah dilakukan pengujian atau penelitian dengan hasilnya yang diumumkan. Seperti dikemukakan Stein, dalam pendaftaran hak ini, hak hanya dapat diperoleh melalui atau pada saat dilakukan pendaftaran atau tercatat dalam register.

(b) Negara memberikan jaminan penuh pada pemegang hak yang tercatat (terdaftar) dalam daftar umum atas tuntutan–tuntutan atau klaim pihak ketiga atau siapa pun. Jaminan kerugian dari negara bagi pemilik yang mungkin dirugikan atau mengalami kekeliruan/ kesalahan dalam pendaftaran haknya bersifat *Indefeasible*, atau menurut Eugene C. Massie, bersifat *absolute* dan tidak dapat diganggu gugat. Setidaknya-tidaknya, ada tiga jaminan keamanan bagi tanah yang terdaftar. Pertama, jaminan yang berkaitan dengan bendanya (*property*) atau tanahnya yang terdaftar (*the property register*). Kedua, jaminan yang berkaitan dengan kepemilikan atau penguasaannya (*the proprietorship register*). Ketiga, jaminan yang berkaitan dengan jaminan hak-hak yang ada (*the charges register*).

(c) Dalam sistem pendaftaran tanah positif ini, pejabat yang diberi kewenangan melakukan pendaftaran bersifat aktif. Konsekuensi logis dari adanya jaminan negara adalah bahwa hak yang terbit tidak lagi dapat diganggu gugat serta tidak dimungkinkan adanya tuntutan dari pihak-pihak lain yang merasa berhak atas bidang tanah yang didaftarkan tersebut. Untuk itu, terdapat pejabat *Barister and Conveyancer* yang dikenal sebagai pejabat penguji atau peneliti yang disebut *examiner of title* (pemeriksa atas hak). Dalam PP No. 10 Tahun 1961 disebut

sebagai Panitia A atau B, atau semacam Panitia Ajudikasi dalam PP No. 24 tahun 1997.

(d) Dalam sistem pendaftaran hak ini, negara memberikan jaminan dana kompensasi apabila ternyata terdapat kesalahan prosedur dalam pendaftarannya yang mengakibatkan kerugian bagi pihak yang mungkin lebih berhak.

(e) Dalam sistem pendaftaran positif ini terdapat penerbitan tanda bukti sekaligus alat bukti yang diberikan kepada pemegang hak atas tanah yang didaftarkan, yaitu berupa *sertifikat hak atas tanah* atau *sertificate of title*.

3.2 Redistribusi Tanah

Redistribusi tanah (*land reform*) merupakan salah satu bagian dari *agrarian reform*, atau yang sering disebut dengan *reforma agraria*. Dengan dasar hukum UUD 1945, Pasal 33 (di dalamnya dinyatakan bahwa bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat), UU No. 5 tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (di dalamnya dijelaskan bahwa negara menjamin hak-hak masyarakat atas bumi, air dan ruang angkasa termasuk kekayaan alam yang terkandung di dalamnya), dan TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang selanjutnya menetapkan prinsip-prinsip dan arah kebijakan pembaruan agraria dan pemanfaatan sumber daya alam yang berkeadilan dan berkelanjutan, kegiatan Reforma Agraria melalui Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) telah menjadi komitmen Pemerintah Republik Indonesia dalam upaya memperbaiki permasalahan utama pada ketimpangan Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (P4T).

Permasalahan mendasar pertanahan di Indonesia adalah tiadanya keadilan: di satu pihak sebagian kecil penduduk Indonesia menguasai tanah yang amat luas, di lain pihak sebagian besar penduduk harus hidup di tanah yang sempit. Oleh karena itu, program *land reform* melalui redistribusi tanah melakukan koreksi agar sebagian besar penduduk dapat hidup di tanah yang luasannya layak secara ekonomi, sosial, dan budaya. Untuk menjamin keadilan semua pihak, tentunya perlu batas waktu dan parameter kinerja yang pada satu waktu kegiatan redistribusi tanah dinyatakan

selesai dan proporsi IP4T telah dikoreksi ke tingkat yang layak, baik secara ekonomi, sosial, maupun budaya.

Sebagai gambaran, berikut disajikan tabel yang menggambarkan perbandingan pelaksanaan *land reform* di beberapa negara, seperti China, Filipina, Brasil, dan Thailand.

Tabel Perbandingan Pelaksanaan Land Reform di Beberapa Negara

Pelaksanaan Land Reform				
No	Negara	Keterangan		
		Waktu Pelaksanaan	Redistribusi Tanah	Dampak
1	China	Periode Pertama 5 tahun (1947—1952)	Rata-rata 25% dari luas desa	Tingkat pertumbuhan perkapita pertanian sebesar 1,3%
		Periode Kedua 3 Tahun (1981—1983)		Angka kemiskinan dari 33% penduduk pedesaan menjadi 4% dari penduduk pedesaan
2	Filipina	14 Tahun (1972—1986)	41 ribu hektare	Pembangunan perumahan/ permukiman yang diintegrasikan dengan redistribusi tanah
		8 Tahun (1986—2004)	5,54 juta hektare tanah	Penerapan teknologi usaha tani yang dikembangkan IRRi untuk pertanian tanah sawah
3	Thailand	22 Tahun (1975—1997)	6,22 juta hektare tanah	Pembangunan fisik seperti jaringan irigasi, kolam penampung air, jalan usahatani serta sarana dan prasarana irigasi, perubahan struktur penguasaan pemilikan tanah selama periode tahun 1987—1991, penurunan kerusakan hutan selama periode 1961—1993 serta indikator ekonomi peserta <i>landreform</i> dapat dianalisis keberhasilannya.
4	Brasil	8 Tahun (2002—2010)	85,8 juta hektare	Menyelesaikan konflik yang berkelanjutan antara kelompok agrobisnis besar dan pertanian keluarga, membantu untuk membuat kompensasi sosial dan distribusi kekayaan

Sumber: Risnarto (2006)⁴, Syarief, E. (2012)⁵

⁴ Risnarto, 2006, Analisis Manajemen Agraria Indonesia, Program Pascasarjana-Manajemen dan Bisnis Institut Pertanian Bogor (IPB), http://courses.blog.mb.ipb.ac.id/files/2010/06/Risnarto_Bab_12-16.pdf

Implementasi redistribusi tanah sebagai bagian dari reforma agraria di Indonesia telah dimulai pelaksanaannya pada periode tahun 1961 sampai dengan tahun 1965. Namun, pelaksanaan pada periode tersebut dinilai kurang berhasil karena sesungguhnya periode tahun 1960—1963 baru dilaksanakan pada tahap studi persiapan, dan pada tahun 1964—1965 baru dilaksanakan *pilot project* uji coba pada skala kecil di Jogjakarta. Pelaksanaan *land reform* tersebut terhenti pada tahun 1965 setelah terjadi tragedi G 30 S PKI. Pada zaman Orde Baru, program reforma agraria dicoba untuk kembali dilaksanakan dengan bentuk yang berbeda, yaitu melalui program penyebaran penduduk/transmigrasi yang dibarengi dengan Program PIR (Perkebunan Inti Rakyat), dll.

Dalam Kabinet Indonesia Bersatu (KIB), reforma agraria yang dilaksanakan oleh Badan Pertanahan Nasional (BPN) saat ini antara lain bertujuan (i) menata kembali ketimpangan struktur penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah ke arah yang lebih adil; (ii) mengurangi sengketa dan konflik pertanahan; (iii) memperbaiki akses rakyat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; (iv) mengurangi kemiskinan; (v) menciptakan lapangan kerja; (vi) memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan (vii) menguatkan ketahanan pangan dan energi.

Sampai dengan tahun 2012, atau lima tahun pelaksanaan Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN), paling tidak masih terdapat empat permasalahan berikut.

(1) Tanah yang menjadi tanah objek reforma agraria (TORA)—sebagaimana telah disusun dalam Rancangan Peraturan Pemerintah (RPP) Reforma Agraria—berasal dari delapan jenis kategori status tanah berikut.

- 1) Tanah negara bekas tanah terlantar;
- 2) Tanah kawasan hutan produksi konversi;
- 3) Tanah negara berasal dari sumber lainnya (tanah negara bebas, tanah negara bekas hak barat, tanah negara berasal dari tanah timbul);
- 4) Tanah negara bekas swapraja;

⁵ Elza Syarief, 2012, Menuntaskan Sengketa Tanah Melalui Pengadilan Khusus Pertanahan

- 5) Tanah negara berasal bekas pertambangan mineral, batubara, dan panas bumi;
- 6) Tanah negara berasal dari pelepasan kawasan hutan;
- 7) Tanah negara berasal dari tukar-menukar atau perbuatan hukum keperdataan lainnya dalam rangka reforma agraria; dan
- 8) Tanah yang diserahkan oleh pemegang haknya kepada negara untuk reforma agraria.

Namun, setelah dimulai pada era tahun '60-an hingga saat ini, terdapat kelangkaan sumber tanah yang dapat menjadi TORA dan sebagian besar hanya tinggal berasal dari tanah negara yang meliputi kawasan hutan yang dapat dikonversi serta tanah telantar. Dalam pelaksanaannya, perubahan fungsi kawasan hutan menjadi nonhutan memerlukan beberapa persyaratan khusus sehingga proses perubahannya memerlukan waktu yang lama. Selain itu, BPN juga mengalami kesulitan dalam menetapkan sebidang tanah sebagai tanah telantar karena pemegang hak dapat melakukan upaya teknis untuk menghindari status tanah telantar.

