

Analisis Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan BPN/Kementerian Agraria RI

Widhi Handoko

Kantor Notaris & PPAT Widhi Handoko Jln. Dr. Setiabudi No. 38 Semarang

Email: whan.notaris@gmail.com

Abstrak

Peluncuran fidusia *online* merupakan langkah konkret pembaruan yang akan memberi kontribusi positif terhadap penguatan sistem jaminan benda bergerak Indonesia. Rendahnya kepatuhan pendaftaran dan pencabutan pendaftaran fidusia mengharuskan adanya kebijakan pendukung yang mampu menunjang kepatuhan itu. Fidusia akan optimal apabila pasar memanfaatkan sepenuhnya sistem pendaftaran jaminan fidusia sebagai alat bantu pengambilan keputusan bisnis. Perlu kebijakan yang terintegrasi antara otoritas pada sektor hukum dengan otoritas pada sektor keuangan/pembiayaan untuk mendorong implementasi dan pemanfaatan fidusia.

Kata kunci: layanan fidusia, pertumbuhan ekonomi

Abstract

Launch of online fiduciary reform is a concrete step that will contribute positively to the strengthening of security system moving objects Indonesia. The low compliance with registration and revocation of registration of fiduciary requires supporting policies that can support the compliance. Fiduciary will be optimal if the markets take full advantage of fiduciary guarantee registration system as a tool for business decision-making. Need an integrated policy between the authorities in the legal sector with the authorities in the financial sector/financing to support the implementation and utilization of the fiduciary.

Keyword: fiduciary service, economic growth

Pendahuluan

Perubahan Politik semenjak era reformasi pada tahun 1998, telah mendorong tuntutan pada urgensi pengaturan kembali tentang tata kehidupan berbangsa dan bernegara termasuk di dalamnya tentang pengaturan kebijakan hukum pertanahan. Arah baru reformasi hukum pertanahan khususnya pada kebijakan hukum pertanahan perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance*, yang ditandai adanya pemerintahan yang rasional, transparansi, dan memiliki sikap kompetisi antar departemen dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum serta bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur.

Kondisi dalam masyarakat menggambarkan masalah utama bidang pertanahan dewasa ini, antara lain; semakin maraknya konflik dan sengketa tanah; semakin terkonsentrasinya pemilikan dan penguasaan tanah pada sekelompok kecil masyarakat, dan lemahnya jaminan kepastian hukum atas penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, pengaturan terkait pertanahan yang bersifat *ego sektoral* antar departemen atau instansi pemerintah. Sebagai upaya untuk mengatasi masalah tersebut, maka pemerintah perlu membangun “Kerangka Umum Kebijakan Agraria

Nasional” sebagai pedoman oleh semua pihak; baik pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat/*role occupant* (*stakeholders* dan Masyarakat Hukum Adat (MHA)) dalam menangani masalah-masalah pertanahan sesuai dengan bidang tugas dan kepentingannya masing-masing. Tujuan akhir dari kebijakan pertanahan nasional semestinya adalah terwujudnya kondisi kemakmuran rakyat sebagaimana diamanatkan oleh Pasal 33 ayat (3) UUD NRI, UUPA dan TAP MPR IX/2001 sebagai konsekuensi dari pemberian Hak Menguasai Negara (HMN) atas pengelolaan pertanahan dan sumberdaya alam lainnya secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan *akuntabel*.

Fakta empiris menunjukkan bahwa implementasi Hak Menguasai Negara atas tanah lebih didominasi oleh pemodal asing maupun pengusaha dalam negeri yang lebih berorientasi pada bisnis (*business oriented*) dari pada keberlanjutan pembangunan (*sustainable development*). Lemahnya kebijakan dan manajemen pertanahan kita membawa dampak buruk. Republik ini terus dirampas dan dikuras habis sumber daya alamnya, dan dihancurkan pula modal sosialnya (*social capital*). Sejak Orde Baru, setiap jengkal petak bumi Nusantara ini telah dipecah-pecah dalam satuan kapling kebijakan ekonomi yang bersifat *ego sektoral*. Masalah pertanahan yang muncul ke permukaan, tidak sekedar membutuhkan suatu penanganan penyelesaian konflik dan sengketa yang mampu memberikan keadilan, akan tetapi bagaimana sebuah sistem dapat memberikan jaminan keadilan sosial secara berkesinambungan atau berkelanjutan, sehingga mampu dirasakan oleh seluruh rakyat Indonesia. Fakta pengungkapan kasus-kasus pendaftaran tanah, di antaranya kasus dobel kepemilikan hak dan sertipikat ganda serta kasus lainnya, seperti kasus suap serta KKN yang terjadi pada BPN, hingga kini belum ada solusi pembenahan yang sistemik atas kebijakan dan manajemen pertanahan nasional.

Di balik kasus-kasus tersebut di muka masih banyak praktik *patologis* yang terjadi di tubuh birokrasi BPN, sebagai contoh ---kasus pungutan liar atau kasus suap untuk pengurusan sertipikat tanah, seperti yang terjadi pada BPN Surabaya ketika Kepala BPN saat itu terbelit kasus gratifikasi pada 13 Agustus 2007 hingga kasus Hambalang---sudah pasti terdapat keterlibatan proses pendaftaran tanah, hal mana bukan merupakan rahasia lagi karena cukup menyita perhatian publik dalam rentang sepuluh tahun terakhir ini. Fakta lain di daerah, terjadinya penyelewengan dana Pensertipikatan Retribusi Obyek *Land Reform* (PPAN), dan Inventarisasi Penguasaan, Penggunaan, Pemilikan dan Pemanfaatan Tanah (IP4T), senilai milyaran rupiah pada tubuh Kanwil BPN Sumut (Renvoi, Nomor: 5.77 Oktober 2009). Permasalahan sengketa tanah antara warga Meruya Selatan, Jakarta Barat dengan PT. Portanigra, yang tidak kunjung selesai, sengketa tanah antara warga Alas Tlogo Pasuruan Jawa Timur dengan aparat Marinir TNI-AL, juga sengketa tanah di Kota Bekasi yaitu sengketa kepemilikan lahan antara pengelola Taman Ismail Marzuki dengan warga, sengketa tanah antara TNI Angkatan Udara dengan warga di Kelurahan Jati Mekar, dan juga sengketa tanah Yayasan Harapan Kita dengan warga semuanya di Kelurahan Jati Mekar, Kecamatan Pondok Gede, serta konflik-konflik lain yang serupa, seperti kasus tanah Mesuji di Lampung, juga kasus tanah Bima, masih banyak lagi yang tidak terhitung jumlahnya. Terakhir dalam pembenahan kampung Pulo Jakarta oleh Gubernur Ahok, banyak ditemukan bukti pembayaran pajak dan bahkan bukti sertipikat tanah, di mana wilayah tersebut semestinya bukan daerah yang dapat diberikan hak atas obyek tanah tersebut. Cukup kiranya semua fakta itu menunjukkan lemahnya sistem hukum pertanahan kita, khususnya kebijakan dan manajemen pertanahan pada BPN.

Kebijakan hukum pertanahan mencakup aspek yang mendasar yaitu **prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan manusia**. Dasar negara Pancasila, Konstitusi UUD 45 dan landasan hukum berupa UUPA menuntut agar arah politik dan kebijakan serta pengelolaan pertanahan mampu memberikan kontribusi nyata dalam proses mewujudkan keadilan sosial dan sebesar-besar kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia. Salah satu tujuan pembentukan negara Republik Indonesia sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar NRI 1945 adalah untuk mewujudkan kesejahteraan umum dalam kerangka *clean and good governance*. Kata *governance* menunjuk pada pengertian bahwa kekuasaan tidak lagi semata-mata dimiliki atau menjadi urusan pemerintah, rakyat, *stakeholders* dan lembaga sosial di luar pemerintahan, harus mampu ikut serta mendorong pemerintah mencapai visi misi mensejahterakan rakyatnya. *Governance* hanya dapat diwujudkan oleh seorang pemimpin yang *visioner*, jujur dan bertanggungjawab.

Arah baru reformasi hukum pertanahan khususnya pada kebijakan hukum pertanahan harus menuju tercapainya Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan. Program tersebut perlu dirancang untuk mendukung demokratisasi dan terbentuknya *clean and good governance*. Langkah yang perlu segera dilaksanakan adalah bahwa **“Presiden”** harus berani menegaskan pemerintahan yang rasional, transparansi, dan memiliki sikap kompetisi antar departemen, dalam memberikan pelayanan, mendorong tegaknya hukum serta bersedia memberikan pertanggungjawaban terhadap publik (*public accountability*) secara teratur,--- termasuk di dalamnya adalah BPN RI.

