

TANAH SEBAGAI ASET SOSIAL DALAM PERSPEKTIF HUKUM AGRARIA NASIONAL

H. Joni

Universitas Mulawarman Samarinda
Jalan Kuaro Samarinda 75119, Kalimantan Timur, Indonesia Kotak Pos 1068
Telp. (0541) 741118, Fax. (0541) 747479 - 732870

ABSTRACT

Land has a strategic function and status, both socially and economically. National Land Body (BPN) as governmental body who works in land sector has to capable of form and created some policies regarding to dispute and land conflict. There must be a comprehensive to form development strategy that paradigmically or philosophically rely on Indonesia citizen interests. In order to do that, there must be a whole structuration toward land form. Technically, it is to utilize information technology development that already become main need in society service. Based on that, social asset which is land is physically not added, but the needs is always increasing, can be managed based on updated values or principles. Those implementation can also be an avant garde in reaching the nation goals to make land as much for social welfare, justice and sustainability of society, nation, and country of Indonesia.

Keywords: Social Asset, Society Service, National Land Law.

ABSTRAK

Bahwasanya tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat strategis, baik secara sosial, ekonomi maupun politik. Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan tugas di bidang pertanahan harus mampu menyusun dan merumuskan berbagai kebijakan untuk mengatasi berbagai persoalan terkait dengan sengketa dan konflik pertanahan. Harus ada upaya komprehensif untuk merumuskan strategi pembangunan yang secara paradigmatif/filosofis berpijak pada kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia. Untuk itu harus dilakukan penataan secara menyeluruh terhadap pengelolaan pertanahan. Teknisnya adalah dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi yang sudah menjadi kebutuhan pokok dalam pelayanan kepada masyarakat. Dengan dasar demikian aset sosial berupa tanah yang secara fisik tidak bertambah, namun tingkat kebutuhan terus bertambah, dapat dikelola berdasarkan prinsip yang sesuai dengan perkembangan masa. Hal demikian juga menjadi garda terdepan dalam mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

Kata Kunci: Aset Sosial, Hukum Agraria Nasional, Pelayanan Masyarakat.

Bahwasanya tanah memiliki hubungan yang abadi dengan manusia. Tanah adalah sumber kehidupan, kekuasaan, dan kesejahteraan. Dalam bahasa filsafat, dari tanah manusia berasal, dengan tanah

manusia hidup, dan ke tanah pada akhirnya manusia akan kembali. Ajaran agama, bahkan manusia itu terbuat dari tanah.

Eksistensi tanah dalam kehidupan manusia mempunyai arti dan sekaligus memiliki fungsi ganda, yaitu sebagai *social asset* dan *capital asset*. Sebagai *social asset* atau asset sosial tanah merupakan sarana pengikat kesatuan sosial di kalangan masyarakat untuk hidup dan kehidupan terutama untuk mengembangkan diri. Pemahaman *capital asset*, bahwa pada dasarnya tanah merupakan faktor modal dalam pembangunan.

Sesuai dengan sifatnya yang multidimensional dan sarat dengan persoalan keadilan, permasalahan tentang pertanahan seakan tidak pernah surut. Pengaturan tentang struktur pertanahan/keagrariaan telah disadari sejak berabad-abad lamanya oleh negara-negara di dunia. Perombakan dan pembaharuan struktur pertanahan/keagrariaan dilakukan untuk memenuhi asas keadilan dan meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Kebijakan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-pokok Agraria (UUPA) dipusatkan pada pelayanan bagi rakyat secara keseluruhan, terutama golongan petani, yang merupakan bagian terbesar rakyat Indonesia dan yang keadaan ekonominya lemah. Menilik sejarahnya, secara administrative reforma agrarian ini mulai dilaksanakan ketentuan-ketentuan *landreform*. yaitu mengenai pembatasan penguasaan tanah pertanian, larangan pemilikan tanah secara guntai (*absentee*), redistribusi tanah yang terkena ketentuan *landreform* dan *absentee*, pengaturan bagi-hasil dan gadai tanah pertanian.

Selain hal di atas, tidak kalah pentingnya dalam reforma agrarian ini adalah dilaksanakannya penghapusan hak-hak kolonial dan ketentuan konversi hak-hak tanah yang semula diatur dalam perangkat hukum yang lama. Berikutnya diterapkan hak hak baru sebagaimana diatur di dalam UUPA. Pergantian ini bukan sekedar ganti nama namun demikian membawa konsekuensi terhadap masa berlakunya hak, sifat kepemilikan dan subyek hukum yang boleh menguasai alas hak sebagaimana diatur dalam UU dimaksud.

Pada pemahaman lain, sebagaimana dinyatakan oleh Utrecht dikutip oleh Budi Harsono, hukum Agraria dalam arti sempit sama dengan Hukum Tanah. Hukum Agraria dan Hukum Tanah menjadi bagian dari Hukum Tata Usaha Negara, yang menguji perhubungan-perhubungan hukum istimewa yang diadakan akan memungkinkan para pejabat yang bertugas mengurus soal-soal tentang agraria, melalui tugas mereka itu. Dengan demikian istilah hukum agraria dalam lingkungan administrasi pemerintahan dibatasi pada perangkat perundang-undangan yang memberi landasan hukum bagi penguasa dalam menjalankan kebijakannya di bidang pertanahan.