- (2) Data subjek untuk penerima reforma agraria belum tersedia dengan baik.
- (3) Ketentuan tentang tata cara pengaturan (*delivery mechanism*) pelaksanaan redistribusi tanah belum jelas secara operasional.
- (4) Pengukuran kadastral dan identifikasi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan, dan Pemanfaatan Tanah (P4T) belum mencakup seluruh wilayah nasional.

Secara kronologis, perkembangan alokasi objek (TORA) maupun pelaksanaan redistribusi disajikan pada tabel berikut.

Tabel Alokasi Tanah Objek Land Reform

Tahun	Luas	Rata-rata/th
1961-2004	2.398.001	54.500
2005	5.842	5.842
2006	2.346	2.346
2007	92.151	92.151
2008	267.363	267.363
2005-2008	349.519	87.349

Sumber: Renstra BPN 2010-2014

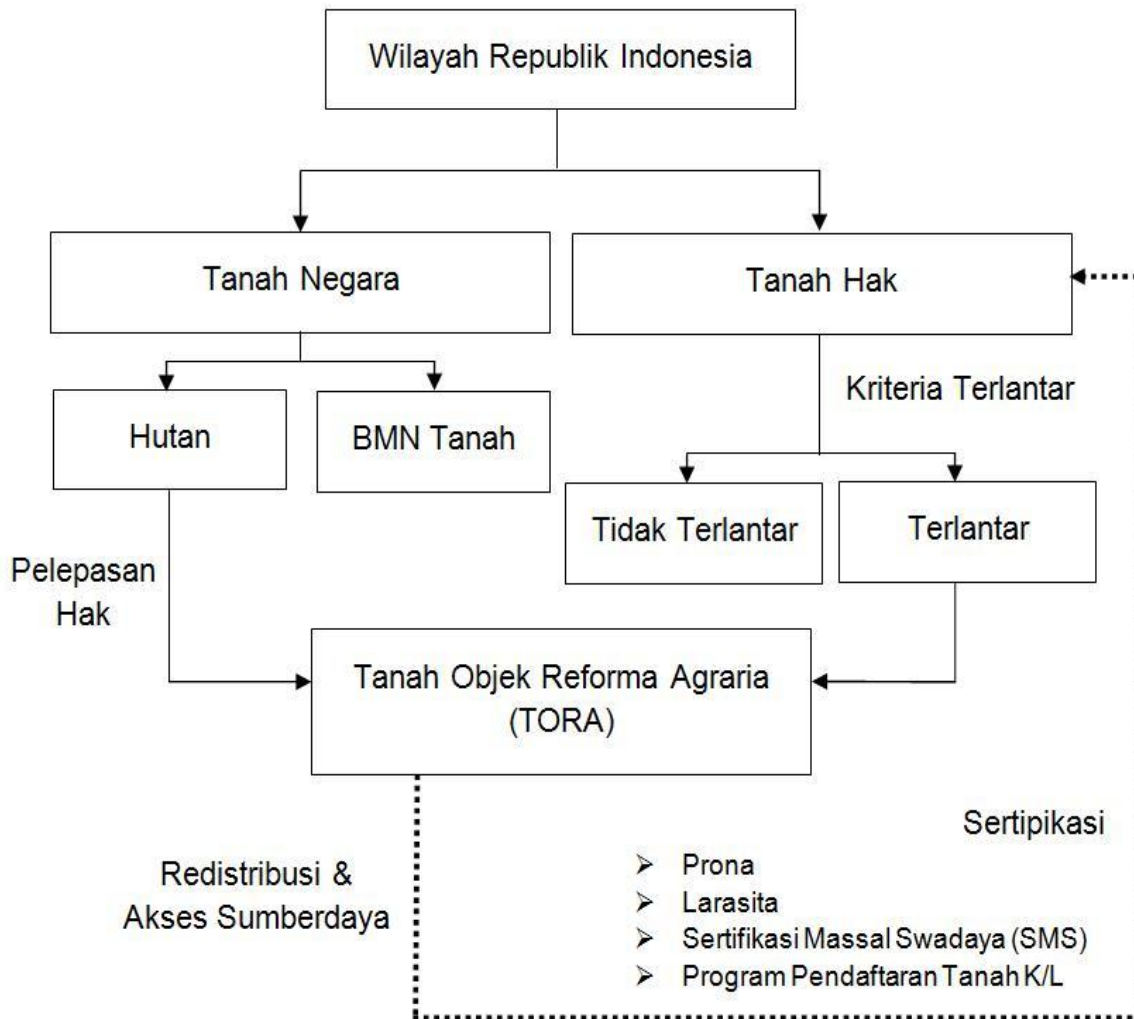
Tabel Redistribusi Tanah

Tahun	Luas	Rata-rata/th
1961-2004	1.153.685	26.220
2005	15.579	15.579
2006	7.018	7.018
2007	86.295	86.295
2008	240.627	240.627
2005-2008	367.701	91.925

Sumber: Renstra BPN 2010-2014

Sementara itu, permasalahan lainnya terkait dengan implementasi redistribusi tanah yang telah dilakukan adalah terjadinya pengalihan hak atas tanah yang telah didistribusikan oleh pemerintahan kepada masyarakat miskin terhadap pihak lain karena masyarakat miskin penerima tidak memiliki akses sumber daya yang cukup untuk mengolah dan memanfaatkan tanah tersebut. Akibatnya, program redistribusi tanah sebagai bagian dari reforma agraria yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan keadilan belum dapat menunjukkan hasil yang signifikan dalam memperbaiki kesejahteraan masyarakat miskin.

Diagram Fenomena Penyediaan Tanah Objek Redistribusi



3.3 Penyelesaian Perkara Kasus Pertanahan

Saat ini penyelesaian sengketa atau permasalahan terkait bidang pertanahan di Indonesia dapat dilakukan baik melalui jalur pengadilan maupun di luar pengadilan (mediasi). Kebijakan Pemerintah saat ini lebih mengutamakan penyelesaian di luar pengadilan terlebih dahulu, dan bila memang tidak dapat terselesaikan melalui jalur mediasi, penyelesaian dapat dilanjutkan ke acara pengadilan.

Jalur pengadilan itu dapat berupa Pengadilan Umum, Pengadilan Tata Usaha Negara (misalnya pada kasus tuntutan pembatalan sertifikat tanah), serta Pengadilan Agama dalam hal sengketa tanah warisan dan tanah wakaf. Untuk diketahui bahwa Indonesia sebenarnya pernah memiliki pengadilan khusus terkait bidang pertanahan pada tahun 1964 dalam konteks *land reform*. Namun, pengadilan khusus tersebut dihapuskan pada tahun 1970. Terhitung sejak

penghapusannya, setiap konflik pertanahan kemudian diselesaikan dalam pengadilan umum.⁶ Dalam perkembangannya, bahkan masuk ranah pengadilan lainnya seperti telah disebutkan sebelumnya.

Dalam praktiknya, tiga pengadilan yang berbeda tersebut dapat melakukan acara peradilan pada kasus yang sama dengan hasil keputusan yang berbeda-beda. Sebagai contoh yang memperlihatkan bagaimana satu kasus ditangani oleh dua pengadilan berbeda dengan tiga acara peradilan yang berbeda di dalamnya adalah kasus Saudara I Wayan Tama di Bali pada gugatan pertama tanggal 15 April 2000. Untuk kasus gugatan tersebut, Pengadilan Negeri menghasilkan keputusan yang memenangkan penggugat berdasarkan keputusan PN Denpasar No. 83/Pdt.G/2000/PN-Dps (berdasarkan PK MA-RI No.61 PK/Pdt/2004), sedangkan pada PTUN setelah melalui proses peninjauan kembali MA, berdasarkan Putusan Peninjauan Kembali MA-RI Nomor 08 PK/TUN/2005I 28 Desember 2005, pihak tergugat, yaitu Kanwil BPN Provinsi Bali dan Kantah BPN Kabupaten Badung, dimenangkan. Lebih lanjut, kemudian dalam gugatan pidana Kanwil BPN terhadap Saudara I Wayan Tama, setelah berproses panjang, MA, melalui keputusan pada tanggal 21 Januari 2008, memenangkan Saudara I Wayan Tama. Dua pengadilan dengan tiga acara peradilan berbeda menghasilkan tiga keputusan yang satu sama lainnya saling berbeda.

Berdasarkan data Badan Pertanahan Nasional (BPN), pada tahun 2012 saja telah terjadi 7.196 kasus pertanahan di seluruh Indonesia. Jumlah tersebut meningkat tajam jika dibandingkan dengan jumlah kasus yang terjadi pada tahun 2006, yaitu sebanyak 2.810 kasus. Adapun dalam beberapa tahun terakhir, persentase akumulasi perkara bidang pertanahan yang diajukan ke Mahkamah Agung diperkirakan berkisar antara 65% hingga 70% dari keseluruhan perkara yang ditangani setiap tahunnya. Dengan demikian, terlihatlah potensi konflik yang meningkat dari tahun ke tahun sebagai akibat dari potensi putusan berbagai pengadilan yang berbeda dengan putusan yang berbeda pula pada kasus pertanahan yang sama.