Motivasi

Pencanangan tonggak perubahan mendasar pada kabinet Jokowi-JK adalah **“Revolusi Mental”**. Hal mana mendorong dan memberi motivasi tersendiri bagi kalangan penggiat hukum progresif untuk turut andil dalam revolusi mental tersebut, khususnya pada bidang pertanahan. Para ahli dan penggiat hukum progresif merasa terpanggil untuk mewujudkan tonggak perubahan tersebut, karena sangatlah sinkron dengan cita-cita penggagas hukum progresif Satjipto Rahadjo. Pelaksana kebijakan harus mempunyai jiwa revolusioner terhadap perubahan. Pengambil kebijakan (*decision maker*) harus berani melakukan *rule breaking* terhadap pemberlakuan hukum yang tidak berpihak pada rakyat dan tidak adil. Untuk itu pelaksana kebijakan ---dalam hal ini adalah Kepala BPN/Menteri Agraria--- haruslah seorang yang mempunyai filosofi ***radical agent*** yaitu yang memiliki watak *vigilante* (baca Korupsi dalam pandangan *Strukturalisme Konstruktivisme* Pierre Bourdieu), atau seorang pejuang yang mempunyai *volkgeist* atau jiwa bangsa, baca *Pokok-Pokok Pemikiran* Friedrich Carl Von Savigny (1779-1861), juga sebagai motivator/suri teladan bagi yang lain dan mempunyai jiwa *visioner*, mental yang jujur dan bertanggung jawab.

Isu Strategis SDM BPN & Pemikiran Strategis Program Pengembangan SDM BPN

Isu strategis SDM BPN adalah 1) *Problem Profesionalitas* SDM BPN; ketidak mampuan memahami hukum pertanahan oleh SDM yang ada saat ini menjadi kendala tersendiri bagi lambatnya pelayanan publik di bidang pertanahan, 2) rentannya KKN ditubuh BPN lebih disebabkan oleh pengelolaan dan manajemen pertanahan secara sistemik (sistem birokrasi dan pelayanan publik di BPN membuka peluang yang besar terjadinya KKN), 3) kultur birokrasi BPN yang melahirkan mental mengemis, dengan dalih biaya percepatan dan sebagainya.

Pemikiran program strategis SDM bertujuan untuk meningkatkan kemampuan pegawai BPN dalam melaksanakan fungsi pelayanan publik yang baik dan fungsi pemerintahan dalam kerangka mewujudkan pemerintahan yang baik, khususnya pelayanan publik di bidang pertanahan.

Kegiatan pokok dari pemikiran strategis program pengembangan SDM BPN adalah: (1) penyusunan pedoman pengelolaan SDM BPN melalui penyediaan sistem informasi, instrument analisis, dan sistem penghargaan dan penghukuman; (2) fasilitasi penyelenggaraan diklat kepada lembaga diklat BPN dengan mengembangkan akses kerjasama STPN dan Akademisi (BKS Prodi MKn PTN Se-Indonesia), dalam bentuk penyusunan pedoman, standar, dan manual antara lain standar kompetensi birokrasi dan pelayanan publik di lingkungan BPN, sekaligus harus berani mengembangkan kompetensi SDM dengan studi komparasi pelayanan publik yang terbaik di negara-negara maju; (3) pelaksanaan bimbingan teknis dan fungsional SDM BPN dengan melibatkan STPN dan Akademisi juga Asosiasi atau *Stakeholders* pada kompetensinya, sehingga tercipta kualitas dan kuantitas SDM yang bebas korupsi, kolusi, dan nepotisme dan mampu mewujudkan pemerintahan yang baik (*good governance*); (4) mengembangkan pelayanan sistem informasi pengaduan masyarakat *by on line system*; dan (5) mempersiapkan dan mengevaluasi kerangka kebijakan pelatihan nasional SDM BPN.

Isu & Pemikiran Strategis Tata Kelola (*Pamong/Governance*), Sistem Pengelolaan, dan Penjaminan Mutu Pelayanan Publik BPN

Lokakarya Nasional Kerangka Kebijakan Nasional Pertanahan (KKPN) setiap lima tahun sekali diadakan, dan mengungkap beberapa isu strategis tata kelola pertanahan, namun hingga saat ini belum teratasi dengan baik, di antaranya:

1. Peraturan Perundang-undangan yang tidak kondusif
2. Terbatasnya akses masyarakat terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara adil
3. Belum terwujudnya kelembagaan pertanahan yang efektif dan efisien
4. Pelaksanaan pendaftaran tanah belum optimal
5. Belum optimalnya penatagunaan tanah
6. Lemahnya sistem informasi berbasis tanah
7. Pemecahan konflik dan sengketa pertanahan belum memadai
8. Lemahnya sistem perpajakan tanah
9. Belum memadainya perlindungan hak-hak masyarakat atas tanah

Tantangan bidang pengelolaan pertanahan adalah: (1) masih lemahnya jaminan kepastian hukum hak atas tanah; (2) belum tuntasnya pelaksanaan desentralisasi pertanahan karena belum sinkronnya peraturan yang ada; (3) belum teratasinya ketimpangan dan ketidakadilan dalam penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah; (4) belum teratasinya penggunaan tanah yang tidak sesuai dengan fungsinya dan pengalihan fungsi tanah beririgasi teknis menjadi tanah non-pertanian (Industri, Jasa dan Perumahan/*property*); dan (5) belum optimalnya pelayanan bidang pertanahan.

Kendala yang dihadapi adalah: (1) belum lengkap dan harmonisnya peraturan perundangan-undangan di bidang pertanahan yang ada, dengan peraturan bidang lainnya (tumpang tindih dan menyebabkan *ego sektoral*); (2) masih terbatasnya kapasitas BPN kabupaten/kota, baik dalam aspek peraturan, kelembagaan, sumberdaya manusia, sistem informasi maupun pembiayaan, dalam memberikan pelayanan pertanahan pada masyarakat dalam rangka penyelenggaraan tata kelola bidang pertanahan (tidak terintegrasi); (3) masih adanya konsentrasi penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah oleh pihak-pihak tertentu; (4) belum memadainya kapasitas SDM BPN kabupaten/kota dan kurangnya partisipasi masyarakat dalam pengendalian penggunaan dan pemanfaatan tanah; serta (5) masih rendahnya kinerja pelayanan pertanahan termasuk belum tertibnya administrasi pertanahan, lambatnya proses sertifikasi tanah serta besarnya proporsi bidang tanah yang belum disertifikasi (sistem pendaftaran tanah tidak berjalan dengan baik, disebabkan oleh konsep yang tidak sempurna).

Pemikiran Strategis Atas Pengelolaan Tanah:

1. Reformasi Peraturan Perundang-undangan harus segera disusun dan dituntaskan, dan harus berintegrasi dengan pengaturan SDA mineral dan energi, dan harus sinkron dengan UU Otonomi Daerah dan UU Desa (pengaturan HAT harus secara komprehensif dan integratif terhadap SDA mineral dan energi, melalui koordinasi kementerian Agraria).
2. Peningkatan Akses Masyarakat terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah secara adil, akan dapat dicapai dengan penerapan asas Hak Kodrati Atas Tanah. Ketentuan khusus di UUPA diatur mengenai tanah sebagai karunia Tuhan YME (Pasal 1 ayat 2 UUPA). Implementasi atas tawaran asas ini harus dimaknai dan bersifat progresif. Untuk itu perlu kajian ulang secara mendasar dan mendalam pada pemetaan HAT, khususnya penguasaan, penggunaan, pemilikan dan pemanfaatan HAT.
3. Pengembangan Kelembagaan Pertanahan, perlu meningkatkan kinerja lembaga-lembaga BPN melalui penataan organisasi dan hubungan kerja, sehingga hubungan kerja dan fungsi antar lembaga BPN tingkat kabupaten/kota, wilayah maupun dengan pusat dapat berjalan harmonis, memberikan pelayanan yang maksimal kepada masyarakat, dan tidak membebani kemampuan keuangan BPN kabupaten/kota. Kegiatan pokok program ini harus mampu mewujudkan antara lain: (1) penataan dan pematapan struktur kelembagaan dan manajemen pertanahan/BPN, terutama yang dapat meningkatkan kredibilitas kelembagaan menjadi bebas korupsi, kolusi, dan