Adapun konsep pembaruan agraria sendiri memiliki bentuk dan sifat yang berbeda tergantung pada zaman dan negara tempat terjadinya pembaruan agraria tersebut. Hal ini mengingat setiap negara memiliki struktur agraria dan sistem politik yang berbeda, meskipun terdapat persamaan mendasar dalam pembaruan agraria, yakni inti dari pembaruan agraria adalah pemerataan sumber daya agraria.

Kaitan ini, pemerintah melaksanakan kebijakan penyelenggaraan pembangunan dengan mengutamakan pertumbuhan. Lebih khusus lagi adalah pertumbuhan ekonomi yang berupaya mengejar peningkatan pendapatan perkapita dari rakyat. Dengan demikian seluruh sector dari potensi yang ada dikembangkan dan diarahkan kepada pertumbuhan yang secara kuantitas dapat diukur sebagai indikator peningkatan kesejahteraan rakyat.

Di bidang pertanahan, yang tentunya juga berangkat dari sisi ekonomi. Kebijakan yang ditempuh adalah dengan mengutamakan persediaan tanah bagi usaha perusahaan-perusahaan industri, perkebunan besar dan pembangunan perumahan mewah yang dikenal sebagai "real estates" khususnya di pusat ekonomi dalam hal ini adalah di kota-kota besar. Kesemuanya itu dipastikan memerlukan tanah rakyat, sebagai pemilik asal. Tentu saja kesemuanya itu dilakukan dengan menggusur

dan menggeser lahan pertanian yang dijadikan sebagai tumpuan hidup rakyat. Sebagai semacam imbal baliknya, tanah yang semula secara kuantitas begitu luas pun menyempit. Untuk itu diupayakan peningkatan produktivitas hasil sawah dari lahan yang semakin sempit tersebut.

Hal di atas didukung dengan perubahan kebijakan pertanahan, yang seharusnya prorakyat namun ternyata arahnya adalah ke pengelolaan yang bersifat prokapitalis dan bersifat liberalis. Hal demikian tentunya semakin menjauh dari perwujudan pemerataan hasil pembangunan, dan hal itu berarti semakin sulit untuk mewujudkan keadilan sosial khususnya bagi golongan petani. Berbagai fenomena yang mendukung konstataasi tersebut di atas, adalah:

1. Tanah difungsikan sebagai mekanisme akumulasi dan sebagai modal yang berakibat terpinggirkannya hak-hak pemilik tanah pertanian.
2. Seiring dengan perkembangan kapitalisme, nilai tanah hanya dilihat berdasarkan nilai ekonomisnya, dipandang sebagai komoditas. Sementara nilai non ekonomis yang justru sangat strategis menjadi terabaikan.
3. Pada sisi perubahan fungsi tanah, tanah sebagai salah satu faktor produksi utama menjadi sarana investasi dan alat spekulasi/akumulasi modal yang dikuasai oleh golongan *berpunya (the have)*.
4. Pada era globalisasi yang menitikberatkan pada sektor ekonomi mendorong kebijakan pertanahan yang semakin adaptif terhadap mekanisme pasar. Namun demikian dari kebijakan dimaksud belum diikuti dengan penguatan akses rakyat dan masyarakat hukum adat/tradisional/lokal terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah secara memadai.
1. Tanah semakin langka dan terdegradasi secara terstruktur baik kualitas maupun kuantitasnya.
2. Konflik penguasaan dan pemanfaatan sumber daya alam, termasuk tanah, baik yang bersifat struktural maupun horizontal semakin tajam dan meningkat kuantitas dan kualitasnya, serta berada pada penguasaan pemilik modal.
3. Kemiskinan akibat dari peralihan kepemilikan tanah dan semakin terbatasnya lapangan kerja. Hal ini terjadi antara lain disebabkan karena alih fungsi tanah, utamanya tanah pertanian, untuk penggunaan nonpertanian. Seperti untuk keperluan industri, perumahan, jasa/pariwisata, infrastruktur, dan lain-lain yang kesemuanya memerlukan tanah.
4. Terjadi semakin timpangnya akses terhadap perolehan dan pemanfaatan tanah/sumber daya alam, karena perbedaan akses modal dan akses politik serta akses social yang pasti tidak berpihak kepada golongan masyarakat bawah.
5. Semakin terdesaknya hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal terhadap Sumber Daya Alam (SDA) yang menjadi ruang hidupnya, baik karena diambil secara formal oleh pihak lain baik dengan atau tanpa ganti kerugian yang memadai, atau karena tidak diakuinya, baik secara langsung atau tidak langsung hak-hak masyarakat adat/masyarakat lokal atas sumber daya alam termasuk tanah oleh negara.

Sebagai kiat dari hal di atas, pada tahap berikutnya yang semata didasarkan pada kebijakan yang pro pertumbuhan tersebut telah menimbulkan berbagai dampak yang sulit diantisipasi, bahkan tidak tekonsep secara baik antara lain:

Kenyataan empiris yang dapat dicermati sejak masa reformasi adalah bahwa pelaksanaan kebijakan di bidang agraria telah menghadirkan pihak yang berpihak kepada kepentingan rakyat. Mereka menyuarakan ketidakadilan dalam permasalahan pengelolaan pertanahan. Secara yuridis suara yang disampaikan adalah untuk mencabut, mengubah, bahkan mengganti UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya. Keinginan demikian dinilai sesuai dengan perkembangan masyarakat khususnya dalam hak-hak atas pengelolaan tanah.