⁶ Undang-Undang Republik Indonesia No. 7 tahun 1970 tentang Penghapusan Pengadilan Landreform

3.4 Kebijakan Pencadangan Tanah

Intensitas kebutuhan pembangunan yang semakin meningkat serta kondisi makin terbatasnya ketersediaan tanah secara simultan berakibat pada semakin sulitnya optimalisasi pemanfaatan penggunaan tanah, khususnya bagi pelaksanaan pembangunan untuk kepentingan umum. Yang terjadi kemudian adalah pertentangan kepentingan antarpihak atas sebidang tanah yang sama. Akibatnya, Pemerintah pun mengalami kesulitan dalam melakukan proses pembebasan lahan, terutama terkait eksekusi pembebasan penguasaan lahan dan pembiayaannya yang menjadi sangat mahal. Itu semua terlihat melalui banyaknya kasus pembebasan lahan yang berlarut-larut. Di sisi lain, hak penduduk lain yang lebih membutuhkan dan mampu memanfaatkan bidang tanah tersebut tidak terpenuhi sehingga potensi kesejahteraan yang akan didapat tidak terwujud. Dengan demikian, praktik pencadangan tanah oleh swasta bertentangan dengan keadilan sebagaimana tercantum dalam Pasal 33, UUD 1945.

Perkembangan terkini yang terjadi kemudian adalah penguasaan tanah oleh badan usaha swasta dalam skala luas sebagai cadangan atau untuk dimanfaatkan jauh di waktu yang akan datang. Pencadangan tanah seperti ini sebenarnya merupakan praktik spekulasi, dan menurut peraturan perundangan termasuk dalam kategori penelantaran tanah. Praktik seperti itu banyak dilatarbelakangi faktor mencari keuntungan semata dengan mendapatkan perbedaan harga tanah saat dibeli dengan saat dijual kembali (dimanfaatkan) dalam masa waktu yang panjang hingga 10—20 tahun kemudian oleh pihak yang terlibat di dalamnya. Badan usaha swasta yang bergerak di bidang properti dengan status kepemilikan tanah berupa Hak Guna Bangunan (HGB) dan di bidang perkebunan dengan status kepemilikan tanah berupa Hak Guna Usaha (HGU) serta badan usaha swasta yang bergerak dalam penyiapan tanah untuk kawasan perindustrian dengan regulasi Lingkungan Siap Bangun (Lisiba) dan Kawasan Siap Bangun (Kasiba) teridentifikasi sebagai pihak yang paling sering melakukan praktik seperti ini. Dengan demikian, dapat dikatakan bahwa penguasaan tanah dalam skala luas tadi tidak diusahakan untuk mendorong pembangunan ekonomi, tetapi cenderung dimanfaatkan untuk objek spekulasi dan investasi beberapa pihak tertentu. Lebih dari itu, luasan tanah yang terindikasi ditelantarkan tersebut telah menjadi agunan serta dibebankan haknya melalui hak tanggungan di lembaga keuangan/perbankan.

Sebenarnya PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Telantar telah menetapkan dalam Pasal 6 bahwa bila dalam tiga tahun sejak hak diberikan tidak dilakukan pemanfaatan, maka bidang tanah tersebut dinyatakan sebagai teridentifikasi telantar. Peringatan diberikan tiga kali masing-masing dalam waktu satu bulan, dan bila tetap tidak dilakukan pemanfaatan sesuai dengan peruntukan izin yang diberikan, bidang tanah tersebut dinyatakan sebagai tanah telantar dan dikuasai negara.

Sebagai contoh ilustrasi, bila pada tahun 2007 sebuah perusahaan membeli tanah seluas 17,3 Ha dengan status kepemilikan HGU atau HGB di kawasan Kuningan, Jakarta, untuk dibangun sebuah properti dan 1.000 Ha di Bogor, kemudian perusahaan itu menetapkan bidang-bidang tanah tersebut sebagai cadangan tanah perusahaannya (Bank Tanah), perlu dicermati pemanfaatan selama tiga tahun sejak hak diberikan. Bila kemudian selama lebih dari tiga tahun properti yang dimintakan izin dengan HGU dan HGB tidak dibangun dan bahkan pada tahun 2011 (empat tahun kemudian) sebagian dari 17,5 Ha bidang tanah di Kuningan, Jakarta, misalnya seluas 3 Ha dijual kepada pihak perusahaan properti swasta lainnya, sebenarnya perusahaan pertama pemilik lahan 17,3 Ha dan 1.000 Ha tersebut telah melakukan penelantaran tanah dan melanggar PP No.11 Tahun 2010 serta bertentangan dengan Pasal 33, UUD 1945.

3.5 Sumber Daya Manusia (SDM) Bidang Pertanahan

Badan Pertanahan Nasional (BPN) memiliki tugas dan fungsi pokok sebagai instansi Pemerintah yang melakukan penataan dan pengelolaan bidang pertanahan di seluruh wilayah Republik Indonesia (Perpres Nomor 10 Tahun 2006 jo Perpres Nomor 85 Tahun 2012). Wilayah kewenangan BPN meliputi wilayah nasional daratan bukan hutan seluas kurang lebih 67,08 juta Ha.

Dalam melaksanakan tupoksi di atas, pada akhir tahun 2012 BPN RI berkekuatan pegawai negeri sipil sebanyak 21.600 orang dengan rincian (1) Pegawai BPN Pusat berjumlah 1.543 orang, atau 7,14 %; (2) sebanyak 3.972 orang atau sekitar 18,39 %, tersebar di 33 Kantor Wilayah BPN Propinsi, serta (3) sebanyak 16.085 orang atau sekitar 74,47%. tersebar di 426 Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota dan 29 Perwakilan kantor Pertanahan seluruh Indonesia. Secara kronologis di awal pembentukannya pada tahun 1988/1989, berdasarkan keputusan

Presiden Nomor 26 tahun 1988, BPN memiliki SDM sejumlah 25.112 orang. Adapun dalam kurun waktu 10 tahun berikutnya, pada tahun 1997/1998, kondisi jumlah SDM BPN tergolong tetap, yaitu berjumlah 25.446 atau hanya mengalami peningkatan sebanyak 334 orang. Menjadi catatan bahwa pada awal tahun 2013 ini jumlah SDM BPNRI justru mengalami pengurangan yang cukup signifikan dari tahun 1997/1998, yaitu berkurang sebanyak 5.262 orang sehingga jumlahnya menjadi sekitar 20.184 orang.

Dari hasil evaluasi sementara, BPN secara ideal diharapkan memiliki kekuatan pegawai negeri sipil sebanyak 26.000 orang, dengan proporsi kompetensi ideal untuk juru ukur sekitar 10.000 orang. Dengan demikian, terlihat bahwa kekuatan SDM BPN masih jauh dari memadai untuk dapat memberikan pelayanan pertanahan nasional yang baik. Selain itu, dari sisi pola penyebaran SDM, tercatat sebagian besar hanya terkonsentrasi di wilayah Jawa, Bali, serta kota-kota besar lainnya di Indonesia, seperti Makasar, Medan, dll. Di sisi lain, saat ini BPN sedang memiliki prioritas utama dalam kegiatan percepatan pendaftaran tanah di seluruh Indonesia yang pada tahun 2012 baru mencapai 11% dari wilayah nasional.

Dari aspek proporsi kompetensi, saat ini jumlah sumber daya manusia juru ukur/penyurvei masih sangat kurang, yaitu baru mencapai sekitar 1.689 orang dari total kebutuhan ideal sekitar 10.000 orang. Pada saat ini, pada tahun 2012, proporsi pegawai BPN untuk juru ukur bila dibandingkan dengan keseluruhan 20.184 orang, baru mencapai 8%.

Kebijakan penerimaan pegawai kini (yang sedang berjalan) belum mengarah pada upaya mencapai kekuatan ideal, termasuk proporsi juru ukur sebagai ujung tombak pelayanan pertanahan nasional.

BAB 4

ARAH KEBIJAKAN PENGELOLAAN PERTANAHAN NASIONAL

Berdasarkan berbagai permasalahan yang telah teridentifikasi dan kebijakan pengelolaan pertanahan nasional yang ada, selanjutnya diperlukan upaya perbaikan terhadap isu-isu strategis, sebagaimana dijelaskan pada Bab 3. Untuk itu, sistem pengelolaan pertanahan nasional akan diarahkan ke dalam beberapa pokok kebijakan berikut

4.1 Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif

Sistem pendaftaran tanah di Indonesia yang menggunakan sistem stelsel negatif telah teridentifikasi tidak dapat memberikan kepastian hukum bagi pemilik sertifikat atau pemilik hak atas tanah tersebut. Penggunaan sistem ini di satu pihak memicu timbulnya berbagai permasalahan dalam bidang pertanahan yang kemudian memicu terjadinya konflik dan sengketa tanah. Di lain pihak, kepastian hukum atas kepemilikan tanah akan mengurangi kasus klaim kepemilikan oleh pihak lain yang tidak berhak pada sebidang tanah sehingga mendorong pembentukan iklim investasi ekonomi yang kondusif yang pada akhirnya berpengaruh pada menguatnya daya saing perekonomian nasional di dunia internasional.

Pemerintah perlu mencermati kelebihan dan kekurangan dari dua sistem pendaftaran tanah yang berbeda, yaitu sistem pendaftaran tanah publikasi negatif yang selama ini dilaksanakan dan sistem pendaftaran tanah publikasi positif. Berikut merupakan tabel perbandingan sistem pendaftaran tanah positif dan negatif.