- nepotisme, untuk mendukung perwujudan pemerintahan yang baik (*good governance*); (2) mengembangkan hubungan kerja lembaga di lingkungan BPN kabupaten/kota secara horizontal dan vertikal serta antara BPN kabupaten/kota dengan masyarakat; (3) melaksanakan evaluasi kelembagaan yang dikembangkan dalam rangka penyesuaian-penyesuaian untuk dukungan kepentingan kebijakan nasional dalam kerangka yang lebih komprehensif ; (4) meningkatkan kapasitas kelembagaan BPN (lebih efektif dan efisien apabila dapat bekerjasama dan berintegrasi dengan pemerintah daerah dengan menerapkan sistem pra-pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan); dan (5) menyusun standar operasional kerja masing-masing unit BPN dan standar pelayanan minimum (harus melibatkan pemerintah daerah, agar integratif terhadap pelayanan publik di bidang pertanahan, khususnya pembentukan sistem pra-pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan).
4. Peningkatan Pendaftaran Tanah, dapat berjalan dengan baik dan maksimal jika didukung dengan sistem pendaftaran yang baik, yaitu sistem pendaftaran tanah yang mempunyai pertanggungjawaban dan menjamin kepastian hukum. Perlu perubahan sistem stelsel pendaftaran tanah dari stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menjadi stelsel publisitas progresif. Langkah awal perlu segera diadakan pemetaan dan inventarisasi penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T). Perlu di tegaskan dalam peraturan pelaksanaan sistem pendaftaran tanah mengenai “asas akurasi” dan harus segera menyusun konsep sistem pra-pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan, pada setiap daerah (perlu koordinasi dengan pemerintah daerah).
 5. Pengembangan Penatagunaan Tanah, perlu koordinasi dan sinkronisasi terhadap perumusan kebijakan, penyusunan dan keterpaduan program penatagunaan tanah secara lintas sektoral dalam wadah Badan Kebijakan Pengembangan dan Manajemen Agraria Nasional.
 6. Pengembangan Sistem Informasi Berbasis Tanah, adalah sebuah keniscayaan apabila tidak dibangun sistem baru berbasis teknologi muthakhir. Untuk itu yang harus dilakukan pemerintah, dan tidak boleh tertunda adalah pembangunan dan manajemen pelayanan publik BPN *by on line system*. BPN harus mampu membuka seluas-luasnya informasi tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah (P4T).
 7. Penyelesaian Konflik dan Sengketa Tanah, hanya dapat diatasi dengan perubahan dan pembenahan sistem pendaftaran HAT : 1) perubahan sistem dari stelsel publisitas negatif (berunsur positif) menjadi stelsel publisitas progresif, 2) penerapan sistem pra-pendaftaran tanah di tingkat desa/kelurahan, secara responsif dengan mengakomodasi sistem hukum adat yang tumbuh dan berkembang pada MHA (kearifan lokal), 3) setiap desa/kelurahan di bawah koordinasi BPN kabupaten/kota dan kecamatan setempat perlu dibentuk lembaga mediasi (perlu dibangun konsep Tentang Forum Kemitraan BPN dan Masyarakat Sebagai Wadah *Alternative Dispute Resolution* dalam Rangka penyelesaian sengketa tanah).
 8. Pengembangan Sistem Perpajakan Tanah, khususnya pajak atas bea perolehan hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), yang diterima langsung oleh pemerintah daerah, sudah tepat tetapi dalam kaitannya dengan tata guna tanah, perlu dikaji ulang tentang kejelasan implementasi atas pajak tersebut dalam Pengembangan dan Manajemen Agraria Nasional. Pajak HAT belum tepat sasaran dan tepat guna, hal tersebut dikarenakan tidak adanya pengaturan secara integratif antara BPN dengan pemerintah daerah tentang penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan

- tanah (P4T). Atas hal tersebut pelaksanaan sistem perpajakan tanah tidak terkoordinasi dengan baik (tidak ada kejelasan aturan implementasinya) sehingga tidak transparan, timbul karena adanya *ego sektoral*, yang lahir karena masing-masing departemen atau institusi berpedoman pada aturan main sendiri-sendiri.
9. Perlindungan Hak-hak Masyarakat Atas Tanah, masih bersifat semu, hal mana ditandai dengan munculnya Perda Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Adat yang menjadi payung hukum terhadap keberadaan Masyarakat Hukum Adat (MHA). Mestinya Perda Pengakuan dan Perlindungan Hak-Hak Masyarakat Hukum Adat memberi jaminan hukum atas keberadaan dan hak-hak masyarakat adat. Akan tetapi justru seringkali keberadaan perda tersebut berbenturan dengan UU atau peraturan lain tentang pertanahan, SDA, mineral dan energi. Terpinggirnnya UUPA karena banyaknya departemen atau institusi pemerintah yang berjalan sendiri-sendiri dalam mengatur HAT. **Perlindungan hak masyarakat atas tanah dapat berjalan dengan baik manakala BPN dikembalikan ke kementerian Agraria dan bersifat koordinatif.** Segala bentuk pengaturan pertanahan tidak boleh bertentangan (menyimpang dari Pancasila, UUD NRI 1945 dan aturan keagrariaan/UUPA, termasuk secara kelembagaan terkait dengan kewenangan (pengelolaan) atas penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan HAT di bawah pengawasan dan harus terkoordinasikan dengan kementerian Agraria).

Isu Strategis Sistem Pendaftaran Tanah & Pemikiran Strategis Program Pengembangan Sistem Pra-Pendaftaran Hak Atas Tanah Menuju Reforma Agraria

Isu strategis sistem pendaftaran tanah adalah ada pada masalah “**Reforma Agraria**”, yang masih belum mendapatkan titik terang. Pemerintah seakan-akan tidak berpihak kepada rakyat (petani) kecil, melainkan justru menggunakan hak rakyat untuk melayani kepentingan penguasa dan para pemilik modal.

Soeharto mengubah strategi Agraria (konsep Soekarno) yang populis, menjadi politik agraria yang kapitalis, melalui ideologi pembangunan yang terkait erat dengan kapitalisme dunia. Tumbangnya Soekarno harapan petani dan rakyat kecil akan adanya “**Reforma Agraria**” ikut terkubur bersama ratusan ribu rakyat Indonesia yang menjadi korban pembantaian massal tahun 1965. Hingga saat ini agraria kapitalisme tetap bercokol dan mengakar di Indonesia. Kelembagaan agrariapun dikerdilkan menjadi BPN, sehingga yang muncul adalah berbagai peraturan dan pengaturan pertanahan yang tumpang tindih, maka setiap departemen dan kementerian seakan menjadi raja-raja kecil dalam kewenangan (pengelolaan) atas penggunaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan HAT di wilayah negeri ini. Antara pertanahan dan SDA, mineral dan energi, sudah tidak terintegrasi lagi. Keterlibatan pemerintah desa/kelurahan dan masyarakat hukum adat atas pengelolaan HAT semakin terpinggirkan bahkan semakin jauh dari cita-cita UUPA.

Jaman Presiden Soekarno, “**Reforma Agraria**” merupakan landasan bagi pembangunan semesta di Indonesia, yang sedang menyusun masyarakat sosialis yang berdasarkan Pancasila. Selain itu, Soekarno yakin bahwa Reforma Agraria akan memberikan keadilan dan kemakmuran bagi rakyat Indonesia yang mayoritas adalah petani. Pada tanggal 24 September 1960 ditetapkanlah Undang-Undang Pokok Agraria

(UUPA), dengan cita-cita mewujudkan kemakmuran rakyat Indonesia melalui Reforma Agraria.

Presiden Jokowi-Jk sudah seharusnya berani mengembalikan BPN ke kementerian Agraria, dan tidak sekedar sampai disitu semestinya untuk mewujudkan cita-cita Reforma Agraria Soekarno maka Presiden Jokowi-JK harus berani melakukan perubahan besar pada kementerian Agraria, yaitu tidak lagi sejajar dengan kementerian lain melainkan kementerian Agraria harus setingkat kementerian koordinator, yang membidangi tidak sekedar pertanian akan tetapi secara komprehensif harus satu atap membidangi juga SDA mineral dan energi.