Sejalan dengan hal tersebut, lahirlah Tap MPR isi Pasal 6 Tap MPR Nomor IX/MPR/2001 tanggal

9 November 2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, menugaskan kepada Dewan Perwakilan Rakyat RI. Tugas dimaksud adalah untuk segera mengatur lebih lanjut pelaksanaan pembaruan agraria dan pengelolaan sumber daya alam serta mencabut, mengubah dan/atau mengganti semua undang-undang dan peraturan pelaksanaannya, yang tidak sejalan dengan ketetapan ini.

Perspektif ini, bahwa UUPA dan peraturan-peraturan pelaksanaannya, dengan konsepsi, semangat dan asas-asas dasar yang melandasinya, tidak bertentangan dengan, bahkan sejalan dengan ketentuan TAP MPR RI IX/MPR/2001. UUPA dinilai masih relevan, untuk masa kini dan mendatang. Dengan catatan disadari sepenuhnya terhadap adanya kekurangan dan kelemahannya, yang perlu dilakukan perbaikan dan penyempurnaan. Bukan dengan cara mencabut atau menggantinya. Dinyatakan bahwa UUPA perlu menyempurnakan pasal-pasalunya.

Perkembangannya, Presiden selaku mandataris MPR menerbitkan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanian. Isi Keppres tersebut memerintahkan kepada Kepala Badan Pertanian Nasional (BPN) untuk melakukan langkah-langkah percepatan penyusunan RUU Penyempurnaan UUPA dan RUU tentang Hak Atas Tanah serta peraturan perundang-undangan lainnya di bidang pertanian. Tujuan dari perbaikan peraturan perundangan di bidang pertanian ini tentu saja adalah untuk lebih memaksimalkan pengelolaan atas tanah yang berkeadilan.

Pemahaman tentang penyempurnaan, berbeda dengan perbaikan. Penyempurnaan berarti pada nilai tertentu yang akan disempurnakan itu sudah baik. Untuk itu perlu dilakukan peningkatan sehingga lebih baik atau dalam bahasa optimisnya sempurna. Kendatipun secara substantif tidak ada sesuatu yang sempurna dalam pengaturan, apalagi di dalam kinerja penetapannya.

Perspektif lain, bahwa ternyata dipandang telah terjadi kekeliruan dalam mencermati paradigma pembangunan keagrariaan. Hal mendasar dimaksud adalah dengan tidak ditematkannya pembaruan agraria. Konkretnya adalah tidak adanya penataan kembali penguasaan, penggunaan, pemanfaatan, peruntukan dan pemeliharaan sumber-sumber agraria sebagai dasar dari pembangunan keagrariaan. Jadi konkretnya yang dilakukan adalah perbaikan peraturan perundangan, bukan pada tataran konseptualisasi, apa lagi filosofi.

Di dalam kaitan ini pembaruan agraria sejatinya secara konseptual dipercayai pula sebagai proses perombakan dan pembangunan kembali struktur sosial masyarakat, khususnya masyarakat pedesaan. Jadi titik beratnya adalah pada pola pikir yang mendasari pandangan dan perspektifnya terhadap masalah pertanian. Dengan pola ini, diharapkan bahwa pada gilirannya menciptakan suatu dasar pertanian yang sehat, terjaminnya kepastian penguasaan atas tanah bagi rakyat sebagai sumberdaya kehidupan khususnya para petani.

Pada perspektif berikutnya, dengan penyempurnaan terutama pada pola pikir ini akan tercipta sistem kesejahteraan sosial dan jaminan sosial bagi rakyat pedesaan. Di samping itu tentu saja bertujuan agar sumber daya dan potensi yang ada, khususnya sumber daya alam benar benar dapat digunakan untuk sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat. Dengan demikian tidak semata orientasi pada masalah pertanian namun demikian juga pada potensi dalam makna lebih luas.

Konsep dan Refleksi Kekinian

Pada tataran konseptual, Indonesia merupakan salah satu negara yang melaksanakan pembaharuan struktur pertanian pada periode 1960-an. Sesuai dengan UUD 1945 Pasal 33 ayat (3) negara sebagai organisasi kekuasaan rakyat pada tingkatan yang tertinggi menguasai tanah untuk dipergunakan bagi sebesar-besarnya kemakmuran

rakyat. Komitmen para *founding fathers* ini dijadikan sebagai landasan dalam pengelolaan seluruh sumber daya alam. Jadi tidak boleh dan bertentangan dengan konstitusi, manakala sumber daya alam dikuasai oleh segolongan atau bahkan perorangan. Kesemuanya diatur berdasarkan ketentuan yang jelas.

Bahwasanya di dalam era kekinian, upaya positivisasi aturan hukum demi mencapai kepastian hukum, mengakibatkan hukum positif itu harus berbentuk tertulis. Di Indonesia, pengaruh ajaran legisme sangat berperan dalam positivisasi norma hukum. Bentuk hukum positif yang tertulis menduduki posisi utama dalam sistem peraturan perundang-undangan Indonesia, dan karenanya kepastian hukum menjadi unsur utama dari hukum. Kepastian hukum dipandang akan diperoleh manakala sumbernya adalah hukum positif.