Tabel Analisis Kelemahan dan Kekuatan Dua Sistem Pendaftaran Tanah

No	Kelebihan /Kelemahan	Sistem Pendaftaran Akta/Pendaftaran Tanah Negatif	Sistem Pendaftaran Hak/Pendaftaran Tanah Positif
1.	Karakter Dasar	1. Lembar sertifikat merupakan alat bukti hak; 2. Informasi publikasi dalam lembar sertifikat tidak dijamin kebenaran. Dianggap benar hingga terbukti salah; 3. Objek pendaftaran adalah lembar sertifikat. 4. Bila terjadi sengketa akibat sertifikat sah ganda, negara	1. Lembar sertifikat merupakan alat publikasi dan bukan alat bukti hak; 2. Informasi publikasi dalam sertifikat dijamin kebenarannya oleh negara; 3. Objek pendaftaran adalah hak atas tanah; 4. Bila terjadi sengketa akibat sertifikat sah ganda, negara

No	Kelebihan /Kelemahan	Sistem Pendaftaran Akta/Pendaftaran Tanah Negatif	Sistem Pendaftaran Hak/Pendaftaran Tanah Positif
		tidak mengganti kerugian finansial yang terjadi.	mengganti kerugian finansial yang terjadi.
2.	Kelebihan	1. Secara filosofis akademis tidak disyaratkan pengujian yuridis maupun teknis sehingga proses pendaftaran dapat dilaksanakan dengan cepat dan murah.	1. Bila terjadi kehilangan ataupun kerusakan pada lembar sertifikat, sepanjang identitas pemilik dapat dibuktikan, sertifikat dengan informasi publikasi yang sama dapat dengan cepat dicetak ulang. 2. Lembar sertifikat menjadi tidak cukup berharga untuk dipalsukan sehingga secara logis dapat memperkecil potensi sengketa dan konflik.
3.	Kelemahan	1. Bila terjadi kehilangan ataupun kerusakan pada lembar sertifikat, seluruh proses pendaftaran perlu diulang kembali untuk dapat mencetak ulang sertifikat dengan informasi publikasi yang sama. 2. Lembar sertifikat menjadi amat berharga sehingga menjadi objek pemalsuan yang justru memperbesar potensi sengketa dan konflik.	1. Secara filosofis akademis diperlukan pengujian yuridis dan teknis sehingga proses pendaftaran dibandingkan dengan sistem negatif menjadi lebih lama dan lebih mahal.

Sumber: Djatmiko, B. (2009)⁷

Dengan demikian, terlihat bahwa untuk mewujudkan kepastian hukum hak atas tanah diperlukan perubahan sistem pendaftaran tanah nasional dari sistem publikasi negatif menuju sistem publikasi positif. Sistem pendaftaran positif, selain meningkatkan jaminan kepastian hukum hak atas tanah bagi setiap penduduk, juga akan meningkatkan kepastian hukum dalam penyediaan lahan bagi pembangunan karena lebih jelas dan pasti pihak yang berhak atas bidang tanah yang perlu dibebaskan untuk pembangunan bagi kepentingan umum.

⁷ Boedi Djatmiko, 2009, Sistem Pendaftaran Tanah, http://sertifikattanah.blogspot.com/2009/09/sistem-pendaftaran-tanah_05.html

Pada dasarnya walaupun secara hukum formal sistem pendaftaran tanah di Indonesia menggunakan sistem pendaftaran tanah publikasi negatif, beberapa karakter publikasi positif telah mulai diaplikasikan sebagai pelengkap dalam kebijakan pendaftaran tanah nasional. Hal ini terlihat dalam proses pendaftaran tanah yang melibatkan panitia adjudikasi atau panitia penilai, sebagaimana diterangkan dalam PP No 24 Tahun 1997 tentang pendaftaran tanah. Terdapatnya panitia penilai atau panitia adjudikasi terhadap bidang tanah yang akan didaftarkan merupakan salah satu ciri penggunaan karakter pendaftaran tanah secara positif.

Namun, untuk melakukan penjaminan atas kepastian hak kepemilikan tanah, masih diperlukan persiapan panjang yang matang, terutama dari kemampuan keuangan negara dalam melakukan ganti rugi pada kasus di mana sertifikat yang telah diterbitkan terbukti oleh Pengadilan sebagai tidak sah. Saat ini, masih besar potensi terjadinya sertifikat ganda mengingat dua faktor yang amat terkait, yaitu (i) cakupan peta dasar pertanahan yang baru mencapai 11% dari wilayah nasional daratan bukan hutan; serta (ii) cakupan wilayah bidang tanah yang bersertifikat baru mencapai 47% dari wilayah nasional daratan bukan hutan.

Untuk itu, sebelum dilakukan perubahan sistem pendaftaran tanah menjadi publikasi positif, perlu dilakukan beberapa langkah teknis yang meliputi (i) Percepatan Sertifikasi Tanah; dan (ii) Percepatan Penyediaan Peta Dasar Pertanahan. Terkait dengan potensi terjadinya kesalahan negara dalam menerbitkan sertifikat, diasumsikan bahwa tingkat kesalahan yang mengakibatkan beban keuangan negara dalam menyediakan ganti rugi dapat dikelola bila cakupan peta dasar pertanahan dan cakupan wilayah nasional yang telah bersertifikat mencapai 80 atau 90 % dari wilayah nasional daratan bukan hutan. Pada kondisi ini, diyakini bahwa secara teknis kemungkinan terjadi sertifikat sah ganda menjadi amat kecil sehingga bila memang masih terjadi, risiko beban keuangan negara dalam memberikan ganti rugi masih dapat dikelola dengan baik.

Selain itu, sebagai konsekuensi logis penjaminan kebenaran informasi batas bidang tanah pada sistem stelsel positif, perlu dilakukan publikasi atas setiap proses pendaftaran (registrasi) yang pada akhirnya setiap batas antara dua bidang tanah harus terukur pada skala rinci yang sama di setiap persil yang berkaitan. Premis tersebut berimplikasi pada perlunya pengukuran batas hutan pada skala yang sama untuk dapat memberikan kepastian hukum hak atas bidang tanah yang berbatasan dengan hutan. Lebih jauh, pendaftaran bidang kawasan hutan yang diwajibkan

untuk didaftarkan sebagai bagian dari wilayah Republik Indonesia, sebagaimana secara implisit dituangkan dalam UUPA Pasal 19 ayat (1), perlu juga dipublikasikan dalam bentuk sertifikat.

Selama ini pengertian sertifikat selalu dikaitkan dengan alas hak yang melekat pada bidang tanah, namun sesungguhnya alas hak hakikatnya adalah salah satu informasi yang dipublikasikan. Oleh karena itu, dalam kasus sertifikat hutan, dapat saja diterbitkan sertifikat tanpa memberikan alas hak pada kawasan hutan tersebut. Dengan demikian, UUPA tidak diposisikan bertentangan dengan UU No.41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, bahkan keduanya dapat saling melengkapi dan menguatkan.

4.2 Kebijakan Redistribusi Tanah dan *Access Reform*

Telah teridentifikasi sebelumnya beberapa hal yang terkait dengan pelaksanaan redistribusi tanah di Indonesia selama ini. Beberapa hal yang dimaksud adalah yang berikut ini.

- (1) Bahwa pelaksanaan redistribusi tanah tidak memiliki kerangka waktu.
- (2) Tanah sumber Tanah Objek Reforma Agraria (TORA) semakin langka, dan saat ini sebagian besar TORA bersumber dari (i) perlepasan kawasan hutan; dan (ii) tanah terlantar.
- (3) Terjadi pengalihan hak atas tanah segera setelah bidang tanah diserahkan kepada penduduk miskin walaupun tidak melalui transaksi jual beli formal (di bawah tangan) karena penduduk miskin bersangkutan tidak memiliki sumber daya untuk mengolah dan memanfaatkan bidang tanah tersebut.

Mengingat kenyataannya masih terdapat ketimpangan tajam terhadap proporsi Penguasaan, Pemilikan, Penggunaan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T), terutama masyarakat miskin yang tidak memiliki akses ke sumber daya tanah, dengan memperhatikan amanat UUPA dan telah diperkuat dengan TAP MPR IX/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, Indonesia perlu melanjutkan kebijakan pelaksanaan redistribusi tanah yang merupakan bagian dari sebuah reforma besar, yakni Reforma Agraria.

Namun, dengan memperhatikan beberapa masalah yang teridentifikasi, tentunya kebijakan redistribusi tanah saat ini perlu disempurnakan dan dilengkapi

sehingga dapat lebih berkontribusi secara nasional dalam mengentaskan masyarakat dari kemiskinan dan mewujudkan keadilan sosial bagi seluruh rakyat Indonesia. Pokok-pokok penyempurnaan kebijakan redistribusi tanah adalah yang berikut.

(1) Redistribusi tanah sebagai bagian Program Pembaruan Agraria Nasional (PPAN) harus dilengkapi dengan kerangka waktu pelaksanaan.

Mengingat pengalaman Filipina, Brasil, dan Thailand, seperti Brasil, Indonesia juga memiliki masalah sengketa tanah skala besar yang perlu diselesaikan terlebih dahulu, kemudian seperti Thailand, Indonesia juga berambisi mengembangkan teknologi pangan untuk mewujudkan kebijakan swasembada pangan nasional. Pada kasus Filipina, dibutuhkan 14 tahun upaya redistribusi tanpa pengembangan teknologi dan tanpa penyelesaian konflik skala besar. Mengingat selain kebutuhan untuk menyelesaikan konflik skala besar, juga terdapat kebutuhan untuk mengakomodasi pengembangan teknologi pertanian dan pangan, diusulkan agar Indonesia melakukan redistribusi tanah dalam kurun waktu sepuluh tahun secara bertahap yang terinci sebagai berikut.

(a) Tahap I, dalam waktu 5 tahun

Selain melakukan identifikasi potensi rinci, menghitung berapa luas dan lokasi sumber TORA, dan melakukan pelaksanaan redistribusi itu sendiri, menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan skala nasional (besar) menjadi prioritas utama pada tahap ini. Pengembangan teknologi pertanian dan pangan juga harus sudah dimulai yang dalam pelaksanaannya dapat bekerja sama dengan instansi Pemerintah terkait, juga dengan dunia usaha swasta. Sebagai gambaran pengalaman negara-negara lain, Filipina berhasil melakukan redistribusi seluas 5,96 juta Ha; Thailand telah melakukan redistribusi tanah seluas 6,22 juta Ha, dan Brasil—setelah menyelesaikan sengketa dan konflik pertanahan skala besar—berhasil melakukan redistribusi tanah seluas 85, 8 juta Ha.