Langkah kedua kementerian Agraria harus berani melakukan *rule breaking* pada sistem pendaftaran tanah yang sudah tidak relevan lagi di Indonesia. Stelsel publisitas negatif (berunsur positif) tidak lagi pantas dipertahankan, karena menjadi sumber masalah dan konflik pertanian di negeri ini (lebih lanjut dapat di baca hasil penelitian Dr. Widhi Handoko, SH., Sp.N, tentang *Rekonstruksi Kebijakan Hukum Pertanian Berbasis Nilai Keadilan Sosial, Studi Stelsel Publisitas Negatif Berunsur Positif pada Sistem Birokrasi dan Pelayanan Publik BPN, 2009-2011*, baca pula dalam Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanian Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta, Thafa Media 2014). Simpulan hasil penelitian diketengahkan, sebagai berikut:

1. Kebijakan hukum pertanian pada pilihan *Stelsel Publisitas Negatif* (berunsur positif), banyak kelemahan-kelemahan, diantaranya: a) penyimpangan asas-asas pendaftaran tanah, b) tidak adanya pengawasan yang baik, c) tidak adanya keakuratan produk sertipikat, d) tidak adanya pertanggungjawaban atas produk sertipikat, e) belum terdapatnya standarisasi birokrasi dan data base yang memadai, ditingkat pra-pendaftaran dan pelaksanaan pendaftaran, f) berbelit-belitnya penyelesaian kasus pertanian, g) tidak adanya kepastian hukum terhadap pemegang sertipikat hak atas tanah, h) tidak terdapatnya penyelesaian mandiri dari BPN terhadap kasus-kasus pertanian, i) belum ada nilai keseimbangan hubungan hukum antara para pihak yang berkepentingan (masyarakat) dengan pemerintah (BPN), j) terjadi penyimpangan terhadap hak atas tanah berfungsi sosial. k) penguasaan dan pemilikan hak atas tanah melebihi batas, l) pemberian HGB/HGU/HP yang tidak sesuai jangka waktu, dan peruntukannya. Adapun sebab-sebab yang mempengaruhi belum terwujudnya nilai keadilan sosial dalam penggunaan, penguasaan, pemilikan dan pemanfaatan hak atas tanah, antara lain : (1) Faktor Internal yaitu -distribusi tanah yang tidak merata dan lebih didominasi oleh negara dan pengusaha swasta (melalui pemberian HPL dan HPH), -lemahnya pengawasan atas penatagunaan tanah,-kinerja BPN atas tata kelola dan penatagunaan tanah tidak maksimal karena tumpang tindih kewenangan, -terdapat lembaga penyelesaian sengketa di BPN sifatnya mediasi akan tetapi belum diatur secara tegas dan belum mempunyai konsep yang jelas serta belum mempunyai payung hukum yang kuat. (2) Faktor *Eksternal* yaitu -tekanan dari kekuatan sosial personal, baik secara ekonomis maupun politik, -tumpang tindih kewenangan penguasaan HAT oleh dan antar departemen, -tidak pekanya Negara dalam mengambil pilihan kebijakan hukum pertanian, -pengaruh negatif dari otonomi daerah.

2. Dampak dari pilihan kebijakan hukum pertanahan pada *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif) yaitu 1) timbulnya kesenjangan sosial. 2) biaya pengurusan tanah tinggi dan proses pengurusan kaku serta berbelit-belit, 3) penyelesaian sengketa tanah menyita waktu lama, tidak efisien dan efektif, 4) penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah, tidak membuat nyaman dan tentram bagi pemilik hak atas tanah. 5) pemanfaatan tanah tidak sesuai dengan pemetaannya, berakibat pada berkurangnya lapangan kerja sehingga berdampak pada kemiskinan secara *struktural*, 6) pemetaan tanah tidak berjalan dengan baik, mengakibatkan penataan tanah simpang siur, tidak sesuai dengan peruntukannya, 7) tidak menghasilkan sertifikasi yang akurat dan tidak ada jaminan hukum atas tanah, 8) munculnya monopoli terhadap tanah (penguasaan tanah yang melampaui batas dan tidak memperhatikan kepentingan masyarakat yang berakibat pada kesenjangan sosial), 9) belum terpenuhinya standarisasi birokrasi data base baik pada tingkat pra-pendaftaran maupun pelaksanaan pendaftaran, 10) konflik pertanahan menjadi cukup tinggi, tidak mampu diatasi secara sistemik.
3. Konstruksi pilihan kebijakan hukum pertanahan pada *stelsel publisitas progresif* dimulai dari konstruksi budaya yaitu pembenahan mental dan kinerja profesional, para pejabat Negara dan pemerintahan, juga SDM pada pelaksana sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, Notaris-PPAT, pejabat kecamatan dan kelurahan.

Konstruksi mental terjadi karena dibentuk oleh sebuah sistem kebijakan Negara yang condong pada faham liberalis/kapitalis. Konstruksi budaya (mental) bisa dimulai sejak terjadinya rekrutmen pejabat/pegawai BPN, pejabat/pegawai kecamatan dan pejabat/pegawai kelurahan, serta pengangkatan Notaris-PPAT. Budaya birokrasi BPN yang lambat, berbelit-belit, tidak efisien dan cenderung kaku, disebabkan oleh kuatnya sistem *feodalisme* dan sistem birokrasi *rasional herarkis* yang berkembang pada masyarakat yang bersifat *transisional*, budaya birokrasi yang terjadi cenderung mengarah pada konsep budaya birokrasi tradisional dengan pengaruh kuat sistem birokrasi modern. Sehingga diperlukan sebuah konstruksi yang menyeluruh pada sistem pendaftaran tanah, baik struktur birokralnya yang lebih mengedepankan pada birokrasi yang *rasional egaliter*, untuk itu dibutuhkan segera revolusi mental secara menyeluruh pada tubuh BPN RI, termasuk *stake holders* dan institusi terkait.

Kedua konstruksi terhadap penataan struktur kelembagaan, antar departemen terhadap HAT, sehingga secara struktural penataan tanah tidak terjadi tumpang tindih antar lembaga atau departemen. Adanya penataan administrasi (*data base*) pada sistem birokrasi dan pelayanan publik yang sesuai standar birokrasi modern. Adanya fungsi pengawasan yang lebih terfokus dalam proses pendaftaran tanah, mulai pra-pendaftaran hingga pelaksanaan pendaftaran pada pelaksanaan sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN maupun Notaris-PPAT serta pada tingkat kecamatan dan kelurahan, serta secara substansi yaitu terdapat pertanggungjawaban pada data fisik dan data yuridis produk sertipikat.

Ketiga konstruksi *substantif* yaitu harus terwujud pelaksanaan asas-asas hukum sistem pendaftaran HAT meliputi asas sederhana, aman, terjangkau, mutakhir dan terbuka serta perlu dipertegas adanya **asas kodrati hak atas tanah, dan asas akurasi**. Substansi pelaksanaan pendaftaran HAT dilakukan secara sistematis (perencanaan kerja secara matang dan penetapan oleh Menteri Agraria) dan secara *sporadik* (atas permohonan terhadap perorangan atau badan hukum dilakukan oleh

BPN setempat atau ditetapkan oleh kepala kantor pertanahan setempat).

Pelaksanaan pendaftaran HAT sesuai *stelsel publisitas progresif*, adalah dapat diartikan dengan *term and conditions apply*, yaitu: Memenuhi unsur-unsur penerapan dan pelaksanaan hukum yaitu: Keadilan Hukum, Kepastian Hukum dan Kemanfaatan Hukum. Memenuhi prinsip keadilan dan keadilan sosial, yaitu hukum harus efektif, efisien dan ekonomis serta mencapai keadilan *substantif*, baik secara individu maupun komunal. Memenuhi prinsip keadilan *substantif* (perlindungan hukum bagi pemegang HAT; keamanan, kesehatan, keselamatan dan kenyamanan/kebahagiaan). Penegasan asas akurasi hak atas tanah, dengan tujuan untuk menjamin pertanggungjawaban kinerja birokrasi dan pelayanan publik BPN.