Pada tataran normatif suatu peraturan perundang-undangan sebagai aturan hukum tertulis yang baik yang diharapkan mampu memenuhi unsur dasar hukum yakni keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum, setidaknya harus memenuhi 4 (empat) unsur sebagai berikut:

- a. Unsur yuridis, artinya bahwa suatu perundang-undangan harus jelas kewenangan pembuatannya, keharusan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, dan keharusan mengikuti tata cara tertentu.
- b. Unsur sosiologis, artinya bahwa suatu peraturan perundang-undangan yang dibuat materi muatannya akan diterima oleh masyarakat secara wajar bahkan spontan.
- c. Unsur filosofis, artinya bahwa peraturan perundang-undangan yang dibuat harus memperhatikan nilai-nilai yang baik dan ideal dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara, seperti tentang keadilan, kebenaran, kesejahteraan, dan sebagainya.
- d. Unsur teknik perancangan, artinya bahwa dalam menyusun peraturan perundang-undang-

an bahasa hukumnya harus dirumuskan secara jelas, tegas, dan tepat.

Di dalam menyusun peraturan perundang-undangan tidak boleh menggunakan rumusan yang tidak jelas. Hal demikian bisa berakibat dapat ditafsirkannya suatu klausula hukum yang beragam. Hal ini bisa terjadi karena sistematika yang tidak baik, bahasa yang berbelit-belit, dan lain-lain yang dapat menimbulkan interpretasi beragam. Oleh karena itu kejelasan bahasa dan tidak menimbulkan multitafsir merupakan komponen utama dalam menciptakan kepastian hukum.

Lebih teknis, kepastian hukum akan diperoleh manakala peraturan perundang-undangan dibentuk dengan mendasarkan pada asas pembentukan peraturan perundang-undangan yang baik yang meliputi:

1. Kejelasan tujuan, dalam arti setiap Pembentukan Peraturan Perundang-undangan harus mempunyai tujuan yang jelas yang hendak dicapai;
2. Kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat, dalam arti setiap jenis peraturan perundang-undangan harus dibuat oleh lembaga/pejabat pembentuk peraturan perundang-undangan yang berwenang. Peraturan perundang-undangan tersebut dapat dibatalkan atau batal demi hukum, apabila dibuat oleh lembaga/pejabat yang tidak berwenang;
3. Kesesuaian antara jenis dan materi muatan, dalam arti pembentukan peraturan perundang-undangan harus benar-benar memperhatikan materi muatan yang tepat dengan jenis peraturan perundang-undangannya;
4. Dapat dilaksanakan, dalam arti setiap pembentukan peraturan perundang-undangan harus memperhitungkan efektifitas peraturan perundang-undangan tersebut di dalam masyarakat, baik secara filosofis, yuridis, maupun sosiologis;

5. Kedayagunaan dan kehasilgunaan, dalam arti setiap peraturan perundang-undangan dibuat karena memang benar-benar dibutuhkan dan bermanfaat dalam mengatur kehidupan bermasyarakat, berbangsa, dan bernegara;
6. Kejelasan rumusan, dalam arti setiap Peraturan Perundang-undangan harus memenuhi persyaratan teknis penyusunan Peraturan Perundang-undangan, sistematika dan pilihan kata atau terminologi, serta bahasa hukumnya jelas dan mudah dimengerti, sehingga tidak menimbulkan berbagai macam interpretasi dalam pelaksanaannya; dan
7. Keterbukaan, dalam arti dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan mulai dari perencanaan, persiapan, penyusunan, dan pembahasan bersifat transparan dan terbuka. Dengan demikian seluruh lapisan masyarakat mempunyai kesempatan yang seluas-luasnya untuk memberikan masukan dalam proses pembuatan peraturan perundang-undangan.

Terkait dengan pembentukan rancangan undang-undang dalam rangka pembaruan hukum agraria, sejumlah prinsip dan dasar kebijakan yang digariskan dalam Ketetapan MPR No.IX/MPR 2001 harus diperhatikan dan menjadi landasan dalam penyusunan berbagai undang-undang dimaksud. Selain itu, agar adanya Undang-Undang yang hendak dibentuk menjadi suatu solusi bagi permasalahan keagrariaan yang ada dan mampu mencapai unsur keadilan, kemanfaatan dan kepastian hukum yang berimbang sebagaimana dicita-citakan, dan mampu menjadi suatu hukum yang responsif, maka dalam proses tersebut perlu diperhatikan beberapa hal yang dapat dijadikan dasar pijakan yang merupakan hasil pemikiran yang berakar langsung dari kebutuhan masyarakat.

Pembangunan hukum harus dilandasi dengan sikap proaktif didasarkan pada pengkajian yang cermat. Didasarkan pada kebutuhan konkret

di dalam masyarakat terutama di dalam menyelesaikan konflik. Dengan demikian akan diperoleh produk hukum yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Tidak semata a produk hukum yang memenuhi selera penguasa apa lagi di dalam kerangka mempertahankan kekuasaannya.

Menurut Maria S.W. Sumardjono setidaknya terdapat empat hal yang perlu diperhatikan sebagai dasar berpijak bagi pembuat kebijakan di masa yang akan datang. Keempat hal tersebut adalah:

- 1) Prinsip-prinsip dasar yang diletakkan oleh UUPA perlu dipertegas dan dikembangkan orientasinya agar dapat diterjemahkan dalam kebijakan yang konseptual sekaligus operasional dalam menjawab berbagai kebutuhan dan dapat menuntun ke arah perubahan yang dinamis.
- 2) Perlu persamaan persepsi pembuat kebijakan berkenaan dengan berbagai hal yang prinsipil, agar tidak menunda jalan keluar dari permasalahan yang ada.
- 3) Tanpa mengingkari banyaknya kebijakan yang berhasil diterbitkan, masih terdapat kesan-adaanya pembuat kebijakan yang bersifat parsial atau untuk memenuhi kebutuhan jangka pendek, karena belum jelasnya urutan prioritas kebijakan yang harus diterbitkan.
- 4) Masih diperlukan adanya suatu cetak biru kebijakan di bidang pertanahan yang dengan jelas menunjukkan hubungan antara prinsip kebijakan, tujuan yang hendak dicapai, serta sasarannya.