(b) Tahap II, dalam waktu 5 Tahun.

Pelaksanaan redistribusi sejalan dengan pengembangan teknologi pertanian dan pangan. Pengembangan interkoneksi antara usaha petani kecil dan Usaha Kecil

Menengah (UKM) serta badan usaha besar dilakukan dengan berfokus pada orientasi ekspor di dunia internasional.

(2) Penyediaan input sumber daya pendamping bagi penerima program redistribusi tanah – *Access Reform*

Dalam upaya mengeluarkan penduduk miskin dari “jebakan kemiskinan” (*poverty trap*), yang dalam pelaksanaan kebijakan redistribusi tanah telah terjadi penyimpangan dengan mengalihkan hak atas tanah yang telah diserahkan, Pemerintah perlu melengkapi pemberian bidang tanah dengan sumber daya lain yang dibutuhkan penduduk miskin penerima untuk dapat mengolah dan memanfaatkan tanah redistribusi. Bila bidang tanah redistribusi dianggap sebagai *asset*, maka sumber daya pelengkap yang diperlukan dapat dianggap sebagai *access* menuju tingkat kesejahteraan yang lebih layak. Dengan demikian, diusulkan kebijakan penyediaan sumber daya pelengkap ini dipopulerkan sebagai kebijakan *Access Reform*.

Sumber daya pelengkap dapat meliputi (i) pinjaman uang sebagai modal usaha kecil/menengah; (ii) penyediaan bibit unggul (termasuk bibit ternak) dan atau pupuk; (iii) penyediaan teknologi dan atau alat produksi; (iv) pelatihan-pelatihan; (v) bantuan pemasaran, termasuk pengembangan pasar baru; dan (vi) pemberian sumber daya lainnya bagi keperluan peningkatan kesejahteraan terkait dengan pengelolaan dan pemanfaatan bidang tanah redistribusi.

(3) Pembangunan interkoneksi usaha

Secara akademis sebenarnya pembangunan interkoneksi usaha merupakan bagian dari bantuan pemasaran dan pengembangan pasar baru, namun dalam pelaksanaannya seringkali tidak mendapat cukup perhatian dan dilakukan dengan seadanya. Untuk itu, diusulkan pembangunan interkoneksi menjadi subkebijakan tersendiri. Upaya pembangunan interkoneksi membutuhkan koordinasi yang kuat, yang dapat diterima oleh seluruh *stakeholder* terkait, meliputi berbagai instansi pemerintah terkait, badan usaha swasta, dan petani miskin atau Gabungan Kelompok Tani (Gapoktan). Diusulkan Bappenas dapat menjadi *Leading Institution* dalam mengkoordinasikan pembangunan interkoneksi usaha ini.

Tujuan utama dari pembangunan interkoneksi ini adalah membangun apa yang dikenal sebagai *innovation system*, atau di beberapa negara juga dikenal sebagai *technology policy*, dalam skala kecil yang dikhususkan bagi petani miskin penerima redistribusi tanah. Dalam *innovation system*, selain hubungan timbal balik antara pasar-produksi-lembaga litbang, *feedback* dari pasar atas permintaan spesifikasi tertentu atas barang produk dan atau *inovasi product* juga amat penting dan strategis.

Setelah kedua tahapan redistribusi tanah tersebut selesai dilaksanakan dalam sepuluh tahun, pada awal tahun ke-11 harus dilakukan pemberhentian program secara formal untuk mengomunikasikan ke publik bahwa kebijakan pelaksanaan redistribusi tanah dan *access reform* telah selesai dilaksanakan dan dihentikan. Pernyataan “dihentikan” amat penting karena berdasarkan pengalaman seringkali suatu program menjadi “berkelanjutan” atau menjadi kegiatan rutin. Untuk kasus redistribusi, kalau program itu tidak dihentikan justru akan menjadi tidak adil bagi masyarakat golongan menengah ke atas karena aktivitas ekonominya tidak dapat berjalan dengan optimal.

4.3 Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan

Hasil keputusan beberapa pengadilan yang berbeda pada beberapa acara peradilan yang juga berbeda untuk kasus yang sama, selain akan menimbulkan potensi konflik yang berkepanjangan antara pihak-pihak yang bersengketa, juga akan merusak kepastian hukum hak atas tanah yang pada akhirnya juga memengaruhi iklim investasi suatu negara. Salah satu faktor utama penyebab perbedaan keputusan di atas adalah minimnya pengetahuan pertanahan dari para hakim penyelenggara acara peradilan tersebut. Selain itu, juga dibukanya opsi banding yang sama dengan kasus peradilan lainnya, baik perdata, pidana, maupun tata usaha negara, yang menyebabkan rentang waktu penyelesaian kasus pertanahan di pengadilan hampir tidak terbatas.

Untuk itu, perlu dilakukan upaya-upaya mendasar di sektor kebijakan penyelesaian permasalahan pertanahan pada acara peradilan yang—dengan memperhatikan praktik selama ini—secara logis seharusnya paling tidak meliputi (i) pelibatan hakim khusus yang menguasai permasalahan teknis pertanahan; (ii) pembatasan jenis pengadilan bagi penyelesaian kasus pertanahan; dan (iii)

pembatasan banding yang boleh dilakukan. Dengan demikian, terlihat bahwa Indonesia, sebagaimana pengalaman negara lain tentang hal yang sama, membutuhkan sebuah pengadilan khusus di bidang pertanahan untuk menyelesaikan sengketa pertanahan. Penyelesaian melalui pengadilan khusus selain adil, cepat, dan lebih berkepastian hukum, juga meniadakan kemungkinan keputusan berbagai pengadilan yang berbeda-beda untuk kasus pertanahan yang sama.

Tabel Perbandingan Pengadilan Khusus Pertanahan di Beberapa Negara

	Pengadilan Tanah dan Lingkungan, New South Wales Australia	Pengadilan Gugatan Tanah, Afrika Selatan
Tujuan Pembentukan	Penyediaan fasilitas untuk penyelesaian sengketa tanah di negara bagian New South Wales, Australia. Secara lebih spesifik memiliki 8 yurisdiksi (lingkup kewenangan mengadili); sengketa pertanahan, air, bangunan, ganti rugi, pencemaran lingkungan, pertambangan	Mengadili masalah hukum dalam kasus penetapan kembali hak atas tanah sebagai akibat penerapan Undang-Undang yang bersifat diskriminatif dan rasial (<i>apartheid</i>), serta beberapa kasus dalam lingkup perlindungan buruh tani terhadap pengusiran ilegal
Struktur Kelembagaan	Pengadilan Tanah dan Lingkungan berkedudukan pada tingkatan <i>Supreme Court</i> dan pada proses peradilannya hanya dapat melakukan satu kali upaya hukum banding ke <i>Court of Appeal</i> dan <i>Court of Criminal Appeal</i> agar proses penyelesaian sengketa lebih singkat	Pengadilan Gugatan Tanah berkedudukan sebagai <i>High Court</i> (Pengadilan Tinggi) dibawah <i>Court of Appeal</i> (Mahkamah Agung) dan <i>Constitutional Court</i> (Mahkamah Konstitusi) sebagai hierarki tertinggi serta hanya dapat melakukan satu kali upaya hukum banding ke Mahkamah Agung dan Mahkamah Konstitusi untuk kasus tertentu agar proses penyelesaian sengketa lebih singkat
Sumberdaya Manusia	Komposisi pengadilan terbentuk oleh 1 (satu) hakim ketua yang ditetapkan oleh gubernur negara bagian New South Wales, 5 (lima) hakim lainnya, serta 9 (sembilan) komisioner yang dipilih berdasarkan keahlian teknis khusus tertentu yang dimilikinya seperti pada bidang perencanaan wilayah, arsitektur, serta <i>engineering</i> . Adapun penunjukkan panitera, asisten panitera, dan staf lain disesuaikan dengan UU Jasa	Pengadilan Gugatan Tanah dipimpin oleh seorang presiden (ketua) pengadilan yang ditunjuk oleh Presiden Republik Afrika Selatan di bawah pengawasan Komisi Pelayanan Yudisial. Hakim lainnya bisa ditunjuk oleh Presiden Republik Afrika Selatan setelah melalui konsultasi dengan presiden (ketua) pengadilan dan Komisi Pelayanan Yudisial. Juru sita serta juru taksir biasanya ditunjuk hakim dari masyarakat umum

	Pengadilan Tanah dan Lingkungan, New South Wales Australia	Pengadilan Gugatan Tanah, Afrika Selatan
	Publik Tahun 1979	yang dinilai memiliki keahlian dan kapasitas khusus di mana di dalamnya tidak harus selalu memiliki kualifikasi legal. Terdapat juga panitera yaitu wasit yang berfungsi sebagai penyelidik perkara, serta komisioner yang bertugas memanggil orang hadir setelah hakim menerima hasil interogasi (oleh panitera) untuk dijadikan barang bukti

Sumber: Department of Justice and Constitutional Development of South Africa⁸, New South Wales Public School⁹, Association of Commonwealth Criminal Lawyers¹⁰

4.4 Pembentukan Bank Tanah

Dengan memperhatikan Pasal 9, ayat (3), dan Pasal 15, ayat (i) PP No. 11 Tahun 2010 tentang Penertiban dan Pendayagunaan Tanah Terlantar, terlihat bahwa negara memiliki kewenangan untuk melakukan pencadangan tanah. Berbeda dengan badan usaha swasta, negara dalam melakukan pencadangan tanah dan memanfaatkan tanah yang dikuasainya tidak terikat waktu karena pada akhirnya setiap bidang tanah yang dikuasai negara akan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat, sebagaimana tercantum dalam Pasal 33, UUD 1945.