Rekomendasi dari hasil penelitian tersebut adalah Kebijakan hukum pertanahan pada sistem pendaftaran tanah dalam pelaksanaan *stelsel publisitas negatif* (berunsur positif) pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, tidak didukung dengan pembenahan substansi, struktur dan kultur yang baik, dan hasil penelitian tersebut direkomendasikan sebagai berikut:

1. Negara beserta seluruh komponen yang membidangi pertanahan, harus segera melakukan “**Reforma Agraria**” dengan melakukan rekonstruksi budaya (mental) dimulai sejak rekrutmen pejabat/pegawai BPN, pejabat/pegawai kecamatan dan pejabat/pegawai kelurahan, serta pengangkatan Notaris-PPAT dan melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan pada pilihan stesel publisitas yang ideal (*stelsel publisitas progresif*) dalam sistem pendaftaran tanah guna menunjang tertib hukum dalam sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN, sehingga bisa memberikan kepastian hukum, keadilan hukum dan kemanfaatan hukum terhadap penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan HAT.
2. DPR dan Presiden harus segera melakukan penataan struktur kelembagaan, antar departemen terhadap HAT, sehingga secara struktural penataan tanah tidak terjadi tumpang tindih antar lembaga atau departemen. DPR dan Presiden harus secara tegas memberikan kewenangan kepada kepala BPN/Menteri Agraria atas penataan dan pengaturan semua urusan keagrariaan. DPR dan Presiden diharapkan bisa membentuk payung hukum dan sekaligus membuat kebijakan pembentukan hakim *ad-hoc* guna penyelesaian kasus-kasus sengketa pertanahan di tubuh BPN, khususnya yang terkait dengan penyelesaian sengketa tanah dengan model mediasi penal melalui lembaga ADR yang akan dibentuk pada tingkat pra-pendaftaran HAT.
3. Lembaga Legislatif bersama Pemerintah dan dukungan *Stakeholders* dan masyarakat bersama-sama melakukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan, pada penataan terhadap struktur, substansi dan kultur sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN. Hasil penelitian memberikan temuan dan analisis untuk mengetahui, mengidentifikasi, mengungkap, menggambarkan, dan menjelaskan berbagai konsep membangun sistem birokrasi dan pelayanan publik pertanahan, yang sinkron (sesuai) dengan kemajuan teknologi, untuk secara tegas merekomendasikan pada pemerintah agar BPN diwajibkan dan harus berani segera melaksanakan/mewujudkan/menerapkan pelayanan publik dengan konsep pelayanan *on-line system* pada sistem pendaftaran tanah) dan harmoni dengan budaya hukum

Indonesia (terintegrasi dengan pemerintah Daerah), sehingga dalam penyusunan kebijakan dan peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan, akan dapat menjamin kepastian dan perlindungan hukum. Khususnya dalam bentuk rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan pada sistem birokrasi dan pelayanan publik BPN; di antaranya diperlukan rekonstruksi kebijakan hukum pertanahan, pada penambahan **asas akurasi** dan **asas hak kodrati atas tanah** (dengan tetap memperhatikan penguatan hak-hak rakyat dan fungsi sosial HAT termasuk hak masyarakat hukum adat terhadap hak atas tanah), maka perlu dilakukan pembenahan secara menyeluruh atas *data base* sebagai standarisasi bentuk birokrasi pertanahan baik pada pra-pendaftaran HAT, pelaksanaan pendaftaran HAT, dan juga kejelasan bentuk pertanggungjawaban pada post-pendaftaran HAT, dengan pembenahan pada sistem pengawasan yang lebih *responsif*.

Isu Strategis Penanganan Konflik Pertanahan & Pemikiran Strategis Program Penyelesaian Konflik Pertanahan

Tanah memiliki fungsi dan peran yang bernilai tinggi baik dari sudut ekonomi (*business*), sosial, dan politik, hal mana menjadikan sangat rawan terjadinya konflik. Sebagai sebuah program prioritas, penyelesaian kasus-kasus pertanahan senantiasa menjadi perhatian seluruh jajaran BPN RI di tingkat Pusat, Kantor Wilayah Propinsi maupun Kantor Pertanahan Kabupaten/Kota seluruh Indonesia. Fakta yang ada sampai dengan bulan September 2013, jumlah kasus pertanahan mencapai 4.223 kasus yang terdiri dari sisa kasus tahun 2012 sebanyak 1.888 kasus dan kasus baru sebanyak 2.335 kasus. Jumlah kasus yang telah selesai mencapai 2.014 kasus atau 47,69% yang tersebar di 33 Propinsi seluruh Indonesia (Sumber data: Deputi Sengketa Konflik Perkara - BPN RI (s/d September 2013), data tersebut perlu dipertanyakan lebih lanjut, atas kebenaran atau keakurasiannya, jika memang benar apa yang disampaikan atas data tersebut, tetap saja konflik atau sengketa pertanahan di Indonesia cukup tinggi, dan kecenderungan setiap tahun konflik, sengketa tanah, variasi dan modusnya semakin meningkat. Ini menunjukkan penyelesaian konflik dan sengketa tanah tidak sistemik, bahkan cenderung membuka lebar modus dan variasi baru konflik dan sengketa tanah. Penjelasan tersebut perlu disampaikan tipologi kasus pertanahan dan kriteria penyelesaian kasus pertanahan dari sumber BPN RI (sumber: <http://www.bpn.go.id/Program-Prioritas/Penanganan-Kasus-Pertanahan>) sbb:

Tipologi Kasus Pertanahan

Tipologi kasus pertanahan merupakan jenis sengketa, konflik dan atau perkara pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, secara garis besar dikelompokkan menjadi :

1. **Penguasaan tanah tanpa hak**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang tidak atau belum dilekati hak (tanah Negara), maupun yang telah dilekati hak oleh pihak tertentu.
2. **Sengketa batas**, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan

- Pertanahan Nasional Republik Indonesia maupun yang masih dalam proses penetapan batas.
3. **Sengketa waris**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang berasal dari warisan.
 4. **Jual berkali-kali**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai status penguasaan di atas tanah tertentu yang diperoleh dari jual beli kepada lebih dari 1 orang.
 5. **Sertipikat ganda**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang memiliki sertipikat hak atas tanah lebih dari 1.
 6. **Sertipikat pengganti**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu yang telah diterbitkan sertipikat hak atas tanah pengganti.
 7. **Akta Jual Beli Palsu**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai suatu bidang tanah tertentu karena adanya Akta Jual Beli palsu.
 8. **Kekeliruan penunjukan batas**, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak yang telah ditetapkan oleh Badan Pertanahan Nasional Republik Indonesia berdasarkan penunjukan batas yang salah.
 9. **Tumpang tindih**, yaitu perbedaan pendapat, nilai kepentingan mengenai letak, batas dan luas bidang tanah yang diakui satu pihak tertentu karena terdapatnya tumpang tindih batas kepemilikan tanahnya.
 10. **Putusan Pengadilan**, yaitu perbedaan persepsi, nilai atau pendapat, kepentingan mengenai putusan badan peradilan yang berkaitan dengan subyek atau obyek hak atas tanah atau mengenai prosedur penerbitan hak atas tanah tertentu.

Kriteria Penyelesaian Kasus Pertanahan

Kasus pertanahan yang terdapat dalam basis data BPN RI merupakan kasus-kasus lama maupun kasus-kasus baru yang timbul sebagai implikasi kasus-kasus lama. Setelah dilakukan identifikasi terhadap kasus-kasus tersebut, diperoleh informasi bahwa tipologi kasus-kasus tersebut tidak dapat dilakukan generalisasi dalam melakukan upaya penanganan kasusnya. Sehubungan dengan hal tersebut, dalam upaya penyelesaiannya dikategorikan dalam beberapa kriteria sebagai berikut:

1. **Kriteria 1 (K1)** : Penerbitan surat pemberitahuan penyelesaian kasus pertanahan dan pemberitahuan kepada semua pihak yang bersengketa.
2. **Kriteria 2 (K2)** : Penerbitan Surat Keputusan tentang pemberian hak atas tanah, pembatalan sertipikat hak atas tanah, pencatatan dalam buku tanah atau perbuatan hukum lainnya sesuai Surat Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan.
3. **Kriteria 3 (K3)** : Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang ditindaklanjuti mediasi oleh BPN sampai pada kesepakatan berdamai atau kesepakatan yang lain disetujui oleh pihak yang bersengketa.
4. **Kriteria 4 (K4)** : Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang intinya menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan akan melalui proses perkara di pengadilan.
5. **Kriteria 5 (K5)** : Pemberitahuan Penyelesaian Kasus Pertanahan yang menyatakan bahwa penyelesaian kasus pertanahan yang telah ditangani bukan termasuk kewenangan BPN dan dipersilakan untuk diselesaikan melalui instansi lain.

Solusi Penyelesaian Kasus Pertanahan

Terhadap suatu kasus pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional, solusi penyelesaiannya dapat dilaksanakan dengan tahapan sebagai berikut:

1. Pelayanan pengaduan dan Informasi Kasus

- Pengaduan disampaikan melalui Loket pengaduan.
- Dilakukan Register terhadap pengaduan yang diterima.
- Penyampaian informasi, digolongkan menjadi :
 - Informasi rahasia : Perlu ijin Kepala BPN RI atau Pejabat yang ditunjuk.
 - Informasi Terbatas : Diberikan pada pihak yang memenuhi syarat.
 - Informasi Terbuka untuk umum : Diberikan pada pihak yang membutuhkan.