Agenda Pembaruan agraria yang dituangkan dalam TAP MPR IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam, belum sepenuhnya diimplementasikan dalam Prolegnas. Hal itu terutama terlihat dari prolegnas 2010-2014. Hal ini mencerminkan juga program pembaruan hukum agraria belum menjadi program yang menjadi prioritas untuk dilaksanakan.

Pemahaman dan serta keinginan pemerintah dan DPR dalam melaksanakan pembaruan hukum agraria masih belum memenuhi harapan para pembaru agraria di tanah air. Dalam daftar prolegnas 2010 sampai dengan 2014 terdapat beberapa RUU di bidang pertanahan yakni antara lain RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrarian, RUU tentang Pertanahan, RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 4 Tahun 1996 tentang Hak Tanggungan atas Tanah beserta Benda-Benda yang berkaitan dengan Tanah, dan RUU tentang Perubahan atas UU Nomor 56/PRP/Tahun 1960 tentang Penetapan Luas Tanah Pertanian.

Namun terkait isu-isu pokok dalam pembaruan hukum agraria sebagaimana telah dipaparkan dalam bagian sebelumnya, penulis membatasi untuk melakukan kajian dan analisa pada 3 RUU yaitu: RUU tentang Pengambilalihan Tanah untuk Kepentingan Pembangunan, RUU tentang Pengadilan Keagrariaan dan RUU tentang Pertanahan.

Pemikiran yang berkembang di tingkat dunia selama ini telah menyepakati, bahwa negara-negara berkembang sudah saatnya melaksanakan kebijakan pembaruan agraria secara sungguh-sungguh. Asumsi dasar yang melandasinya adalah, karena sebagian besar rakyatnya masih bergantung hidupnya pada tanah. Dalam kondisi demikian, penataan penguasaan tanah menjadi lebih adil merupakan instrumen yang esensial untuk mengurangi kemiskinan dan ketimpangan pendapatan terutama di pedesaan.

Pemikiran ini sudah muncul semenjak Konferensi oleh FAO yang bertajuk "*World Conference on Agrarian Reform and Rural Development*" Tahun 1979. Dalam pertemuan ini, pembaruan agraria merupakan hal yang mendesak dan dilabeli status "keharusan". Respon Indonesia terhadap hasil pertemuan ini misalnya tampak dengan kehadiran Badan Pertanahan Nasional (BPN) yang baru berdiri Tahun 1988 berdasarkan Keppres No. 26 Tahun

1988, meskipun ternyata peranannya tidak sesuai dengan harapan masyarakat, khususnya sebagaimana disampaikan oleh para pemerhati masalah agraria nasional.

Perubahan peta pemikiran yang cepat di tingkat dunia akhir-akhir ini merupakan kondisi yang harus dipertimbangkan dalam setiap pilihan kebijakan pemerintah, termasuk dalam hal konsep dan pendekatan pembangunan pedesaan dan agraria. Keduanya saling terkait erat. Kondisi obyektif yang menunjukkan adanya kegagalan penerapan konsep modernisasi oleh kaum developmentalis di negara-negara berkembang melahirkan banyak pemikiran-pemikiran baru yang sulit ditolak keahdirannya.

Hal di atas bisa terjadi, karena misalnya dinilai lebih humanis, adil, dan sangat mempertimbangkan kondisi lingkungan. Negara-negara berkembang yang berada pada posisi pengadopsi pemikiran-pemikiran tersebut, menunjukkan indikasi yang mengarah kepada kondisi riil bahwa setiap kebijakan pemerintahnya dipengaruhi oleh isu-isu yang berkembang tersebut. Demikian halnya, dengan kebijakan terhadap masalah pertanahan dan sumber daya alam secara umum (*agraria*).

Kedudukan lembaga yang menangani pertanahan/agraria dalam susunan kabinet/pemerintahan, berbeda-beda, mengalami pasang surut sesuai dengan kondisi politik yang mempengaruhi penentu kebijakan nasional di zamannya. Sebagaimana diketahui bahwa perubahan yang terjadi senantiasa mengacu pada aturan pelaksana, tidak pada tingkatan Undang-undang.

Dengan dikeluarkannya Peraturan Presiden No.10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional, maka secara teknis Badan Pertanahan Nasional berperan melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan baik secara nasional, regional, maupun sektoral. Badan Pertanahan Nasional (BPN-RI) diharapkan dapat menjadi garda terdepan bangsa dalam mewujudkan

kan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Tujuannya tidak lain adalah mewujudkan keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia khususnya di bidang pertanahan.

Hal di atas tentu saja tidak mudah. Senantiasa ditemukan hambatan dan tantangan dari berbagai sektor. Namun demikian bagaimanapun kesemuanya itu harus dihadapi dan dipecahkan permasalahannya. Harapannya, BPN-RI sebagai institusi yang bertanggungjawab dalam hal pengelolaan pertanahan harus mampu mengembangkan dan menyelenggarakan politik dan kebijakan pertanahan sesuai konsep pembaruan agraria. Kesemua kebijakan yang ditempuh tidak lain bertujuan agar terwujud tatanan kehidupan bersama yang bersandar pada ekonomi kerakyatan, keadilan, demokratis, dan partisipatif.