Praktik pencadangan tanah secara umum dikenal dengan terminologi *Bank Tanah*, dan di Indonesia secara luas dilakukan baik oleh badan usaha swasta, BUMD, maupun BUMN. Entitas badan hukum yang mewakili negara secara khusus untuk melakukan pencadangan tanah, atau Bank Tanah itu sendiri, justru belum dimiliki oleh Indonesia.

Terkait dengan telah terbitnya UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, yang memberi kewenangan negara untuk melepaskan hak penduduk atas bidang tanah yang diperlukan guna pembangunan bagi kepentingan umum, dengan syarat kesesuaian dengan rencana

⁸ Department of Justice and Constitutional Development, The Land Claims Court of South Africa, <http://www.justice.gov.za/lcc/about.html>

⁹ New South Wales Public School, About The Land and Environment Court, <http://www.schools.nsw.edu.au/nswconstitution/html/5th/bgr/invest2.html>

¹⁰ Association of Commonwealth Criminal Lawyers, South African Criminal Court System, <http://www.acclawyers.org/resources/jurisdictions/south-africa/>

tata ruang wilayah, sebenarnya sudah saatnya Indonesia memiliki institusi Bank Tanah yang merupakan badan hukum yang mewakili negara dalam melakukan pencadangan tanah bagi keperluan negara.

Pada praktiknya, Bank Tanah harus bisa menjadi instrumen utama dalam mencegah terjadinya spekulasi harga tanah, di situ perlu ditetapkan bahwa secara falsafah Bank Tanah tidak diperbolehkan mendapat untung dari selisih harga penjualan tanah yang dimilikinya. Untuk itu, secara logis, dalam teknis pengelolaannya terdapat dua opsi berikut.

(1) Bank Tanah tidak mengambil selisih harga, dalam arti, Bank Tanah menjual bidang tanah terkait sesuai dengan harga ketika dibeli. Pada opsi ini seluruh biaya operasional organisasi Bank Tanah dibiayai melalui APBN.

(2) Bank Tanah menetapkan selisih harga tertentu. Pada opsi ini, keuntungan dibatasi maksimal 5%, dan keuntungan itu harus digunakan sepenuhnya untuk membiayai kebutuhan operasional organisasi Bank Tanah.

Dengan demikian, diharapkan selain keadilan sosial dapat diwujudkan, penyediaan tanah untuk pembangunan bagi kepentingan umum juga dapat lebih terjamin dengan tetap mengacu pada prinsip-prinsip keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia. Selain itu, juga terlihat jelas bahwa praktik pencadangan tanah, atau lebih dikenal dengan Bank Tanah, hanya boleh dilakukan oleh organisasi badan hukum yang mewakili negara dan tidak dapat atau tidak boleh dilakukan oleh badan hukum swasta atau badan usaha swasta.

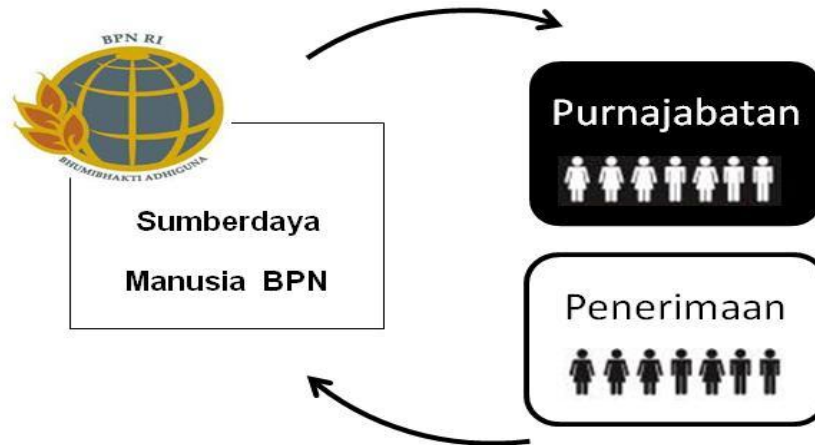
4.5 Kebijakan Sumber Daya Manusia (SDM) Bidang Pertanahan

Dengan memperhatikan kebutuhan pelayanan pertanahan dan kekuatan jumlah pegawai BPN saat ini, perlu disusun kebijakan penerimaan PNS baru yang dapat mengubah jumlah dan komposisi PNS menjadi lebih ideal. Dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara yang terbatas dan kebijakan organisasi birokrasi yang efektif dan efisien, beberapa pokok kebijakan yang diusulkan adalah sebagai berikut.

(1) Jumlah PNS perlu ditambah agar mencapai sekitar 26.000 orang, atau bertambah sekitar 6.000 orang dari posisi tahun 2012 yang berjumlah 20.184 orang.

(2) Komposisi jumlah PNS antara kompetensi juru ukur dengan bukan juru ukur adalah 40 : 60, yang pada saat ini berada pada proporsi 8 : 92.

Gambar Ilustrasi Pengelolaan Sumberdaya Manusia di BPN



Asumsi dan strategi pelaksanaan untuk mencapai kekuatan dan komposisi kompetensi yang ideal terurai sebagai berikut.

- 1) Diasumsikan (i) kemampuan penerimaan PNS baru rata-rata setiap tahun adalah 1.500 orang; dan (ii) rata-rata jumlah PNS pensiun per tahun adalah 930 orang.
- 2) Jangka waktu yang digunakan adalah 10 tahun, disesuaikan dengan masa berakhirnya Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) pada tahun 2025.
- 3) Pada dua tahun pertama, digunakan asumsi penerapan moratorium untuk penerimaan SDM bukan juru ukur, dengan formasi penerimaan juru ukur yang mencapai 1.500 orang.
- 4) Pada tahun ke-3—5, formasi penerimaan adalah 1.350 dan 150 (juru ukur dan bukan juru ukur)
- 5) Pada tahun ke-5—10, formasi penerimaan adalah 1.200 dan 300 (juru ukur dan bukan juru ukur)
- 6) Dalam kurun waktu 10 tahun, formasi purnajabatan menggunakan asumsi data saat ini dengan total jumlah SDM yang purnajabatan sebanyak 930 setiap tahunnya (442 juru ukur dan 488 bukan juru ukur)

Usulan kegiatan pengelolaan melalui penggunaan beberapa asumsi tersebut secara lebih jelas diilustrasikan pada tabel berikut.

Tabel Usulan Kebijakan Pengelolaan SDM BPN

Jangka Waktu (Tahun)	Penerimaan (Orang)		Jumlah Penerimaan (Orang)	Pensiun /Purnajabatan (Orang)		Jumlah Purnajabatan (Orang)	Jumlah Sumber Daya Manusia (Orang)		Persentase Jumlah SDM	
	Juru Ukur	Non Juru Ukur		Juru Ukur	Non Juru Ukur		Juru Ukur	Non Juru Ukur	Juru Ukur	Non Juru Ukur
Eksisting	292	323	615	442	488	930	1.689	18.495	8%	92%
1	1.500	0	1.500	442	488	930	2.747	18.007	13%	87%
2	1.500	0	1.500	442	488	930	3.805	17.519	18%	82%
3	1.350	150	1.500	442	488	930	4.713	17.181	22%	78%
4	1.350	150	1.500	442	488	930	5.621	16.843	25%	75%
5	1.350	150	1.500	442	488	930	6.529	16.505	28%	72%
6	1.200	300	1.500	442	488	930	7.287	16.317	31%	69%
7	1.200	300	1.500	442	488	930	8.045	16.129	33%	67%
8	1.200	300	1.500	442	488	930	8.803	15.941	36%	64%
9	1.200	300	1.500	442	488	930	9.561	15.753	38%	62%
10	1.200	300	1.500	442	488	930	10.319	15.565	40%	60%

Dengan menggunakan asumsi dan strategi di atas, pada tahun ke-10 diperkirakan jumlah SDM juru ukur telah mencapai sekitar angka 10.000 dengan SDM nonjuru ukur yang berjumlah sekitar 15.000. Jumlah tersebut setidaknya bila diproporsikan telah mencapai angka yang tidak terlalu timpang, yakni 40% : 60% berturut-turut untuk juru ukur dan nonjuru ukur, sehingga pelayanan pertanahan diharapkan dapat dilakukan secara lebih optimal.

BAB 5

RENCANA TINDAK

Bab rencana tindak secara garis besar memaparkan upaya yang harus dilakukan sebagai pelaksanaan usulan kebijakan pengelolaan pertanahan nasional yang telah dibahas pada Bab 4 dokumen *white paper* ini. Usulan kebijakan pengelolaan pertanahan yang diajukan sebenarnya dapat dikelompokkan ke dalam dua tingkat kebijakan, yaitu (i) kebijakan yang bersifat fundamental (nasional); dan (ii) kebijakan yang bersifat operasional.

Kebijakan perubahan sistem pendaftaran tanah menjadi stelsel positif, kebijakan pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan, dan kebijakan pembentukan Bank Tanah merupakan kebijakan yang bersifat fundamental karena ketiga kebijakan tersebut menjadi syarat mutlak bagi terciptanya kepastian hukum atas tanah dan keadilan bagi setiap rakyat Indonesia. Kebijakan Redistribusi Tanah dan *Access Reform* dan Kebijakan SDM Bidang Pertanahan merupakan kebijakan operasional karena sebenarnya kebijakan Redistribusi Tanah dan Penyediaan SDM Bidang pertanahan sudah ada dan sudah dilakukan. Namun, dalam pelaksanaan operasional kebijakan tersebut perlu dilakukan modifikasi dan koreksi agar tujuannya dapat terlaksana/tercapai dengan baik.