2. Pengkajian Kasus

- Untuk mengetahui faktor penyebab.
- Menganalisis data yang ada.
- Menyusun suatu rekomendasi penyelesaian kasus.

3. Penanganan Kasus

Penanganan suatu kasus pertanahan yang disampaikan atau diadukan dan ditangani oleh Badan Pertanahan Nasional RI dilakukan dengan tahapan :

- Pengolahan data pengaduan, penelitian lapangan/koordinasi/investigasi.
- Penyelenggaraan gelar kasus/penyiapan berita acara.
- Analisis/Penyusunan Risalah Pengolahan Data/surat keputusan.
- Monitoring dan evaluasi terhadap hasil penanganan kasus.

Untuk suatu kasus pertanahan tertentu yang dianggap strategis, dilaksanakan pembentukan tim penanganan kasus potensi konflik strategis.

4. Penyelesaian Kasus

Penyelesaian suatu kasus pertanahan dikelompokkan menjadi 2 yaitu :

- Penyelesaian melalui jalur hukum/pengadilan.
- Penyelesaian melalui proses mediasi.

Pemikiran strategis penyelesaian konflik dan sengketa tanah oleh BPN tidak visioner, hanya mengobati tetapi tidak menyelesaikan masalah substansinya (sistem yang ada rapuh, tidak ada proteksi dan pencegahan yang serius). Tipologi, kriteria dan solusi penyelesaian kasus pertanahan (konflik dan sengketa pertanahan), semuanya baru pada ranah pembahasan secara normative, lebih didominasi argumentasi yang bersifat prosedural dan penyelesaian secara positivistik. BPN RI belum berpikir penyelesaian secara sistemik dan implementatif. Konsep tersebut bagus secara argumentatif, akan tetapi kurang terimplementasi dengan baik karena semuanya seakan mengambang. Untuk itu pemerintahan ke depan harus berani dan mampu menyelesaikan kasus-kasus pertanahan, dengan jalan mengatasinya harus secara sistemik (harus melakukan

perubahan sistem mendasar pada sistem pendaftaran HAT yang *integrated* terhadap pengaturan Agraria secara komprehensif, meliputi pengaturan SDA, mineral dan energi di bawah koordinasi kementerian Agraria).

Isu Strategis Redistribusi Hat Pada Regulasi Sistem Pemberian HPL & HPH (Pengembangan Industri, Jasa Dan Permukiman) & Pemikiran Strategis Program Harmonisasi (*Integrated*) Atas Pengaturan Pemberian HPL & HPH

Pemerintah SBY dipandang gagal dengan membiarkan petani tradisional berhadapan langsung dengan pemain dan pasar global. Akibat sistem kebijakan liberal, pertahanan produksi pertanian nasional terjungkal dan hancur. Ini memilukan, karena potensi Indonesia sebagai negara agraris sangat besar. Namun, kebutuhan bahan baku pangan, seperti beras dan kedelai, sangat bergantung pada pasokan bahan baku dari importir.

Tanah atau ketersediaan lahan merupakan aset terpenting bagi kegiatan pertanian. Sayangnya, pemerintah lalai dalam hal ini. Kepemilikan tanah sebagai pilar terpenting kegiatan produksi semakin lama kian tidak ramah dengan kebutuhan sektor pertanian. Rata-rata lahan kepemilikan rumah tangga petani semakin menciut, bahkan kini di Jawa rata-rata kepemilikan lahan itu hanya 0,25 hektar. Semakin berkurangnya (menyusutnya) kepemilikan lahan tersebut indikasi yang rasional yaitu bersumber dari pola warisan yang membuat lahan terfragmentasi, infiltrasi sektor industri atau jasa yang semakin hari semakin menggerus (menguras) setiap jengkal lahan, dan kebijakan pemerintah (khususnya BPN) yang mengabaikan dan bahkan meninggalkan sektor pertanian.

Penjelasan BPS dan BPN, setiap lima tahun konversi lahan pertanian untuk pemanfaatan lain (industri, jasa, permukiman) mencapai 106 ribu hektar. BPN benar-benar tidak peka dan secara masif menciderai visi misi dan fungsinya, sehingga Akumulasi atas soal itu mengakibatkan produksi komoditas pertanian merosot. Lebih parah lagi dan sangat disayangkan, infrastruktur yang difungsikan untuk mendistribusikan produk-produk pertanian jauh dari memadai. Di salah satu kabupaten di Jawa ditemukan, 60 persen saluran irigasi dibangun pada zaman Belanda. Sungguh malang nasib petani di Indonesia.

Serikat Petani Indonesia (SPI) menilai, dalam 10 tahun kepemimpinannya, **Presiden Susilo Bambang Yudhoyono (SBY) tidak mampu memberi kontribusi berarti terhadap berdaulatnya pangan Indonesia dan meningkatnya kesejahteraan petani kecil.** tercermin dari peningkatan impor pangan empat kali lipat dari senilai US\$ 3,34 miliar pada tahun 2003 menjadi US\$ 14,9 miliar pada tahun 2013. Kemudian, terjadi **penyusutan luas lahan pertanian sebanyak lima juta hektare lebih, atau menurun sebesar 16,32 % dari 2003 atau selama 10 tahun.** “Hilangnya 500.000 rumah tangga keluarga tani dalam kurun 10 tahun terakhir adalah bukti kongkrit kalau semakin banyak masyarakat pedesaan yang tidak tertarik bertani karena tidak mampu memberikan kesejahteraan baginya dan keluarganya (Sumber: *Departemen Komunikasi Nasional- Dewan Pengurus Pusat Serikat Petani Indonesia* Jkt;13/8/2014).

Total rakyat miskin di Indonesia, sekitar 66 persen berada di pedesaan dan sekitar 56 persen menggantungkan hidupnya dari pertanian. Dari seluruh penduduk miskin pedesaan ini ternyata sekitar 90 persen bekerja yang berarti mereka bekerja keras,

namun tetap miskin. Hal ini terutama disebabkan oleh lemahnya akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik termasuk yang terutama adalah **tanah** (tidak tersedianya tanah pertanian dan akses serta teknologi, untuk peningkatan pangan melalui pertanian). Keseluruhan kehidupan di pedesaan ternyata memiliki percepatan yang lebih tinggi daripada perkotaan. Hal ini menandakan **pentingnya menata kembali kehidupan di pedesaan, dalam konteks keadilan sosial melalui kebijakan dan manajemen pertanian**. “Laporan BPS terakhir (Maret 2014), tingkat kemiskinan pedesaan sekitar 17 juta jiwa atau hampir 50% dari jumlah petani yang ada di Indonesia, 31,70 juta jiwa,” tenaga kerja yang terserap di sektor pertanian cukup besar, yakni sekitar 34,6 persen atau 38,07 juta orang dari total basis angkatan kerja di Indonesia. Kemudian, kontribusi sektor pertanian ke Produk Domestik Bruto (PDB) sebesar 14,43 persen di kuartal II 2014.

Sebagai gambaran data terakhir pada bulan Maret 2015, jumlah penduduk miskin (penduduk dengan pengeluaran per kapita per bulan di bawah Garis Kemiskinan) di Indonesia mencapai 28,59 juta orang (11,22 persen), bertambah sebesar 0,86 juta orang dibandingkan dengan kondisi September 2014 yang sebesar 27,73 juta orang (10,96 persen). Persentase penduduk miskin di daerah perkotaan pada September 2014 sebesar 8,16 persen, naik menjadi 8,29 persen pada Maret 2015. Sementara persentase penduduk miskin di daerah pedesaan naik dari 13,76 persen pada September 2014 menjadi 14,21 persen pada Maret 2015. Selama periode September 2014–Maret 2015, jumlah penduduk miskin di daerah perkotaan naik sebanyak 0,29 juta orang (dari 10,36 juta orang pada September 2014 menjadi 10,65 juta orang pada Maret 2015), sementara di daerah pedesaan naik sebanyak 0,57 juta orang (dari 17,37 juta orang pada September 2014 menjadi 17,94 juta orang pada Maret 2015). Peranan komoditi makanan terhadap Garis Kemiskinan jauh lebih besar dibandingkan peranan komoditi bukan makanan (perumahan, sandang, pendidikan, dan kesehatan). Sumbangan Garis Kemiskinan Makanan terhadap Garis Kemiskinan pada Maret 2015 tercatat sebesar 73,23 persen, kondisi ini tidak jauh berbeda dengan kondisi September 2014 yaitu sebesar 73,47 persen. Komoditi makanan yang berpengaruh besar terhadap nilai Garis Kemiskinan di perkotaan relatif sama dengan di pedesaan, diantaranya adalah beras, rokok kretek filter, telur ayam ras, daging ayam ras, mie instan, gula pasir, tempe, tahu, dan kopi. Sedangkan, untuk komoditi bukan makanan diantaranya adalah biaya perumahan, bensin, listrik, pendidikan, dan perlengkapan mandi. Pada periode September 2014–Maret 2015, baik Indeks Kedalaman Kemiskinan (P1) dan Indeks Keparahan Kemiskinan (P2) cenderung mengalami kenaikan.