Seiring dengan dinamika perkembangan masyarakat sebagai dampak dari perkembangan di bidang politik, ekonomi, dan sosial budaya maka gagasan atau pemikiran tentang pertanahan juga terus berkembang. BPN-RI dituntut agar mampu mengakomodasi seluruh perkembangan dinamika pertanahan yang semakin kompleks. Berbagai rumusan dan formulasi program-program strategis dibidang pertanahan harus segera dilaksanakan. BPN-RI harus menata kelembagaannya sehingga mampu meningkatkan pelayanan dibidang pertanahan, memastikan penguatan hak-hak rakyat atas tanah, menyelesaikan berbagai persoalan pertanahan, mengembangkan dan memperbaharui politik, hukum, dan kebijakan pertanahan, serta melaksanakan peraturan perundang-undangan secara konsisten.

Dengan demikian maka BPN-RI mampu menjadi lembaga yang dapat mewujudkan cita-cita bangsa yakni menjadikan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indone-

sia. Idealism demikian yang menjadi dasar dari filosofi, kinerja kelembagaan beserta implikasi yang menjadi dasarnya.

Perspektif lebih tenkis upaya mewujudkan cita-cita bangsa di bidang pertanahan maka BPN-RI ke depan harus melaksanakan berbagai agenda yang telah disusun dan konsisten dilaksanakan sebagaimana tergambar dalam beberapa poin. Di antara poin yang disusun berdasarkan substansi ini tergambar sebagaimana di bawah ini.

Penataan dan Penguatan Kelembagaan BPN-RI

Badan Pertanahan Nasional dibentuk berdasarkan Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 26 Tahun 1988. Dalam rangka penguatan kelembagaan Badan Pertanahan Nasional telah ditetapkan Peraturan Persiden No.10 Tahun 2006 tentang Badan Pertanahan Nasional. Kebijakan ini memandatkan kepada Badan Pertanahan Nasional untuk melaksanakan tugas pemerintahan di bidang pertanahan secara nasional, regional, dan sektoral. BPN-RI harus mampu memberikan pelayanan di bidang pertanahan kepada masyarakat secara berkualitas, bebas KKN, efektif dan efisien, terjangkau, akuntabel, adil, serta tidak diskriminatif. Untuk itu BPN-RI harus melaksanakan penataan dan penguatan kelembagaan melalui reformasi birokrasi.

Reformasi Birokrasi sudah bergulir pada setiap instansi pemerintah pusat dan daerah. Reformasi Birokrasi merupakan perubahan signifikan elemen-elemen birokrasi, antara lain kelembagaan, sumber daya manusia aparatur, ketatalaksanaan, akuntabilitas aparatur, pengawasan, dan pelayanan publik. Hal yang penting dalam reformasi birokrasi adalah perubahan *mind-set* dan *culture-set* serta pengembangan budaya kerja.

Reformasi Birokrasi harus diwujudkan dalam perubahan secara signifikan (evolusi yang dipercepat) melalui tindakan atau rangkaian kegiatan pembaharuan secara komprehensif,

sistematis, dan berkelanjutan. Untuk mewujudkan hal tersebut maka BPN-RI harus melaksanakan beberapa agenda yang secara konsisten dan terus menerus diwujudkan di dalam kinerjanya. Hal dimaksud adalah sebagai berikut:

1. Penataan kelembagaan dan penyederhanaan ketatalaksanaan

Konsep kelembagaan harus disusun berdasarkan visi dan misi yang ingin dicapai. Struktur kelembagaan harus berdasarkan pada prinsip efektif, efisien, rasional, dan proporsional (pembidangan sesuai dengan beban dan sifat tugas). Terwujudnya sistem dan mekanisme kerja yang efektif, efisien, transparan, dan akuntabel dalam administrasi pemerintahan maupun pelayanan kepada masyarakat. Penerapan otomatisasi administrasi perkantoran (melalui komputerisasi) dan sistem manajemen yang efisien dan efektif.

Efektivitas dan efisiensi yang tentu saja menjadi cita tidak saja pemegang otoritas di kantor pertanahan. Lebih dari itu juga menjadi harapan semua komponen yang berkepentingan dengan masalah administrasi pertanahan. Artinya adalah seluruh rakyat Indonesia, karena tidak ada satupun yang tidak berkepentingan dengan masalah pertanahan.

2. Peningkatan sumber daya manusia

Sumber daya manusia harus dibangun berbasis kinerja yaitu profesional, netral, dan sejahtera. Kepegawaian berbasis kinerja harus dibangun meliputi standar kompetensi, kompetitif, transparan, penggunaan metode *assessment centre, fit and proper test*, jabatan terbuka, orientasi pada prestasi kerja, berorientasi hasil dan kualitas, dan ada catatan prestasi harian pegawai. Pendidikan dan pelatihan berbasis kompetensi, pola pikir sikap-perilaku produktif, didukung analisis kebutuhan diklat, dan penyaluran pasca diklat. Jumlah dan komposisi pegawai yang ideal sesuai dengan tugas, fungsi, dan beban kerja. Penerapan *reward and punishment*

(penghargaan, sanksi tegas, kriteria dan konsistensi pemberian penghargaan). Peningkatan kesejahteraan pegawai melalui penerapan remunerasi dan pengaturan tunjangan secara adil dan layak.