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) diharapkan dapat berperan sebagai koordinator pada pelaksanaan program kegiatan yang merupakan elaborasi dari kebijakan nasional (fundamental), sedangkan Badan Pertanahan Nasional (BPN) diharapkan dapat bertindak sebagai koordinator pada pelaksanaan program kegiatan yang merupakan elaborasi dari kebijakan operasional.

Pelaksanaan rencana tindak yang diusulkan berjangka waktu 12 tahun, mengikuti waktu masa berlakunya Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional 2005—2025 (RPJPN). Mengingat kebijakan yang diusulkan merupakan antisipasi permasalahan yang secara nasional telah mengakar amat dalam, tidak terdapat satu program kegiatan yang—dalam jangka pendek—langsung dapat menyelesaikan masalah yang ada. Skenario yang digunakan adalah melakukan program kegiatan jangka pendek yang merupakan bagian dari program kegiatan jangka panjang untuk menyiapkan kondisi bagi penyelesaian masalah secara bertahap. Dengan demikian, konsistensi dan kontinuitas menjadi unsur yang amat penting dalam pelaksanaan rencana tindak yang diusulkan.

Untuk memudahkan pembagian tahapan program dan kegiatan, kemudian rencana tindak pada *white paper* ini terbagi dalam tiga tahapan kerangka waktu, yaitu jangka pendek (1—3 tahun), menengah (4—7 tahun), dan jangka panjang (8—10 tahun). Tiap-tiap tindak penyelesaian tersebut saling berkaitan dan dilakukan secara berkesinambungan dalam menyelesaikan pokok-pokok masalah dalam bidang pertanahan. Tabel program/rencana tindak bidang pertanahan nasional selanjutnya ditampilkan dalam lampiran pada bagian akhir untuk mempermudah pemahaman sistematika dari tiap-tiap rencana tindak.

5.1 Rencana Tindak Jangka Pendek

Dalam pelaksanaan perubahan kebijakan sistem pengelolaan pertanahan nasional, terdapat beberapa rencana tindak jangka pendek (1—3 tahun) yang dapat dilaksanakan sebagai upaya menuju pelaksanaan perubahan kebijakan yang lebih besar. Kegiatan yang dapat dilakukan dalam rentang waktu jangka pendek adalah sebagai berikut.

(1) Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif

(a) Kajian Nasional Sistem Pendaftaran Tanah

Salah satu perubahan dasar yang perlu dilakukan dalam sistem pengelolaan pertanahan nasional adalah mengubah kebijakan sistem pendaftaran tanah stelsel negatif menjadi stelsel positif. Sebelum mengubah sistem tersebut, perlu dilakukan sebuah kajian nasional terkait dengan sistem pendaftaran tanah sebagai studi yang mendasari dilakukannya perubahan sistem pendaftaran tanah. Dalam kajian tersebut, dibahas yang berikut.

- Rasional perlunya perubahan sistem pendaftaran tanah di Indonesia.
- Identifikasi rinci pasal pada seluruh peraturan perundangan terkait yang perlu dilakukan perubahan.
- Rencana rinci, mulai dari penyusunan dan identifikasi poin-poin penting pembahasan pada *draft outline* naskah akademik hingga penyusunan draf naskah perubahannya pada masing-masing peraturan yang diperlukan.

- Mekanisme pembiayaan yang diperlukan pada sistem pendaftaran tanah stelsel positif.

Penyusunan kajian tersebut akan dilakukan oleh Bappenas dan BPN.

(b) Identifikasi Cakupan Peta Dasar Pertanahan

Pengubahan sistem pendaftaran tanah menjadi stelsel positif tidak dapat dilakukan segera pada saat ini. Hal itu terkait dengan kondisi pendaftaran tanah saat ini yang masih amat jauh dari kondisi tertib, baik secara teknis maupun administrasi, mengingat cakupan peta dasar pertanahan baru mencapai sebelas persen wilayah nasional. Kondisi ini membuat potensi negara membayar ganti rugi akibat adanya sertifikat sah ganda menjadi besar. Untuk itu, sebelum dilakukan percepatan pembuatan peta dasar pertanahan, perlu dilakukan identifikasi tentang besaran dan lokasi dari cakupan peta dasar pertanahan. Identifikasi cakupan peta dasar akan dilakukan oleh Bappenas dan BPN.

(c) Identifikasi Cakupan Bidang Tanah Bersertifikat

Kondisi pendaftaran tanah yang masih jauh dari kondisi tertib juga disebabkan oleh jumlah bidang tanah yang telah bersertifikat yang baru mencapai 47 persen. Untuk itu, sebelum dilakukan percepatan sertifikasi tanah, perlu dilakukan identifikasi tentang besaran dan lokasi dari cakupan bidang tanah yang bersertifikat. Identifikasi cakupan bidang tanah bersertifikat akan dilakukan oleh Bappenas dan BPN.

(2) Kebijakan Redistribusi Tanah dan *Access Reform*

• Kajian Redistribusi Tanah dan *Access Reform*

Pelaksanaan redistribusi tanah dan *access reform* yang telah dilakukan saat ini belum sepenuhnya menjamin kesejahteraan rakyat penerima redistribusi tanah. Hal ini dikarenakan pelaksanaan redistribusi tanah dan *access reform* masih bersifat sporadis, berasal dari inisiatif masing-masing Kepala Kantor Pertanahan dan belum menjadi sebuah kebijakan nasional. Untuk itu, perlu disusun sebuah panduan nasional untuk redistribusi tanah dan *access reform* yang dapat dipergunakan dan diterapkan di seluruh wilayah nasional. Selain itu, perlu juga dilakukan penyusunan *back ground study* yang meliputi identifikasi tanah potensial sumber TORA dan perluasan kriteria penerima redistribusi tanah yang tidak hanya orang miskin.

Pelaksana dari kegiatan ini, sebagaimana sebelumnya, akan dilakukan BPN dibantu Bappenas, dan K/L lainnya (Kemenhut, KKP, Kemenpera, Kemanekertrans, Kementan, Kemenkop UKM dan lainnya).

(3) Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan

- **Studi Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan**

Penyelesaian kasus-kasus pertanahan melalui jalur pengadilan umum saat ini masih belum memberikan kepastian hukum yang kuat, di samping juga memerlukan waktu penyelesaian yang lama. Hal ini dikarenakan perangkat pengadilan yang ada dalam peradilan umum (hakim, jaksa) kurang memahami substansi pertanahan. Untuk itu, perlu diinisiasi pembentukan pengadilan khusus pertanahan untuk menjawab kebutuhan penyelesaian kasus pertanahan. Sebagai langkah awal, dibutuhkan studi/kajian yang menyeluruh mengenai pembentukan pengadilan khusus pertanahan yang meliputi langkah-langkah berikut.

- Identifikasi pelaksanaan pengadilan khusus pertanahan di beberapa negara lain; dan
- Organisasi dan Tata Laksana Pengadilan Khusus Pertanahan (desain organisasi, struktur, sumber daya manusia serta teknis penyelenggaraan acara peradilan).

Pelaksanaan kegiatan studi dilakukan sampai pada tahun ke-3 oleh Bappenas, Kemenkumham, BPN, Setneg, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, dan Kepolisian RI.

(4) Pembentukan Bank Tanah

- **Studi Pembentukan Bank Tanah**

Dalam rangka mendukung UU No. 2 Tahun 2012 tentang Pengadaan Tanah bagi Pembangunan untuk Kepentingan Umum, perlu dilakukan upaya penguasaan tanah oleh pemerintah sehingga menjamin pembangunan terlaksana dengan baik. Penguasaan tanah oleh Pemerintah tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk Bank Tanah sebagai lembaga perwakilan negara dalam praktik pencadangan tanah untuk pembangunan kepentingan umum. Untuk membentuk lembaga Bank Tanah, diperlukan kajian khusus yang meliputi langkah-langkah berikut.

- Identifikasi model pelaksanaan Bank Tanah di beberapa negara .
- Pembahasan konsep awal Bank Tanah.
- Mekanisme pembiayaan yang diperlukan dalam Bank Tanah

Penyusunan kajian tersebut akan dilakukan oleh Bappenas dan BPN serta berkoordinasi dengan pihak-pihak lainnya, seperti Kemenkeu, Kemenko Perekonomian, dan Bank Indonesia.

(5) Kebijakan SDM Bidang Pertanahan

- **Kajian Pelaksanaan Pemenuhan SDM Ideal**

Upaya perubahan sistem pengelolaan pertanahan nasional membutuhkan dukungan sumber daya manusia bidang pertanahan yang memadai. Untuk itu, perlu ada kebijakan khusus yang dapat memperbaiki pengelolaan sumber daya manusia di BPN. Pada tahap awal dibutuhkan kajian yang berisi konsep matang terkait dengan perbaikan pengelolaan SDM yang meliputi pembahasan mekanisme serta proporsi penerimaan dan atau purnajabatan SDM. Adapun pihak pelaksana kegiatan ini akan melibatkan peran Bappenas, BPN, Kemen PAN-RB, dan Kemenkeu.

5.2 Rencana Tindak Jangka Menengah

Pada proses perubahan kebijakan pengelolaan pertanahan nasional, terdapat pula kegiatan yang berskala jangka menengah bila dilihat berdasarkan kerangka waktu. Adapun rentang waktu pelaksanaan kegiatan jangka menengah adalah 4—7 tahun. Kebijakan jangka menengah ini merupakan kebijakan yang dilaksanakan paralel dengan kebijakan jangka pendek atau merupakan lanjutan dari kebijakan sebelumnya. Berikut beberapa kebijakan jangka menengah dalam upaya perubahan sistem pengelolaan pertanahan nasional.