Secara mutatis dan mutandis penyebab kemiskinan salah satunya sangat dipengaruhi oleh permasalahan redistribusi hak atas tanah dan pengelolaan sumberdaya alam (khususnya terkait dengan pemberdayaan HAT, dan juga tentang akses pemberian HPL & HPH berakibat secara makro maupun mikro) menjadi sangat penting dalam pembangunan ekonomi pada masa kini dan masa yang akan datang. Di lain pihak sumber daya alam tersebut telah banyak mengalami kerusakan-kerusakan, terutama disebabkan regulasi HAT pemberian Hak Pengelolaan Lahan (HPL) dan Hak Pengelolaan Hutan (HPH), yang cenderung ngawur (tidak terkonsep dengan baik dan cenderung menyimpangan dari arah dan tujuannya), sehingga BPN tidak mampu mengontrol (ego sektoral muncul karena kewenangan tsb di luar pengawasan BPN), berkaitan dengan cara-cara eksploitasinya guna mencapai tujuan bisnis dan ekonomi kaum elitis (sebut saja misal kasus lapindo).

Fakta pemberian HAT pada kebijakan atau regulasi HPL dan HPH telah banyak merusak ekosistem. Dalam laporan PBB pada awal tahun 2000 umpamanya, telah diidentifikasi 5 jenis kerusakan ekosistem yang terancam mencapai limitnya, yaitu meliputi ekosistem kawasan pantai dan sumberdaya bahari, ekosistem lahan pertanian, ekosistem air tawar, ekosistem padang rumput dan ekosistem hutan. Kerusakan-kerusakan sumberdaya alam di dalam ekosistem-ekosistem tersebut terjadi terutama karena kekeliruan dalam pengelolaannya sehingga mengalami kerusakan yang disebabkan karena terjadinya perubahan besar, yang mengarah kepada pembangunan ekonomi yang tidak berkelanjutan. Padahal sumberdaya tersebut merupakan pendukung utama bagi kehidupan manusia, dan karenanya menjadi sangat penting kaitannya dengan kegiatan ekonomi dan kehidupan masyarakat manusia yang mengarah kepada kecenderungan pengurasan (*depletion*) dan degradasi (*degradation*). Kecenderungan ini baik dilihat dari segi kualitas maupun kuantitasnya dan terjadi di hampir semua kawasan, baik terjadi di negara-negara maju maupun negara berkembang atau miskin, dan pemerintah tidak mampu mencegahnya.

Presiden terpilih (Jokowi-JK) harus mempunyai jiwa *radical agent* (mempunyai nyali/keberanian) untuk mengubah strategi pertanian Indonesia dan Presiden terpilih juga harus berani melakukan pembaruan agraria (khususnya harus mempunyai karya Motivasi, Pemikiran Strategis, Rencana Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan, baik pada visi, misi, fungsi dan program nyata BPN/Kementerian Agraria). Presiden terpilih harus mampu menjawab isu strategis di bidang pertanian, sekaligus harus mampu mencari solusi nyata. Kemiskinan sistemik penduduk pedesaan disebabkan oleh lemahnya akses masyarakat terhadap sumber-sumber ekonomi dan sumber-sumber politik, terutama adalah **tanah** (tidak tersedianya tanah pertanian dan akses serta teknologi, untuk peningkatan pangan melalui pertanian). Merujuk ke data BPS, dominasi rumah tangga yang bekerja di sektor pertanian berasal dari Jawa Timur sebanyak 4,98 juta rumah tangga, disusul Jawa Tengah 4,29 juta, dan 3,06 juta jiwa di Jawa Barat. Saat ini jumlah keluarga tani 26,14 juta, sementara di tahun 2003 masih berjumlah 31,17 juta keluarga. Selain itu, sebagian besar dari para pekerja di sektor pertanian hidup di bawah garis kemiskinan.

Presiden terpilih harus berani secara tegas berpihak pada para petani dan rakyat secara umum, untuk tujuan pencapaian kemakmuran yang berkeeseimbangan antara sandang, pangan dan papan. Sehingga sebagaimana disebutkan Pasal 27 ayat (2) UUD 1945 bahwa setiap warga negara berhak memperoleh pekerjaan yang layak untuk kehidupannya benar-benar terwujud, dan terwujudnya suatu kondisi kemakmuran rakyat merupakan hak konstitusi rakyat atas kewajiban negara untuk mewujudkannya, sebagaimana diamanatkan oleh pasal 33 ayat 3 UUD 45, TAP MPR IX/2001 dan UUPA 1960 melalui pengelolaan pertanahan secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel serta berkesinambungan.

PENUTUP

Pemerintah yang akan datang harus berani melakukan *rule breaking* terhadap pengaturan sistem pertanahan secara menyeluruh, dengan mengejawantahkan secara nyata pengaturan keagrariaan, dan dirancang dalam kebijakan hukum pertanahan yang mencakup aspek yang mendasar (Kerangka Umum Kebijakan Agraria Nasional) yaitu

prinsip pemenuhan hak-hak konstitusional rakyat dalam rangka memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari dan menghargai prinsip kesederajatan manusia. Reformasi sistemik bidang pertanahan yang terpenting adalah: Secara umum Agraria Reform (yang dicanangkan Soekarno) harus diwujudkan (diejawantahkan); BPN tidak sekedar kembali ke kementerian Agraria, tetapi harus dengan terobosan kebijakan-kibijakan keagraria dan SDA untuk pencapaian kesejahteraan rakyat, dengan otonomi bidang pertanahan dan berintegrasi dengan pengaturan SDA, mineral dan energi; perlunya perubahan sistem secara komprehensif, meliputi penerapan stelel publisitas progresif, sistem pra-pendaftaran tanah, penetapan asas akurasi dan asas hak kodrati atas tanah, penerapan *on line system* pada semua lini bidang pertanahan, pembentukan lembaga mediasi (ADR) ditingkat desa dan hakim *ad hoc* pada tingkat MA.

Semoga kajian, kritik dan saran pada tulisan Karya Motivasi, Pemikiran Strategis, Rencana Program Pengembangan Kebijakan dan Manajemen Pertanahan BPN RI (Visi, Misi, Fungsi, dan Program Kerja) ini, bermanfaat. Amin.

Selain media cetak dan elektronik (E Book) dan per-uu-an, sumber bacaan penulis dalam penulisan ini yaitu:

Daftar Pustaka

- A.P. Parlindungan, *Pendaftaran Tanah Di Indonesia*, (PP No 37 tahun 1997) cetakan keempat, Penerbit Mandar Maju, Bandung, 2009.
- Abdurrahman, *Beberapa Aspek tentang Hukum Agraria*, Penerbit Alumni, Bandung, 1983.
- Adrian Sutadi, *Implementasi Prinsip Kepentingan Umum, Dalam Pengadaan Tanah untuk Pembangunan*, Penerbit Sinar Grafika, Jakarta, Cetakan Kedua Juni 2008.
- , *Peralihan Hak Atas Tanah dan Pendaftarannya*, Cetakan Ketiga, Sinar Grafika, Jakarta, 2009.
- Agus Dwiyanto (editor), *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*, Gajah Mada University Press, Yogyakarta, Cetakan Ketiga, Mei 2008.
- Ali Achmad Chomzah, *Hukum Pertanahan*, Prestasi Pustaka, Jakarta, 2002.
- Amanda Coffey, *Reconceptualizing Social Policy: Sociological Perspective on Contemporary Social Policy*, Open University Press, McGraw-Hill Education, Berkshire-England, 2004.
- Anang Husni, *Hukum birokrasi dan Budaya*, Cetakan 1, Genta Publishing, Yogyakarta, 2009.
- Ankie M. Hoogvelt, *Sosiologi Masyarakat Sedang Berkembang*, Rajawali Press, Jakarta, 1985.

- Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia*, Penerbit Djambatan, Jakarta, 1999.
- Bourdieu, Pierre. 1977. *Outline Of Theory of Practice*. Cambridge: Polity Press
- _____. 1984. *Distinction: A Social Critique of the Judgement of Taste (Translated by Richard Nice)*. United State Of America: Harvard College
- BPNRI, *Neraca Penatagunaan Tanah Provinsi Jawa Tengah*, Hasil Penelitian Kegiatan Pembinaan Pengelolaan Tata Laksana Pertanahan, Tahun. 2007. dalam Upaya Menindaklanjuti Hasil Survey Integritas layanan Pertanahan Oleh KPK, dikeluarkan oleh Kantor Pertanahan Kota Semarang, tahun 2010/2011.
- C.G. van Huls, *Tijdschrift Voor Het Kadaster in Nederlandsch-Indie*, 1937,
- Charles E. Lindblom, *The Policy-Making Process* (Englewood Cliffs, NJ; Prentice Hall, 1968).
- Charles E. Reasons and Robert M. Rich, *Sociology of Law: A Conflict Perspective*, Butterworth, Toronto, 1978.
- Charles O. Jones, *An Introduction to the Study of Publik Policy*, edisi kedua, North Scituate, Massachusates Duxbury Press, 1977.
- Charles Sampford, *The Disorder of Law: A Critique of Legal Theory*, Basil Blackwell, New York USA, 1989.
- Haryatmoko. 2003. *Menyingkap Kepalsuan Budaya Penguasa: Landasan Teoretis Gerakan Sosial Menurut Pierre Bourdieu*, dalam Jurnal Kebudayaan Basis, Nomor 11–12, Tahun ke-52, November–Desember
- Esmi Warassih, *Pranata Hukum: Sebuah Telaah Sosiologis*, PT Suryandaru Utama, Semarang, 2005.
- Fadillah Putra dan Saiful, *Kapitalisme Birokrasi*, Cetakan I, Penerbit LKiS Yogyakarta, 2001.
- Firman Muntaqo, *Karakter Kebijakan hukum pertanahan Era orde Baru dan Era Reformasi*, Badan Penerbit Undip, Semarang, Cetakan 1, Januari 2010.
- Hyronimus Rhiti, *Filsafat Hukum ; Edisi lengkap (Dari Klasik sampai Post-Moderenisme)*, Jogjakarta : Penerbit Universitas Atma Jaya Yogyakarta, 2011.
- Lilik Rasyidi dan Ira Thania Rasyidi, *Dasar-Dasar Filsafat dan Teori Hukum*, Bandung : PT. Citra Aditya Bhakti, 2004.
- Muh. Erwin, *Filsafat Hukum ; Refleksi Kritis Terhadap Hukum*, Jakarta : Rajawali Press, 2011.

- Ritzer, George dan Douglas Goodman. 2004. *Teori Sosiologi Modern*. Jakarta: Kencana
- Satjipto Rahardjo, *Hukum dan Perubahan Sosial, (Bab II, Suatu Kerangka Berpikir Dalam Meninjau Masalah Hukum dan Perubahan Sosial)*, Cetakan Ketiga, Genta Publisingh, Yogyakarta, 2009.
- , *Hukum Progresif, Sebuah Sintesa Hukum Indonesia*, Genta Publishing, Yogyakarta, cetakan 1, Juli 2009.
- , *Ilmu Hukum*, Penerbit PT. Citra Aditya Bakti, Cetakan ke V, Bandung, 2000.
- , *Ilmu Hukum: Pencarian, Pembebasan dan Pencerahan* (Editor Khudzaifah Dimiyati), Muhammadiyah University Press, Surakarta, 2004.
- , *Manfaat Telaah Sosial Terhadap Hukum*, Pidato Pengukuhan Guru Besar Fakultas Hukum UNDIP Semarang, Badan Penerbit Universitas Diponegoro Semarang, 1995.
- , *Membedah Hukum Progresif*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, cetakan ketiga, Januari 2008.
- , *Negara Hukum yang Membahagiakan Rakyatnya*, Genta Press, Cetakan I, Jul 2008.
- , *Pemanfaatan Ilmu-ilmu Sosial Bagi Pengembangan Ilmu Hukum*, Cetakan Ketiga, Genta Publisingh, Yogyakarta, 2010.
- Soetandyo Wignjosoebroto, *Hukum, Metode dan Dinamika Masalahnya*, ELSAM dan Huma, 2002.
- , *Hukum, Paradigma, Metode dan Dinamika Masalahnya*, Penerbit ELSAM dan HUMA, Cetakan Pertama, Nopember, Jakarta, 2002.
- , *Perkembangan Hukum dan Antisipasinya Menghadapi Perkembangan Bisnis pada Era Nasional dan Global, dalam Problema Globalisasi, Perspektif Sosiologi Hukum, Ekonomi dan Agama*, UMS Surakarta, 2001.
- Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijakan; Dari Formulasi Keimplementasi Kebijaksanaan Negara*, Edisi dua, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta, 2008.
- Sunaryati Hartono, *kebijakan hukum pertanahan Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.
- Sunaryati Hartono, *Politik Hukum Menuju Satu Sistem Hukum Nasional*, Penerbit Alumni, Bandung, 1991.

- Supriyadi, *Hukum Agraria*, Sinar Grafika, Cetakan ketiga, Jakarta, Juni 2009.
- Suteki, *Rekonstruksi Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Malang, Juli 2010.
- , *Rekonstruksi Politik Hukum Hak Atas Air Pro-Rakyat*, Surya Pena Gemilang, Malang, Juli 2010.
- , *Rekonstruksi Politik Hukum Tentang Hak Menguasai Atas Sumber Daya Air Berbasis Nilai Keadilan Sosial (Studi Privatisasi Pengelolaan Sumber Daya Air)*.
- , *Strategi Pengentasan Kemiskinan Melalui Penggunaan Hukum Sebagai Sarana rekayasa Sosial (Law as A Tool of Social Engineering)*, Studi Kasus Pengentasan Kemiskinan Melalui Pengelolaan Badan Amil Zakat (BAZ) di Jawa Tengah, Makalah Pelaksanaan Hibah Penelitian, Fakultas Hukum Diponegoro 2009.
- , *The Non Enforcement Of Law, Strategi Menembus Kebuntuan Legalitas Formal Melalui Partial dan Sporadic Enforcement*, Makalah presentasi pada sidang Guru Besar UNDIP, dalam rangka pengusulan jabatan Guru Besar, Semarang 2010.
- Tamrin Amal Tomogola, *Republik Kapling*, Resist Book, Yogyakarta, Juni 2006.
- Terry Hutchinson, *Researching and Writing in Law*, Pyramont-NSW, 2002.
- Thomas R. Dye dan Harmon Zeigler (1970), *The Irony of Democracy*, Belmont, Calif: Wadsworth, dalam Budi Winarno.
- , *Understanding Publik Policy*, Printice Hall Inc., 1978.
- Urip Santoso, *Pendaftaran dan Peralihan Hak Atas Tanah*, Kencana Prenada Media Group, Cetakan I, Jakarta, 2010.
- Wayne Parsons, *Publik Policy : Pengantar Teori dan Praktik Analisis Kebijakan* (Alih Bahasa oleh Tri Wibowo Budi Santoso), Kencana, Jakarta, 2006.
- William A. Shrod and Dan Voich, *Organization and Management, Basic System Concepts*. Tllahassee, Fla: Florida State University, 1974, Dalam Esmi Warassih, Ibid. hlm 42. Lihat juga dalam satjipto Rahadjo, Ilmu Hukum, Bandung: Alumnii, 1991.
- William J. Chambliss & Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*, Reading, Mass: Addisin-Wesly, 1971.
- William N. Dunn, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua. (Publik Policy Analysis: An Introduction Second Edition, By: William N. Dunn, University of

Pittsburgh), Penerbit Gajah Mada University Press, Cetakan kelima, Yogyakarta, Maret 2003.

-----, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Edisi Kedua.

Williem J. Chambliss dan Robert B. Seidman, *Law, Order and Power*

W. Friedman, *Teori dan Filsafat Hukum ; Idealisme Filosofis dan Problema Keadilan*, diterjemahkan dari buku aslinya *Legal Theory* oleh Muhamad Arifin, Disunting oleh Achmad Nasir Budiman dan Suleman Saqib, Jakarta : Rajawali, 1990.

Widhi Handoko, *Kebijakan Hukum Pertanahan Sebuah Refleksi Keadilan Hukum Progresif*, Yogyakarta, Thafa Media 2014.

Yehezkel Dror, *Policy Sciences View of Law*, Elsevier, North-Holland, Inc, Second Printing, 1977.

Yusriyadi, *Tebaran Pemikiran Kritis Hukum dan Masyarakat*, Surya Pena Gemilang, Malang-Jatim, Juli 2009.