3. Peningkatan pelayanan publik

Pelayanan publik merupakan barometer dari transparansi dan akuntabilitas lembaga. Penyelenggaraan pelayanan kepada masyarakat harus berparadigma penyelenggaraan *good governance* yakni menjadi *entrepreneurial competitive government* (pemerintahan yang kompetitif), *customer driven dan accountable government* (pemerintahan tanggap/responsif), serta *global-cosmopolit orientation government* (pemerintahan yang berorientasi global).

Penerapan prinsip pelayanan prima yang meliputi metode dan prosedur pelayanan, produk dan jasa pelayanan, penetapan standar pelayanan, indeks kepuasan masyarakat, pengembangan model dan penanganan keluhan masyarakat, modernisasi administrasi melalui otomatisasi administrasi perkantoran elektronik di setiap Kantor Pertanahan, penerapan dan pengembangan *e-government*, serta publikasi secara terbuka prosedur, biaya dan waktu pelayanan.

Penyusunan Kerangka Kebijakan Pertanahan

Sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar Pasal 33 ayat (3), pengelolaan sumber daya alam termasuk pertanahan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Satu hal yang perlu dipahami bahwa pengelolaan sumber daya alam merupakan suatu sistem yang saling terkait satu dengan lainnya.

Semua kebijakan yang berhubungan dengan pengelolaan sumber daya alam harus sinkron satu dengan yang lainnya karena masing-masing kebijakan akan saling mempengaruhi. Oleh karena itu, penyusunan kerangka kebijakan pertanahan sangat

diperlukan untuk dipergunakan sebagai pedoman oleh semua pihak, baik pemerintah, masyarakat maupun sektor swasta, dalam menangani masalah-masalah pertanahan sesuai dengan bidang tugas dan kepentingannya masing-masing.

Ada empat komponen yang harus dianalisis dalam pengembangan kebijakan pertanahan yaitu:

- 1) Komponen hukum dan konflik pertanahan;
- 2) Komponen administrasi pertanahan;
- 3) Komponen penguasaan dan penggunaan tanah serta;
- 4) Komponen institusi pertanahan.

Jika empat komponen tersebut dapat dirangkai dalam kerangka yang komprehensif dan sistematis maka pengelolaan pertanahan secara berkeadilan, transparan, partisipatif dan akuntabel dapat terwujud.

Peningkatan Pelayanan Administrasi Pertanahan

Lambatnya pencatatan atau pendaftaran tanah merupakan akibat dari sistem pendaftaran yang rumit dan biaya pendaftaran yang mahal sehingga tidak terjangkau oleh masyarakat luas. Sistem pendaftaran tanah yang ada juga belum menjangkau penguasaan tanah oleh masyarakat adat sehingga penguasaan tanah oleh masyarakat adat sebagian besar belum dicatat secara formal.

Oleh karena itu, pengembangan kebijakan administrasi pertanahan ke depan diarahkan pada penyederhanaan sistem pencatatan tanah yang bisa mempercepat proses pendaftaran tanah, termasuk pendaftaran tanah adat. Penyederhanaan sistem pencatatan ini juga mencakup pencatatan atas berbagai jenis transaksi tanah termasuk perpindahan status kepemilikan karena jual beli, waris, sewa ataupun transaksi lainnya yang ke depan diperkirakan akan semakin intensif.

Penataan terhadap struktur biaya pertanahan yang terjangkau oleh masyarakat luas namun

tetap dapat menopang keberlanjutan dari sistem pencatatan tersebut juga harus dilaksanakan. Dengan demikian diharapkan percepatan pencatatan atau pendaftaran tanah dapat terwujud.

Permasalahan penting lainnya adalah berhubungan dengan Pengaturan Penguasaan dan Penatagunaan Pertanahan. Dalam kaitan ini, bahwasanya reformasi agraria menyatakan adanya hak penguasaan yang dijamin negara kepada rakyat yang menjadi subjek agraria. Satu hal yang penting untuk dirumuskan dalam kebijakan penguasaan tanah adalah kategorisasi terhadap jenis hak yang akan diberikan atas penguasaan sebidang tanah, baik itu penguasaan oleh perorangan/badan hukum maupun penguasaan bersama (*komunal*). Hak atas tanah yang diberikan memberikan hak dan kewajiban bagi pemilik tanah untuk menggunakan tanahnya sesuai dengan jenis haknya.

Pengelompokan jenis hak atas tanah sebaiknya mempertimbangkan jangka waktu penguasaan tanah (permanen atau sementara) serta peruntukkan penggunaan atas tanah tersebut agar sinergi dengan kebijakan rencana tata ruang yang ada. Kebijakan penatagunaan tanah menjadi mediasi atau interface dari sistem penguasaan tanah dan sistem penataan ruang. Kebijakan penatagunaan tanah harus sesuai dengan rencana tata ruang yang ada. Penggunaan tanah untuk fungsi sosial lebih diutamakan dari penguasaan dan pemilikan tanah untuk kepentingan pribadi.