(1) Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif

- **Penyusunan Peraturan Perundang-Undangan**

Perubahan rezim pendaftaran tanah sistem stelsel negatif menjadi stelsel positif perlu memiliki payung hukum peraturan perundang-undangan sebagai dasar pelaksanaan sistem pendaftaran tersebut. Dalam rangka perubahan rejim pendaftaran tersebut perlu dilakukan beberapa perubahan peraturan seperti pada UU No. 2 tahun 1960 Pasal 19 dan pada PP No. 24 tahun 1997. Dalam perubahan/revisi peraturan perundangan tersebut perlu ditempuh beberapa langkah yang cukup panjang sehingga memerlukan waktu pelaksanaan yang cukup lama yaitu sekitar 5 tahun dimulai pada tahun ke 2 pelaksanaan kebijakan dalam dokumen ini. Langkah yang diperlukan meliputi penyusunan naskah akademis, draf

RUU, konsultasi publik, pembahasan *interdepth* (lintas K/L), prolegnas, dan amandemen.

Adapun pelaksanaan revisi peraturan perundangan ini dilakukan oleh BPN, Bappenas, Kemenkumham, Setneg, dan DPR RI.

(2) Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan

• Penyusunan UU Pengadilan Khusus Pertanahan

Pembentukan pengadilan khusus pertanahan perlu dilengkapi dengan penyusunan UU Pengadilan Tanah sebagai payung hukum pembentukan dan pelaksanaan pengadilan tanah. Penyusunan UU Pengadilan Tanah ini akan dilaksanakan pada tahun ke-3 setelah kajian pembentukan pengadilan tanah selesai dilaksanakan. Pelaksanaan kegiatan ini ditargetkan dalam waktu lima tahun dengan tahapan kegiatan meliputi:

- Naskah akademis
- Draf RUU Pengadilan Khusus Pertanahan
- Konsultasi Publik
- Pembahasan *interdepth* (lintas K/L)
- Prolegnas
- Pembahasan Draf RUU di DPR
- Pengesahan
- Pengundangan di LN
- Sosialisasi

Penyusunan UU Pengadilan Tanah akan dilakukan oleh BPN, Bappenas, Kemenkumham, Kementerian Keuangan, Setneg, Mahkamah Agung, Kejaksaan Agung, dan Polri.

(3) Pembentukan Bank Tanah

• Penyusunan UU Bank Tanah

Dalam rangka pembentukan bank tanah perlu dilakukan penyusunan UU Bank Tanah sebagai payung hukum penyelenggaraan bank tanah. Kegiatan penyusunan UU Bank Tanah ini ditargetkan selesai dalam waktu 5 tahun dan dilakukan oleh BPN,

Bappenas, Kemenkumham, Kemenkeu, Setneg, Kemenko Perekonomian, Bank Indonesia, dan DPR RI. Adapun tahapan kegiatan yang perlu dilakukan adalah:

- Naskah akademis
- Draf RUU Bank Tanah
- Konsultasi Publik
- Pembahasan interdepth (lintas K/L)
- Prolegnas
- Pembahasan Draf RUU di DPR
- Pengesahan
- Pengundangan di LN
- Sosialisasi

5.3 Rencana Tindak Jangka Panjang

Rencana Tindak Jangka Panjang dalam pengelolaan Pertanahan Nasional meliputi beberapa kegiatan yang waktu pelaksanaannya mencapai 8—10 tahun pelaksanaan. Terdapat beberapa kegiatan yang termasuk dalam kegiatan jangka panjang.

(1) Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif

(a) Sertifikasi Tanah Hutan

Dalam upaya perubahan rezim pendaftaran tanah, selain perlu dilakukan sertifikasi terhadap tanah nonhutan, juga perlu dilaksanakan pendaftaran/sertifikasi tanah hutan. Hal ini dimaksudkan agar batas tanah hutan dengan tanah budi daya nonhutan dapat terlihat dengan jelas sehingga tidak ada lagi penggunaan tanah hutan oleh masyarakat yang kemudian rentan menimbulkan konflik. Pelaksanakan kegiatan ini dilakukan dalam kurun waktu yang cukup lama, yaitu 10 tahun dan dilaksanakan oleh BPN, Kementerian Kehutanan dan Bappenas.

(b) Percepatan Peta Dasar Pertanahan

Untuk mendukung pelaksanaan perubahan sistem pendaftaran tanah terdapat langkah teknis yang perlu dilakukan, salah satunya adalah percepatan penyusunan peta dasar pertanahan. Mengingat masih minimnya ketersediaan peta dasar pertanahan saat ini, pelaksanaan kegiatan tersebut perlu dilakukan dalam waktu

yang lama, yaitu 12 tahun untuk dapat diperoleh cakupan peta dasar pertanahan yang memadai untuk dilakukannya sistem pendaftaran tanah stelsel positif. Adapun pelaksanaan kegiatan ini dilakukan oleh BPN dibantu oleh Bappenas.

(c) Percepatan Sertifikasi Tanah

Di samping percepatan pembuatan peta dasar pertanahan, hal lain yang mendasar dalam rangka perubahan sistem pendaftaran tanah adalah percepatan sertifikasi tanah. Percepatan sertifikasi tanah ini perlu dilakukan untuk mencegah kerugian negara dalam penjaminan kepemilikan tanah masyarakat apabila diterapkan sistem pendaftaran tanah stelsel positif. Pelaksanaan kegiatan ini membutuhkan waktu cukup lama, yaitu 12 tahun dengan pertimbangan masih rendahnya jumlah bidang tanah yang telah bersertifikat. Adapun pelaksana teknis dalam kegiatan ini adalah BPN dibantu oleh Bappenas.

(2) Kebijakan Redistribusi Tanah dan *Access Reform*

- **Pelaksanaan Redistribusi Tanah dan *Access Reform***

Selama ini koordinasi pelaksanaan redistribusi tanah dan *access reform* belum berjalan dengan baik. Hal ini dikarenakan pelaksanaan redistribusi tanah dan *access reform* tidak sinkron dan masih bersifat sporadis. Untuk itu, perlu ada koordinasi yang kuat antara pihak-pihak yang terlibat, terutama BPN sebagai pelaksana redistribusi tanah dan K/L yang memiliki program dan kegiatan pemberdayaan sebagai *access reform*. Koordinasi tersebut dapat dilakukan pada tahap perencanaan lokasi kegiatan redistribusi tanah dan *access reform* (tn-1).

(3) Kebijakan SDM Bidang Pertanahan

- **Pelaksanaan Recruitment Juru Ukur dan Nonjuru Ukur**

Dalam rangka pelaksanaan seluruh ruang lingkup dan sasaran dari Kebijakan Pengelolaan Pertanahan, perlu dukungan sumber daya manusia di BPN sebagai pelaksana teknis pengelolaan pertanahan nasional. Kebutuhan sumber daya manusia yang cukup banyak untuk mendukung pelaksanaan kebijakan pengelolaan pertanahan mengakibatkan perlunya perekrutan SDM secara bertahap. Berdasarkan hasil kajian yang telah dilakukan, pemenuhan kebutuhan SDM bidang pertanahan menggunakan strategi pelaksanaan yang telah ditentukan dengan proporsi penerimaan yang berimbang antara juru ukur dan nonjuru ukur dalam jangka waktu 10 tahun. Adapun pihak pelaksana kegiatan ini akan melibatkan peran Bappenas, BPN, Kemen PAN-RB, dan Kemenkeu.

Tabel Program / Rencana Tindak

No	Program / Rencana Tindak	Jangka Waktu (Tahun 2013 - 2025)											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
1	<u>Kebijakan Sistem Pendaftaran Tanah Stelsel Positif</u>												
	Rencana Tindak Jangka Pendek												
a	Kajian Nasional Sistem Pendaftaran Tanah												
b	Identifikasi Cakupan Peta Dasar Pertanahan												
c	Identifikasi Cakupan Bidang Tanah Bersertipikat												
	Rencana Tindak Jangka Menengah												
a	Penyusunan Peraturan Perundangan-Undangan												
	Rencana Tindak Jangka Panjang												
a	Sertifikasi Tanah Hutan												
b	Percepatan Peta Dasar Pertanahan												
c	Percepatan Sertifikasi Tanah												
2	<u>Kebijakan Redistribusi Tanah dan Access Reform</u>												
	Rencana Tindak Jangka Pendek												
a	Studi Redistribusi Tanah dan Access Reform												
	Rencana Tindak Jangka Panjang												
a	Pelaksanaan Redistribusi Tanah dan Access Reform												
3	<u>Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan</u>												
	Rencana Tindak Jangka Pendek												
a	Studi Pembentukan Pengadilan Khusus Pertanahan												
	Rencana Tindak Jangka Menengah												
a	Penyusunan UU Pengadilan Khusus Pertanahan												
4	<u>Pembentukan Bank Tanah</u>												
	Rencana Tindak Jangka Pendek												
a	Studi Pembentukan Bank Tanah												
	Rencana Tindak Jangka Menengah												
a	Penyusunan UU Bank Tanah												
5	<u>Kebijakan SDM Bidang Pertanahan</u>												
	Rencana Tindak Jangka Pendek												
a	Kajian Pelaksanaan Pemenuhan SDM ideal dalam mendukung pencapaian target stelsel positif												
	Rencana Tindak Jangka Panjang												
a	Pelaksanaan Recruitment Juru Ukur dan Non Juru Ukur												