Penutup

Tanah memiliki fungsi dan kedudukan yang sangat strategis, baik secara sosial, ekonomi maupun politik. Nilai strategis itu menjadi *contested resources* yang potensial melahirkan perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Faktor penyebab utama timbulnya sengketa dan konflik tanah dalam konteks pembangunan sesungguhnya bukan semata-mata terletak pada persoalan teknis administratif pertanahan, seperti adanya kekacauan dalam pengelolaan dan mekanisme pengaturan

administrasi pertanahan. Masalah tersebut hanyalah satu dari sekian banyak turunan masalah pertanahan yang berakar dari pilihan paradigma pembangunan yang tidak selaras dengan kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia serta kurangnya aturan hukum mengenai penguasaan, pemilikan, penggunaan, dan pemanfaatan tanah.

Badan Pertanahan Nasional sebagai lembaga pemerintah yang menjalankan tugas di bidang pertanahan harus mampu menyusun dan merumuskan berbagai kebijakan untuk mengatasi berbagai persoalan terkait dengan sengketa dan konflik pertanahan. Harus ada upaya komprehensif untuk merumuskan strategi pembangunan yang secara paradigmatis/filosofis berpijak pada kepentingan sebagian besar rakyat Indonesia serta melakukan pembaruan agraria melalui penataan penguasaan, pemilikan, penggunaan, pengelolaan dan pemanfaatan tanah. Tentu saja kesemuanya atas dasar de orientasi terhadap terwujudnya lingkungan hidup yang sesuai standar kehidupan.

Selain hal di atas, BPN-RI harus meningkatkan kualitas pelayanan dan penertiban administratif pertanahan. Jika kedua upaya tersebut dilaksanakan maka diharapkan dapat mereduksi adanya perkara, masalah, sengketa dan konflik pertanahan. Permasalahan yang senantiasa muncul dan bernuansa konflik seolah tak berkesudahan. Tugas yang sangat berat ini tentunya harus dihadapi dan diselesaikan berdasarkan mekanisme hukum yang berlaku.

Hal mendasar lainnya adalah tentang basis data pertanahan. Sistem basis data mengacu pada sistem pengumpulan, penyusunan, dan pencatatan (*record*) serta menyimpan dengan memanfaatkan komputer sebagai mesin mengolah dengan tujuan dapat menyediakan informasi setiap saat untuk berbagai kepentingan. Salah satu usaha BPN-RI untuk mengotimalkan tugas-tugas pelayanan pertanahan dengan memanfaatkan kemajuan teknologi informasi adalah pembangunan dan pengembangan Komputerisasi Kantor Pertanahan (KKP)

karena Kantor Pertanahan merupakan basis terdepan dalam kegiatan pelayanan.

Selain itu pengembangan model pelayanan yang berbasis *on-line system* dilakukan dengan pembangunan dan pengembangan *Larasita*. Dengan adanya pelayanan ini diharapkan pelayanan pertanahan dapat menjangkau semua lapisan masyarakat, khususnya masyarakat yang rendah aksesibilitas untuk datang ke Kantor Pertanahan. Untuk itu BPN-RI diharapkan mampu melaksanakan pembangunan dan pengembangan komputerisasi kantor pertanahan di seluruh Kantor Pertanahan Republik Indonesia serta terus meningkatkan pembangunan dan pengembangan *Larasita*. Dengan demikian pelayanan pertanahan secara berkualitas, transparan, partisipatif, dan akuntabel dapat terwujud.

Dengan melaksanakan berbagai agenda penataan tersebut, Badan Pertanahan Nasional (BPN-RI) diharapkan mampu menjadi garda terdepan bangsa dalam mewujudkan cita-cita bangsa untuk menjadikan tanah dan pertanahan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat, serta keadilan dan keberlanjutan sistem kemasyarakatan, kebangsaan dan kenegaraan Republik Indonesia.

DAFTAR PUSTAKA

- Ahmad Gunawan, BS & Mu'ammarr Ramadhan, 2006, *Menggagas Hukum Progresif Indonesia*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- A.A.G. Peters & Koesriani Siswosoebroto, 1988, *Hukum dan Perkembangan Sosial, BukuTeks Sosiologi Hukum*, Buku II, Pustaka Sinar Harapan, Jakarta.
- Ayyub Andi Saleh, 2006, *Tamasya Perenungan Hukum dalam "Law in Book and Law in Action" Menuju Penemuan Hukum (Rechtsvinding)*, Yarsif Watampone, Jakarta.
- Daryl Koehn, 2000, *Landasan Etika Profesi*, Kanisius, Yogyakarta.
- Gerard A Persoon and Adri Aliayub, November 2002, *WWF Indonesia, Sebangau Watershed Orang Utan Conservation Project*, Palangkaraya.

- Harsono, Boedi. 1961, *Undang-Undang Pokok Agraria, Sejarah Penyusunan Isi dan Pelaksanaannya*, Jambatan, Jakarta.
- Keraf, A.S. 2010. *Etika Lingkungan Hidup*, Penerbit Buku Kompas, Jakarta.
- Kusumaatmadja, 1986, *Fungsi dan Perkembangan Hukum dalam Pembangunan Nasional*, Binacipta, Bandung.
- Pound Roscoe, 1989, *Pengantar Filsafat Hukum*, Bhratara, Jakarta.
- Rahardjo Satjipto, *Peningkatan Wibawa Hukum Melalui Pembinaan Budaya Hukum*, Makalah pada Lokakarya Pembangunan Bidang Hukum Repelita VII, BPHN, Jakarta.
- Salman Otje S & Anton Susanto, 2010, *Teori Hukum (mengingat, mengumpulkan, dan membuka kembali)* PT Rafika Aditama, Bandung.
- Sumardjono, Maria W., 2014, *Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi*. Jakarta: Kompas.